

NATURALEZA DEL CONTRATO ESTATAL – Contrato de prestación de servicios – Contrato de prestación de simple apoyo a la gestión – Supervisión del contrato estatal

La naturaleza del contrato en estudio (...) Revisados los antecedentes, incluidos los estudios previos, se tiene que el contrato [...], aquí en estudio, tenía como objeto “realizar la supervisión” al contrato [...], el que a su vez tenía por finalidad realizar la interventoría técnica, financiera y administrativa de la construcción y mejoramiento de la infraestructura educativa departamental.

[...] De conformidad con lo expuesto, algunas actividades dan a entender de que se realizó indirectamente la supervisión del contrato de interventoría [...]; sin embargo, otras también permiten interpretar que hubo un apoyo a la supervisión, [...] Además, en el contrato [...] se pactó la caducidad del contrato y las cláusulas excepcionales reguladas en los artículos 14 a 17 de la Ley 80 de 1993 [...] las cuales son prohibidas en los contratos de consultoría, pero potestativas en los contratos de prestación de servicios profesionales (artículo 14 de la Ley 80 de 1993).

[...] Lo anterior pone de presente que hubo una supervisión por parte del Departamento. En esa medida, una lectura integral de los citados documentos impone interpretar que el contrato en estudio fue un apoyo para dicha labor.

[...] Dicha posibilidad está habilitada por el inciso 2º del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, aplicable al presente asunto [...] Es bajo esta naturaleza en la que debe entenderse lo celebrado y ejecutado por las partes. No se desconoce que el precio del contrato se muestra, en principio, desbordado para esta clase de contratos, pero el Decreto 1737 de 1998 y sus normas modificatorias, que fijaron el límite en valor para esta tipología se limitaron al nivel nacional, toda vez que en su artículo 2º señaló que las entidades territoriales adoptarían medidas equivalentes. Dicha norma no fue aportada al proceso ni identificada, situación que impide corroborar este aspecto, tal como lo señala el artículo 167 del CPACA. En todo caso, sería una nulidad parcial del precio, que no afectaría en nada el resto del contrato y el balance económico de las restituciones mutuas sería similar al del cargo del reconocimiento del precio pactado sin descuentos, como se verá más adelante.

PROPUESTA – Inclusión de costos directos – Precio total de la interventoría – Forma de pago – Presentación de actas parciales – Reconocimiento de lo efectivamente ejecutado

Vale recordar que aquí el contratista presentó una propuesta en donde incluía el costo por personal y los costos directos, guarismos con base en los cuales se obtenía el precio total de la interventoría. En el contrato se pactó que la forma de pago del 90%, en actas parciales, estaría sujeta “al avance de las obras previa amortización del anticipo” (fl. 50, c. 12, cláusula sexta). Fue esto último lo que generó la postura del Departamento y que confirmó el a quo, en tanto estimaron que sólo se debía reconocer al contratista lo efectivamente ejecutado en las obras vigiladas.

[...]

ESTUDIOS PREVIOS – Posibilidad del proponente de vincular el personal a través de contratos laborales o de prestación de servicios –

Inexistencia de incumplimiento del contratista en la forma de vinculación del personal

(...) Los estudios previos de la contratación del contrato en estudio dejan entrever que el Departamento exigió vincular al personal a través de contratos laborales o de prestación de servicios. (...) Además, en el Anexo 11 de la propuesta económica del consorcio I.E. 2011, el valor asignado a cada profesional corresponde a la categoría "sueldo / honorarios". La expresión honorarios —a diferencia de sueldo— indica la remuneración propia de un profesional independiente y no el marco de subordinación característico del contrato de trabajo. Este elemento adicional confirma que el esquema económico proyectado por el oferente no presupuso, ni contractual ni técnicamente, la existencia de relaciones laborales con el personal vinculado al proyecto. En efecto, en el numeral 4.1., sobre las especificaciones técnicas del objeto o producto del contrato de consultoría se consignó [factor multiplicador].

(...) Es preciso mencionar que a folio 65 del cuaderno n.º 12 obra otro anexo n.º 11, sin firma, en el que se hace el mismo ejercicio, pero se cambió el factor multiplicador de 2.7 a 2.66, lo cual redujo el valor de la propuesta a la suma \$1.403.247.360, que fue el monto por el que se celebró el contrato (...); no obstante, esta disparidad sólo confirma, para lo que aquí interesa, que el referido elemento fue uno de los componentes que el contratista incluyó en su proyección de costos.

Ahora, la cuestión que sigue es determinar si por el hecho de incorporar el referido elemento se imponía la celebración de contratos laborales.

El pliego dio un margen a la interventoría para el efecto, puesto que se limitó a señalar las variables para el factor multiplicador, pero no así una modalidad de vinculación específica. Esto resulta entendible, en la medida que el interventor, como responsable de administrar el contrato, debía analizar las particularidades de la ejecución y con base en ello fijar, entre otras, la forma de vinculación del personal requerido.

El contrato se limitó a señalar que el valor del mismo incluía todos los costos directos e indirectos del contratista consignados en su propuesta (parágrafo primero de la cláusula quinta, [...]) y que debía acreditar su afiliación y pagos parafiscales, como requisito para los desembolsos respectivos, pero sin precisar que se tratara de los de sus miembros o de su personal [...].

En suma, no se derivaba la imposición para el contratista de vincular a su personal a través de contratos laborales y, por ende, queda sin sustento el incumplimiento endilgado por la primera instancia.

(...) En los anteriores términos, la Sala concluye que no hubo incumplimiento del contratista, sin que se pueda ir más allá, como quiera que el único apelante se limitó a cuestionar dicho aspecto, sin que la parte interesada, el Departamento, solicitara revisar la decisión del a quo de no condenar en perjuicios al contratista.

(...) En consecuencia, este cargo de la apelación está llamado a prosperar y, por lo tanto, se revocará el numeral primero de la sentencia de primera instancia.

FORMA DE PAGO – propuesta incluía costos por personal y costos directos – Posturas del Consejo de Estado – Pago de interventoría a la

ejecución del pago vigilado – Dependerá de lo pactado en el contrato – Factor de avance de obra no estaba acordado en el contrato

Sobre el particular, precisa recordar que el a quo consideró que debía pagarse de conformidad con el avance de los proyectos objeto de supervisión.

Vale recordar que aquí el contratista presentó una propuesta en donde incluía el costo por personal y los costos directos, guarismos con base en los cuales se obtenía el precio total de la interventoría. En el contrato se pactó que la forma de pago del 90%, en actas parciales, estaría sujeta “al avance de las obras previa amortización del anticipo”.

Frente a este tipo de acuerdo, la Sala ha tenido posiciones encontradas [...] En efecto, en una primera oportunidad se dijo que se podía condicionar el pago de la interventoría a la ejecución del contrato vigilado, pero no en un 100%. En esta oportunidad, hubo un salvamento de voto que consideró improcedente dicho condicionamiento, como quiera que al consultor debía pagársele lo efectivamente cumplido. También se ha precisado que dependerá de la forma de pago pactada y de la asunción por parte de la interventoría de un condicionamiento en tal sentido. Por su parte, la Subsección B ha admitido con limitantes este tipo de cláusulas, pero en una aclaración de voto se dejó sentada la procedibilidad absoluta de las mismas, en tanto se trataba de una condición causal, permitida por el ordenamiento civil

De la oferta del contratista [...] se desprende que en la forma de pago no se determinó que el avance de las obras fuera un ítem para el cálculo del precio; por el contrario, un análisis integral de los documentos precontractuales, así como de lo estipulado, no aparece evidente que dicho guarismo fuera un elemento estructurante del costo final del contrato. Efectivamente, el precio se fijó con base en el personal más los costos directos por un total de \$1.423.175.803, a los cuales tendría derecho el contratista de ejecutar la totalidad de las labores a las cuales se comprometió, sin que el avance de las obras, se insiste, fuera un factor aceptado dentro de dicha fórmula, aunque sí una condición para ejecutar la forma de pago.

En esta oportunidad, la propuesta del actor, que fue aceptada e incorporada en el contrato, se cobró un valor total, sin que en ningún momento quedara incorporada la ejecución de las obras como un elemento que impactara en dicha cuantificación.

(...) En todo caso, de acuerdo con el dictamen pericial, los valores ejecutados efectivamente por el contratista corresponden a la suma de \$808.043.640,83 (...), cifra que no fue cuestionada en primera instancia ni en la apelación por su parte, en el informe ejecutivo de marzo de 2015 del contrato n.º 909 se consignó que lo desembolsado al contratista fue la suma de \$1.146.663.580 (...) En esos términos, bien hizo el a quo al ordenar que el consorcio I.E. restituyera al Departamento la suma de \$338.619.939, como quiera que este valor corresponde a lo no ejecutado por el contratista.



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

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 85001-23-33-001-2015-00319-00 ACUMULADO¹ (61245)

Actor: DEPARTAMENTO DE CASANARE

Demandado: CONSORCIO I.E. 2011² Y OTRA

Asunto: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: La fundamentación del recurso de apelación. El factor multiplicador como fórmula para calcular los gastos de una interventoría. El pago de parafiscales como requisito para el pago del precio pactado.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 9 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se decidió (fls. 2851 rev. y 2852, c. ppal, 2ª instancia):

PRIMERO: DECLARAR que el Consorcio IE incumplió el contrato 909 de 2011, de conformidad con lo señalado en la parte motiva.

SEGUNDO: LIQUIDAR el contrato referido en la forma indicada en la parte considerativa.

Por lo tanto, el Consorcio IE 2011 DEBERÁ reintegrar al departamento de Casanare la suma de \$338.619.939, más la indexación e intereses moratorios establecidos en el artículo 4º, numeral 8º, inciso final de la Ley 80 de 1993.

A partir de la ejecutoria de esta sentencia, dicha suma devengará intereses moratorios acorde con las previsiones del inciso tercero del artículo 192 del CPACA.

TERCERO: NO CONDENAR en costas.

CUARTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

¹ En la audiencia inicial realizada dentro del proceso n.º 85001233300020160003800, el magistrado sustanciador de primera instancia ordenó “la acumulación de los procesos radicados con los números 85001233300120150031900 y 5001233300020160003800” (fls. 405 y rev., c. ppal, Tomo II, exp. 2016-00038).

² Integrado por las sociedades 2C Ingenieros S.A. y Invermohoes S.A.S., que fueron vinculadas al proceso.



QUINTO: ORDENAR remitir copia de este fallo, sin esperar ejecutoria, a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación y a la Contraloría General de la República y Departamental del Casanare, a fin de que si no lo han hecho, adelanten las investigaciones pertinentes, de conformidad con lo señalado en la motivación.

SEXTO: Ejecutoriada la presente providencia, ORDENAR devolver al interesado el remanente de la suma que se ordenó cancelar para gastos ordinarios del proceso si la hubiere; dejar constancias a que haya lugar y archivar el expediente.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Las controversias planteadas se originan en el marco del contrato de interventoría n.º 909 del 9 de agosto de 2011, suscrito entre el departamento de Casanare, como contratante, y el consorcio I.E., en su condición de contratista, el cual tenía por objeto el seguimiento técnico del contrato de interventoría n.º 150 de 2011, que a su vez tenía por finalidad velar por la ejecución de los proyectos autorizados mediante la Ordenanza n.º 007 del 6 de septiembre de 2010 de la Asamblea Departamental de Casanare, para la construcción y mejoramiento de la infraestructura educativa.

El expediente consta de dos procesos acumulados. Uno (2015-00319), en el que la parte actora es el departamento de Casanare y demandó que se declare el incumplimiento de su contratista, el consorcio I.E. 2011, toda vez que contrató el personal por orden de prestación de servicio, cuando lo pactado fue por contrato laboral. Además, solicitó la reducción del total pagado al contratista, el valor de lo realmente ejecutado en los proyectos objeto de vigilancia, toda vez que así fue pactado el precio. También deprecó que, sobre el dinero no ejecutado, se reconocieran los rendimientos financieros generados. Finalmente, pidió la liquidación judicial del contrato.

Otro (2016-00038), en el que el Consorcio I.E. 2011 pidió declarar el incumplimiento del departamento de Casanare por pagos adeudados. Igualmente, solicitó los costos por mayor permanencia. Asimismo, el reconocimiento de los perjuicios morales por la exposición mediática generada alrededor de este negocio jurídico, así como la pérdida de oportunidad por no poder consignar la experiencia del contrato en estudio en el Registro Único de Proponentes y la imposibilidad de participar en otros procesos de selección. Al igual que en el otro proceso, la liquidación judicial también fue una de las pretensiones.



II. ANTECEDENTES

En este acápite se resumirán las demandas, las contestaciones, el fallo de primera instancia, el recurso de apelación y su trámite en esta instancia.

A. La demanda del expediente n.º 2015-00319

1. El 12 de noviembre de 2015 (fl. 18, c. 12), el departamento de Casanare, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, demandó a los integrantes del consorcio I.E. 2011 y a la Aseguradora Solidaria de Colombia, para lo cual solicitó (fl. 13, c. ppal, c. 12):

PRIMERA: Se declare la liquidación en sede judicial del contrato de consultoría contrato de consultoría (sic) n.º 909 de 9 de agosto de 2011, suscrito entre el departamento de Casanare y el Consorcio IE 2011, representado legalmente por CARLOS ANDRÉS LÓPEZ RAMÍREZ, NIT: 900.453.802-9, conformado por 2C INGENIEROS S.A. con un 50%, e INVERMOHES S.C.S. con el otro 50%, por un valor de \$1.403.247.360,00, y cuyo objeto consistía en "... Supervisión al contrato de consultoría cuyo objeto es: Interventoría técnica, financiera y administrativa a la construcción y mejoramiento de la infraestructura educativa departamental derivados de la Ordenanza 007 de 2010, ubicados en los municipios de Aguazul, Chameza, San Luis de Palenque, Orocué, Trinidad, Nunchía, Paz de Ariporo, Pore, Tamara, Yopal, Villanueva del departamento de Casanare".

SEGUNDA: Que se declare el incumplimiento de la parte convocada, en la vinculación del personal que actuaron durante la ejecución del contrato de consultoría n.º 909 de 9 de agosto de 2011, suscrito entre el Departamento de Casanare y el Consorcio IE 2011, y por el porcentaje de avances de ejecución de los contratos derivados (69.40%), ajustado del contrato de consultoría.

TERCERA: Que como consecuencia de lo anterior se ordene a la parte convocada Consorcio IE 2011, reintegrar al DEPARTAMENTO DE CASANARE la suma de TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$347.475.989,19), por concepto de dineros pagados y no ejecutados.

CUARTA: Se declare que la parte convocada debe reintegrar al DEPARTAMENTO DE CASANARE, los rendimientos financieros que se generaron con los recursos no ejecutados del contrato de consultoría n.º 909 de 2011.

QUINTA: Se reconozca que la parte convocada, debe reintegrar al DEPARTAMENTO DE CASANARE, dicha suma debidamente indexada desde la fecha del vencimiento del plazo.

2. En los hechos (fls. 7 a 13, c. 12), se narró que el 9 de agosto de 2011, la actora y el consorcio I.E. 2011 celebraron el contrato n.º 909 para el seguimiento técnico del contrato n.º 150 de 2011, que tenía como objeto la interventoría técnica, financiera



y administrativa a la construcción y mejoramiento de la infraestructura educativa departamental de los proyectos derivados de la Ordenanza n.º 007 de 2010.

2.1. En el contrato n.º 909 se acordó un plazo de 12 meses contados desde el acta de inicio, prorrogado en dos oportunidades, razón por la cual se extendió hasta el 15 de abril de 2013; también se fijó un precio estimado en la suma de \$1.403.247.360, equivalente al 2% de las obras proyectadas y cuya forma de pago se sujetó al avance y ejecución presupuestal de las obras contratadas.

2.2. Aunque la Ordenanza n.º 07 de 2010 estimó 33 proyectos, tan sólo se contrataron 21 de ellos, razón por la cual el valor del contrato se ajustó correlativamente.

2.3. Los contratos de obra derivados de la referida Ordenanza se ejecutaron en un total del 69.40%.

2.4. El pago al contratista fue por la suma de \$1.146.663.580,35. Teniendo en cuenta que el cumplimiento de los contratos de obra se limitó al 70% (sic) (fl. 12, c. ppal, 1ª instancia), se debió reintegrar a la actora \$347.476.989,19.

2.5. Además, se evidenció el incumplimiento de la parte demandada por la forma en que vinculó su personal, toda vez que lo hizo a través de contratos de prestación de servicios, cuando según lo consignado en el numeral 4º, acápite de Soporte Técnico y Económico, de los estudios previos, y el numeral 2.9 del pliego de condiciones, imponía que se hiciera por contrato laboral.

2.6. También hubo irregularidades como la contratación de alquiler de vehículos y una oficina, sin mayores precisiones.

2.7. Ante la renuencia del contratista para comparecer a la liquidación del contrato, se optó por demandar.

B. La contestación de la demanda expediente n.º 2015-00319

3. Los miembros del consorcio I.E. (fls. 140 a 164, c. 12) manifestaron que, en la cláusula quinta, el precio se pactó en la suma de \$1.403.247.360, valor que correspondía a la oferta presentada en la etapa precontractual, que fue aprobada



por el Departamento y que hacía parte del contrato. No se acordó otro condicionamiento ni se modificó dicha estipulación para atarla al avance de las obras.

3.1. Por el contrario, la cláusula sexta estableció que la forma de pago de dicho precio sería a través de un anticipo del 50%. Igualmente, que el 90% se cancelaría a través de actas parciales, según el avance de la obra y previa amortización del anticipo, y el 10% restante, una vez suscritas el acta de terminación y liquidación, pero sin que ello desconociera la estructuración económica original del contratista que giró alrededor de los costos directos e indirectos propios de este tipo de servicios.

3.2. Adujeron que las cláusulas del contrato no condicionaron el pago al avance de las obras, puesto que la estimación económica de la interventoría consignada en los estudios previos y reflejada en la apropiación presupuestal por \$1.403.247.360, que fue el valor por el que se celebró el contrato, dan cuenta de lo contrario, esto es, que dicho monto sería el pago por los servicios llevados a cabo. Además, lo natural era que a los contratistas constructores se les supeditara sus desembolsos al avance efectivo de la obra, pero no así al interventor, quien pagó todos los impuestos y obligaciones tributarias con base en el total de la referida suma.

3.3. Afirmaron que el porcentaje de ejecución fue del 73.2% y que no fue mayor por falta de gestiones del Departamento encaminadas a conminar y sancionar a los incumplidos.

3.4. El interventor tenía la autonomía para determinar el tipo de vinculación de las personas de su equipo, tal como lo validó el Departamento a lo largo de la ejecución al hacer los desembolsos de las correspondientes actas parciales.

3.5. Sostuvieron que los valores por vehículos corresponden a la oferta presentada en la etapa precontractual. Frente a los valores por una oficina, manifestaron que desconocían sobre la existencia de la misma y no tenían ningún vínculo con la dirección referida.

3.6. Desmintieron que se los hubiera citado para liquidar el contrato, sino que ellos dirigieron unas comunicaciones a la demandada para el efecto, pero su respuesta y oferta para finiquitar las cuentas eran inaceptables.



3.7. Propusieron como excepciones, (i) la falta de causa para pedir, comoquiera que cumplió a cabalidad con el contrato; (ii) su buena fe, toda vez que se atemperó a lo contratado e, incluso, llegó más allá requiriendo a los contratistas vigilados respecto de sus posibles incumplimientos; (iii) la inexistencia de la obligación de devolver saldos, en tanto, además de cumplir, lo hizo por mayor tiempo del requerido, hasta el punto de configurarse una mayor permanencia, y (iv) la mala fe de la contratante, si se tiene en cuenta la abstención injustificada del Departamento de prorrogar el contrato y de mantener en vilo al contratista, incluso más allá del plazo máximo, así como la omisión de pagar los saldos pendientes.

4. La Aseguradora Solidaria de Colombia (fls. 2478 a 2482, c. 5) alegó su falta de legitimación en la causa, comoquiera que no hay contrato de seguro con el Departamento demandado. Refirió que, una vez revisados sus archivos no se encontró ninguna póliza que amparara el contrato en cuestión. Con base en lo anterior, también propuso a excepción de fondo de inexistencia de la obligación. Solicitó condenar en costas a la parte demandante por vincularla a un pleito sin ningún sustento jurídico.

C. La demanda del expediente n.º 2016-00038

5. El 16 de diciembre de 2016 (fl. 35 rev., c. 14), los miembros del consorcio I.E. 2011³ presentaron demanda de controversias contractuales en contra del departamento de Casanare, a través de apoderado judicial y formularon las siguientes pretensiones (fl. 22, c. 14):

1. Solicitó e invito por esta vía a la demandada Gobernación del Casanare cancele a la demandante Consorcio IE de manera real y efectiva la suma de QUINIENTOS TRECE MILLONES CIENTO SESENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS (\$513.167.559) que corresponde al valor adeudado del contrato n.º 909 de 2011, previa amortización del anticipo por valor de \$256.583.779,50, valor que debe ser indexado a la fecha que el juez emita la sentencia respectiva.

2. Se declare que la Gobernación del Casanare, representada por el señor Gobernador o quien haga sus veces, es administrativamente responsable del incumplimiento del contrato de supervisión n.º 909 de 2011.

3. Consecuente con lo anterior se cancela la suma MIL TREINTA MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$1.030.944.597,33), que corresponde a los costos fijos derivados de la mayor permanencia comprendida en el periodo de la primera prórroga, es decir 16 de agosto de 2012 hasta el 7 de mayo de 2013 y el periodo

³ Poderes otorgados por los representantes legales de las sociedades 2C Ingenieros S.A. y Invermohoes S.A.S., obrantes a folios 36 a 41, c ppal, 1ª instancia.



transcurrido en la etapa de liquidación, valor que debe ser indexado a la fecha que el juez emita la respectiva sentencia condenatoria.

4. Se declare la liquidación en sede judicial del contrato 909 de 2011 suscrito entre mi poderdante y la demandada.

5. Reconocer los perjuicios morales, que bajo juramento estimatorio, el demandante estima en la suma de dos mil gramos oro, al precio que tenga el gramo oro en el Banco de la República, ya que la demandante se ha expuesto como persona jurídica al descrito y merma negocial.

6. Reconocer los perjuicios, correspondientes a la pérdida de oportunidad derivada de la imposibilidad de acreditar como experiencia de los integrantes del consorcio, en su Registro Único de Proponentes, la experiencia derivada de la cabal ejecución del contrato 909 de 2011 y la consecuente imposibilidad de participar en diferentes procesos de contratación aportando tal experiencia.

6. En los hechos (fls. 3 a 21, c. 14), además de las particularidades para celebración del respectivo contrato y la descripción de algunas de sus cláusulas, en similares términos a los ya expuestos, se precisó que el 17 de agosto de 2011 se dio inicio al contrato n.º 909 de 2011 y que desde noviembre y diciembre de 2011, la interventoría advirtió al Departamento sobre los incumplimientos de los contratistas de obra, sin ninguna respuesta o acción.

6.1. Ante tal panorama, el 10 de abril de 2012, los aquí actores tomaron la iniciativa de llamar a descargos a los constructores involucrados y siempre estuvieron atentos y vigilantes al cumplimiento de lo pactado y del trámite de liquidación, el cual no se pudo llevar a cabo por la falta de disposición del demandado.

6.2. Relataron que el acta parcial n.º 3, radicada ante la demandada el 11 de abril de 2013, mediante oficio n.º RL-IE-909-2011-222, por valor de \$138.781.163, aún no se ha cancelado. Igualmente, que se le adeuda el saldo que quedó supeditado a la liquidación del contrato.

6.3. El 6 de marzo de 2013, antes del vencimiento del último plazo contractual, el contratista actor solicitó una tercera prórroga, comoquiera que persistían las razones que justificaron las dos primeras, pero a pesar de las múltiples insistencias para formalizarla, el demandado, a través de sus funcionarios, de forma verbal, informó que se encontraba lista para firmas y que se debía continuar con la interventoría y así se procedió.

6.4. El 7 de mayo de 2013, el demandado, por intermedio de su Secretaría de Educación, le comunicó al contratista sobre la terminación del acuerdo por



vencimiento del plazo contractual, con las consecuencias negativas que ello significó.

6.5. Las extensiones temporales del contrato, esto es, las prórrogas y los servicios prestados hasta que se informó de la terminación unilateral, generaron mayores costos para el contratista que aquí se reclaman.

6.6. Además, la Tesorería departamental ofició a la actora para informarle que es deudora morosa del Estado y que será reportada al boletín publicado por la Contraloría General de la República, debido a que no ha legalizado los dineros entregados a título de anticipo; sin embargo, el supervisor del contrato certificó todo lo contrario. Esta situación ha generado impactos negativos al buen nombre y reputación comercial de las sociedades integrantes del consorcio I.E. 2011.

6.7. Sin liquidación ni acuerdo conciliatorio sobre el asunto, la parte actora decidió presentar la demanda en estudio.

D. La contestación de la demanda expediente n.º 2016-00038

7. El departamento de Casanare (fls. 384 a 394, c. 13) insistió en los argumentos de su demanda, según los cuales se debía calcular el precio con base en el porcentaje de ejecución real de los contratos de obra vigilados, que fue del 69.40%, proporción en la cual se debía reajustar lo pagado al interventor.

7.1. Sostuvo que el personal debía ser vinculado por contrato laboral, como se impuso en los estudios previos y en el pliego de condiciones, pero se hizo a través de contratos de prestación de servicios. También se imputaron gastos que no estaban contemplados contractualmente, como el alquiler de vehículos y una oficina.

7.2. Afirmó que los sobrecostos por mayor permanencia eran improcedentes, puesto que en las prórrogas se mantuvieron las condiciones económicas inalteradas y, además, tampoco se dejaron las salvedades correspondientes.

7.3. Propuso como excepción previa la de pleito pendiente entre las partes, es decir, el expediente n.º 2015-00319. Preciso que la razón para no liquidar unilateralmente



fue la renuncia del contratista para comparecer al trámite respectivo y su decisión de demandar ante esta jurisdicción.

E. La sentencia de primera instancia⁴

8. En la sentencia del 9 de noviembre de 2017 (fls. 2783 a 3852, c. ppal, 2ª instancia), el Tribunal *a quo*, después de hacer una relación *in extenso* de las pruebas aportadas y frente al supuesto incumplimiento por parte del Departamento por no aprobar la 3ª prórroga solicitada por el consorcio I.E. 2011, sostuvo que no hay ninguna norma legal o contractual que impusiera su aceptación. Precisó que si bien en el pliego se consignó que esta iría hasta la terminación del contrato vigilado, el texto del contrato y sus prórrogas, que fueron firmadas de mutuo acuerdo y libremente, determinaron un plazo cerrado, el cual, al cumplirse, daba lugar a la finalización del acuerdo. Por lo tanto, concluyó que no hubo incumplimiento de la entidad territorial.

8.1. Desestimó la pretensión del consorcio I.E. 2011 encaminada a que se responsabilizara al Departamento por la confianza que sus funcionarios le generaron sobre la aprobación de la última prórroga y las órdenes que le impartieron para que continuara con la ejecución, aun sin contrato. Para el efecto, sostuvo que se trataba de alguien experto en este tipo de contratación y, por consiguiente, conocía que la extensión del plazo era una mera expectativa y, además, que el único que podía variar las condiciones del contrato o de su ejecución era el representante legal de la entidad estatal.

8.2. Frente a la falta de pago del acta parcial n.º 3, precisó que la misma fue presentada el 11 de abril de 2013. El 15 siguiente, el Departamento requirió al contratista para que precisara algunos aspectos, sin que éste hubiera procedido de conformidad. En consecuencia, afirmó que no hubo silencio administrativo ni incumplimiento. También apoyó tal conclusión en el estudio técnico realizado por la ingeniera Ruth Emilce Clavijo, asesora externa del Departamento, quien reiteró las inconsistencias del referido documento, incluso, como testigo dentro del presente proceso.

8.3. En relación con la omisión del Departamento de tomar las medidas necesarias, ante los incumplimientos de la interventoría advertidos por el consorcio IE 2011,

⁴ En las alegaciones finales de primera instancia las partes reiteraron los argumentos de sus intervenciones, con base en las pruebas aportadas (fls. 2763 a 2780, c. 1).



sostuvo que se trataba de un deber legal de la entidad estatal, pero no así contractual. Por consiguiente, no se configuró incumplimiento, pero sí posibles irregularidades de tipo administrativo, fiscal y penal. Por lo tanto, ordenó compulsar copias a los órganos de control competentes.

8.4. Con base en el dictamen pericial, los testimonios obrantes de los contratista del consorcio IE 2011 y las documentales allegadas por Colpensiones, Porvenir, Confacasanare y Coomeva, tuvo por probado el incumplimiento imputado al contratista por parte del Departamento, en lo relativo a la omisión de vincular a su personal de apoyo a través de contratos laborales y, por consiguiente, del pago de las correspondientes prestaciones sociales. Finalmente, señaló que tanto *“en el pliego de condiciones, como en la oferta presentada por el Consorcio, como en el contrato 909 de 2011, los costos parafiscales sirvieron como factor multiplicador para la fijación del valor del contrato”*.

8.5. Descartó los incumplimientos por los gastos en vehículos y una oficina, comoquiera que en la demandada no se precisó en qué consistían. Además, los rubros asignados en el contrato para el efecto no fueron superados.

8.6. En la liquidación del contrato, concluyó el incumplimiento del contratista, consorcio I.E. 2011, pero sin condena, toda vez que lo único acreditado fue la estimación del perito de lo ejecutado por \$808'043.640,83, suma que no fue objetada. Consideró procedente la devolución de lo no ejecutado en los proyectos de obra. En consecuencia, en línea con las conclusiones del perito sobre el particular, concluyó que, de lo desembolsado al contratista, sólo se le debían reconocer el 69.40%, que fue la ejecución efectiva y, por consiguiente, se debía reintegrar al Departamento la suma de \$338'619.939.

F. El recurso de apelación⁵

9. Los miembros del consorcio I.E. 2011 (fls. 2858 a 2872, c. ppal, 2ª instancia) insistieron en que debía pagárseles de conformidad con lo que ofertaron en la etapa precontractual y a la naturaleza sinalagmática del contrato celebrado. Además, que

⁵ El recurso de apelación fue presentado el 28 de noviembre de 2017 y concedido mediante auto del 6 de diciembre siguiente, providencia en la que se aclaró que no se llevó a cabo la diligencia de conciliación, porque el fallo no fue condenatorio, sino que *“simplemente se declaró el incumplimiento del contrato por parte del consorcio IE 2011 y como consecuencia de ello se procedió a hacer la liquidación judicial del mismo”* (fls. 2858 y 2877, c. ppal, 2ª instancia).



fue el Departamento el que no llevó a cabo todos los proyectos de la Ordenanza n.º 007 de 2010 ni tampoco requirió y sancionó a los contratistas incumplidos, tal como oportunamente le advirtió la apelante. Estas irregularidades impactaron los tiempos de toda la actividad contractual y conllevaron a que la interventoría celebrada con el consorcio I.E. 2011 se prorrogara, sin que las partes modificaran la forma de pago inicial y, por ende, esta debía honrarse plenamente, sin descuentos, incluso, en el marco de las extensiones temporales acordadas.

9.1. El consorcio actor cumplió con sus obligaciones plenamente, tal como dan cuenta los más de 20 informes mensuales presentados. El pago de las actas parciales n.ºs 1 y 2 por parte del Departamento, para lo cual debía revisar toda la información pertinente, entre ellas, el pago de los parafiscales, da cuenta del cumplimiento de esta obligación. Además, tenía autonomía para escoger la modalidad de vinculación de las personas que le colaboraban, en los términos de las cláusulas octava y décima primera de la interventoría en estudio. En todo caso, nunca se le advirtió durante la ejecución sobre un incumplimiento de los anteriores componentes; por el contrario, se le pagaron las actas referidas.

9.2. Reiteraron que se les deben reconocer los gastos en que incurrieron como consecuencia de las prórrogas, las cuales dieron lugar a mayores esfuerzos económicos. Tampoco la entidad hizo lo de su cargo para otorgar una última prórroga. Así, por los costos directos e indirectos generados en tal periodo, solicitaron el reconocimiento de \$1.030'944.597,33, según tabla anexa a su escrito de apelación (fl. 2868, c. ppal, 2ª instancia).

9.3. Adicionalmente, pidieron el pago del acta n.º 3 que no fue cancelada, así como del saldo del valor total del contrato, sin la reducción del porcentaje de ejecución de los proyectos, comoquiera que no hacía parte de lo pactado, por un total de \$513'167.559.

G. Trámite en segunda instancia

10. El 13 de julio de 2018, esta Corporación admitió la apelación (fl. 2883, c. ppal, 2ª instancia). Una vez se corrió traslado para alegar de conclusión (fl. 2887, c. ppal, 2ª instancia), las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.



III. CONSIDERACIONES

En este punto, se determinarán los presupuestos procesales y el estudio de los cargos de la apelación.

H. Jurisdicción, competencia y acción procedente

11. Atendiendo a la naturaleza pública del departamento de Casanare, la presente controversia es de conocimiento de esta jurisdicción, tal como lo dispone el artículo 104 del CPACA.

12. Esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia, en atención a su naturaleza y cuantía⁶, según el artículo 150 *ejusdem*.

13. El medio de control de controversias contractuales, que fue el utilizado por las partes, es el procedente para solucionar las diferencias en el marco de un contrato estatal, como lo es el que está bajo estudio.

I. Legitimación en la causa

14. Las partes están legitimadas, comoquiera que son los sujetos de la relación contractual que genera las controversias puestas en conocimiento.

J. Oportunidad de la demanda

15. Teniendo en cuenta que el contrato de interventoría n.º 909 del 9 de agosto de 2011 finalizó el 15 de abril de 2013 y que dicho contrato es de los que está sujeto a liquidación, las partes tenían para el efecto hasta el 17 de octubre siguiente para efectuarla⁷. Desde el día siguiente, tenían dos años más para acudir a esta jurisdicción, es decir, hasta el 18 octubre de 2015.

⁶ La cuantía de la demanda del Departamento se estimó en \$347.475.989,19, por concepto de los dineros pagados y no ejecutados, mientras que la del consorcio I.E. 2011 fue por \$1.287'528.376,83, por los valores no pagados y la mayor permanencia (fls.17, c. 12, 1ª instancia, exp. 2015-00319 y 28, c. 14, 1ª instancia, exp. 2016-00038).

⁷ Se toman aquí los términos convencionales y para la liquidación unilateral, en atención a que se trataba de un contrato sometido a la Ley 80 de 1993, que se extendía en el tiempo y, por lo tanto, liquidable, tal como lo confirma su cláusula décima octava (fl. 52, c. 12).



16. El Departamento presentó solicitud de conciliación el 4 de septiembre de 2015 y el 4 noviembre siguiente se declaró fallida (fls. 122 y 123, c. 14). Por lo tanto, la demanda presentada el 12 de noviembre de 2015, fue oportuna.

17. El consorcio I.E. 2011 hizo lo propio, es decir, presentó solicitud de conciliación, en las mismas fechas arriba referidas (fls. 52 y 53, c. 14). Así las cosas, es claro que la demanda presentada el 16 de diciembre de 2015 lo fue también en tiempo.

K. La naturaleza del contrato en estudio

18. Revisados los antecedentes, incluidos los estudios previos, se tiene que el contrato n.º 909 de 2011, aquí en estudio, tenía como objeto “realizar la supervisión” al contrato n.º 150 del 8 de febrero de 2011, el que a su vez tenía por finalidad realizar la interventoría técnica, financiera y administrativa de la construcción y mejoramiento de la infraestructura educativa departamental.

19. En la cláusula segunda del contrato 909 se consignó (fls. 48 y 49, c. 12):

ACTIVIDADES: A) Acatar lo dispuesto en la resolución departamental 256 del 17 de mayo de 2004, por el (sic) cual se adopta en el Departamento de Casanare el manual de interventoría en especial en cuanto a 1. Asegurar la calidad del objeto contratado, mediante una acción proactiva. 2. Asegurar el cumplimiento de las metas contractuales, logrando que se ejecuten dentro (sic) los presupuestos de tiempo, inversión y calidad. Si por acción de causas externas e imprevistas, se imposibilita el cumplimiento de este propósito se debe proceder a corregir con oportunidad tales eventos, minimizando sus efecto en las metas. 3. Asegurar la juridicidad del contrato, garantizando el cumplimiento por las partes de todas las exigencias de índole legal, reglamentaria y contractual. 4. Supervisar porque la interventoría exija el cumplimiento de los compromisos contractuales técnicos y tareas pactadas al contratista. 5. Supervisar que el interventor ejerza el contrato sobre precios, plazos, calidad, cantidades y avance de obra. 6. Verificar que el contratista constructor utilice los materiales con las especificaciones y certificaciones de acuerdo con los estándares de calidad. 7. Velar porque la interventoría realice el seguimiento administrativo y financiero de los contratos, convenios, uniones temporales, entre otros, utilizando para ello la información suministrada en forma oportuna y periódica por el constructor. 8. Estudiar, recomendar y presentar por escrito los cambios sustanciales en los contratos que se estimen necesarios para lograr los objetivos contractuales, previa solicitud debidamente justificada y aprobada por la interventoría y el contratista. 9. Revisar las recomendaciones efectuadas por la interventoría referente a los precios unitarios, obras adicionales y en general aquellos aspectos que general (sic) mayor valor en los contratos y conceptuar sobre los mismos, con el fin de decidir sobre su aprobación o negación. 10. Verificar que se cumpla el cronograma de las reuniones programadas por la interventoría. 11. Gestionar ante la oficina jurídica las solicitudes del interventor respecto de sanciones o multas aplicables al contratista. 12. Verificar la calidad de los informes presentados por la interventoría que estén acordes con cada una de las actividades ejecutadas por el contratista de conformidad con el plan de manejo ambiental, cumplimiento los lineamientos ambientales y demás supervisando los requisitos ambientales. 13.



Verificar que la interventoría exija al contratista los soportes de disposición de escombros. 14. Verificar que la interventoría exija al contratista soportes de afiliación y pagos al sistema de seguridad social. 15. Verificar que la interventoría suscriba conjuntamente con el constructor las actas correspondientes al desarrollo del contrato, revisar los informes y documentos presentados. 16. Supervisión técnica, administrativa y financiera a los demás contratos y convenios que se le asignen. 17. Todas aquellas actividades que se le sean asignadas por la Gobernación y que no sean contrarias a la naturaleza del contrato.

20. De conformidad con lo expuesto, algunas actividades dan a entender de que se realizó indirectamente la supervisión del contrato de interventoría n.º 150 de 2011; sin embargo, otras también permiten interpretar que hubo un apoyo a la supervisión, la cual, en la cláusula décima séptima del acuerdo en mención, se acordó así (fl. 61, c. 12):

INTERVENTORÍA Y/O SUPERVISIÓN: La designación de la supervisión estará a cargo del Secretario de Educación o por quien él designe, de conformidad con el Decreto departamental 511 del 26 de junio de 2008; la cual estará sometida a lo dispuesto en el manual de interventoría adoptado por la Gobernación de Casanare, mediante la resolución n.º 0256 de 2004 o el acto que la modifique o sustituya.

21. En el informe ejecutivo del contrato n.º 909 de 2011, de marzo de 2015, suscrito por el supervisor de este último acuerdo, el director de Cobertura Educativa y la secretaria de Educación, con el fin de llevar a cabo la liquidación, se dejó constancia de la siguiente actividad, en la que se pone en evidencia el carácter de apoyo de la misma (fls. 105 y 106, c. 12):

c) Asegurar la juridicidad del contrato, garantizando el cumplimiento por las partes de todas las exigencias de índole legal reglamentaria y contractual”.

La supervisión hizo requerimientos preventivos al contratista de la interventoría (...) [se relacionan oficios]

RL-IE-909-2011-004 del 18 de enero de 2012, dirigido a la Secretaría de Educación solicitando comité técnico urgente para tratar incumplimiento de inversión del anticipo, mala calidad y no cumplimiento de metas.

DP-IE-909-2012-080 de 02 de marzo de 2012, concepto sobre incumplimiento contrato de interventoría n.º 150 de 2011.

Por lo anterior descrito la oficina Asesora Jurídica del Departamento de Casanare, adelantó proceso por presunto incumplimiento del contrato de consultoría n.º 150 de 200 (sic), mediante resolución n. 008 de 16 de noviembre de 2012 se aplica sanción; posteriormente es derogada mediante resolución n.º 008 del 5 de junio de 2013. (...)

j) Gestionar ante la oficina jurídica las solicitudes del interventor respecto de sanciones y multas aplicables al contratista”.

En los informes de supervisión se evidencia que se reportó, (sic) a la Oficina Jurídica del Departamento de Casanare, por presunto incumplimiento en el contrato de obra pública n.º 320 de 2011.



22. Lo anterior da cuenta de que se hicieron labores de apoyo para que las dependencias del Departamento cumplieran con sus funciones. Inclusive, ante el incumplimiento, el consorcio I.E. 2011 se limitó a sugerir a la entidad territorial la conformación del comité técnico para determinar las acciones que se debían llevar a cabo.

23. Igualmente, los informes mensuales del consorcio I.E. 2011 van dirigidos a la Secretaría de Educación de Casanare. En el informe mensual n.º 15 del contrato n.º 909, de noviembre de 2012, se da cuenta de que el Director Técnico de Cobertura se desempeñó como supervisor del contrato n.º 150 y que en tal calidad firmó las actas de inicio y de anticipo (fl. 6146, c. 31), de lo cual se desprende que hubo una supervisión ejercida por el Departamento.

24. Asimismo, los pagos del contrato de interventoría n.º 150 de 2011 estaban a cargo del Departamento, así como la realización de los descuentos ordenados por la ley. La primera de tales obligaciones -vale aclarar-, con previo informe final y certificado de cumplimiento del supervisor o interventor, es decir, una labor de apoyo (cláusula tercera y su parágrafo primero, fl. 56, c. 12).

25. Además, en el contrato n.º 909 se pactó la caducidad del contrato y las cláusulas excepcionales reguladas en los artículos 14 a 17 de la Ley 80 de 1993 (cláusulas décima y décima segunda, fl. 59, c. 12), las cuales son prohibidas en los contratos de consultoría, pero potestativas en los contratos de prestación de servicios profesionales (artículo 14 de la Ley 80 de 1993).

26. Lo anterior pone de presente que hubo una supervisión por parte del Departamento. En esa medida, una lectura integral de los citados documentos, impone interpretar que el contrato en estudio fue un apoyo para dicha labor.

27. Dicha posibilidad está habilitada por el inciso 2º del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, aplicable al presente asunto⁸, que dispone que *“la entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”*. Es bajo esta naturaleza en la que debe entenderse lo celebrado y ejecutado por las partes. No se desconoce que el precio del contrato se muestra, en principio, desbordado para esta clase de contratos, pero el Decreto

⁸ El contrato 909 es del 9 de agosto de 2011, mientras que la Ley 1474 entró en vigencia con su publicación en el Diario Oficial 48128 del 12 de julio de 2011 (art. 135).



1737 de 1998 y sus normas modificatorias, que fijaron el límite en valor para esta tipología se limitaron al nivel nacional, toda vez que en su artículo 2º señaló que las entidades territoriales adoptarían medidas equivalentes. Dicha norma no fue aportada al proceso ni identificada, situación que impide corroborar este aspecto, tal como lo señala el artículo 167 del CPACA. En todo caso, sería una nulidad parcial del precio, que no afectaría en nada el resto del contrato y el balance económico de las restituciones mutuas sería similar al del cargo del reconocimiento del precio pactado sin descuentos, como se verá más adelante.

L. Los cargos de la apelación

28. El consorcio I.E. 2011 centró su alzada en cuatro puntos: (i) el cumplimiento del contrato frente a la vinculación del personal; (ii) el pago del acta parcial n.º 3; (iii) el pago de los sobrecostos generados por las prórrogas, y (iv) el reconocimiento del valor total del precio pactado, sin la reducción proporcional a la ejecución de los proyectos. En tal orden, la Sala procederá a resolverlos.

29. Sobre la necesidad de sustentación material de los reparos de la apelación, la Sala ha sido reiterativa en señalar que el *“recurso de apelación tiene por finalidad que el superior jerárquico revise la decisión de primer grado, por ser errática, o de romper o lesionar el ordenamiento jurídico, resulta imprescindible que el recurrente determine mediante los cargos planteados, los asuntos que deben ser resueltos ante el superior. De aquí que no basta con la simple interposición del recurso, ni resulta suficiente repetir un argumento desprovisto de motivos de disenso, toda vez que los planteamientos de la apelación son los que definen los temas objeto de control, de cara a los ejes centrales de la decisión judicial que es rebatida”*⁹¹⁰

30. Así, se tiene que respecto del pago del acta parcial n.º 3, la apelación se limitó a consignar, en un cuadro, que lo adeudado por este valor eran \$138.781.163 (fl. 2866, c. ppal, 2ª instancia), que pretendió fundar en los argumentos generales de que tenía derecho al pago completo. Al respecto, precisa recordar que el *a quo* desestimó esta pretensión, toda vez que el 15 de abril de 2013, el Departamento requirió al contratista para que precisara algunos aspectos respecto de la cuenta en estudio, sin que éste hubiera procedido de conformidad, lo que hacía

⁹ Cita original: El Consejo de Estado en casos similares se ha pronunciado en igual sentido, ver sentencias: (i) del 17 de marzo de 2010, radicación 2009-00045 (36838), (ii) del 9 de junio de 2010, radicación 1997-08775-01(19283), y (iii) del 14 de mayo de 2014, expediente 31469.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de febrero de 2025, exp. 70629, M.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ.



improcedente su reclamación. También apoyó tal conclusión en el estudio técnico realizado por la ingeniera Ruth Emilce Clavijo, asesora externa del Departamento, quien reiteró las inconsistencias del referido documento, incluso, como testigo dentro del presente proceso.

31. Como se observa, no hay un ataque directo en contra de las razones expresadas por la primera instancia y, por lo tanto, la Sala se abstendrá de realizar un estudio de fondo sobre este particular.

32. Ocurre lo mismo con el pago de los sobrecostos generados por las prórrogas. En efecto, en el recurso, además de las reiterativas razones generales para el pago integral, se señaló (fl. 2866, c. ppal, 2ª instancia):

En ese orden, es claro, que la mayor permanencia que afronto (sic) el contratista debe ser cancelada por la administración, dado que todas las actividades contractuales que implica esta gestión no se realizó (sic) con fines altruistas sino económicos. Cargas claras de esta gestión son los esfuerzos económicos por mantener al personal contractual propuesto durante el plazo de ejecución inicial y sus prórrogas e incluso en la etapa de liquidación, luego si la entidad contratante se benefició en todo momento de los servicios prestados por la supervisión a cargo del consorcio I.E., no sólo para el seguimiento técnico requerido en la ejecución y liquidación de los contratos, sino para hacerle seguimiento a la interventoría objeto del contrato n.º 150 de 2011, una vez culmino (sic) el plazo de la supervisión, por causas imputables a la propia administración, al no adelantar las gestiones propias para suscribir la 3 prórrogas (sic) del contrato de supervisión, los servicios prestados por el consorcio I.E. fueron ordenados recibidos (sic) por la Secretaría de Educación del Departamento de Casanare y están soportados tanto en los informes de supervisión como en las bitácoras de los contratos de obra y comités de obras que obran como prueba documental en el expediente.

33. El *a quo* para negar esta pretensión se limitó a señalar que las prórrogas fueron firmadas libremente y de mutuo acuerdo. Además, que el contratista debía conocer que la extensión de sus prestaciones no podía sobrepasar las prórrogas. También señaló: (i) que no existía obligación legal ni contractual de acceder a la solicitud de una nueva prórroga; (ii) que, tras las modificaciones acordadas por las partes, el plazo contractual adquirió un carácter fijo y dejó de depender de la duración de las obras de infraestructura educativa; (iii) que no se configuró confianza legítima sobre la aprobación de una nueva extensión del plazo; y (iv) que las omisiones del Departamento en la imposición de sanciones a los contratistas de obra no constituían un incumplimiento contractual frente al consorcio, sino, eventualmente, la infracción de un deber legal de carácter administrativo.



34. Como se observa, tampoco el apelante cuestionó estos razonamientos de la primera instancia. En efecto, se imponía cuestionar si del texto de las prórrogas n.ºs 1 y 2 se derivaba la conclusión del *a quo*, así como la obligación del contratista de conocer las extensiones temporales del contrato, pero nada de esto no fue cuestionado.

35. Frente al reconocimiento del valor total del precio pactado, sin la reducción proporcional a la ejecución de los proyectos, precisa recordar que el *a quo* consideró que debía pagarse de conformidad con el avance de los proyectos objeto de supervisión, puesto que así se pactó.

36. Vale recordar que aquí el contratista presentó una propuesta en donde incluía el costo por personal y los costos directos, guarismos con base en los cuales se obtenía el precio total de la interventoría. En el contrato se pactó que la forma de pago del 90%, en actas parciales, estaría sujeta *“al avance de las obras previa amortización del anticipo”* (fl. 50, c. 12, cláusula sexta). Fue esto último lo que generó la postura del Departamento y que confirmó el *a quo*, en tanto estimaron que sólo se debía reconocer al contratista lo efectivamente ejecutado en las obras vigiladas.

37. El apelante, bajo argumentaciones austeras, pero que sí revelan una contradicción frente a lo resuelto por el *a quo*, señaló que cumplió con lo pactado y que debía pagársele lo acordado sin ninguna deducción, comoquiera que así se desprendía de los documentos precontractuales y del contrato mismos.

38. En suma, la Sala se limitará a resolver sobre el cumplimiento del contrato frente a la vinculación del personal, así como el pago sin deducciones, que fueron los únicos cargos que cumplieron con el deber de sustentación, como se verá a continuación.

M. El cumplimiento del contrato frente a la vinculación del personal

39. Vale recordar que el *a quo*, con base en el dictamen pericial y los testimonios obrantes, así como las documentales aportadas, tuvo por probado el incumplimiento imputado al contratista por parte del Departamento, en lo relativo a la omisión de vincular a su personal de apoyo a través de contratos laborales y, por consiguiente, de las correspondientes prestaciones sociales.



40. En la alzada se adujo que el pago de las actas parciales n.ºs 1 y 2 daba cuenta del cumplimiento de los aportes parafiscales, toda vez que, entre otros aspectos, era parte de los requisitos que le correspondía verificar al supervisor del contrato. Además, sostuvo que tenía autonomía para elegir la forma de vinculación de su personal de apoyo. También echó de menos requerimientos sobre el cumplimiento de tal obligación.

41. En primer lugar, la Sala llama la atención sobre uno de los fundamentos del *a quo* para declarar el incumplimiento del consorcio I.E. 2011, comoquiera que para el efecto se valió de las conclusiones del dictamen pericial. En este último documento se consignó (fl. 6, c. 4):

Tanto la demandada como el demandante no cumplieron en su totalidad con lo pactado en el contrato 0909 de 9 de agosto de 2011.

El CONSORCIO IE 2011 no cumplió con el numeral 8 de la cláusula tercera “OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA” donde dice “El contratista deberá cumplir con todas las condiciones técnicas, jurídicas, económicas y comerciales presentadas en la propuesta”. En la propuesta económica que presentó relación del personal como empleados con salario y factor multiplicador garantizando así a los trabajadores el salario y las prestaciones económicas a que todo trabajador tiene derecho y como lo indica la resolución 062 del 26 de octubre de 2010 para contratos de consultoría y como la ley colombiana lo dispone. Se evidencia que en la contabilidad no registra ningún rubro correspondiente a gastos de personal, como son: sueldos, cesantías, primas, intereses a las cesantías, entre otros (Ver contrato en CTO909-2011 CONSORCIO-CD-TOMO 27 FOLIO 7627-7816 página 161).

El CONSORCIO IE 2011 no cumplió con el numeral 9 de la cláusula tercera “OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA” donde dice “El contratista deberá acreditar para el pago y liquidación del contrato, el cumplimiento de sus obligaciones y del aporte de sus empleados al sistema de salud, riesgos profesionales, pensiones y cajas de compensación familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando exista de acuerdo a los requerimientos de ley o por el representante legal, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 789 de 2002”. En los soportes entregado existen planillas de pago que corresponden a los consorciados y a los trabajadores como independientes pero no existe planillas a cargo del Consorcio IE 2011. Se evidencia que en su contabilidad no registra ningún rubro correspondiente a gastos por pago de seguridad social integral como son: aporte a EPS, aporte AFP, aporte ARL, aportes caja de compensación familiar, aportes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y aporte al Sena. (ver contrato en CTO909-2011CONSORCIO-CD. TOMO 27 FOLIO 7627 7816, página 161). (Ver anexo I).

42. Las anteriores conclusiones, aunque no fueron las únicas pruebas que sirvieron de apoyo al *a quo*, no pueden *per se* fundar un incumplimiento, comoquiera que dicha labor corresponde al juez del contrato.



43. Ahora, no puede desconocerse que aunque, se itera, dicha labor no le corresponde al perito, su trabajo sí arroja claridad sobre algunas cuestiones técnicas en la estimación del precio de la interventoría en estudio. En efecto, refirió que se utilizó un factor multiplicador para el cálculo del precio. Este concepto, generalmente utilizado en este tipo de contratos, permite imputar a la consultoría los costos directos asociados a salarios del personal vinculado con carácter exclusivo al proyecto, así como conceptos asociados a prestaciones sociales, la utilidad del ingeniero y los costos de administración¹¹.

44. Los estudios previos de la contratación del contrato en estudio dejan entrever que el Departamento exigió vincular al personal a través de contratos laborales o de prestación de servicios. Además, en el Anexo 11 de la propuesta económica del consorcio I.E. 2011, el valor asignado a cada profesional corresponde a la categoría “*sueldo / honorarios*”. La expresión honorarios —a diferencia de sueldo— indica la remuneración propia de un profesional independiente y no el marco de subordinación característico del contrato de trabajo. Este elemento adicional confirma que el esquema económico proyectado por el oferente no presupuso, ni contractual ni técnicamente, la existencia de relaciones laborales con el personal vinculado al proyecto. En efecto, en el numeral 4.1., sobre las especificaciones técnicas del objeto o producto del contrato de consultoría, se consignó (fls. 39 y 40, c. 12):

Para cumplir con el objeto del presente contrato de consultoría se requiere contratar con una persona natural o jurídica que demuestre capacidad técnica, económica, financiera y operativa y debe ceñirse a las especificaciones constructivas de la norma NSR-98 y NTC vigentes así como al manual de interventoría del Departamento del Casanare resolución n.º 0256 de 2004.

El proyecto al cual se le realizará la supervisión es de un valor \$3.969'527408 con un plazo de 12 meses.

Para el desarrollo del objeto a contratar se requiere que el proponente cumplir con los siguientes requisitos, en cuanto al personal que ejecutara (sic) y desarrollará el objeto contractual:

PERSONAL	CANT.	EXPERIENCIA GENERAL Y ESPECÍFICA MÍNIMA
Arquitecto o ingeniero civil profesional cat. 4 (6 años de experiencia general y 4 de específica)	1	Título de formación profesional en el área requerida con seis (6) años de experiencia general y cuatro (4) años de experiencia específica en planeación y ejecución de interventoría (nivel de asesor) de proyectos de infraestructura educativa. La dedicación mínima de tiempo de este profesional a los contratos intervenidos será de un

¹¹ Sobre la metodología para el cálculo de honorarios del consultor, ver: Consejo de Estado, Subsección A, sentencia del 30 de mayo de 2025, exp. 70671, M.P. José Roberto Sáchica Méndez.



		90% diario, dentro del cual deberá atender todas las labores correspondientes a la consultoría de las labores contratadas.
Arquitecto profesional cat. 5 (4 años de experiencia general y 3 de específica).	2	Título de formación profesional en el área requerida con cinco (5) años de experiencia general cuatro (4) años de experiencia específica en proyectos de supervisión y/o interventoría de obras. La dedicación mínima de tiempo de este profesional a los contratos intervenidos será de un 100% diario, dentro del cual deberá atender todas las labores correspondientes a la interventoría de las labores (sic) contratadas.
Ingeniero civil cat. 5 (4 años de experiencia general y 3 de específica)	3	Título de formación profesional en el área requerida con cinco (5) años de experiencia general tres (3) años de experiencia específica en proyectos de supervisión y/o interventoría de obras. La dedicación mínima de tiempo de este profesional a los contratos intervenidos será de un 100% diario, dentro del cual deberá atender todas las labores correspondientes a la interventoría de las labores contratadas.
Abogado cat. 6	1	Título de formación profesional en el área requerida con tres (3) años de experiencia general uno (1) año de experiencia específica en contratación estatal. La dedicación mínima de tiempo de este profesional a los contratos intervenidos será de un 100% diario, dentro del cual deberá atender todas las labores correspondientes a la interventoría de las labores contratadas.
Inspector 2	5	Acreditar título de técnico. La dedicación mínima de tiempo de este profesional a los contratos intervenidos será de un 100% diario, dentro del cual deberá atender todas las labores correspondientes a la interventoría de las labores contratadas.
Secretaria	1	Acreditar título de bachiller y estudios en el área requerida. La dedicación mínima de tiempo de este profesional a los contratos intervenidos será de un 100% diario, dentro del cual deberá atender todas las labores correspondientes a la interventoría de las labores contratadas.

Se debe contratar con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de naturaleza pública, sin ánimo de lucro, mixta o privada, con experiencia certificada y relacionada con el objeto contractual, para lo cual se hace necesario contar con un grupo interdisciplinario que fortalezca y logre efectuar las actividades requeridas para realizar la interventoría y supervisión de los proyectos por iniciar, en ejecución y proceso de liquidación.

En todo caso la consultoría debería ceñirse estrictamente con la resolución 0256 de 2004 “Manual de Interventoría versión 0”.

*Por tratarse de consultoría se tomaron los precios de acuerdo con los establecido mediante resolución n.º 0062 del 2010, **donde se establece la actualización de los valores de la resolución para el presente año, por el cual se establecieron los topes máximos para sueldos y gastos que puedan pagar en los contratos de consultoría por el sistema de cobro de costos directos más sueldos afectados por un factor multiplicador.** Es importante destacar que la programación de esta supervisión se hace tomando en cuenta los diferentes inconvenientes que se han presentado en obra y dotación. Para el desarrollo del objeto de la referencia (La interventoría de los proyectos, con vigencia 2010) se requiere que la entidad sin ánimo de lucro, idónea y competente cuente con una grupo de profesionales igualmente idóneos y competentes, que cumplan con las especificaciones descritas. El número mínimo de profesionales que conformarán el grupo interdisciplinaria*



Radicación número: 85001233300120150031900 ACUM. (61245)

Actor: Departamento de Casanare

Demandado: Consorcio I.E. 2011

Referencia: Controversias contractuales

(ver personal que ejecutará y desarrollará el objeto contractual), a contrata es de trece (13) (Se destaca).

45. En el mismo documento, el valor de la interventoría se calculó en \$1.423'175.803, discriminados así (fl. 14, c. 16, el factor multiplicador se identifica con la siglas FM, 2.22):

46. En el pliego se reprodujo la misma exigencia del número de personal (numeral 2.5.1.) y frente al factor multiplicar se consignó (fl. 40, c. 16):

REALIZAR LA SUPERVISIÓN FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA AL CONTRATO DE INTERVENTORIA CUYO OBJETO ES: INTERVENTORIA TÉCNICA, FINANCIERA Y ADMINISTRATIVA A LA CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA DEPARTAMENTAL, DERIVADOS DE LA ORDENANZA 007 DE 2010, UBICADOS EN LAS MUNICIPIOS DE AGUAZUL, CHAMEZA, SAN LUIS DE PALENQUE, OROQUE, TRINIDAD, NUNCHIA, PAZ DE ARIPOPO, PORE, TAMARA, YOPAL, VILLANUEVA DEL DEPARTAMENTO DE CASANARE.										
PRESUPUESTO										
1. COSTOS DE PERSONAL										
CUBS	PERSONAL	CANT.	SUELDO/ HONORARIOS	DIAS	TIEMPO MES	TIEMPO EFECTIVO	PRIMA	VR. BASICO	F.M.	VR. PARCIAL
PERSONAL PROFESIONAL										
2.31.16	Arquitecto o Ingeniero Civil Profesional Cat. 4 (6 años de experiencia general y 4 de específica)	1	\$ 4.093.370,00	360,00	12,00	90%	0	\$ 44.208.396,00	2,22	\$ 98.142.639,12
2.31.16	Arquitecto Profesional Cat. 5 (4 años de experiencia general y 3 de específica)	2	\$ 3.692.183,00	360,00	12,00	100%	0	\$ 88.612.392,00	2,22	\$ 196.719.610,24
2.31.16	Ingeniero Civil Cat. 5 (4 años de experiencia general y 3 de específica)	3	\$ 3.692.183,00	360,00	12,00	100%	0	\$ 132.918.588,00	2,22	\$ 295.079.285,36
2.31.16	Inspector 2	6	\$ 1.058.208,00	360,00	12,00	100%	0	\$ 63.312.480,00	2,22	\$ 140.553.705,60
2.31.16	Secretaria 1	1	\$ 947.189,00	360,00	12,00	100%	0	\$ 11.366.298,00	2,22	\$ 25.233.114,96
2.31.16	Abogado Cat. 5 (4 años de experiencia general y 3 de específica)	1	\$ 3.692.183,00	360,00	12,00	100%	0	\$ 44.306.196,00	2,22	\$ 98.359.755,12
										TOTAL COSTOS PERSONAL \$ 854.087.950,40
2. COSTOS DIRECTOS										
CONCEPTO										
TRANSPORTE Y VIATICOS										
2.37.2	Vehículo 2000cc incluye conductor	6	4.800.000,00	360,00	12,00	0,85	\$	293.760.000,00		
EDICION Y PRESENTACION DE INFORMES										
1.52.1	Elaboracion y procesamiento de documentos (papeleria, fotografias, edicion, copias, impresion, equipos de computo)	1	4.900.000,00	360,00	12,00	1,00	\$	58.800.000,00		
OFICINA										
	Canon de Arrendamiento de Oficina	1	1.685.642	360,00	12,00	1,00	\$	20.227.701,60		
										TOTAL COSTOS INDIRECTOS 372.787.701,60
3. COSTOS DE PERSONAL + COSTOS DIRECTOS										\$ 1.226.875.692
4. I.V.A. 16%										\$ 196.300.111
5. COSTO FINAL AJUSTADO AL PESO										\$ 1.423.175.803

2.9.1. FACTOR MULTIPLICADOR

El factor multiplicador de un contrato debe cubrir los costos de una firma y reconocer un horario. Las firmas consultoras tienen unos costos laborales, unos gastos generales de administración y unos costos de capital que tienen que aplicar y repartir entre sus contratos para que sean absorbidos por el costo de personal facturable.

Estos costos de administración varían con el tiempo debido a factores internos y externos que afectan a la firma y al trabajo. Entre dichos factores se pueden mencionar: nuevos contratos, contratos terminados, rotación de personal, cambios en la legislación laboral, variaciones en el costo de vida, ampliación o reducción de la firma, etc. Las firmas de igual tamaño y antigüedad seguramente tendrán condiciones administrativas y laborales que implican costos diferentes y por consiguiente factores multiplicadores diferentes.

Adicionalmente, el incremento de las prestaciones sociales con el transcurso del tiempo, incide sobre el factor multiplicador, por lo tanto este no puede mantenerse estático para una compañía. Para trabajos cuya duración sea de un año debe preverse un multiplicador que contemple esta variación.

2.9.2. CONFORMACIÓN DEL MULTIPLICADOR SOBRE COSTO DE PERSONAL



Cuando se utiliza el sistema de factor multiplicador fm, el costo por concepto de sueldos, jornales, horas extras, primas regionales, viáticos, prestaciones sociales, costos indirectos asociados con la prestación de servicios de una firma de consultoría, así como sus honorarios, deben ser reconocidos aplicando un factor multiplicador sobre costos de personal utilizado específicamente en el proyecto.

En consecuencia el FM está formado por los siguientes componentes del costo:

a) Costos de personal

b) Prestaciones sociales

c) Costos indirectos de la compañía, costos de perfeccionamiento, impuestos y timbres del contrato.

d) Honorarios

2.9.3. COSTOS SOBRE LOS CUALES SE APLICA EL FACTOR MULTIPLICADOR

El factor multiplicador se aplica sobre:

SUELDOS: Corresponde a sueldos pagados por la compañía consultora al personal directamente vinculado al proyecto a las tarifas pactadas para las diversas categorías de personal que participan en el mismo, según lo acordado con el cliente.

VIÁTICOS Y PRIMAS REGIONALES O DE LOCALIZACIÓN: Corresponden al valor pagado por el consultor como viático o gastos de viaje a su personal, a la aplicación de tarifas de viáticos pactadas con el cliente o a las primas regionales y de localización con el cliente.

HORAS EXTRAS: Corresponden a los valores pagados por el consultor por concepto de horas extras de acuerdo con lo previsto en el código sustantivo del trabajo.

2.9.4. BASES PARA ESTIMAR EL FACTOR MULTIPLICADOR

a) Costos de personal-sueldo básico

b) Prestaciones sociales: para una compañía el valor de las prestaciones sociales legales depende de la antigüedad promedio ponderada con los sueldos de todo su personal, la forma de vinculación y de las prestaciones extralegales reconocidas por la firma consultora y definidas dentro de los siguientes componentes:

Prima anual

Cesantía anual (retroactividad cesantías)

Intereses a la cesantías

Vacaciones anuales

EPS (ATEP, IVM, EGM)

Subsidio familiar

SENA

ICBF

Seguros de ley

Indemnización ley

Otros (incapacidad no cubierta EPS y medicina prepagada)

Dotación, auxilios varios, prestaciones extralegales.



Radicación número: 85001233300120150031900 ACUM. (61245)

Actor: Departamento de Casanare

Demandado: Consorcio I.E. 2011

Referencia: Controversias contractuales

c) *Costos indirectos de la compañía: los costos indirectos de la compañía comprenden los gastos y costos de operar la organización como un todo y tienen que ser atendidos en todo momento para ofrecer al cliente la disponibilidad de los servicios. Estos gastos no se originan ni son efectuados en virtud del proyecto específico.*

47. En su propuesta económica, el consorcio I.E. 2011 consignó (fl. 119, c. 16):

ANEXO 11

PRESUPUESTO DE LA CONSULTORIA

1. COSTOS DE PERSONAL									
CUBS	PERSONAL	CANT.	SUELDO/HONORARIOS	TIEMPO MES	TIEMPO EFECTIVO	PRIMA	VR. BASICA	F.M	VR PARCIAL
PERSONAL PROFESIONAL									
	Arquitecto o Ingeniero Civil Profesional Cat 4	1	4.000.000,00	12,00	90%	0	\$ 43.200.000,00	2,7	\$ 116.640.000,00
	Arquitecto Profesional Cat 5	2	3.500.000,00	12,00	100%	0	\$ 86.400.000,00	2,7	\$ 233.280.000,00
	Ingeniero Civil Cat 5	3	3.400.000,00	12,00	100%	0	\$ 129.600.000,00	2,7	\$ 349.920.000,00
	Inspector 2	5	1.000.000,00	12,00	100%	0	\$ 60.000.000,00	2,7	\$ 162.000.000,00
	Secretaria 1	1	700.000,00	12,00	100%	0	\$ 8.400.000,00	2,7	\$ 22.680.000,00
	Abogado Cat 5	1	3.200.000,00	12,00	100%	0	\$ 38.400.000,00	2,7	\$ 103.680.000,00
							TOTAL COSTO PERSONAL		
							\$ 988.200.000,00		
2. COSTOS DIRECTOS									
CONCEPTO	UND	VALOR MENSUAL	TIEMPO MES	TIEMPO EFECTIVO	VR. PARCIAL				
TRANSPORTE Y VIATICOS		\$ 18.000.000,00	12,00	0,85	\$ 183.600.000,00				
EDICION Y PRESENTACION DE INFORMES		\$ 3.000.000,00	12,00	1,00	\$ 36.000.000,00				
OFICINA		\$ 1.500.000,00	12,00	1,00	\$ 18.000.000,00				
							TOTAL COSTO DIRECTOS		
							\$ 237.600.000,00		
3. COSTOS DE PERSONAL + COSTOS DIRECTOS									
								\$	1.225.800.000,00
4. IVA 16.00%								\$	196.128.000,00
5. COSTO FINAL (ajustado al Peso)								\$	1.421.928.000,00

48. Es preciso mencionar que a folio 65 del cuaderno n.º 12 obra otro anexo n.º 11, sin firma, en el que se hace el mismo ejercicio, pero se cambió el factor multiplicador de 2.7 a 2.66, lo cual redujo el valor de la propuesta a la suma \$1.403.247.360, que fue el monto por el que se celebró el contrato (fl. 49, c. 12, cláusula quinta); no obstante, esta disparidad sólo confirma, para lo que aquí interesa, que el referido elemento fue uno de los componentes que el contratista incluyó en su proyección de costos.

49. Ahora, la cuestión que sigue es determinar si por el hecho de incorporar el referido elemento se imponía la celebración de contrato laborales.

50. El artículo 33 del Decreto 1522 de 1983 establecía, frente a los costos directos del personal del proyecto de una consultoría para ejecutar labores directamente del contrato *“deb[ía] tener vinculación laboral con el consultor; sus prestaciones sociales o laborales se presentarán en forma separada y se cubrirán con el factor multiplicador cuando se utilice este sistema de cálculo”*; sin embargo, este decreto fue derogado, en su totalidad, por el Decreto 2326 de 1995, que no reprodujo ninguna mención sobre este particular.

51. Por su parte, el artículo 65 del Decreto 66 de 2008, señaló que la remuneración del personal del consultor podría incluir, según el caso, sueldos, cargos por concepto de seguridad social, viáticos, etc. Este a su vez fue derogado por el Decreto 2472 del mismo año, aplicable al presente asunto, el que en el inciso 1o del



artículo 57 señaló que con *“base en los requerimientos técnicos, la entidad estimará el costo de los servicios de consultoría requeridos teniendo en cuenta rubros tales como los montos en “personas/tiempo”, el soporte logístico, los insumos necesarios para la ejecución de los servicios, los imprevistos y la utilidad razonable del contratista”*.

52. El pliego dio un margen a la interventoría para el efecto, puesto que se limitó a señalar las variables para el factor multiplicador, pero no así una modalidad de vinculación específica. Esto resulta entendible, en la medida que el interventor, como responsable de administrar el contrato, debía analizar las particularidades de la ejecución y con base en ello fijar, entre otras, la forma de vinculación del personal requerido.

53. El contrato se limitó a señalar que el valor del mismo incluía todos los costos directos e indirectos del contratista consignados en su propuesta (parágrafo primero de la cláusula quinta, fl. 49, c. 12) y que debía acreditar su afiliación y pagos parafiscales, como requisito para los desembolsos respectivos, pero sin precisar que se tratara de los de sus miembros o de su personal (cláusula décima segunda, fls. 50 y 51, c. 12).

54. En suma, no se derivaba la imposición para el contratista de vincular a su personal a través de contratos laborales y, por ende, queda sin sustento el incumplimiento endilgado por la primera instancia.

55. En los anteriores términos, la Sala concluye que no hubo incumplimiento del contratista, sin que se pueda ir más allá, como quiera que el único apelante se limitó a cuestionar dicho aspecto, sin que la parte interesada, el Departamento, solicitara revisar la decisión del *a quo* de no condenar en perjuicios al contratista. En efecto, frente a esto último, la primera instancia se limitó a señalar (fl. 2851, c. ppal, 2ª instancia):

b. Al contrario, el Consorcio IE incumplió las obligaciones pactadas en el contrato referido, concretamente la de acreditar el pago de los pagos de los aportes a seguridad social y parafiscales correspondientes al personal contratado para la ejecución del mismo.

No obstante, no se tendrá en cuenta esto para la liquidación teniendo en cuenta que el perito verificó la contabilidad del consorcio IE estableciendo que la suma total acreditada e imputable al contrato asciende a \$808'043.640,83 y esa fue la que tuvo en cuenta para efectuar la liquidación, que no fue objetada.

56. En consecuencia, este cargo de la apelación está llamado a prosperar y, por lo tanto, se revocará el numeral primero de la sentencia de primera instancia.



N. El pago sin las deducciones por el avance de las obras

57. Sobre el particular, precisa recordar que el *a quo* consideró que debía pagarse de conformidad con el avance de los proyectos objeto de supervisión.

58. Vale recordar que aquí el contratista presentó una propuesta en donde incluía el costo por personal y los costos directos, guarismos con base en los cuales se obtenía el precio total de la interventoría. En el contrato se pactó que la forma de pago del 90%, en actas parciales, estaría sujeta “*al avance de las obras previa amortización del anticipo*” (fl. 50, c. 12, cláusula sexta).

59. Frente a este tipo de acuerdo, la Sala ha tenido posiciones encontradas. En efecto, en una primera oportunidad se dijo que se podía condicionar el pago de la interventoría a la ejecución del contrato vigilado, pero no en un 100%¹². En esta oportunidad, hubo un salvamento de voto que consideró improcedente dicho condicionamiento, como quiera que al consultor debía pagársele lo efectivamente cumplido¹³. También se ha precisado que dependerá de la forma de pago pactada y de la asunción por parte de la interventoría de un condicionamiento en tal sentido¹⁴. Por su parte, la Subsección B ha admitido con limitantes este tipo de cláusulas, pero en una aclaración de voto se dejó sentada la procedibilidad absoluta de las mismas, en tanto se trataba de una condición causal, permitida por el ordenamiento civil¹⁵.

60. De la oferta del contratista (*supra* 45) se desprende que en la forma de pago no se determinó que el avance de las obras fuera un *ítem* para el cálculo del precio; por el contrario, un análisis integral de los documentos precontractuales, así como de lo estipulado, no aparece evidente que dicho guarismo fuera un elemento estructurante del costo final del contrato. Efectivamente, el precio se fijó con base en el personal más los costos directos por un total de \$1.423.175.803, a los cuales tendría derecho el contratista de ejecutar la totalidad de las labores a las cuales se comprometió, sin que el avance de las obras, se insiste, fuera un factor aceptado dentro de dicha fórmula, aunque sí una condición para ejecutar la forma de pago.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de octubre de 2023, exp. 69492, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹³ Salvamento de voto de la ahora ponente a la sentencia del 17 de octubre de 2023, exp. 69492.

¹⁴ Sentencia del 30 de mayo de 2025, exp. 70671, M.P. José Roberto Sáchica. Aclaración de voto de la ahora ponente.

¹⁵ Aclaración del Consejero de Estado Alberto Montaña Plata, sentencia del 26 de marzo de 2025, exp. 68206, M.P. Fredy Ibarra Martínez.



61. Ante una cláusula del mismo tenor literal, la Sala precisó¹⁶:

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

62. En esta oportunidad, la propuesta del actor, que fue aceptada e incorporada en el contrato, se cobró un valor total, sin que en ningún momento quedara incorporada la ejecución de las obras como un elemento que impactara en dicha cuantificación.

63. En todo caso, de acuerdo con el dictamen pericial, los valores ejecutados efectivamente por el contratista corresponden a la suma de \$808.043.640,83 (fl. 11, c. 62), cifra que no fue cuestionada en primera instancia ni en la apelación; por su parte, en el informe ejecutivo de marzo de 2015 del contrato n.º 909 se consignó que lo desembolsado al contratista fue la suma de \$1.146.663.580 (fl. 113, c. 12). En esos términos, bien hizo el *a quo* al ordenar que el consorcio I.E. restituyera al Departamento la suma de \$338.619.939, como quiera que este valor corresponde a lo no ejecutado por el contratista.

64. En los anteriores términos, se impone confirmar la sentencia del *a quo* respecto de este reparo de la apelación.

M. Condena en costas

65. Debe precisarse que el recurso de apelación prosperó parcialmente. Efectivamente, se revocará el numeral primero de la decisión atacada, pero se negarán las pretensiones de la demanda. En un caso similar, en donde se revocó la caducidad de la acción declarada en primera instancia y se negó lo solicitado de fondo, se precisó¹⁷:

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021 (...), en concordancia con artículo 365 del

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 30 de mayo de 2025, exp. 70671, M.P. José Roberto SÁCHICA. Aclaración de voto de la ahora ponente.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de marzo de 2023, exp. 69247, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico. En el mismo sentido, sentencia del 17 de octubre de 2023, exp. 59515, M.P. María Adriana Marín.



CGP (...), en segunda instancia procede la condena en costas a cargo de la parte apelante a la que se le resuelva de manera desfavorable el recurso y, por ende, se confirme en todas sus partes la sentencia de primera instancia (...).

Las normas citadas no se ocupan de la condena en costas en segunda instancia cuando el recurso prosperó parcialmente, como ocurrió en el sub lite, pues le asistió razón al apelante en cuanto a la ausencia de caducidad, pero no en lo referente a que en la segunda instancia se debía dictar sentencia estimatoria de las pretensiones.

A juicio de la Sala, lo anterior no impide condenar en costas a la parte actora, pues, por analogía (...), es posible aplicar al razonamiento material que subyace al numeral 5 del artículo 365 del CGP, en virtud del cual es procedente una condena parcial de costas, cuando la demanda prospera en algunos aspectos y en otros no.

La Subsección mutatis mutandi (...) recurre a la citada regla para definir este caso, pues, si bien no se encuentra consagrado expresamente lo relacionado con las costas frente a un evento de prosperidad parcial de la apelación, lo cierto es que en tal evento se encuentra inmersa una situación material similar a la consagrada en el aludido numeral 5 del artículo 365 ejusdem, consistente en que los argumentos de quien actúa ante las autoridades judiciales no son del todo carentes de fundamento, ni totalmente acertados, de ahí que sea posible una condena en costas en favor de quien se vio sometido a una instancia adicional del proceso, como consecuencia de los recursos de su contraparte, pero tomando en consideración los puntos en los que la apelación tuvo vocación de prosperidad.

Con fundamento en lo anterior, y como le asistió razón a la parte actora frente a la oportunidad de la demanda, pero no en relación con la procedencia de una sentencia estimatoria de sus pretensiones, se condenará a los accionantes al 50% de las costas de la segunda instancia a favor de las entidades accionadas -Fiscalía General de la Nación y Rama Judicial-, porcentaje que también se tendrá en cuenta para las agencias en derecho, las cuales se fijarán en el 50% de lo que hubiese procedido en el caso de que la apelación no hubiese prosperado en ningún aspecto, que habría sido el 1%.

66. En ese orden, de conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en la sentencia debe disponerse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por el estatuto procesal civil. El artículo 365 del Código General del Proceso establece que hay lugar a condenar en costas, entre otras, a la parte vencida en el juicio, sin perjuicio de que, a la luz del numeral 5 de la misma norma, el juez pueda abstenerse de imponer las costas o hacerlo de manera parcial, si prospera una parte de las pretensiones de la demanda.

67. En consecuencia, toda vez que las pretensiones se negarán en su totalidad, se impone condenar en costas a la parte actora en esta instancia. Por tanto, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso, se dispondrá que, por intermedio de la secretaría del tribunal de primer grado, se proceda a su liquidación de manera concentrada.



68. Para tales efectos, la Sala fijará las agencias en derecho, de conformidad con la naturaleza, la complejidad y la duración de la actuación que tuvo que desplegar la parte vencedora frente al respectivo recurso. La fijación de las agencias en derecho se hará en los términos del Acuerdo 10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda del consorcio apelante, establece que para los asuntos declarativos en general, con cuantía y en segunda instancia, el valor de las agencias en derecho es entre el 1 y 6 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

69. Por lo anterior, la Sala fija como agencias en derecho, en esta instancia, en un (1) SMMLV a favor del departamento de Casanare, quien ha actuado a través de apoderado durante todo el proceso. Los miembros del consorcio I.E. responderán en la medida de sus participación en el mismo, es decir, 50% para cada uno (fl. 72, c. 12).

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia del 9 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por las razones aquí consignadas.

SEGUNDO: CONFIRMAR en la demás la providencia arriba referida.

TERCERO: CONDENAR en costas de segunda instancia a los integrantes del consorcio I.E. 2011, en proporción de su participación, y a favor del departamento de Casanare. En consecuencia, las agencias en derecho se fijan en la suma de un (1) SMMLV.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.



Radicación número: 85001233300120150031900 ACUM. (61245)

Actor: Departamento de Casanare

Demandado: Consorcio I.E. 2011

Referencia: Controversias contractuales

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente

FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Salvamento de voto

VF