

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL - Alcance - Tipo de contratos que requieren liquidación – Finalidad

La liquidación del contrato estatal no se reduce a un simple cierre de la relación entre las partes, sino que representa la materialización de principios esenciales de la función administrativa, entre ellos la buena fe, la seguridad jurídica y la responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Este acto materializa fines sustantivos como garantizar el interés general, determinar el destino final de los recursos comprometidos, precisar los compromisos económicos de la entidad y disminuir la litigiosidad. Además, la liquidación judicial asegura la efectividad de esos derechos y fines cuando las vías administrativa o bilateral resultan insuficientes.

Tales disposiciones establecen la obligación de liquidar: i) los contratos de tracto sucesivo; ii) los contratos cuya ejecución se prolongue en el tiempo; y iii) los que los requieran. Su finalidad es establecer un paz y salvo, para lo cual habilita la inclusión de los acuerdos, conciliaciones o reconocimientos a que haya lugar para lograr este fin. Los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 en concordancia con el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, consagran los eventos de ocurrencia, contenido y oportunidades para la liquidación del contrato estatal, asignándole competencia a las partes, la entidad estatal y a la jurisdicción para su realización, es así como surgen las modalidades de liquidación denominadas como bilateral, unilateral y judicial.

LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL –Objeto – Finalidad jurídica y económica –

[...] “la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derecho a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial”.

En esta medida, la finalidad jurídica y económica de la liquidación es establecer un cierre integral y definitivo de la relación negocial y obligaciones derivadas de la ejecución contractual al que se puede llegar de manera convencional, en ejercicio de una prerrogativa de poder público, o por decisión judicial. En primer caso, surge un negocio jurídico orientado por la normatividad de los contratos, de modo que sus efectos, no pueden ser desconocidos por las partes, ni invalidados, salvo por su consentimiento o por causas legales (art. 1602 del Código Civil).

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ESTATAL – Prerrogativa del poder público – Ley 1150 de 2007 artículo 11 – La no liquidación unilateral no puede ser alegada como incumplimiento de la entidad contratante

[...] la liquidación unilateral constituye el ejercicio de una facultad distinta a la autonomía de la voluntad, en la medida que desarrolla una prerrogativa del poder público prevista en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Si bien el contratista puede esperar y someterse a lo que determine la entidad pública cuando liquide de esta forma, no puede reclamar ninguna responsabilidad contractual por el hecho de que la administración no lo haga. En efecto, su unilateralidad está vinculada a una potestad de origen legal y no al acuerdo de las partes, razón por la que no puede catalogarse su no ejercicio como una

desatención de naturaleza contractual, ni generar responsabilidad de esta índole, y tampoco puede calificarse como incumplimiento del negocio por parte de la entidad pública.

LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO ESTATAL – Alcance – Ley 1437 de 2011 artículo 141 – Subsidiariedad

Por otra parte, la liquidación judicial del contrato estatal se fundamenta en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 y “es aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación antes mencionada”³¹, es decir, en subsidio de la liquidación bilateral –o de mutuo acuerdo– y de la unilateral.

ALCANCE Y EFECTOS DE LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Finalidad – Derechos y obligaciones contractuales – Liquidación no siempre produce la extinción de obligaciones – Obligaciones postcontractuales – Estabilidad de la obra y calidad del servicio

Para liquidar el negocio es necesario verificar el cumplimiento integral del contrato, de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio e, incluso, de la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo conforme al principio de buena fe contractual (art. 1603 del Código Civil). En este sentido, la liquidación busca finiquitar la relación contractual, razón por la cual se plasma y formaliza la situación financiera y jurídica al término del negocio y el grado de cumplimiento del objeto contratado. Igualmente, tiene como propósito decidir todas las reclamaciones asociadas a la ejecución del contrato, de modo que constituye la oportunidad para formular y decidir las reclamaciones que se consideren pertinentes.

Aunque la finalidad de liquidación es establecer un corte de cuentas y declarar un paz y salvo entre las partes, no siempre produce la extinción de todas las obligaciones. En efecto, conforme al contrato o los términos de las garantías de estabilidad de la obra y calidad del servicio, pueden subsistir obligaciones post contractuales que el contratista y el interventor deben atender, con independencia del cierre comercial previsto en la liquidación.

ACTA DE RECIBO – Alcance – Elemento accidental del contrato – Autonomía de la voluntad – Medio de verificación del cumplimiento de la ejecución del objeto contractual - No constituye declaración definitiva de su cumplimiento

El acta de recibo final es un elemento accidental del contrato que se ha dejado a la autonomía de la voluntad de las partes contratantes, con excepción en el contrato de confección de obra material que regula el recibo en el artículo 2060 del Código Civil, en concordancia con el artículo 13 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En consecuencia, la definición de su alcance jurídico en los demás tipos contractuales está mediada por lo pactado entre las partes en el respectivo contrato, con fundamento en el artículo 1494 del Código Civil que establece la autonomía de la voluntad como fuente de obligaciones.

Esta Corporación concibe el acta de recibo final como “medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y

de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato [...] puesto que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato". Sin embargo, también se ha establecido que esta acta no es una prueba irrefutable del cumplimiento.

Por tanto, aunque representa una expresión relevante para provocar el pago del precio, puede ser desvirtuada si no se apoya en pruebas reales del cumplimiento, o si ante información sobreviniente se evidencia el incumplimiento. En este evento, la Administración, atendiendo los deberes jurídicos de gestión, dirección y control del contrato estatal, que exigen del contratista y del garante la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual (artículo 4, numeral 1, de la Ley 80 de 1993), deberá adoptar las medidas correspondientes como aplicar el procedimiento administrativo para declarar el incumplimiento, o acudir a instancias judiciales.

ACTA DE RECIBO FINAL – Acuerdo entre las partes - No invierte la carga de la prueba – Quien alega cumplimiento deberá acreditarlo con medios probatorios pertinentes y coherentes

[...] en la ejecución del contrato debe precisarse que al tratarse de un elemento accidental en los contratos diferentes a la obra pública —en estos es un elemento de la naturaleza—, son las partes las que determinan su procedencia en el contrato. Asimismo, como su finalidad es certificar el cumplimiento de las obligaciones, constituye una oportunidad para dejar constancias, salvedades, anotaciones de recibos parciales o de no recibo, que reflejan las discrepancias o disconformidades frente a los productos, bienes o servicios que se reciben.

En consecuencia, la firma del acta de recibo final de un contrato estatal no implica una inversión de la carga de la prueba, pues quien alega el cumplimiento de las obligaciones contractuales debe acreditarlo plenamente con los medios probatorios pertinentes — artículo 167 del CGP—, sin que la suscripción del acta constituya por sí sola prueba del cumplimiento integral del contrato. Para el efecto, también es importante la coherencia con las demás pruebas, por ejemplo, con el seguimiento realizado por la supervisión y/o interventoría.

ACTA DE RECIBO DEFINITIVO – Competencia para suscribir acta de recibo – Representantes, ordenadores de gasto o personas que cuentan con la facultad de comprometer a la entidad

En atención a las personas con competencia para la suscripción del recibo a satisfacción, prevalece lo estipulado por las partes y también se encuentra que los representantes legales, ordenadores de gasto o personas que cuentan con la facultad de comprometer a la entidad son las primeras personas con competencia para su suscripción.

Cabe agregar que con fundamento en la competencia del representante legal y la desconcentración de funciones del artículo 12 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el artículo 8 de la Ley 489 de 1998, y los deberes funcionales atribuidos a las demás autoridades, el dueño de la obra o parte contratante pueden emitir este certificado como los supervisores e interventores en atención a la desconcentración de la función de control y vigilancia de la ejecución contractual. En efecto, los interventores y supervisores en el ámbito de sus competencias pueden certificar el recibo a satisfacción

como un deber funcional propio de su cargo, según se desprende del artículo 54 numeral 6 de la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario–.

En estos términos, las partes contractuales o personas autorizadas en el contrato o los manuales de contratación de la entidad como los interventores y supervisores, en el marco de sus competencias, son personas competentes para firmar la entrega a satisfacción y dejar las observaciones correspondientes.

INTERVENTORÍA Y VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO CONTRACTUAL – Supervisión – Ley 80 de 1993 artículo 14 - Ley 1474 de 2011 artículo 83 – Supervisión – Ejercicio de la entidad estatal - Interventoría – Seguimiento técnico del cumplimiento del contrato

La existencia de la interventoría y la supervisión en los contratos estatales obedece al deber que impuso el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 a las entidades estatales, que al celebrar un contrato, tienen la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de su ejecución para lograr el cumplimiento y fines de la contratación estatal. La Ley 1474 de 2011 estableció en el artículo 83 la obligación de “vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor” y definió legalmente ambas figuras.

Según la Ley 1474 de 2011 la supervisión la realiza directamente la entidad estatal a través de sus funcionarios cuando no se requieran conocimientos especializados mientras la interventoría la realiza un contratista de la entidad, cuando se requiera este tipo de conocimientos o cuando la complejidad o extensión del contrato lo justifiquen, lo que debe quedar definido en los estudios previos. No obstante, la nota esencial de la interventoría radica en el seguimiento técnico del cumplimiento del contrato cuando se requieren conocimientos especializados.

COMPETENCIAS Y DEBERES DISCIPLINARIOS DE LA SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA – Funciones y límites de la supervisión e interventoría – Objetivo de la interventoría y la supervisión – Ley 1474 de 2011 artículo 84 - Ley 1952 de 2019

El legislador estableció las competencias y límites de la supervisión y la interventoría en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, que les encargó el seguimiento al cumplimiento obligacional del contratista vigilado, razón por la cual están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones, especialmente, cuando se presenten hechos o circunstancias que “pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”. Asimismo, introdujo dos faltas disciplinarias a la Ley 734 de 2002 —anterior Código Único Disciplinario—, que se conservaron en la Ley 1952 de 2019 —Código General Disciplinario— y que reafirman los deberes funcionales de exigir la calidad de los bienes o servicios, de certificar como recibido a satisfacción únicamente los bienes o servicios ejecutados a cabalidad e informar los riesgos de incumplimiento, o, éste cuando se configure.

Por otro lado, una facultad adicional de los interventores se dispone en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, debido a que el inciso tercero del numeral 2º prescribe: “Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.”

La misión de la interventoría y la supervisión es procurar la correcta ejecución del contrato, conforme a las competencias legales previstas y las establecidas en el contrato, así como ejecutar cualquier facultad que materialice estas prescripciones y desarrolle el seguimiento previsto en la ley, desde el punto de vista administrativo, jurídico, financiero y contable, dentro de las cuales se encuentra certificar el recibo a satisfacción. Sin embargo, el rol de estas figuras se limita al control y vigilancia del cumplimiento del negocio y no sustituye ni reemplaza a la entidad estatal, en la toma de decisiones que le corresponde como parte contractual, por ejemplo, en la suscripción del contrato, sus modificaciones o el ejercicio de la potestad sancionatoria.

DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO ADMINISTRATIVO – Pérdida de competencia temporal para su declaratoria cuando se admite demanda

El recurso de apelación cuestionó que el fallo de primera instancia se fundamentara en que lógicamente no resulta razonable argumentar un incumplimiento cuando no se hizo uso de las facultades para su declaración dentro del límite temporal de la competencia para liquidar el contrato. Al respecto, señaló que la entidad inició el procedimiento pero el a quo decretó su suspensión como medida cautelar.

Sobre el particular, esta Corporación evidencia que el argumento del Tribunal fue únicamente complementario, por tanto, se considera que el inicio del procedimiento administrativo cuando ya se había admitido la demanda en esta controversia solo acredita una pérdida de competencia temporal para declarar el incumplimiento, toda vez que en este proceso se elevaron pretensiones que establecen como epicentro del litigio su ejecución plena y oportuna.

LIQUIDACIÓN JUDICIAL – Ausencia de pruebas para su liquidación

Si bien dentro de esta controversia se elevó la pretensión de liquidación judicial, se ha acreditado el cumplimiento del contrato desde el fallo de primera instancia, y se solicitó por el Ministerio Público la adición del fallo en este sentido, esta Corporación encuentra que deberá negarse esa pretensión toda vez que no se allegó el expediente contractual en su totalidad.

[...]

Esta situación no impide un pronunciamiento sobre el pago final del contrato, atendiendo los soportes allegados a esta instancia judicial, razón por la cual se procederá a confirmar el fallo de primera instancia y actualizar la condena correspondiente.



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

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 63001-23-33-000-2017-00022-00 (62062)

Demandantes: INTEGRANTES CONSORCIO AGUAS DEL QUINDÍO (SOCIEDAD INGENIERÍA Y CONSULTORÍA NACIONAL INALCON S.A., JUAN CARLOS VILLANI RODRÍGUEZ Y LACIDES SEGOVIA TABARES)

Demandado: DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Temas: CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO ESTATAL – Naturaleza y valor probatorio del acta de recibo - Personas que pueden certificar la ejecución a satisfacción / SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA DEL CONTRATO – Alcance de su responsabilidad – funciones legales y contractuales / LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO ESTATAL / CARGA DE LA PRUEBA.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 07 de junio de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo de Quindío¹, en la cual se declaró que el Departamento del Quindío dejó de reconocer al Consorcio Aguas del Quindío la suma de dos mil ocho millones seiscientos noventa y siete mil setecientos ochenta y seis pesos (\$2.886.805.227,46) correspondiente al pago final del Contrato de Consultoría No. SID 002 de 2014, junto con los intereses moratorios correspondientes, en consecuencia, ordenó su pago a título de perjuicios materiales y negó las demás pretensiones de la demanda. También levantó la medida cautelar decretada en providencia del 22 de junio de 2017, consistente en la suspensión del procedimiento administrativo del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 adelantado por la entidad departamental contra el contratista.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El Consorcio Aguas del Quindío y el Departamento del Quindío suscribieron el Contrato de Consultoría SID 002 de 2014 cuyo objeto fue la construcción del plan integral de los sistemas de acueducto y alcantarillado en los cascos urbanos de 10

¹ Cuaderno principal. Fls.846 y ss.



municipios y dos centros poblados. Luego de la suscripción del acta de recibo a satisfacción, el contratista radicó factura por el saldo final del contrato ante la entidad territorial, quien no pagó y adujo que el consorcio incumplió el contrato. Los integrantes del consorcio demandaron la declaratoria de incumplimiento de la entidad territorial y la liquidación judicial del contrato. El Tribunal Administrativo de Quindío accedió a las pretensiones, declaró la deuda del saldo final del contrato y ordenó su pago, por estimar que se acreditó el cumplimiento del negocio. La entidad departamental apeló argumentando incongruencia e indebida valoración probatoria.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 26 de enero de 2017², los integrantes del Consorcio Aguas del Quindío presentaron demanda, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, en contra del departamento del Quindío, con las siguientes pretensiones, que se transcriben literalmente, así:

“PRIMERA: Que se declare que el Departamento del Quindío adeuda al CONSORCIO AGUAS DEL QUINDÍO la suma de dos mil ocho millones seiscientos noventa y siete mil setecientos ochenta y seis pesos mcte (2.008.697.185), por concepto de la factura No. CAQ 9 del 10 de diciembre de 2015, y a su vez corresponde al pago final adeudado al contratista del contrato de consultoría SID 002 de 2014.

SEGUNDA: Que se condene al Departamento del Quindío a pagar al CONSORCIO AGUAS DEL QUINDÍO la suma de dos mil ocho millones seiscientos noventa y siete mil setecientos ochenta y seis pesos mcte (2.008.697.185), por concepto de la factura No. CAQ 9 del 10 de diciembre de 2015, y a su vez corresponde al pago final del contrato de consultoría SID 002 de 2014.

TERCERA: Que se condene al Departamento del Quindío a pagar a favor del CONSORCIO AGUAS DEL QUINDÍO, los intereses moratorios causados por el no pago del saldo adeudado.

CUARTA: Que se declare que el Departamento del Quindío adeuda al CONSORCIO AGUAS DEL QUINDÍO de la totalidad de los costos financieros que se prueben en el proceso, asociados a la rentabilidad esperada y dejada de percibir por el contratista, como consecuencia del no pago de la Factura de Venta CAQ 9, cuyo concepto corresponde al Contrato de Consultoría SID 002 de 2014, suscrito entre el Departamento del Quindío y el Consorcio Aguas del Quindío.

QUINTA: Que se declare que el Departamento del Quindío incumplió el contrato de Consultoría SID 002 de 2014, al no proceder con el pago final adeudado en la forma y tiempo debidos.

² Cuaderno ppal. Fls. 16-35.



Radicación: 63001-23-33-000-2017-00022-01 (62062)
Demandante: Sociedad Ingeniería y Consultoría Nacional INALCON S.A.
Demandado: Departamento del Quindío
Medio de control: Controversias contractuales

SEXTA: Que se liquide judicialmente el Contrato de Consultoría SID 002 de 2014, suscrito entre el Departamento del Quindío y el Consorcio Aguas del Quindío.

SÉPTIMA: Que el valor de las pretensiones de condena sean actualizadas [sic] al momento de su pago efectivo y sobre ellas procedan los intereses a la tasa legal aplicable.

OCTAVA: Que se condene a la demandada al pago de las costas que se causen en el presente proceso”.

1.1 Fundamentos de hecho

El 24 de enero de 2014, el Departamento del Quindío y el Consorcio Aguas del Quindío suscribieron el Contrato de Consultoría SID 002 de 2014, derivado del concurso de méritos abierto con propuesta técnica simplificada SID 023 de 2013. El objeto del contrato fue "*CONSTRUCCIÓN DEL PLAN INTEGRAL DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO EN LOS CASCOS URBANOS DE LOS MUNICIPIOS DE BUENAVISTA, CIRCASIA, CÓRDOBA, FILANDIA, GÉNOVA, LA TEBAIDA, MONTENEGRO, PIJAO, QUIMBAYA Y SALENTO, Y LOS CENTROS POBLADOS DE BARCELONA EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ Y PUEBLO TAPAO EN EL MUNICIPIO DE MONTENEGRO DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO*".

El negocio estableció un precio inicial de \$4.296.200.000 y un plazo de 210 días el cual se empezaría a contar a partir de la suscripción del acta de inicio, que se suscribió el 21 de febrero de 2014. Además, estipularon pagos parciales, previo cumplimiento de algunos ítems y avances, y un pago final del 20%, previo recibo a entera satisfacción de los productos por parte de la interventoría y los respectivos supervisores. El contrato tuvo 8 modificaciones, con fundamento en las cuales su valor final fue de \$5.831.200.000 con un plazo de 669 días calendario.

Indica que el día 21 de diciembre de 2015 finalizó el contrato y se suscribió acta de entrega y recibo a satisfacción con la interventoría. Además, que el día 30 de diciembre de la misma anualidad, en acta de la supervisión, se dio el visto bueno para el pago de la suma de \$2.008.697.786.

Señaló que el día 30 de diciembre de 2015 el Consorcio de Aguas del Quindío presentó ante el Departamento la factura de venta n°. CAQ, por valor de



\$2.008.697.786, correspondiente al saldo final del contrato. Sin embargo, el 23 de febrero de 2016, la entidad demandada devolvió la factura mediante Oficio n°. 0012, señalando que debía cambiarse la fecha a marzo y enviarse de nuevo para el trámite respectivo, a pesar de que la factura ya había sido aceptada por la entidad.

Manifestó que por la expectativa de pago que tenía el contratista, al haberse cumplido las condiciones para el mismo, ha tenido que incurrir en préstamos de dinero, específicamente, un crédito de septiembre de 2015 por valor de \$730'000.000 y ha pagado por concepto de intereses la suma de \$47'534.376. También, afirmó que perdió la oportunidad de invertir la utilidad estimada de la factura, correspondiente a \$172'727.297, en otros proyectos.

1.2 Fundamentos de derecho

La parte demandante sustentó su demanda en el contrato de consultoría SID 002 de 2014, los derechos del contratista con respaldo normativo en el artículo 4, numerales 3 y 8, y los artículos 5 y 27 de la Ley 80 de 1993. También se apoyó en la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sentencias del 17 de mayo de 2011, expediente 13.635 y del 20 de octubre de 2014, expediente 24.809) que reitera que una de las obligaciones principales de la administración contratante es cumplir con sus obligaciones dinerarias y conservar el equilibrio económico del contrato.

En tal sentido, afirmó que en el caso concreto no existe discusión sobre el cumplimiento de las obligaciones del contratista, por lo cual el deber de pagar el precio inexcusable. Adicionalmente, argumentó que, como el plazo para liquidar bilateral y unilateralmente ya feneció en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2011, es procedente la liquidación judicial.

2. Actuaciones procesales de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Quindío admitió la demanda por auto del 16 de marzo de 2017³, que dispuso la notificación personal de la parte demandada, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

³ Cuaderno Ppal. Fl. 225.



El departamento del Quindío contestó la demanda⁴, se opusó a las pretensiones y presentó las siguientes excepciones: **(i)** contrato no cumplido por el Consorcio, toda vez que la documentación que adjuntó para acreditar el cumplimiento presentó serias inconsistencias de tipo técnico y jurídico con los documentos y demás productos entregados a la Secretaría de infraestructura física del Departamento; **(ii)** inexistencia de la obligación a cargo del Departamento del Quindío por el incumplimiento del contratista con ocasión de la ejecución imperfecta de la obligación, que sustentó en un informe técnico de profesionales de la Dirección de Aguas y Saneamiento Básico de la Gobernación, el cual concluyó que el objeto del contrato no coincide con los productos entregados, al punto de que las falencias en los documentos aportados hicieron imposible la ejecución del plan integral de los sistemas de acueducto y alcantarillado de los cascos urbanos referenciados en el contrato; **(iii)** falta de competencia de quién suscribió como supervisora el acta de entrega y recibo a satisfacción del contrato, toda vez que quién suscribió estos documentos no contaba con acto de delegación de funciones por parte del ordenador del gasto.

El ente territorial enfatizó que los productos entregados son deficientes, incompletos e inexactos, lo que implica un incumplimiento del contratista, reiterando las especificaciones del contrato y un listado de falencias atribuidas a los productos, de las cuales se destaca que los planes maestros de acueducto y alcantarillado de los municipios no presentan consolidado de necesidades, valor y prioridad de obras a ejecutar, ni plan de inversiones; no se encuentran diseños de PTAR ni siquiera un estudio de la tecnología a implementar; no son claras las zonas de expansión, entre otras observaciones.

Por tanto, concluyó que el contratista no solo incumplió el contrato, sino que ocasionó perjuicios materiales para el ente territorial, consistente en las sumas de dinero pagadas por unos productos que no cumplen con los requisitos legales y que no se podrán materializar en las obras y planes en materia de acueductos y alcantarillados, junto al atraso que esta situación ha generado para el desarrollo e infraestructura de servicios públicos en el Quindío. Además, la entidad departamental presentó las excepciones previas de: **(i)** indebida representación porque se alegó que los poderes fueron conferidos por cada uno de los integrantes del consorcio, y **(ii)** no comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios

⁴ Cuaderno Ppal. Fl. 238.



ya que se señaló que se podían afectar los intereses económicos de los municipios que recibirían los productos.

La parte demandante presentó solicitud de medida cautelar el día 19 de mayo de 2017, la cual surtió el trámite correspondiente y el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante auto del 22 de junio de 2017, la decretó. La medida ordenada fue la suspensión de la actuación administrativa del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, adelantada por el ente territorial en contra del Consorcio Aguas del Quindío, que tenía como fin debatir el posible incumplimiento del contrato de consultoría SID 002 de 2014.

El Tribunal Administrativo de Quindío por auto del 23 de agosto de 2017 señaló fecha para realizar la audiencia inicial conforme al artículo 180 del CPACA⁵. El día 13 de septiembre de 2017 se surtió esta audiencia, se realizó el saneamiento⁶, se negaron las excepciones previas, se fijó el litigio y se decretaron las pruebas del proceso, específicamente, las documentales presentadas con la demanda y su contestación, los testimonios y dictamen pericial solicitados por la parte demandante⁷, y la prueba de oficio del Despacho, por la cual se solicitó a la entidad demandada allegar los antecedentes administrativos completos y actualizados relacionados con el contrato⁸.

El día 25 de octubre de 2017 se realizó la audiencia de pruebas⁹, en la cual se informó de la respuesta del Departamento, que señaló que los antecedentes se entregaron con la contestación y allegó el acta de la mesa técnica de trabajo de fecha 7 de junio de 2017, la cual se incorporó y puso de presente a las partes; por la inasistencia de los testigos se prescindió de esta prueba y la parte demandante desistió de la prueba pericial. En forma seguida y en la misma diligencia, se dio traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar los alegatos de conclusión.

⁵ Cuaderno Ppal. Fl. 814.

⁶ El saneamiento consistió en tener como demandante no al Consorcio Aguas del Quindío, sino directamente a los integrantes: la Sociedad Ingeniería y Consultoría Nacional INALCON SAS y los señores Juan Carlos Villani Rodríguez y Lacies Segovia Tabares.

⁷ El dictamen tenía por objeto verificar y determinar los costos financieros asociados a la rentabilidad esperada y dejada de recibir por el contratista, como consecuencia de no recibir en la oportunidad debida la utilidad del contrato. Cuaderno Ppal. Fl. 823.

⁸ Cuaderno Ppal. Fl. 818-824.

⁹ Cuaderno Ppal. Fl. 832-834.



3. Alegatos de conclusión

El 9 de noviembre de 2017, la parte demandante allegó los alegatos de conclusión¹⁰, reiteró los argumentos y pretensiones de la demanda. Además, señaló que se debía tener en cuenta el acta de la mesa técnica, surtida el día 9 de junio de 2017, obrante en el expediente, en la cual la representante del componente técnico de Empresas Públicas del Quindío, entidad que opera los sistemas de acueducto y alcantarillado, manifestó que los productos presentados eran de excelente calidad y que con ellos se había definido la ruta de actuación de la entidad.

Reiteró que dio cumplimiento al contrato y que el informe allegado por el ente territorial de fecha diciembre de 2016, que sirvió como soporte para iniciar el proceso sancionatorio, fue conocido por el Consorcio solo hasta el momento de la citación para la audiencia en el mes de mayo de 2017. En esa diligencia, el Departamento propuso adelantar mesas de trabajo, en las cuales participó el contratista y se atendieron los aspectos propuestos verificando la información prevista en medio digital o físico de cada uno de los proyectos.

Señaló que las mesas de trabajo se establecieron, toda vez que en el acta de recibo se incluyó la obligación del consultor de atender las observaciones de la Secretaria de Aguas e Infraestructura resultante de la revisión de los documentos recibidos; sin embargo, el consorcio solo hasta la citación a la audiencia fue enterado de las observaciones de la entidad. En tal sentido, manifestó que la existencia de observaciones o necesidad de aclaraciones no indica que el contratista hubiera incumplido, máxime cuando los productos fueron recibidos a satisfacción. Finalmente, insistió en que se debe el valor reclamado, con intereses e indexación.

El Departamento y el Ministerio Público guardaron silencio¹¹.

4. La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Quindío profirió sentencia el día 07 de junio de 2018¹², mediante la cual declaró que el departamento del Quindío dejó de reconocer al demandante el pago final del contrato de consultoría No. SID 002 de 2014 y, en

¹⁰ Cuaderno Ppal. Fl. 835-840.

¹¹ Cuaderno Ppal. Fl. 845.

¹² Cuaderno Ppal. Fl. 846



consecuencia, condenó al ente departamental al pago de \$2.886'805.227,46 a título de perjuicios materiales.

El *a quo* precisó los fundamentos jurídicos del contrato de consultoría y las condiciones previstas para la firma para el recibo de los productos y el pago del precio¹³. Con fundamento en las pruebas obrantes en el proceso, estableció que: i) que el pago final estaba sujeto al recibo a satisfacción por parte de la interventoría y la supervisión; ii) que la supervisión del contrato se asignó a la personas que ocupara el cargo de Directora de Aguas y Saneamiento Básico y no a título personal; iii) que se suscribió acta de recibo a satisfacción por el contratista, interventor y supervisora; iv) que la supervisión dio visto bueno para el pago final en el acta de seguimiento No. 5.

Señaló que resultaba ilógico argumentar un incumplimiento como fundamento para el no pago del contrato, cuando existe un acta de recibo a satisfacción suscrita por la interventoría y la supervisión, junto con el visto bueno de la supervisión para el pago final y no se hizo uso de las facultades para declarar el incumplimiento dentro del límite temporal de la competencia, esto es, hasta el término de liquidación del contrato.

En tal sentido, consideró que el informe jurídico que indicaba que la mayoría de los productos no fueron firmados por los profesionales que se presentaron como responsables dentro del proceso de selección, no tiene la suficiente entidad para acreditar un incumplimiento, en cuanto se acreditó el recibo a satisfacción el producto final por el interventor y supervisor. Además, encontró que las observaciones previstas en el informe técnico elaborado por la misma entidad fueron atendidas conforme a lo consignado en el acta de mesa de trabajo del día 7 de junio de 2017. Así, el *a quo* concluyó que la parte demandante cumplió con los requisitos para obtener el pago final del contrato, en consecuencia, liquidó la condena por el saldo final del negocio debidamente indexado junto con los intereses de mora, conforme al numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

Finalmente, señaló que no se acreditaron más perjuicios y negó las demás pretensiones de la demanda; levantó la medida cautelar sobre la actuación

¹³ El fallo determinó el alcance del acta de recibo a satisfacción con fundamento en la sentencia del 28 de febrero de 2013 de la Subsección B, Sección tercera, expediente 25.199, C.P.: Danilo Rojas Betancourth.



administrativa adelantada por el Departamento del Quindío a la parte demandante, y condenó en costas al ente territorial.

5. Recurso de apelación

El 25 de junio de 2018, el departamento de Quindío interpuso recurso de apelación¹⁴, en el cual solicitó la revocatoria total del fallo, argumentando su incongruencia y una vía de hecho con ocasión de una defectuosa valoración de las pruebas allegadas al proceso.

En primer lugar, argumentó que el Tribunal resolvió el caso con fundamento únicamente en el acta de recibo como si se tratará de un proceso ejecutivo, a pesar de tratarse de una controversia contractual y que este documento no constituye un título ejecutivo. Señaló que el *a quo* debía revisar la validez del acta de recibo y el cumplimiento de las obligaciones de la parte demandante conforme al expediente contractual como presupuesto de la pretensión de liquidación, pero no lo hizo y negó este *petitum*.

En segundo lugar, consideró que no se valoró el material probatorio que se allegó con la contestación de la demanda que permitía liquidar el contrato y evidenciar que la postura de la administración departamental no obedeció a una decisión caprichosa, sino a las múltiples falencias e inconsistencias de la consultoría. Afirmó que el producto del contrato es defectuoso e imposible de ejecutar técnica y físicamente, por lo cual el pago sería cohonestar una situación irregular y un detrimento patrimonial. En tal sentido, argumentó que el recibo a satisfacción fue emitido por la interventoría y la supervisión, pero no por la Gobernadora -ni la saliente, ni la entrante-, quien era la única competente para su emisión y para dar concepto favorable para el pago.

En tercer lugar, precisó que no se puede reprochar que el Departamento no haya hecho uso de las figuras para hacer efectiva la responsabilidad del contratista, sino que, dada la complejidad, tenía que esperar un tiempo prudencial para la entrega del material probatorio por parte de los especialistas, con el fin de iniciar las actuaciones tendientes a la declaración de incumplimiento. En este sentido, señaló

¹⁴ Cuaderno Ppal. Fl. 865



que esa actuación no siguió su curso normal por la suspensión que decretó el Tribunal en este proceso.

También subrayó que la jurisprudencia sobre el acta de recibo aplicada por el Tribunal no es aplicable a esta controversia, porque los casos son diferentes; mientras en la sentencia invocada el ordenador del gasto firmó tal acta, en este caso firmó el supervisor, quien no es parte contractual. Bajo esta perspectiva, enfatizó en que el acta de recibo por sí sola no presta mérito ejecutivo y que el interventor suscribió el documento final sin cumplir los requisitos para su firma, por lo cual la Contraloría y la Fiscalía General de la Nación adelantan investigaciones sobre dichas irregularidades, en este contrato y otros asociados a algunos de los demandantes de esta *litis* en lo que se ha denominado “*el carrusel de la contratación en Quindío*”.

6. Trámite en segunda instancia

El *a quo* concedió el recurso de apelación mediante auto del 26 de julio de 2018¹⁵, que esta Corporación admitió a través de proveído del 6 de septiembre de 2018¹⁶, el cual se notificó a las partes por estado y al Ministerio Público, personalmente. Por auto del 6 de diciembre de 2018¹⁷, se dio traslado a las partes para presentar los alegatos de conclusión y al Ministerio para emitir concepto. La parte demandante y el Ministerio se pronunciaron dentro de la oportunidad legal.

La parte demandante reiteró los hechos de la demanda y refutó los argumentos de la apelación¹⁸. Resaltó el alcance del acta de recibo a satisfacción, señaló que la defensa de la entidad se sustenta en informes de diciembre de 2016 que sirvieron como soporte para iniciar proceso sancionatorio y que solo fue conocido hasta el momento de la citación a la audiencia en el mes de mayo de 2017; y destacó que en la mesa técnica del 9 de junio de 2017, aportada por la entidad, la ingeniera que representa el componente técnico de la Empresas de Servicios Públicos de Quindío EPQ SA ESP, manifestó que el producto del consorcio ha sido el instrumento de navegación del operador y soporte de sus actuaciones, que son excelentes trabajos

¹⁵ Cuaderno Ppal. Fl. 891.

¹⁶ Cuaderno Ppal. Fl. 902.

¹⁷ Cuaderno Ppal. Fl. 905.

¹⁸ Cuaderno Ppal. Fl. 907.



y que la empresa se apoyó completamente en los resultados de la consultoría para las actualizaciones de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos.

La parte demandada presentó sus alegatos en forma extemporánea¹⁹.

El Ministerio Público presentó concepto orientado a confirmar y adicionar la providencia recurrida²⁰. Enfatizó que para acreditar el incumplimiento del contrato, el Tribunal no solo tuvo en cuenta el acta de recibo como soporte del fallo sino otros elementos probatorios. Además, que el acta de recibo no fue rechazada ni cuestionada dentro de la oportunidad procesal. También consideró que el Tribunal sí abordó el cumplimiento de las obligaciones por la parte demandante; que el acta de recibo no tiene salvedades de ningún tipo y que si existía un incumplimiento del contrato, el ejercicio de las facultades previstas en el ordenamiento jurídico debía realizarse oportunamente, no un año y cuatro meses después. En estos términos, considera que la parte demandante sí cumplió el contrato y que la Administración sabía el compromiso que adquiriría con la firma del acta de recibo a satisfacción. Finalmente, sostuvo que se debe adicionar la sentencia procediendo con la liquidación judicial del contrato.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

El Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, en los términos del artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA—, en concordancia con el artículo 104 *ibídem*, que establece que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conoce los litigios originados en la actividad de las entidades públicas, naturaleza que ostenta el departamento del Quindío.

También le asiste competencia a esta Corporación para conocer del presente asunto en segunda instancia en atención a su cuantía, en los términos del artículo

¹⁹ Cuaderno Ppal. Fl. 914 y 946

²⁰ Cuaderno Ppal. Fl. 929.



152, en concordancia con el artículo 157 del del CPACA.²¹

2. Legitimación en la causa

En el presente caso, están legitimados por activa la Sociedad Ingeniería y Consultoría Nacional, INALCON S.A., Juan Carlos Villani Rodríguez y Lacides Segovia Tabares como integrantes del Consorcio Aguas del Quindío²², en calidad de contratista en el contrato de consultoría SID 002 de 2014 y, por pasiva, el Departamento del Quindío en calidad de contratante.

3. Caducidad de la acción contractual

El artículo 164, numeral 2, literal j, numeral 4, del CPACA, establece que el medio de control de controversias contractuales caducará, tratándose de contratos sometidos a liquidación, en el término de dos años, contados desde el vencimiento del plazo contractual o legal para liquidar el contrato.

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. [...] En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: [...]

iv) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga.

Conforme al acervo probatorio, esta instancia encuentra que el contrato de Consultoría SID 002 de 2014 terminó el día 22 de diciembre de 2015 por cumplimiento del plazo contractual. A partir del día 23 de diciembre de 2015 transcurrieron 4 meses como oportunidad para la liquidación bilateral, hasta el día 23 de abril de 2016 y, a partir del día siguiente hasta el día 24 de junio de 2016, transcurrió la oportunidad para la liquidación unilateral. Es así como el término de 2 años para acudir a esta jurisdicción vencía, en principio, el 25 de junio de 2018 y

²¹ En el año 2017, momento en que se presentó la demanda, el salario mínimo correspondía a \$737.717 y las pretensiones correspondían a \$2.008.697.185, según estimación de la cuantía, equivalentes a 2722,8 salarios mínimos mensuales legales vigentes del año 2017.

²² Cuaderno Ppal. Fl. 202.



como el contratista presentó la demanda el día 26 de enero de 2017²³, se concluye que acudió a la jurisdicción dentro de la oportunidad legal.

4. Objeto de la apelación y problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si los reparos formulados en el recurso de apelación están llamados a prosperar, en particular, en lo relacionado con el examen de una eventual incongruencia en la sentencia de primera instancia y una indebida valoración de las pruebas encaminadas a desacreditar el acta de recibo a satisfacción y el cumplimiento del contratista.

Además, corresponde determinar la procedencia de la liquidación judicial del contrato de consultoría SID 002 de 2014, dado que se elevó la pretensión, no existió un pronunciamiento expreso en la primera instancia y se solicitó la adición del pronunciamiento por parte del Ministerio Público.

Para resolver la cuestión, se abordará: (v) la liquidación del contrato estatal; (vi) el acta de recibo a satisfacción; (vii) la interventoría y supervisión; (viii) el caso concreto, a partir de los cargos de la apelación con los argumentos de incongruencia del fallo judicial y la indebida valoración probatoria; y, (ix) costas.

5. Liquidación judicial del contrato estatal

La liquidación consiste en un corte de cuentas de la relación contractual, que se justifica en la necesidad de determinar el estado de la situación jurídica de las partes. Esta figura tiene como fundamentos normativos el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012 y el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, que son aplicables al Contrato de Consultoría SID 002 de 2014, suscrito el 21 de febrero de 2014.

La liquidación del contrato estatal no se reduce a un simple cierre de la relación entre las partes, sino que representa la materialización de principios esenciales de la función administrativa, entre ellos la buena fe, la seguridad jurídica y la responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Este acto materializa fines

²³ Cuaderno Ppal. Fl. 216. También se acreditó el cumplimiento del requisito de la conciliación prejudicial con la constancia emitida el 5 de enero de 2017. Cuaderno Ppal. Fl. 215.



sustantivos como garantizar el interés general, determinar el destino final de los recursos comprometidos, precisar los compromisos económicos de la entidad y disminuir la litigiosidad²⁴. Además, la liquidación judicial asegura la efectividad de esos derechos y fines cuando las vías administrativa o bilateral resultan insuficientes.

Tales disposiciones establecen la obligación de liquidar: i) los contratos de tracto sucesivo; ii) los contratos cuya ejecución se prolongue en el tiempo; y iii) los que los requieran. Su finalidad es establecer un paz y salvo, para lo cual habilita la inclusión de los acuerdos, conciliaciones o reconocimientos a que haya lugar para lograr este fin. Los artículos 60 de la Ley 80 de 1993²⁵ y 11 de la Ley 1150 de 2007²⁶ en concordancia con el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011²⁷, consagran los eventos

²⁴ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. sentencia del 26 de septiembre de 2025, rad. 150012333000202002306-01 (72.791). C.P.: José Roberto SÁCHICA Méndez.

²⁵ Art. 60. Ley 80 de 1993 (Modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012) “*De la ocurrencia y contenido de la liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.*

En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.

La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.”

²⁶ Art. 11. Ley 1150 de 2007. “*Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”

²⁷ Art. 164. Ley 1437 de 2011. “*Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: [...]*

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:[...]

j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:



de ocurrencia, contenido y oportunidades para la liquidación del contrato estatal, asignándole competencia a las partes, la entidad estatal y a la jurisdicción para su realización, es así como surgen las modalidades de liquidación denominadas como bilateral, unilateral y judicial.

La noción y alcance de esta institución se ha delimitado a nivel jurisprudencial. Al respecto, esta Corporación en sentencia de 20 de septiembre de 2007, afirmó que “la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derecho a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación negocial”²⁸.

En esta medida, la finalidad jurídica y económica de la liquidación es establecer un cierre integral y definitivo de la relación negocial y obligaciones derivadas de la ejecución contractual al que se puede llegar de manera convencional, en ejercicio de una prerrogativa de poder público, o por decisión judicial. En primer caso, surge un negocio jurídico orientado por la normatividad de los contratos, de modo que sus efectos, no pueden ser desconocidos por las partes, ni invalidados, salvo por su consentimiento o por causas legales (art. 1602 del Código Civil).

Por su parte, la liquidación unilateral constituye el ejercicio de una facultad distinta a la autonomía de la voluntad, en la medida que desarrolla una prerrogativa del poder público prevista en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007. Si bien el contratista puede esperar y someterse a lo que determine la entidad pública cuando liquide de esta forma, no puede reclamar ninguna responsabilidad contractual por el hecho de

-
- i) En los de ejecución instantánea desde el día siguiente a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;*
 - ii) En los que no requieran de liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa;*
 - iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*
 - iv) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe;*
 - v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga; [...].”*

²⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 20 de septiembre de 2007. Exp. 16370 C.P.: Ruth Stella Correa Palacio.



que la administración no lo haga²⁹. En efecto, su unilateralidad está vinculada a una potestad de origen legal y no al acuerdo de las partes, razón por la que no puede catalogarse su no ejercicio como una desatención de naturaleza contractual, ni generar responsabilidad de esta índole, y tampoco puede calificarse como incumplimiento del negocio por parte de la entidad pública.

Por otra parte, la liquidación judicial del contrato estatal se fundamenta en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011³⁰ y “es aquella que realiza y adopta el juez del contrato, en desarrollo de un proceso judicial o arbitral, según corresponda, en ausencia de alguna de las modalidades de liquidación antes mencionada”³¹, es decir, en subsidio de la liquidación bilateral –o de mutuo acuerdo– y de la unilateral.

Para liquidar el negocio es necesario verificar el cumplimiento integral del contrato, de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio e, incluso, de la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo conforme al principio de buena fe contractual (art. 1603 del Código Civil)³². En este sentido, la liquidación busca finiquitar la relación contractual, razón por la cual se plasma y formaliza la situación financiera y jurídica al término del negocio y el grado de cumplimiento del objeto contratado. Igualmente, tiene como propósito decidir todas las reclamaciones asociadas a la ejecución del contrato, de modo que constituye la oportunidad para formular y decidir las reclamaciones que se consideren pertinentes.

Aunque la finalidad de liquidación es establecer un corte de cuentas y declarar un paz y salvo entre las partes, no siempre produce la extinción de todas las

²⁹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 1º de julio de 2025. Exp. 71.486. C.P.: José Roberto SÁCHICA Méndez. En el mismo sentido, se han pronunciado las subsecciones B y C de la Sección Tercera. Cfr. Sentencia del 30 de noviembre de 2023, expediente No. 54.710 de la Subsección B y sentencia del 2 de marzo de 2022, expediente. No. 64.165 de la Subsección C.

³⁰ Art. 141. Ley 1437 de 2011. “*Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.*”

³¹ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Rad: 76001-23-31-000-1994-00507-01(15239). Actor: Data Base System Ltda. Demandado: Municipio Santiago de Cali.

³² Art. 1603 del Código Civil. “*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.*”



obligaciones. En efecto, conforme al contrato o los términos de las garantías de estabilidad de la obra y calidad del servicio, pueden subsistir obligaciones post-contractuales que el contratista y el interventor deben atender, con independencia del cierre comercial previsto en la liquidación.

6. Acta de recibo a satisfacción: efectos probatorios y alcance jurídico

El acta de recibo final es un elemento accidental del contrato que se ha dejado a la autonomía de la voluntad de las partes contratantes, con excepción en el contrato de confección de obra material que regula el recibo en el artículo 2060 del Código Civil³³, en concordancia con el artículo 13 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública³⁴. En consecuencia, la definición de su alcance jurídico en los demás tipos contractuales está mediada por lo pactado entre las partes en el respectivo contrato, con fundamento en el artículo 1494 del Código Civil que establece la autonomía de la voluntad como fuente de obligaciones.

Esta Corporación concibe el acta de recibo final como *“medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato [...] puesto que a través de ella se constata cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato”*³⁵. Sin embargo, también se ha establecido que esta acta no es una prueba irrefutable del cumplimiento.

Por tanto, aunque representa una expresión relevante para provocar el pago del precio, puede ser desvirtuada si no se apoya en pruebas reales del cumplimiento, o

³³ Art. 2060. C.C. “Los contratos para la construcción de edificios, celebrados con un empresario que se encarga de toda la obra por un precio único prefijado, se sujetan, además, a las reglas siguientes: [...] 4) El recibo otorgado por el dueño, después de concluida la obra, sólo significa que el dueño la aprueba, como exteriormente ajustada al plan y a las reglas del arte, y no exime al empresario de la responsabilidad que por el inciso precedente se le impone; [...]”. El inciso que menciona es el numeral 3 del artículo 2060 del Código Civil que prescribe: “3. Si el edificio perece o amenaza ruina, en todo o parte, en los diez años subsiguientes a su entrega, por vicio de la construcción, o por vicio del suelo que el empresario o las personas empleadas por él hayan debido conocer en razón de su oficio, o por vicio de los materiales, será responsable el empresario; si los materiales han sido suministrados por el dueño, no habrá lugar a la responsabilidad del empresario sino en conformidad al artículo 2041, inciso final.”

³⁴ Art. 13. Ley 80 de 1993. “De la normatividad aplicable a los contratos estatales. 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”.

³⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 28 de febrero de 2013. Exp. 25199. C.P. Danilo Rojas Betancourth.



si ante información sobreviniente se evidencia el incumplimiento³⁶. En este evento, la Administración, atendiendo los deberes jurídicos de gestión, dirección y control del contrato estatal, que exigen del contratista y del garante la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual (artículo 4, numeral 1, de la Ley 80 de 1993), deberá adoptar las medidas correspondientes como aplicar el procedimiento administrativo para declarar el incumplimiento, o acudir a instancias judiciales.

Así, se ha previsto que el acta final o recibo a satisfacción no constituye una declaración definitiva de su cumplimiento y, en consecuencia, no limita la obligación de verificar en la etapa de liquidación la existencia de obligaciones pendientes y la forma en que estas deben ejecutarse o satisfacerse. En efecto, esta Subsección en sentencia del 4 de julio de 2021, precisó:

Es por lo anterior, que la Sala estima que si bien el acta de recibo final del contrato puede ser tenida como un principio de prueba respecto del cumplimiento del contrato, su tenor no es absoluto en relación con la demostración del cumplimiento de las obligaciones pactadas entre las partes, más aún si se tiene en cuenta que tal documento no constituye el corte final de cuentas del contrato³⁷.

Adicionalmente, en sentencia del 1º de julio de 2025, se precisó:

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 cumplidas³⁸.

Atendiendo, la relevancia de este hito en la ejecución del contrato debe precisarse que al tratarse de un elemento accidental en los contratos diferentes a la obra pública —en estos es un elemento de la naturaleza—, son las partes las que determinan su procedencia en el contrato. Asimismo, como su finalidad es certificar el cumplimiento de las obligaciones, constituye una oportunidad para dejar constancias, salvedades, anotaciones de recibos parciales o de no recibo, que

³⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 1 de junio de 2020. Exp. 48945.M.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas.

³⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 4 de julio de 2021. Exp. 48794. C.P.: María Adriana Marín. En el mismo sentido,

³⁸ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 01 de julio de 2025. Rad. 25000-23-36-000-2021-00617-01 (72021). C.P.: José Roberto Sáchica Méndez.



reflejan las discrepancias o disconformidades frente a los productos, bienes o servicios que se reciben.

En consecuencia, la firma del acta de recibo final de un contrato estatal no implica una inversión de la carga de la prueba, pues quien alega el cumplimiento de las obligaciones contractuales debe acreditarlo plenamente con los medios probatorios pertinentes —artículo 167 del CGP—, sin que la suscripción del acta constituya por sí sola prueba del cumplimiento integral del contrato. Para el efecto, también es importante la coherencia con las demás pruebas, por ejemplo, con el seguimiento realizado por la supervisión y/o interventoría.

En atención a las personas con competencia para la suscripción del recibo a satisfacción, prevalece lo estipulado por las partes y también se encuentra que los representantes legales, ordenadores de gasto o personas que cuentan con la facultad de comprometer a la entidad son las primeras personas con competencia para sus suscripción.

Cabe agregar que con fundamento en la competencia del representante legal y la desconcentración de funciones del artículo 12 de la Ley 80 de 1993³⁹, en concordancia con el artículo 8 de la Ley 489 de 1998⁴⁰, y los deberes funcionales atribuidos a las demás autoridades, el dueño de la obra o parte contratante pueden emitir este certificado como los supervisores e interventores en atención a la desconcentración de la función de control y vigilancia de la ejecución contractual. En efecto, los interventores y supervisores en el ámbito de sus competencias pueden certificar el recibo a satisfacción como un deber funcional propio de su cargo, según se desprende del artículo 54 numeral 6 de la Ley 1952 de 2019 – Código General Disciplinario—.

³⁹ Art. 12. Ley 80 de 1993. “Párrafo. Para los efectos de esta ley, se entiende por desconcentración la distribución adecuada del trabajo que realiza el jefe o representante legal de la entidad, sin que ello implique autonomía administrativa en su ejercicio. En consecuencia, contra las actividades cumplidas en virtud de la desconcentración administrativa no procederá ningún recurso”.

⁴⁰ Art. 8. Ley 489 de 1998. “Desconcentración administrativa. La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Parágrafo. En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento.

Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.”



En estos términos, las partes contractuales o personas autorizadas en el contrato o los manuales de contratación de la entidad como los interventores y supervisores, en el marco de sus competencias, son personas competentes para firmar la entrega a satisfacción y dejar las observaciones correspondientes.

7. Interventoría y supervisión para la vigilancia del cumplimiento contractual

La existencia de la interventoría y la supervisión en los contratos estatales obedece al deber que impuso el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 a las entidades estatales, que al celebrar un contrato, tienen la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de su ejecución para lograr el cumplimiento y fines de la contratación estatal. La Ley 1474 de 2011 estableció en el artículo 83 la obligación de *“vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor”* y definió legalmente ambas figuras⁴¹.

Según la Ley 1474 de 2011 la supervisión la realiza directamente la entidad estatal a través de sus funcionarios cuando no se requieran conocimientos especializados mientras la interventoría la realiza un contratista de la entidad, cuando se requiera este tipo de conocimientos o cuando la complejidad o extensión del contrato lo justifiquen, lo que debe quedar definido en los estudios previos. No obstante, la nota esencial de la interventoría radica en el seguimiento técnico del cumplimiento del contrato cuando se requieren conocimientos especializados.

⁴¹ Art. 83 Ley 1474 de 2011. *“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor.

El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal. [...]”.



El legislador estableció las competencias y límites de la supervisión y la interventoría en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, que les encargó el seguimiento al cumplimiento obligatorio del contratista vigilado, razón por la cual están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones, especialmente, cuando se presenten hechos o circunstancias que *“pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente”*⁴². Asimismo, introdujo dos faltas disciplinarias a la Ley 734 de 2002 —anterior Código Único Disciplinario—⁴³, que se conservaron en la Ley 1952 de 2019 —Código General Disciplinario— y que reafirman los deberes funcionales de exigir la calidad de los bienes o servicios, de certificar como recibido a satisfacción únicamente los bienes o servicios ejecutados a cabalidad e informar los riesgos de incumplimiento, o, éste cuando se configure⁴⁴.

Por otro lado, una facultad adicional de los interventores se dispone en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, debido a que el inciso tercero del numeral 2° prescribe: *“Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro de los términos del respectivo contrato.”*

La misión de la interventoría y la supervisión es procurar la correcta ejecución del contrato, conforme a las competencias legales previstas y las establecidas en el contrato, así como ejecutar cualquier facultad que materialice estas prescripciones y desarrolle el seguimiento previsto en la ley, desde el punto de vista administrativo,

⁴² Art. 84 Ley 1474 de 2011. “Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. [...]”

⁴³ Art. 84 Ley 1474 de 2011. *“Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento. [...]”* (Subrayas fuera de texto)

⁴⁴ Art. 54. Ley 1952 de 2019. *“Faltas relacionadas con la contratación pública. [...]”*

6. *No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad.*

7. *Omitir, el supervisor o el interventor, el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”*



jurídico, financiero y contable, dentro de las cuales se encuentra certificar el recibo a satisfacción. Sin embargo, el rol de estas figuras se limita al control y vigilancia del cumplimiento del negocio y no sustituye ni reemplaza a la entidad estatal, en la toma de decisiones que le corresponde como parte contractual, por ejemplo, en la suscripción del contrato, sus modificaciones o el ejercicio de la potestad sancionatoria.

8. Análisis del caso concreto

Los cargos de la apelación señalan que el fallo de primera instancia incurrió en: (i) incongruencia frente a la valoración del acta de recibo; (ii) indebida valoración de las pruebas allegadas para probar el incumplimiento del contrato; y, (iii) cuestionamiento a la supuesta ausencia del ejercicio de las facultades para exigir la responsabilidad, toda vez que el Tribunal suspendió el procedimiento administrativo que tenía esa finalidad.

8.1. Cargo de incongruencia del fallo de primera instancia

El departamento del Quindío en la apelación señaló que la *litis* se resolvió como un proceso ejecutivo dado que la única prueba que tuvo en cuenta el *a quo* fue el acta de recibo y enfatizó en que tal documento no es un título ejecutivo y debía revisarse su validez como presupuesto de la liquidación judicial.

Esta Sala encuentra que este cargo no está llamado a prosperar, por las siguientes razones: **(i)** la *litis* no se tramitó como un proceso ejecutivo, sino que se respetaron las etapas propias de un proceso declarativo enmarcado en una controversia contractual; **(ii)** en ningún momento el recibo a satisfacción se valoró como título ejecutivo ni fue la única prueba que sustentó el fallo de primera instancia, toda vez, que existió una valoración judicial de los demás elementos probatorios que incluyeron la revisión del expediente contractual incluyendo el contrato, modificaciones, recibos de interventoría y supervisión, factura de venta, informe de supervisión y los informes allegados para sustentar las excepciones alegadas por la entidad territorial; **(iii)** la sentencia al valorar el acta de recibo como prueba de la ejecución contractual y no otorgarle el tratamiento de título ejecutivo, no vulnera la regla de congruencia prevista en el artículo 281 del CGP, conforme a la cual la sentencia debe estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos. En estos términos, no se configura incongruencia alguna, dado que el fallo no



condena al demandado por cantidad superior, por objeto distinto ni por causa diferente a la invocada en la demanda. Que la valoración de la primera instancia no sea aceptada por la parte apelante, no significa que no se haya efectuado esta actividad como presupuesto del fallo.

Ahora bien, esta Corporación debe realizar algunas precisiones sobre el argumento de que el *a quo* debía revisar la validez del recibo a satisfacción para acreditar la incongruencia y como presupuesto de la liquidación. Primero, el pronunciamiento del juez está limitado por las pretensiones en las cuales no se cuestiona esta prueba sino que se presenta como soporte de las reclamaciones; segundo, las excepciones de la controversia se limitan al incumplimiento contractual y falta de competencia de quien suscribe el acta de recibo, elementos que fueron abordados en el fallo de primera instancia; tercero, no se presentó demanda de reconvención por el departamento del Quindío que cuestionará la legalidad de dicha acta; cuarto, si bien el acta de recibo no es una prueba definitiva del cumplimiento, si es un elemento determinante para su acreditación, cuya eficacia probatoria solo puede desvirtuarse mediante prueba en contrario y quien cuestione su veracidad deberá acreditarlo; y quinto, los cuestionamientos al recibo a satisfacción se asocian al cargo de defectuosa valoración del acervo probatorio, el cual se analizará a continuación.

En estos términos, no prospera y se despacha desfavorablemente el cargo de incongruencia que señalaba el trámite de la controversia como un proceso ejecutivo y la valoración del acta de recibo como título ejecutivo. El cuestionamiento al valor de las pruebas allegadas, se analizará a continuación.

8.2. Cargo de indebida valoración probatoria del recibo a satisfacción y argumentos del alegado incumplimiento del contrato de consultoría SID 002 de 2014.

La parte apelante cuestiona la valoración del acervo probatorio porque considera que solo se tuvo en cuenta el acta de recibo y se desconocieron las demás pruebas que acreditan el incumplimiento del contrato, específicamente, las falencias que llevaron a la entrega de productos defectuosos que no se pueden ejecutar física y técnicamente. En este sentido, la entidad departamental señaló que “[...] se puede vislumbrar que en ninguna parte del Acta y a luz de los postulados que deben contener este tipo de documentos, quedó consignada estipulación alguna relacionada con que **LOS ELEMENTOS OBJETOS DEL CONTRATO HAYAN**



SIDO VERIFICADOS EN SU CALIDAD” (Negrita y mayúscula del texto original). Por esta razón, alegó que no se realizó revisión de los productos y que en las actas solo podía constar su entrega pero no su recibo a satisfacción.

En esta línea argumentativa, el departamento del Quindío argumentó que se presentó ausencia del recibo a satisfacción porque la Gobernadora era la única competente para su emisión, de modo que las certificaciones firmadas por la interventoría y la supervisión no corresponden a un concepto favorable para el pago dado que, según la parte apelante: *“los conceptos emitidos por estos no obligan a la administración pública”*. En tal sentido, afirmó la realización de un *“análisis más exhaustivo”* y elaboró informe técnico por profesionales de la Secretaría de Aguas e Infraestructura en el mes de diciembre de 2016, en el cual concluyó que *“los productos entregados son deficientes, incompletos e inexactos”* lo que implica el incumplimiento de las obligaciones contractuales.

Para el estudio de estos argumentos, se procederá a determinar las condiciones, ejecución y recibo del contrato SID 002 de 2014, a partir de las cuales se acreditan los siguientes elementos: **(i)** que el negocio señaló expresamente que la interventoría y supervisión emitirían el acta de recibo a satisfacción y estos conceptos sí vinculan a la entidad; **(ii)** estas actas identificaron los productos entregados con anotación expresa de recibir a satisfacción, expresión general que engloba conformidad con cualquier exigencia técnica y de calidad; **(iii)** que en el recibo no se estableció ninguna salvedad, observación o anotación que muestre disconformidad; y **(iv)** el seguimiento de la supervisión al finalizar el contrato no evidencia incumplimientos o irregularidades de los productos, sino conformidad con la ejecución contractual.

Adicionalmente, los elementos probatorios allegados para desvirtuar el cumplimiento del contrato estatal no logran este cometido porque están desconociendo actos propios del ente departamental —el recibo a satisfacción emitido en forma previa— y con las demás pruebas del proceso se acreditó que las aparentes falencias se atendieron y aclararon en espacios abiertos para la constatación técnica de los requerimientos y de la entrega efectuada, de modo que, se desvirtúa el argumento de la imposibilidad de ejecutar los productos entregados por el contratista.



8.2.1. Condiciones de entrega y recibo de los servicios en el contrato SID 002 de 2014.

De acuerdo con el acervo probatorio, se acreditó que el Departamento del Quindío convocó un concurso abierto de méritos n°. SID 023 de 2013, que culminó con la resolución n°. 0029 del 09 de enero de 2014, mediante la cual se adjudicó el contrato al Consorcio Aguas del Quindío⁴⁵. Como consecuencia, el día 24 de enero de 2014 el Departamento y adjudicatario suscribieron el contrato de consultoría SID 002 de 2014⁴⁶, cuyo objeto fue: "*construcción del plan integral de los sistemas de acueducto y alcantarillado en los cascos urbanos de los municipios de Buenavista, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, la Tebaida, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento y los centros poblados de Barcelona en el municipio de Calarcá y Pueblo Tapao en el municipio de Montenegro Departamento del Quindío*". El contrato estableció un plazo de 210 días calendario y un valor de 4.296'200.000 incluido el IVA del 16%.

Las partes dieron inicio el día 21 de febrero de 2014⁴⁷ y, después de 8 modificaciones⁴⁸, su plazo final fue de 669 días, contados a partir del acta de inicio, y un valor final de \$5.831.200.000. La forma de pago prevista en la cláusula quinta y modificada mediante otrosí del 11 de agosto de 2014, estableció:

El Departamento del Quindío cancelará al Contratista el valor total del contrato de la siguiente manera: Con fundamento en el numeral 1.5 del contrato de fiducia mercantil, se establece que el PAP-PDA realizará los pagos a través de la Fiducia FIA, previo visto bueno del interventor y supervisor del contrato. El PAP-PDA cancelará el valor total del contrato de la siguiente manera: a. Un primer pago correspondiente al 20% del valor del contrato, previo a la presentación de Informe de Avance No. 1 "Diagnóstico Situacional", según productos aprobados entre las partes y en cumplimiento al cronograma y flujo de inversión que presente el contratista. b. Un pago parcial del 20% del valor total del contrato, mediante actas parciales según avance por Municipio, previo a entregas de Catastro físico de redes y estudio de disponibilidad del recurso hídrico, según cronograma y flujo de inversión entregado por el oferente. c. Un 40% en pagos parciales, previo a entregas de avance (productos medibles), los cuales se determinan así: Levantamientos Topográficas y Digitalización de datos 20%, Modelación de los Sistemas de Alcantarillado (15%), Sistema de Información Geográfico de Acueducto (2.5%) y sistema de información Geográfico de Alcantarillado (2.5%) según avances por Municipio. Un pago final del 20% previo recibo a entera satisfacción por parte de la interventoría y los respectivos supervisores.⁴⁹ (Subrayas fuera de texto)

⁴⁵ Cuaderno Ppal. Fl. 65

⁴⁶ Cuaderno Ppal. Fl. 73-78.

⁴⁷ Cuaderno Ppal. Fl. 80.

⁴⁸ Cuaderno Ppal. Fl. 79-129.

⁴⁹ Cuaderno Ppal. Fl. 84-86.



El 21 de diciembre de 2015 el representante legal del Consorcio Aguas del Quindío y el representante legal de la interventoría denominado Consorcio Interventoría Aguas del Quindío, suscribieron actas de recibo a satisfacción de los productos finales del contrato, una por cada municipio, correspondientes a Buenavista⁵⁰, Circasia⁵¹, Córdoba⁵², Filandia⁵³, Génova⁵⁴, la Tebaida⁵⁵, Montenegro⁵⁶, Pijao⁵⁷, Quimbaya⁵⁸, Salento⁵⁹ y los centros poblados de Barcelona en el municipio de Calarcá⁶⁰ y Pueblo Tapao en el municipio de Montenegro⁶¹.

Estas actas de recibo suscritas por el contratista y la interventoría, tienen la siguiente anotación sobre el respaldo físico y digital de los productos, así:

Es de anotar que los anexos a los diez (10) productos objeto del Contrato, se presentan en forma impresa en los diferentes tomos de los Planes Maestro de Acueducto y/o Alcantarillado, según proceda. El lector de los diez (10) productos referidos deberá por lo tanto consultar los anexos correspondientes en los tomos de dichos Planes Maestros o en los medios magnéticos de cada producto, disponibles en los cuatro (4) compact discs y en las memorias de dos (2) computadores entregados a ESAQUIN S.A. ESP y de un (1) computador entregado al PAP-PDA Quindío y un (1) disco duro que contiene la totalidad del proyecto. (Subrayas fuera de texto)

Cada acta discrimina los 10 productos y la información correspondiente a cada uno como parte de los planes maestros de acueducto y alcantarillado, según el municipio. Dentro de ellos se encuentran referenciados: **(i)** diagnóstico situacional; **(ii)** estudios topográficos; **(iii)** catastro y disponibilidad del recurso hídrico; **(iv)** modelación de alcantarillado; **(v)** SIG Acueducto; **(vi)** SIG Alcantarillado; **(vii)** diseños definitivos de alcantarillado; **(viii)** catastro redes de acueductos; **(ix)** modelación de acueductos; y, **(x)** diseños definitivos de acueductos. Sobresale en las actas que se certifica entrega de los productos tanto a la empresa de servicios públicos a nivel departamental ESAQUIN S.A. ESP como al departamento del Quindío.

⁵⁰ Cuaderno Ppal. Fl. 143.

⁵¹ Cuaderno Ppal. Fl. 129.

⁵² Cuaderno Ppal. Fl. 138.

⁵³ Cuaderno Ppal. Fl. 152.

⁵⁴ Cuaderno Ppal. Fl. 170.

⁵⁵ Cuaderno Ppal. Fl. 179.

⁵⁶ Cuaderno Ppal. Fl. 175.

⁵⁷ Cuaderno Ppal. Fl. 156.

⁵⁸ Cuaderno Ppal. Fl. 148.

⁵⁹ Cuaderno Ppal. Fl. 165.

⁶⁰ Cuaderno Ppal. Fl. 133.

⁶¹ Cuaderno Ppal. Fl. 161.



Además, sobre el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas, cada acta tiene la siguiente anotación:

La interventora hace constar que los productos han sido entregados por la Consultoría de acuerdo con las características técnicas de dicho contrato y que los mismos han sido recibidos a entera satisfacción. No obstante de (sic) haberse recibido los productos y documentos técnicos, bienes o servicios objeto del Contrato y al firmarse la presente Acta de Recibo, la Consultoría se compromete a garantizar la calidad de los productos, y a atender las observaciones de la Secretaria de Aguas e Infraestructura resultante de la revisión de los documentos recibidos, durante el período de vigencia de la garantía única de cumplimiento y calidad de servicio constituida por Consultor, incluido el respectivo aval por la interventoría⁶². (Subrayas fuera de texto)

El día 21 de diciembre de 2015 también se suscribió el acta de entrega y recibo a satisfacción del contrato de consultoría SID 002 de 2014, por parte del representante del Consorcio, el representante de la interventoría y la Directora de Saneamiento Básico PAP-PDA Quindío —como supervisora—, en donde se deja constancia que "el contrato se ejecutó a cabalidad, de acuerdo a las especificaciones técnicas estipuladas en el mismo"⁶³. Además, el día 22 de diciembre de 2015, se suscribió acta de recibo a satisfacción del contrato de la interventoría, señalando que se ejecutó a cabalidad⁶⁴ y la Directora de Aguas y Saneamiento Básico, expidió acta de supervisión No. 05 del contrato de consultoría, en el cual dio el visto bueno para pagar al contratista el saldo final⁶⁵.

Con soporte en estas actuaciones se probó que el 30 de diciembre de 2015, el contratista radicó en la entidad demandada la factura de venta CAQ 9, por valor de \$2.008.697.786, con el objeto de obtener el pago del saldo final del contrato⁶⁶, la cual fue devuelta el día 22 de febrero de 2016, aduciendo que debía cambiarse la fecha y enviarse de nuevo para el trámite respectivo⁶⁷.

A partir de estos elementos probatorios se encuentra claramente acreditado que la cláusula quinta del contrato estableció los funcionarios que debían certificar el cumplimiento, cuando condicionó el pago final "previo recibo a entera satisfacción por parte de la interventoría y los respectivos supervisores."⁶⁸ Por tanto, estos

⁶² Cuaderno Ppal. Fls. 129-186.

⁶³ Cuaderno Ppal. Fl. 187.

⁶⁴ Cuaderno Ppal. Fl. 188.

⁶⁵ Cuaderno Ppal. Fl. 191-198.

⁶⁶ Cuaderno Ppal. Fl. 125-127.

⁶⁷ Cuaderno Ppal. Fl. 200.

⁶⁸ Cuaderno Ppal. Fl. 84-86.



funcionarios podían firmar esa acta como certificación o constatación del cumplimiento del contrato en virtud del negocio jurídico, el cual es ley para las partes —art. 1602 del Código Civil— en concordancia con el deber funcional de velar por el cumplimiento del contrato y emitir las certificaciones correspondientes según el artículo 48, numeral 34 de la Ley 734 de 2002, modificado por la Ley 1474 de 2011 -norma vigente al momento de firmar el recibo a satisfacción-.

Si bien dentro del proceso se presentó la factura por el saldo final, con independencia de su potencialidad como título ejecutivo, en esta controversia se presentó como una prueba adicional en el marco de un proceso declarativo y, se destaca que el oficio con el cual la entidad pública devolvió la factura, no referenció una negativa de pago por incumplimiento o porque se exigiera la liquidación previamente, sino un cambio de fecha.

En las actas de recibo de cada municipio existe una relación detallada de los productos entregables y la interventoría estableció expresamente el cumplimiento de las condiciones técnicas y que *“han sido recibidos a entera satisfacción”*, sin incluir salvedades, observaciones o anotaciones sobre elementos faltantes o sujetos a corrección. Además, en la etapa de ejecución contractual no existen requerimientos de incumplimiento, ni informes de la interventoría o supervisión con este objetivo antes de la terminación del contrato.

Con estos presupuestos, corresponde determinar si las pruebas consolidadas con posterioridad al recibo y presentadas a esta controversia desvirtúan la debida ejecución del contrato SID 002 de 2014.

8.2.2. Valoración de pruebas allegadas para desvirtuar el recibo a satisfacción

Para oponerse a las pretensiones de la demanda y con el fin de demostrar el incumplimiento, el departamento allegó informe de revisión jurídica y técnica de la ejecución contractual. En el recurso de apelación se señaló que existió una valoración defectuosa porque no se tuvieron en cuenta estos elementos para desvirtuar el cumplimiento. Sin embargo, esta Sala encuentra que en la parte motiva del fallo de primera instancia si se valoraron estas pruebas pero se señaló que no tenían el mérito de desacreditar el recibo a satisfacción, especialmente porque las falencias fueron atendidas mediante mesa técnica realizada entre las partes y la interventoría.



Ahora bien, sobre el alcance probatorio de estos elementos, se encuentra que el informe de revisión jurídica del contrato de consultoría n°. 002 de 2014 con fecha julio de 2016⁶⁹ incluyó la trazabilidad de la gestión precontractual, la ejecución, recibo a satisfacción y referencia del seguimiento de la interventoría y supervisión. Se destaca que en sus conclusiones señaló que en varios productos las firmas de los profesionales no coincidían en su tamaño y morfología con las firmas del personal presentado en el proceso de selección.

Sin embargo, este informe reconoce que existió un recibo a satisfacción en diciembre del 2015 y en la primera instancia se señaló que este argumento no tenía suficiente entidad para afectar el cumplimiento contractual porque se encontraba acreditado que la interventoría y supervisión recibieron a satisfacción. En tal sentido, esta Corporación encuentra que la enunciación de esta falencia no indica expresamente que los productos se firmaron por otros profesionales, ni referencian actuaciones de la entidad pública frente a requerimientos, ni solicitud de aclaraciones ni denuncias penales en la materia. Asimismo, se encuentra que estos aparentes defectos podrían vislumbrar falencias en el seguimiento contractual con posibles implicaciones administrativas o disciplinarias pero no sustentan ni acreditan los argumentos de la apelación que señalan la entrega de productos defectuosos en la medida que no se pueden ejecutar y tampoco desvirtúa el recibo a satisfacción emitido en diciembre del 2015.

El departamento del Quindío presentó Informe técnico desde la Dirección de Aguas y Saneamiento Básico PAP, de fecha 9 de diciembre de 2016, que contiene las observaciones técnicas al Contrato de Consultoría 002 de 2014⁷⁰. El recurso de apelación señaló que este informe se emitió porque la administración departamental que inició en el año 2016 consideró que no existía un recibo a satisfacción y era procedente la revisión exhaustiva de los productos del contrato para emitir el documento referenciado. Sobre su contenido, no se acredita que haya sido puesto a disposición del contratista en forma previa a la contestación de la demanda.

El informe contiene una recopilación de los productos entregados por cada municipio y al final presentó 21 observaciones —que se abordarán más adelante—⁷¹. Ahora bien, es claro que estas observaciones no se plasmaron en el recibo a

⁶⁹ Cuaderno Ppal. Fls 565-616

⁷⁰ Cuaderno Ppal. Fls 617-729.

⁷¹ Cuaderno Ppal. Fls. 728 y 729.



satisfacción de diciembre de 2015, sino después de un año y como prueba en esta instancia judicial. A partir de los hechos relatados en la demanda y contestación, se encuentra que este informe fue un insumo para dar apertura a un procedimiento administrativo sancionatorio previsto en la Ley 1474 de 2011, el cual se inició con posterioridad a la admisión de la demanda de esta controversia.

Para la Corporación estas circunstancias son relevantes en la medida que se allegó como prueba el acta de mesa técnica realizada los días 7, 8 y 9 de junio de 2017, en la cual se analizaron los requerimientos técnicos del contrato SID 002 de 2014 y la respuesta del contratista, junto con un concepto emitido en la reunión, en la que se destacan que todas las observaciones fueron atendidas y aclaradas⁷². En el acta se precisó que la mesa surgió en el marco de la actuación administrativa de presunto incumplimiento adelantada por el departamento del Quindío y contó con la participación y suscripción de la Directora de Agua y Saneamiento Básico de la entidad pública, el representante legal del Consorcio y profesionales técnicos de ambas partes y de la interventoría. Si bien el procedimiento administrativo fue suspendido por el *a quo* por providencia del 22 de junio de 2017, en atención a la medida cautelar solicitada por el Contratista, la prueba fue debidamente decretada y controvertida en primera instancia.

En esta mesa se hizo claridad de que “*solo se revisaran aspectos técnicos*” y, en esa medida la valoración de esta acta se limita a esos efectos, lo cual se reafirmó en la parte final del documento que indicó que las partes y la interventoría:

[...] realizaron de manera conjunta una verificación de la información contenida en medio digital y físico de cada uno de los proyectos que forman parte integral del Contrato SID 002 de 2014.

El equipo técnico del PDA aclara que el objeto de la mesa de trabajo es la revisión de los productos entregados para verificar su existencia o no en forma digital y física, para lo cual se hizo un cuadro en Excel con estas anotaciones y el cual hace parte de la presente acta.

La interventoría solicita que no sea una revisión sino una constatación pues ellos firmaron un acta de recibo a satisfacción de todos los productos.

Se acuerda que los 21 puntos quedan aclarados, con la salvedad que se hizo una revisión de lo que hay en digital y físico en la Gobernación.

⁷² Cuaderno de pruebas. Fls.1-10.



Sobre estas afirmaciones, esta Corporación considera que la manifestación del interventor, apoyada por las partes firmantes del acta, de que no se efectuaba una “revisión” sino una constatación de la existencia de los productos entregados por el consultor, no atenúa el valor jurídico de las conclusiones de mesa técnica, a partir, del cual se encuentra la aceptación de que todos los motivos de inconformidad fueron resueltos de fondo y los productos verificados.

En tal sentido, esta instancia encuentra que las observaciones, su concepto y fundamento de su aclaración reside en los siguientes elementos:

Observación del informe técnico del departamento del Quindío de diciembre de 2016. (Se transcriben literalmente)	Concepto de la Mesa técnica de los días 7, 8 y 9 de junio de 2017	Valoración sobre las razones expuestas
“3.1. La información preliminar se repite casi en los diez (10) productos, haciendo del informe un informe pesado y con demasiada información que no se requería presentar.”	Atendido	Se aclaró que cada documento era autónomo. Adicionalmente que los Planes maestros de acueductos y alcantarillado presentan un resumen del diagnóstico y las alternativas del caso, productos entregados a la entidad.
“3.2. El informe final está mal recopilado, no hay un orden lógico en el desarrollo de la información ni los resultados que se presentan son consecuencia de las causas determinadas, lo que no permite que el operador o quien vaya a usar y o analizar la información pueda hacerlo de una manera técnicamente fácil.”	Atendido	Se precisó que el proyecto tiene un índice categorizado por localidad y componente. Aunque se realizan precisiones sobre el orden de los productos, esta situación no implica incumplimiento del contrato.
“3.3. El Plan Maestro de Acueducto Alcantarillado no presenta un consolidado general de las necesidades, su valor, la prioridad de las obras a ejecutar, cuáles deben ser en el corto, mediano y largo plazo, no hay un plan de inversiones general que permitan al operador o a la Administración Municipal proyectar sus inversiones. (Una presentación clara de las obras a ejecutar en los diferentes tiempos FACE 1, FACE 2, FACE 3, con sus valores y longitudes indicar sectores con direcciones o identificación de cámaras, y o si se trata de obras en bocatomas, aducción, planta de tratamiento, y en el caso del alcantarillado de la PTAR)”	Atendido	Se señaló que los planes de inversión se realizaron por cada componente y localidad y que se están en el capítulo 5 de los productos entregados. Se precisa que las partes validaron en los discos duros entregados la ubicación de la información. También se precisó que el resumen ejecutivo correspondía a una sugerencia extracontractual y que no era una exigencia contractual.



<p>“3.4. Los planos se presentan en ADOBE READER lo cual no es recomendable para este tipo de trabajo. Se recomienda entregar planos en AUTOCAD o compatible con un respaldo del en ADOBE READER. Cada municipio debe contar con un juego de planos completo ejemplo: [en] el municipio de Buena Vista falta los planos 5, 6 y 19.”</p>	<p>Atendido</p>	<p>Se determinó que dentro de las especificaciones no se incluyó esa exigencia. Afirmaron que presentaron los planos en PDF y no en AutoCAD porque el departamento no tenía la licencia, pero asumieron el compromiso de entregarlos bajo este formato.</p> <p>Las partes deliberaron sobre algunos anexos incompletos, frente a lo cual se afirmó que “La consultoría manifiesta que eso se debe a errores en la copia de los archivos. Esto pudo ser debido a la extensión de la ruta de los documentos, al momento de la copia”, por lo cual entregaría nuevo disco duro con toda la información del proyecto. También se precisó que por correo electrónico se entregó informe ejecutivo completo y en el cotejo de información digital y física encontraron casi la totalidad de los planos, con salvedad de algunos planos del municipio de Montenegro. Sobre el particular se reiteró el argumento de que la información que no estaba en digital se debía a errores en el copiado “porque la ruta de copiado supera los caracteres permitidos” y se comprometieron a entregarla.</p> <p>Sobre el particular esta instancia judicial encuentra que durante esos tres días las partes recibieron la documentación faltante, dado que cerraron la observación como atendida.</p>
<p>“3.5. No se presentan indicadores de calidad de agua en la red (IRCA), ni de presión.”</p>	<p>Aclarado</p>	<p>Se puntualizó que la información fue entregada desde el producto 1, conforme a los datos suministrados por la empresa de servicios públicos; sin embargo, la discrepancia surgió porque esos elementos no se tuvieron en cuenta en la ficha resumen.</p> <p>Sobre el particular las partes dieron por aclarado el tema por no ser un factor determinante para obtener la viabilidad del Ministerio.</p>
<p>“3.6. La base utilizada es “Open Street Map” la cual no es recomendable para este tipo de trabajo.”</p>	<p>Aclarado</p>	<p>Esta inquietud se presentó por posibles margen de error entre el GPS y Open Street. Las partes manifestaron que se solicitó ortofotoimagen a la entidad departamental, quién la negó por considerar que la información estaba disponible en el geoportal para acceso general y gratuito. Asimismo, las partes dieron por aclarado el tema en la medida que la información catastral estaba debidamente georreferenciada con la topografía y amarre a las placas IGAC de cada localidad.</p>



<p>“3.7. Se evidencia un posible desplazamiento de las redes y de algunos componentes del sistema. Se encuentran redes bajo viviendas.”</p>	<p>Aclarado</p>	<p>Las partes aclararon que se pudo presentar esa situación por el tamaño de los iconos; sin embargo, precisaron que la última versión, georeferenciada estaba en la carpeta 4 de los entregables.</p>
<p>“3.8. Algunos tramos de la red o accesorios (válvulas, hidrantes, otros) no se encuentran conectados.”</p>	<p>Aclarado</p>	<p>Se compartió la respuesta anterior, precisando que toda la información sí estaba, pero que algunos <i>shapefiles</i> “no copiaron en el disco duro de la entidad por la extensión de la ruta”.</p>
<p>“3.9. En la salida gráfica del sistema de acueducto, la base muestra una parte del municipio, mientras que el trazado muestra que el municipio es aún más grande que lo proyectado en la base.”</p>	<p>Aclarado</p>	<p>Del punto 3.9 a 3.13, las partes validaron que los <i>shapefiles</i> sí contenían toda la información de la localidad.</p>
<p>“3.10. El tamaño de los iconos para los accesorios (válvulas principalmente) es demasiado grande lo que hace que se superpongan unas con otras.”</p>	<p>Aclarado</p>	
<p>“3.11. No es posible visualizar claramente los nodos pues estos se encuentran bajo el icono de las válvulas.”</p>	<p>Aclarado</p>	
<p>“3.12. El nombre de las capas no coincide con la información del plano lo que genera confusión.”</p>	<p>Aclarado</p>	
<p>“3.13. No es posible identificar el punto exacto de ubicación de válvulas e hidrantes puesto que por el tamaño del icono parece que ocuparan un área muy considerable dentro del andén o vía.”</p>	<p>Aclarado</p>	
<p>“3.14. No se encuentran diseños de las PTAR ni siquiera un estudio de la posible tecnología a implementar.”</p>	<p>Aclarado</p>	<p>Las partes precisaron que este tema no era un producto del contrato porque al momento de la adjudicación ya se encontraban contratos alternos con ese fin.</p> <p>En todo caso se realizó un levantamiento catastral y evaluación hidráulica para los sistemas de tratamiento tanto de agua potable como residual.</p>
<p>“3.15. Asegurarse de que los archivos de modelación hidráulica si estén en la carpeta Comportamiento hidráulico del sistema.”</p>	<p>Aclarado</p>	<p>Las partes validaron que la información se encontraba adjunta a los productos de diagnóstico, diseño y planes maestros de los sistemas de acueducto y alcantarillado.</p> <p>Sin embargo, ante la observación de que las modelaciones no estaban completas, se precisó que se entregaría disco duro con la información faltante.</p>
<p>“3.16. En el informe general dice que deben estudiarse 13 predios pero el anexo donde debe aparecer el estudio de los predios se encuentra vacío.”</p>	<p>Aclarado</p>	<p>En la reunión concluyeron que la información se encontraba en los planos detallados del proyecto.</p> <p>Ante la solicitud del análisis de los costos de los mismos, se aclaró que “dichos</p>



		<p>documentos se nombraban con la cédula catastral de cada uno, sin embargo, al ser una extensión tan larga que supera los caracteres permitidos la información no está completa en medio digital” y que tampoco están los planos en físico.</p> <p>Aunque las partes no precisaron más razones sobre tales productos, resulta aplicable la conclusión de que todo lo entregarían en un disco duro en esa misma mesa técnica, razón por la cual dieron por aclarado el tema y se entiende que presentaron la información en esa oportunidad.</p>
<p>“3.17. No hay ninguna información sobre micro medición efectiva, todo se relaciona con micro medición nominal.”</p>	Aclarado	<p>En la mesa definieron que la información estaba dentro de los productos de diagnóstico y diseño de sistema de acueducto, conforme a lo suministrado por la empresa de servicios públicos.</p>
<p>“3.18. No hay ningún estudio sobre aseguramiento metrológico.”</p>	Aclarado	<p>Se determinó que la información hidrológica, climatológica, meteorológica, de demanda y oferta hídrica se encontraba en el estudio hidrológico.</p> <p>Igualmente, señalaron que entregaron nuevamente como anexos los diagnósticos y diseños de los sistemas de acueducto y alcantarillado de cada uno de los municipios.</p>
<p>“3.19. Las proyecciones poblacionales no incluyen población flotante generada por actividades turísticas o agrícolas.”</p>	Aclarado	<p>Sobre los puntos 3.19 y 3.20 se manifestó que el contratista solicitó la información a los municipios, pero solo algunos la entregaron, argumentando que varios se encontraban en actualización de los esquemas o planes de ordenamiento territorial.</p> <p>Las partes determinaron que sí se valoró la población flotante, pero persistían dudas sobre “los municipios con gran volumen de turistas y zonas de expansión”.</p>
<p>“3.20. No es clara la definición de las zonas de expansión.”</p>	Aclarado	
<p>“3.21. No se determinan claramente los tratamientos puntuales que se requieran en algunos sitios donde no es posible conectar los vertimientos a los colectores proyectados, principalmente en los asentamientos subnormales.”</p>	Aclarado	<p>En la reunión se explicó que el diseño de sistemas de tratamiento de agua potable y residual no era un producto del contrato. Sin embargo, el contratista diseñó sistemas convencionales tipo FAFA (Filtro Anaerobio de Flujo Ascendente), en los sitios en los cuales no fue posible la unificación de la totalidad de los vertimientos por las condiciones topográficas del terreno.</p>



Esta Corporación con fundamento en las pruebas allegadas puede concluir que: i) el informe técnico allegado por el departamento del Quindío no demuestra que los productos son inejecutables técnica y físicamente; ii) el informe junto a las demás pruebas, que referencian las supuestas falencias de los productos entregables, no evidencian un incumplimiento porque lo referenciado son problemas de percepción sobre el alcance contractual y ubicación de los productos; iii) el propio departamento, al suscribir el acta de la mesa técnica, aceptó expresamente que los productos contratados fueron entregados en su totalidad y que las observaciones iniciales se habían superado, lo que equivale a un reconocimiento formal del cumplimiento integral del contrato.

En efecto, tales exigencias fueron atendidas o aclaradas, bien porque se exigieron productos no incluidos en el alcance contractual -observación 3.14 y 3.21 sobre sistemas de tratamientos de aguas residuales- o porque se trataban de insumos que estaban como anexos de otros productos. También se concluye que hay observaciones que corresponden a diferencias de criterios que ameritan un requerimiento propio de la cobertura de calidad del servicio, pero que no constituyen en sí mismo un incumplimiento del contrato, tal como acontece con la observación 3.19 sobre población flotante y zonas de expansión.

Esta Corporación no puede pasar por alto que los productos se entregaban en forma física y digital, por tanto, resulta injustificado que la razón de la ausencia de varios elementos sea que la extensión de sus nombres restringió su copia a los discos duros que almacenaban el soporte digital del contrato, pues aunque se aclaró la situación y entregaron los productos según se deriva de las conclusiones de la mesa técnica, este incidente corresponde a un imprevisto frecuente que debía prevenirse y atenderse desde la suscripción del recibo a satisfacción.

La razón es que tanto al contratista como la interventoría y supervisión les asistía la obligación de validar que en los soportes físicos y digitales se encontrará la totalidad de los productos contratados, lo cual es exigible en el marco del deber de diligencia atribuible a las partes y las funciones de seguimiento contractual. En todo caso, se encuentra que ante la existencia de actas de recibo a satisfacción suscritas por la interventoría y supervisión del contrato, eran estos funcionarios y contratistas los encargados de validar esa situación, por lo cual, lo que se avizora son posibles incumplimientos de sus deberes funcionales.



Para esta instancia la expresión “atendido” y “aclarado” prevista como conclusiones de la mesa técnica dirigida por el departamento del Quindío, con participación del contratista y la interventoría, no describe un simple trámite de respuesta, sino que implica la aceptación de que la observación fue resuelta de fondo y que los productos, una vez verificados, no presentaban las deficiencias técnicas inicialmente advertidas ni impedían su ejecución ni comprometían la calidad del servicio. En este sentido, esa constatación técnica de la entidad constituye una manifestación inequívoca de conformidad con los productos y la prestación del contratista y, en consecuencia, con el cumplimiento del contrato de consultoría.

Por lo anterior, se puede concluir que el acta de recibo firmada por la interventoría y la supervisión prueban el cumplimiento ante la entidad pública y su contenido no fue desvirtuado, en cambio se reafirmó conforme a las conclusiones de la mesa técnica realizada en junio de 2017. Por estas razones, los argumentos de la apelación asociados a una indebida valoración probatoria del acta de recibo e incumplimiento contractual se despachan desfavorablemente.

8.3. Otros argumentos del recurso de apelación: sobre el uso de las figuras administrativas para exigir la responsabilidad contractual y la posible existencia de investigaciones sobre el contrato de la litis.

El recurso de apelación cuestionó que el fallo de primera instancia se fundamentara en que lógicamente no resulta razonable argumentar un incumplimiento cuando no se hizo uso de las facultades para su declaración dentro del límite temporal de la competencia para liquidar el contrato. Al respecto, señaló que la entidad inició el procedimiento pero el *a quo* decretó su suspensión como medida cautelar.

Sobre el particular, esta Corporación evidencia que el argumento del Tribunal fue únicamente complementario, por tanto, se considera que el inicio del procedimiento administrativo cuando ya se había admitido la demanda en esta controversia solo acredita una pérdida de competencia temporal para declarar el incumplimiento, toda vez que en este proceso se elevaron pretensiones que establecen como epicentro del litigio su ejecución plena y oportuna.

En esta misma medida, la apertura de tal actuación solo podría evidenciar inconformidades que debían debatirse dentro del procedimiento administrativo, pero no tienen la fuerza probatoria para acreditar el cumplimiento o incumplimiento, el



cual solo se podría definir al finalizar la actuación con una decisión de fondo. Por lo anterior, se despacha desfavorablemente el cargo de la apelación y se deberá confirmar el fallo de primera instancia.

Adicionalmente, el departamento del Quindío en el recurso de apelación señaló que la Contraloría y la Fiscalía General de la Nación adelantan investigaciones sobre irregularidades asociadas a este contrato y otros, en las cuales han participado algunos de los demandantes de esta *litis* en lo que se ha denominado “el carrusel de la contratación en Quindío”. Sin embargo, la entidad pública no allegó ningún soporte probatorio sobre tales investigaciones y el único elemento dirigido a soportar esta afirmación corresponde a un certificado de un juzgado penal donde se adelanta el procedimiento penal por irregularidades pero por contratos suscritos en el año 2015 y diferentes al que generó esta controversia. Por esta razón, este argumento se despacha desfavorablemente y no tiene ninguna incidencia en la resolución de la controversia.

9. Liquidación judicial del Contrato de consultoría SID 002 de 2014

La liquidación implica determinar el estado de cuentas entre las partes luego de la finalización del vínculo contractual, que implica verificar el cumplimiento integral del contrato, para establecer el estado de los derechos y obligaciones entre las partes. En el *sub judice*, esta pretensión se orientó a incluir dentro de su contenido el pago del saldo final del contrato, con fundamento en el recibo a satisfacción.

Si bien dentro de esta controversia se elevó la pretensión de liquidación judicial, se ha acreditado el cumplimiento del contrato desde el fallo de primera instancia, y se solicitó por el Ministerio Público la adición del fallo en este sentido, esta Corporación encuentra que deberá negarse esa pretensión toda vez que no se allegó el expediente contractual en su totalidad (no se presentaron las disponibilidades presupuestales, actas de pagos previos, garantías del contrato y la certificación o documentación que permita validar efectivamente el paz y salvo de pagos de salarios y de la seguridad social).

Aunque se presentó un borrador de liquidación que referencia las disponibilidades y pagos efectuados y el Informe de Supervisión n°. 5 del contrato, que referencia expresamente el monto que se adeuda al contratista, el cual guarda correspondencia con el valor de la pretensión y la factura allegada al proceso, el



monto de \$2.008'697.786, la liquidación judicial como corte de cuentas económico, técnico y jurídico exige la acreditación de todos los elementos que la soportan. Al no allegarse la totalidad de los elementos materiales que permitan efectuar la liquidación judicial del contrato, deberá negarse esta pretensión.

Se reitera que conforme al artículo 167 del Código General del Proceso *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”* y, en el *sub judice*, no se allegó ni por la parte demandante ni demandada el expediente contractual completo correspondiente a la ejecución del contrato que permita establecer un corte de cuentas en el negocio jurídico.

Esta situación no impide un pronunciamiento sobre el pago final del contrato, atendiendo los soportes allegados a esta instancia judicial, razón por la cual se procederá a confirmar el fallo de primera instancia y actualizar la condena correspondiente.

9. Actualización de la condena.

Si bien este no fue un punto objeto de la apelación, corresponde realizar en esta instancia la actualización de la condena impuesta en el fallo de primer grado, sobre el capital y los intereses de mora.

Además, con fundamento en el artículo 286 del Código General del Proceso se encuentra la necesidad de corregir un error aritmético en el cálculo de los mismos, específicamente en la fecha de inicio de su causación porque el *a quo* en la sentencia estableció la condena *“Por los intereses de mora causados desde que la obligación se hizo exigible y se constituyó en mora el deudor y hasta la fecha de esta providencia, con aplicación del numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993”*⁷³ y en la aplicación de la fórmula el Tribunal erró al tomar como fecha de inicio el día 10 de diciembre de 2015, cuando en el proceso se probó una fecha distinta para su exigibilidad, dado que el recibo a satisfacción se presentó el 21 de diciembre de 2015 y la radicación de la factura al día 30 de diciembre de 2015, de modo, que los intereses moratorios se causan desde el 31 de diciembre de 2015.

⁷³ Cuaderno Ppal. Fl. 860.



En estos términos, se procede con la corrección y actualización de la condena. Frente al capital se debe tomar como índice inicial el correspondiente al tiempo en que finalizó el contrato -diciembre de 2015-.

$$V_p = \frac{V_h \times \text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

V_p: Corresponde al valor presente

V_h: Es el valor histórico o inicial (\$2.008.697.786)

Índice Final: Es el IPC vigente a la fecha de este fallo = (151,48 septiembre 2025)

Índice inicial: Es el IPC vigente a la fecha en que habría de terminar el contrato (88,05 diciembre de 2015)

$$\$2.008.697.786 \times 151,48$$

$$V_p = \frac{\dots}{88,05}$$

V_p = \$ 3.455.735.839

En relación con los intereses moratorios, la actualización se presenta así:

Fecha de inicio	Fecha final	IPC Inicial	IPC Final	Capital actualizado	días	Interés proporcional	Intereses anuales
31/12/2015	31/12/2015	88,05	88,05	2.008.697.786	1	0,03%	602.609
31/12/2015	31/12/2016	88,05	93,11	2.124.132.321	366	12%	254.895.879
31/12/2016	31/12/2017	88,05	96,92	2.211.050.419	365	12%	265.326.050
31/12/2017	31/12/2018	88,05	100,00	2.281.314.919	365	12%	273.757.790
31/12/2018	31/12/2019	88,05	103,80	2.368.004.886	365	12%	284.160.586
31/12/2019	31/12/2020	88,05	105,48	2.406.330.976	366	12%	288.759.717
31/12/2020	31/12/2021	88,05	111,41	2.541.612.951	365	12%	304.993.554
31/12/2021	31/12/2022	88,05	126,03	2.875.141.192	365	12%	345.016.943
31/12/2022	31/12/2023	88,05	137,72	3.141.826.906	365	12%	377.019.229
31/12/2023	31/12/2024	88,05	144,88	3.305.169.054	366	12%	396.620.287
31/12/2024	24/10/2025	88,05	151,48	3.455.735.839	297	9,9%	342.117.848
TOTAL INTERESES ACUMULADOS							3.133.270.492

Concepto	Valor
Capital actualizado	3.455.735.839
Intereses	3.133.270.492
Total	6.589.006.331



Total a reconocer por perjuicios materiales al demandante: seis mil quinientos ochenta y nueve millones seis mil trescientos treinta y un pesos moneda legal (\$6.589.006.331).

10. Condena en costas

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil. En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 del CGP⁷⁴, la Sala condenará en costas en esta instancia a la parte demandada, dado que su recurso se resolvió de manera desfavorable.

A su vez, el artículo 361 *ajusten* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados causados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016⁷⁵.

Se fijan como agencias en derecho en favor de la parte demandante un (1) smlmv. Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso⁷⁶.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley.

⁷⁴ “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

“1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.

⁷⁵ “Artículo 5º. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:

1. Procesos declarativos en general.(...)

“En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”.

⁷⁶ A cuyo tenor: “Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...).”.



Radicación: 63001-23-33-000-2017-00022-01 (62062)
Demandante: Sociedad Ingeniería y Consultoría Nacional INALCON S.A.
Demandado: Departamento del Quindío
Medio de control: Controversias contractuales

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 07 de junio de 2018 por el Tribunal Administrativo del Quindío, Sección Tercera, con fundamento en las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la cual conforme a la actualización de la condena queda así:

PRIMERO: DECLÁRESE que el Departamento del Quindío, dejó de reconocer al Consorcio Aguas del Quindío integrado por la Sociedad Ingeniería y Consultoría Nacional INALCON S.A, Juan Carlos Villani Rodríguez y Lacides Segovia Tabares la suma de tres mil cuatrocientos cincuenta y cinco millones setecientos treinta y cinco mil ochocientos treinta y nueve pesos (3.455.735.839), correspondiente al pago final del valor del Contrato de Consultoría No. SID 002 de 2014 debidamente actualizado y la suma de tres mil ciento treinta y tres millones doscientos setenta mil cuatrocientos noventa y dos pesos (3.133.270.492) por concepto de intereses moratorios, para un total de seis mil quinientos ochenta y nueve millones seis mil trescientos treinta y un pesos moneda legal (\$6.589.006.331).

SEGUNDO: Condénese al Departamento del Quindío a reconocer al Consorcio Aguas del Quindío integrado por la Sociedad Ingeniería y Consultoría Nacional INALCON SA, Juan Carlos Villani Rodríguez y Lacides Segovia Tabares por concepto de perjuicios materiales la suma equivalente a seis mil quinientos ochenta y nueve millones seis mil trescientos treinta y un pesos moneda legal (\$6.589.006.331).

TERCERO: Niéguese, las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Levantar la medida cautelar decretada mediante providencia de 12 de junio de 2017, consistente en la suspensión de la actuación administrativa adelantada por el Departamento del Quindío en contra del Consorcio Aguas del Quindío en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2007.

QUINTO: Condénese en costas en esta instancia a la parte vencida, en este caso a la parte demandada. Por lo tanto, con fundamento en el artículo 366 del Código General del Proceso, una vez ejecutoriada esta providencia realícese la liquidación correspondiente.

SEXTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese oportunamente el expediente y déjense las anotaciones correspondientes en el Sistema Informático "Justicia Siglo XXI".

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia al departamento del Quindío, para lo cual se fija por concepto de agencias en derecho 1 smlmv en favor de la parte demandante.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** al tribunal de origen para lo de su competencia.



Radicación: 63001-23-33-000-2017-00022-01 (62062)
Demandante: Sociedad Ingeniería y Consultoría Nacional INALCON S.A.
Demandado: Departamento del Quindío
Medio de control: 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 link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF