



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

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR CONSTRUCCIONES S.A.S.
Demandado: FONDO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD DE BOGOTÁ -
SUCESOR PROCESAL: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ -
SECRETARÍA DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA
Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES - CPACA

Temas: ARGUMENTOS DE LA DEFENSA – debieron ventilarse a través de demanda de reconvencción / INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL – pago del saldo final – no se aportaron los soportes necesarios para demostrar la ejecución de las actividades reclamadas ni el saldo solicitado en sede judicial / ACTA DE ENTREGA FINAL – no se aportaron los soportes que demuestren los saldos consignados en el documento y discutidos en sede judicial.

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por las partes contra la sentencia del 18 de mayo de 2022, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, liquidó judicialmente el contrato 808 de 2014, celebrado entre el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, en adelante, el Fondo y AMR Construcciones S.A.S.

I. SÍNTESIS DEL CASO

La empresa AMR Construcciones S.A.S. alegó el incumplimiento del contrato 808 de 2014 por parte del Fondo, por el no pago del saldo pendiente en favor del contratista, en la suma de \$396'678.278, por concepto de ejecución de actividades que se reconocieron en el acta de recibo final.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 8 de agosto de 2017¹, AMR construcciones S.A.S. presentó demanda de controversias contractuales contra el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, con el fin de que: **(i)** se declare el cumplimiento total del objeto contractual del

¹ Folios 6 a 52 del cuaderno principal. El Tribunal *a quo*, mediante auto del 15 de marzo de 2018, admitió la demanda (folio 58). La parte actora presentó reforma a la demanda (folios 68 a 120) con el fin de incluir en las pretensiones al Distrito Capital Bogotá – Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia; sin embargo, el Tribunal inadmitió la reforma porque la entidad incluida no fue parte del contrato objeto del litigio, por último, se subsanó el escrito y no se incluyeron pretensiones en contra de Distrito Capital de Bogotá – Secretaría Distrital de Seguridad y Convivencia.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

contrato 808 de 2014 por parte del contratista y **(ii)** se liquide judicialmente el contrato, reconociendo el saldo pendiente de pago en favor del mismo. Como consecuencia de las pretensiones declarativas, solicitó el pago de \$396'678.278, más los intereses moratorios causados hasta el momento en que se realice el pago.

En síntesis, se narraron los siguientes **hechos** relevantes:

El 15 de diciembre de 2014, el Fondo y AMR Construcciones S.A.S. suscribieron el contrato número 808, con el objeto de realizar el *“mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones físicas de propiedad y/o a cargo del FVS, así como el suministro y mantenimiento de mobiliario de estos equipamientos”*; por un valor de \$3.333'400.017, pactado bajo la modalidad de precios unitarios, y un plazo de ejecución inicial de 6 meses, posteriormente prorrogado por 1 mes y 15 días.

El 10 de agosto de 2015, el consorcio Inter EC, en su calidad de interventor del contrato, y AMR Construcciones S.A.S. suscribieron el acta de recibo final del contrato 808 de 2014, documento en el que se consignó un saldo a favor del contratista por \$396'678.278. En esa fecha los mismos intervinientes firmaron el acta de resumen financiero del negocio jurídico.

Según la parte actora, entre agosto de 2015 y agosto de 2016, AMR Construcciones S.A.S. solicitó reiteradamente la liquidación del contrato y presentó al Fondo múltiples documentos contractuales que fueron pedidos para tal fin.

Finalmente, el Fondo, mediante comunicación del 7 de marzo de 2017, informó al contratista que el organismo de control fiscal evidenció irregularidades en el proceso de selección y durante la ejecución del contrato 808 de 2014. Además, alegó que la adjudicación había sido demandada y se encontraba pendiente de resolución judicial, por lo que no procedería la etapa de liquidación.

2. Contestación de la demanda²

El Fondo se opuso a las pretensiones bajo el argumento de que el accionante no indicó sobre cuál contrato recayó el supuesto incumplimiento.

Como razones de defensa expuso que, según se desprendía del Informe de Auditoría de Desempeño rendido por la Contraloría de Bogotá en diciembre de 2016 se evidenciaron varios hallazgos fiscales con presunta incidencia disciplinaria y penal por violación al principio de planeación al contrato, atribuibles al consorcio

² Folios 127 a 142 del cuaderno principal.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

que estribaron en: i) ítems reconocidos y no ejecutados; ii) el reconocimiento de ítems sin justificación y ii) sobrecostos en análisis de precios unitarios.

Con base en lo anterior, el Fondo esgrimió que la contratista incurrió en un incumplimiento, por lo que debía ordenársele que reintegrara a la entidad la suma de \$601'038.418.

3. Mediante auto del 17 de mayo de 2017 se reconoció al Distrito Capital de Bogotá – Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia como sucesor procesal del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, con fundamento en el Acuerdo Distrital 637 de 2016 que suprimió al Fondo y subrogó sus obligaciones en la mencionada Secretaría.

4. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, mediante sentencia del 18 de mayo de 2022³, liquidó judicialmente el contrato en valor de cero pesos (\$0), por considerar que: **(i)** las labores ejecutadas por el contratista, que constan en las actas 1 a 6, fueron debidamente pagadas por el Fondo; **(ii)** el demandante no probó haber ejecutado labores entre el 26 de julio al 10 de agosto de 2015, por lo que no hay lugar a reconocerle \$396'678.278; y **(iii)** el contratista no se encuentra obligado a reintegrar dinero al Fondo, porque lo consignado en el informe de la auditoría de desempeño de la Contraloría no demuestra que se incumplieron las prestaciones del contrato.

5. Los recursos de apelación

5.1 La parte demandante presentó recurso de apelación⁴, en el que expresó su reparo sobre la sentencia de primera instancia, por no otorgarle valor probatorio al acta de recibo final del contrato, suscrita entre la interventoría y el contratista, para demostrar las labores ejecutadas por AMR Construcciones S.A.S. entre el 26 de julio y el 10 de agosto de 2015. Además, argumentó que la prueba testimonial practicada en el proceso corroboraba el contenido de la citada acta.

El demandante adujo que el acta de recibo final, aunque no estuviera firmada por el Fondo, sí fue signada por la representante legal de la interventoría y, según la cláusula 6, literal b del contrato, la diligencia de entrega de las obras y suministro del mobiliario se debía coordinar con la interventoría. Agregó que no podían

³ Índice 58 del historial de actuaciones de Samai del Tribunal.

⁴ La parte actora sustentó su recurso de apelación con dos escritos presentados el 6 y 7 de septiembre de 2022, visibles en los índices 61 y 62 del historial de actuaciones de Samai del Tribunal.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

imputarse al contratista las consecuencias de la actitud renuente de la entidad contratante respecto del recibo de las obras y la liquidación del contrato. Asimismo, puso de presente que la sentencia de primera instancia analizó el contenido del acta de entrega final para probar las obras ejecutadas y efectivamente pagadas por la entidad, por lo que era contradictorio afirmar que carecía de valor probatorio para demostrar el saldo final.

Indicó que no podía tenerse en cuenta la interpretación del *a quo* sobre el alcance de la cláusula 4 del contrato, según la cual el pago final se realizaría una vez entregada la obra y liquidado el contrato, especialmente, porque la entidad se negó a liquidar el negocio jurídico.

En cuanto a la falta de otras pruebas que acreditaran las labores ejecutadas por el contratista entre el 26 de julio y el 10 de agosto de 2015, por valor de \$396'678.278, el recurrente afirmó que bastaba con otorgarle valor probatorio al acta de recibo final suscrita por la interventoría para constatar las obras y el valor ejecutado; además, añadió que lo consignado en dicho documento se correspondía plenamente con el testimonio de María de Jesús Cordero de la Puente, directora de la interventoría del contrato.

5.2. El Fondo presentó recurso de apelación⁵, en el que manifestó que el Tribunal *a quo* desconoció el informe de la auditoría de desempeño realizada por la Contraloría de Bogotá sobre el contrato en cuestión, que evidenciaba que el contratista, al momento de presentar la oferta económica, no cotizó la totalidad de los ítems requeridos por la entidad contratante y, en ese sentido, como la cláusula 6 del contrato imponía ejecutar las obligaciones de conformidad con lo dispuesto en el estudio previo, el pliego de condiciones y el anexo técnico, entonces, el contratista incumplió su obligación contractual respecto de las especificaciones técnicas del contrato. Además, afirmó que el mismo informe también reflejó la aprobación de varios ítems no previstos en el contrato y que no cuentan con soporte técnico que respalde su necesidad.

Por estas razones, expresó que en la liquidación judicial del contrato se debió tener en cuenta el balance final presentado en la contestación de la demanda, según el cual se debe descontar a cargo del contratista la suma total de \$601'038.418, que corresponden a \$170'093.610 denominado "*valor a reintegrar por el contratista*" y un saldo a liberar en favor de la entidad por \$430'944.808.

⁵ Índice 64 del historial de actuaciones de Samai del Tribunal.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

6. Solicitud probatoria en segunda instancia

La magistrada ponente, mediante auto del 29 de junio de 2023⁶, negó la petición probatoria presentada por la parte actora junto con el recurso de apelación, por las siguientes razones: **(i)** sobre el acta de entrega final por frentes y balance de obra, no se configuró ninguno de los supuestos del artículo 212 del CPACA para la procedencia de pruebas en esta instancia y los documentos sobre los que versa la prueba, ya se encuentran en el expediente; y **(ii)** el informe técnico rendido en el proceso de responsabilidad fiscal 170100-0070-17 no es conducente, ni pertinente, para probar la existencia de hechos debatidos.

III. CONSIDERACIONES

Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y, en tanto se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales de competencia, procedencia y oportunidad de la demanda, la Sala procede a resolver los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de primera instancia⁷.

1. Cuestión Previa: De la inviabilidad de resolver los cargos del recurso de apelación presentado por el Fondo demandado

Se impone analizar de manera previa si el demandante está llamado a responder por el incumplimiento que le atribuye la contratante, considerando que estas pretensiones no fueron invocadas a través del cauce de una demanda de reconvencción como correspondía⁸.

Para dar respuesta a ese interrogante, la Sala estima necesario precisar que los cargos de defensa, reiterados en el escrito de la apelación presentada por el Fondo demandado, en realidad, encierran atribuciones directas de responsabilidad contractual al contratista que debieron ser ventiladas a través de la formulación de pretensiones de incumplimiento mediante la respectiva demanda reconvencción, en la medida en que no atacan la supuesta ejecución de las obras que, según el

⁶ Índice 21 del historial de actuaciones de Samai del Consejo de Estado.

⁷ Al *sub judice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de la presentación de la demanda –8 de agosto de 2017–, las cuales corresponden a las contenidas el CPACA, así como a las disposiciones del CGP, en virtud de la integración normativa prevista en el artículo 306 del primer estatuto mencionado.

⁸ Sobre el deber de interponer demanda de reconvencción para examinar hechos y pretensiones desligados de los fundamentos de la demanda principal, se puede consultar la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Subsección A, el 5 de marzo de 2021 en el expediente 62633.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

demandante, no han sido pagadas, en cuantía de \$396'678.278, consignada en el acta de recibo final.

A lo que apunta su argumento de contradicción es a que se reconozca un saldo a su favor que asciende a \$601'038.418, por supuestas irregularidades en que habría incurrido AMR Construcciones S.A.S., evidenciadas por un órgano de control ante un hallazgo de responsabilidad fiscal, cuestiones que constituyen aspectos de hecho y de derecho autónomos e independientes respecto de las atribuciones que se le endilgan a la entidad estatal en la demanda.

Tampoco resultaría admisible considerar que las razones de defensa expuestas por la demandada constituyen el sustrato argumentativo de la excepción de contrato no cumplido⁹, camino que, de haberse trasegado, abriría paso al estudio de fondo de los motivos de contradicción.

Lo dicho cobra vigor por el hecho de que no se observa -porque no se alega por la demandada- que la obligación de pago de la suma consignada en el acta final de recibo en favor del contratista, objeto de reclamación en este litigio, hubiera sido desatendida por la Administración en conexidad directa y por causa del incumplimiento directo de la carga obligacional de su extremo cocontratante, consistente en la ejecución de las obras que allí se cobraban.

Para dotar de fundamento la anterior premisa, la Sala observa que lo que persigue la demandada es que se declare la responsabilidad de la contratista con sustento en el Informe de Auditoría de Desempeño rendido por la Contraloría de Bogotá en diciembre de 2016, en el que se pusieron de presente varios hallazgos fiscales en curso de la ejecución del contrato 808 de 2014, celebrado entre el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, en adelante, el Fondo y AMR Construcciones S.A.S.

En efecto, según se sostiene por la entidad y se advierte de su contenido, el informe de la Contraloría de Bogotá reveló una supuesta incidencia disciplinaria sustentada en tres 3 casos constitutivos de posibles vulneraciones al principio de planeación.

⁹ En relación con los supuestos de configuración de la excepción de contrato no cumplido, se puede ver la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, el 10 de octubre de 2022, en el expediente 45969 acumulado al 32907.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

El caso 1 incluyó un *hallazgo administrativo* con “*presunta*” incidencia fiscal y disciplinaria por el reconocimiento de ítems del contrato sin justificación, con fundamento en lo siguiente:

- (i) El ítem relacionado con el mantenimiento de pinturas y marcos de la puerta metálica no incluyó especificaciones lo que “*no permite ejercer el control respectivo en cuanto a lo que debió ejecutarse*”; sin embargo, a juicio del auditor, con la observación visual únicamente se evidencia la aplicación de pintura a las puertas y no del esmalte anticorrosivo.
- (ii) El mantenimiento de la puerta metálica debía incluir la *pelada* de la puerta y aplicación de la base anticorrosiva; no obstante, se llega a la misma conclusión respecto del uso exclusivo de pintura a partir de la observación de las puertas.
- (iii) Desmonte de los puestos de trabajo en las estaciones de policía, casas fiscales y casas de justicia, según el informe, llama la atención la descripción “*desmonte de puestos de trabajo*” en lugares que correspondían a viviendas y no sitios laborales.
- (iv) Mantenimiento y reinstalación de la puerta metálica de la Casa de Justicia de Usme, porque el área de la medición corresponde a 28.04 M2; sin embargo, en el ítem de aprobación se reconocieron 56.08 M2.
- (v) Suministro e instalación de acople del sanitario.
- (vi) Resane de estuco de muros que se encuentra registrado en dos ítems distintos.
- (vii) Instalación de enchapes en los muros internos de los baños e igualmente se previó la instalación de una cenefa en la misma ubicación.
- (viii) El informe menciona que, a pesar de haberse pactado una impermeabilización con emulsión, según registro fotográfico del equipo auditor, esta actividad se desarrolló con hidrosol.

El caso 2 se refirió a la ejecución de ítems sin justificación, en los frentes de obra de la Estación de Policía de Engativá y la Estación de Policía de Puente Aranda, porque se desarrollaron obras de la cocina y suministro de elementos para su



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

operación sin que se estuvieran utilizando ni prestando ningún servicio al momento de la auditoría.

Por último, en el caso 3 se refirió a los sobrecostos en el análisis de precios unitarios, por incongruencias en los factores tenidos en cuenta para calcular el valor de cada ítem, específicamente por:

- (i) El factor equipo porque se establecieron herramientas globales y no se discriminó cada equipo utilizado durante la ejecución del contrato.
- (ii) El factor de mano de obra no cuenta con un análisis técnico que determine los rendimientos para cada personal que hace parte de la obra.
- (iii) El factor del valor de los materiales no se asemeja con las cotizaciones realizadas por el equipo auditor sobre los materiales usados por el contratista.

Con base en ese documento, la entidad pretende que se descuente al contratista la suma total de \$601'038.418.

Como se aprecia, en la contestación de la demanda lo que se imputa a la sociedad actora es un incumplimiento fundado en los hallazgos del órgano de control por haber reconocido y pagado en favor de la demandante ítems no justificados y por una deficiente estructuración de los precios unitarios de cada ítem.

Salta a la vista que los cargos en que finca la responsabilidad endilgada al demandante en manera alguna se dirigen a atacar de manera frontal aspectos atinentes al pago del saldo en favor de la sociedad AMR que se le reclama y que se registró en el acta final de obra. Nada cuestiona la entidad acerca de que las obras que allí se habrían de cobrar no se realizaron y que ante su inexecución no era exigible su consecuente obligación de pago. Tampoco discute la ausencia de precisión en torno a la identificación de las obras que se hacen constar en la citada acta.

Su censura se limita a elevar una serie de imputaciones genéricas frente a la inobservancia de obligaciones de la contratista. Incluso, la entidad eleva reproches que habrían de comprometer su propia responsabilidad al señalar que se aprobaron por la supervisión ítems que no se hallaban justificados.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

Corolario de lo anotado, no se reúnen las condiciones para que, a partir de los argumentos de la defensa, se entienda configurada la excepción de contrato no cumplido, dado que no se alega que la fuente del incumplimiento en el reconocimiento y pago de la contraprestación reclamada por la actora correspondiera o se hubiera originado de manera directa en el incumplimiento del contratista respecto de la ejecución de las obras cuyo pago se solicita.

En ese orden, al no hallar conexidad entre los cargos de incumplimiento que se endilgan mutuamente las partes y al no haberse formulado demanda de reconvencción por parte de la demanda para controvertir la responsabilidad de su cocontratante, la Sala se abstendrá de analizar los cargos de la apelación formulada por el Fondo, al no proceder su estudio en la forma en que fue alegado el análisis del incumplimiento atribuido al contratista.

2. Objeto del recurso de apelación de la parte demandante

De acuerdo con los reparos concretos de la parte actora, corresponde a la Sala establecer si el Fondo, en su rol de entidad contratante, incumplió su obligación de pago del saldo final del contrato 808 de 2014.

El esquema que se propone para resolver los cargos de la impugnación consiste en abordar el análisis sobre el supuesto incumplimiento de la entidad contratante en relación con el pago del saldo final en favor del contratista que se consignó en el acta de entrega final suscrita por la interventoría y AMR Construcciones S.A.S., de conformidad con la valoración de las pruebas que reposan en el proceso en relación con las obras reconocidas en ese documento.

2.1. Sobre el incumplimiento del Fondo en relación con el pago del saldo en favor del contratista que se consignó en el acta de entrega final

El Tribunal de primera instancia consideró que no se demostró la ejecución de las actividades señaladas del 26 de julio al 10 de agosto de 2015, en primer lugar, porque el acta de recibo final no fue firmada por el Fondo y, en segundo lugar, porque, según el contrato, para el pago del saldo final debían recibirse los trabajos por la entidad contratante y la interventoría y, aunado a esto, el juez de primera instancia advirtió que en el expediente contractual la empresa interventora requirió a AMR Construcciones S.A.S. para que allegara determinados soportes necesarios para la liquidación del contrato; sin embargo, dichos documentos no se encontraron en el expediente.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

En discrepancia, la parte actora manifestó que el acta final de recibo del contrato suscrita por la interventoría tiene pleno valor probatorio, especialmente, porque dicho documento sí fue tenido en cuenta para acreditar la ejecución y pago de las obras que constaban en las actas 1 a 6 del contrato, al tiempo que afirmó que bastaba con otorgarle mérito acreditativo al acta de recibo final, para constatar las labores desarrolladas del 26 de julio al 10 de agosto de 2015 y el valor al que ascendió su ejecución y, en todo caso, la veracidad del contenido de dicho documento había sido confirmada con el testimonio de María de Jesús Cordero de la Puente, representante legal de la empresa que ejerció la interventoría del contrato.

En ese contexto, corresponde a esta Subsección definir si con las pruebas aportadas a este proceso se demostró o no el cumplimiento de las prestaciones alegadas por AMR Construcciones S.A.S., cuya ejecución habría tenido lugar entre el 26 de julio y el 10 de agosto de 2015 y, además, si en el expediente se cuenta con los documentos y soportes necesarios para realizar la liquidación del negocio jurídico.

En relación con el contrato 808 de 2014, la Sala evidencia que las partes acordaron la siguiente forma de pago (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

*Cláusula cuarta: Forma de pago. El contrato se pagará de la siguiente manera: A. obras de mantenimiento a precios unitarios fijos sin formula de reajuste. Se pagarán el valor de las obras mediante la presentación de actas mensuales por obra ejecutada de acuerdo con la cantidad de obra aceptada a satisfacción por la interventoría y el precio ofertado por el contratista en la propuesta económica. Se cancelará el valor ofertado, el cual incluye AIU. B. Suministro de mobiliario a precios unitarios fijos sin formula de reajuste: se pagará el valor del mobiliario suministrado de acuerdo con el precio ofertado por el contratista en la propuesta económica y puesto e instalado en cada equipamiento, mediante la presentación de actas mensuales de obra de acuerdo con la cantidad de mobiliario aceptado por a satisfacción por la interventoría y surtido el proceso de ingreso a almacén del FVS y de la MEBOG. Para el mobiliario se cancelará el valor ofertado, el cual incluye IVA. 1) **un pago a título de anticipo: dentro de los veinte (20) días siguientes a la suscripción del acta de inicio, el Fondo entregará al contratista un valor equivalente al treinta (30%) del valor del contrato (...).** 2. **Un pago correspondiente a actas parciales mensuales de obra: de acuerdo con la ejecución de las actividades recibidas a satisfacción, memorias de cálculo de cantidades de obra y el corte mensual de interventoría, las cuales equivaldrán al (60%) del valor total del contrato. Dentro del pago de este porcentaje del contrato, el contratista deberá amortizar el 100% del anticipo.** 3. **Un pago final equivalente al 10% del valor del contrato, contra el acta de liquidación y recibo a satisfacción tanto de la interventoría como del Fondo. (...)** Parágrafo cuarto: las cuentas deberán ser radicadas en la ventanilla de correspondencia del FVS (...) en original y tres copias. **Las facturas o cuentas de cobro del contratista para que se consideren presentadas correctamente deben ir acompañadas de***



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

los siguientes documentos, responsabilidad del interventor (1) original y (2) copias: 1. Factura, 2. RIT, 3. RUT, 4. Certificación bancaria, 5. Aportes parafiscales, 6. Planilla de pago de parafiscales, 7. Acta de avance de obra, 8. Memorias de cálculo, 9. Programación de obra ajustada.¹⁰ (se destaca).

Por otra parte, la sociedad AMR Construcciones S.A.S., en calidad de contratista, y el consorcio Inter E.C., en calidad de interventor del contrato, suscribieron el acta de recibo final de la obra el 10 de agosto de 2015 y dejaron constancia del resumen de cuentas¹¹; sin embargo, aunque en el documento se consignó que se presentaban múltiples soportes y anexos que justificaron el valor reconocido en favor del contratista¹², estos no fueron aportados al *sub lite*, por lo que son hechos no acreditados.

Así las cosas, el resumen final de cuentas realizado entre el consorcio interventor y el contratista fue el siguiente:

CONDICIONES CONTRACTUALES	
Valor inicial del contrato	\$3.333'400.017
Valor adiciones del contrato	\$0
Valor actual del contrato	\$3.333'400.017
Valor anticipo (30%)	\$1.000'020.005
Valor acumulado cobrado actas 1 a 6	\$2.902'455.210
Valor amortizado actas 1 a 6	\$1.000'021 ¹³ .005
Valor acta de recibo final	\$396'678.278
Valor por amortizar a la obra	\$0
Modificaciones finales del contrato	-\$34'266.524
Valor final del contrato	\$3.299'133.493
Valor neto a pagar acta final	\$396'678.278

Asimismo, se advierte que el contratista y el consorcio interventor, también suscribieron el resumen financiero del contrato 808 de 2014 y en este documento quedó constancia de las siguientes obligaciones ejecutadas¹⁴:

¹⁰ Contrato 808 de 2014 que obra en folios 95 a 112 del cuaderno principal.

¹¹ Folios 980 a 986 del cuaderno de pruebas número 4.

¹² A saber: (i) acta de liquidación del contrato; (ii) balance suscrito por las partes; (iii) certificación de aportes parafiscales; (iv) manual de mantenimiento con garantías; (v) directorio de obra; (vi) original de bitácora de la obra; (vii) copia del contrato y sus modificaciones y (viii) copia de aprobación de las garantías.

¹³ Si bien esta cantidad no coincide con la registrada en la fila correspondiente al valor del anticipo, ciertamente este cuadro corresponde a una transcripción literal del acta de recibo final en la que se consignaron esos valores.

¹⁴ Folio 978 del cuaderno de pruebas número 4.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

Frentes ejecutados	Valor frente
Estación de Policía de Usaquén	\$138'155.812
Estación de Policía de Suba	\$157'375.453
Seccional de inteligencia de la Policía Metropolitana	\$148'148.012
Estación de Policía de Puente Aranda	\$335'481.451
Casa de Justicia de Mártires	\$97'849.902
Estación de Policía – Alojamiento Kennedy	\$616'085.114
Estación de Policía de Usme	\$356'304.034
Estación de Policía de Engativá	\$340'956.651
Cuarto de monitoreo de Bosa	\$38'129.772
Estación de Policía de Ciudad Bolívar	\$456'587.052
Inspección de Policía de Chapinero	\$58'901.434
Casa de Justicia de Usme	\$140'797.965
Casa de Justicia de Bosa	\$127'647.159
Mochuelo	\$9'625.838
CAI Santa Marta	\$55'423.664
CAI Santa Librada	\$46'263.451
CAI Rosario	\$11'089.279
CAI Oxy	\$10'942.229
CAI Codito	\$10'591.108
Inspección de Policía de Antonio Nariño	\$7'035.793
CAI Paloquemao	\$12'761.676
Cuarto de monitoreo de San Cristóbal	\$59'142.726
Molinos 101-10B y 102	\$59'950.005
CAI Laureles	\$3'887.914
Total	\$3.299'133.493
Total contrato	\$3.333'400.017
Por facturar	-\$34'266.524

Con posterioridad a la firma del acta final del contrato, la parte actora solicitó a la interventoría y a la entidad contratante realizar su liquidación¹⁵, ante lo cual, el consorcio interventor respondió al contratista que para dar paso a la etapa de liquidación del negocio era necesario que aportara los siguientes documentos:

1. Informe mensual de obra número 6 del 26 de junio al 25 de julio de 2015.
2. Informe mensual de obra número 7 del 26 de julio al 10 de agosto de 2015.
3. Entrega del informe final de obra.
4. Entrega de los informes mensuales de buen manejo del anticipo.
5. Listado detallado del personal de obra, mes a mes por cada uno de los frentes, con soportes de planillas de parafiscales y certificados de paz y salvo.
6. Soportes faltantes del acta final.

Sobre esta documentación, se observa el oficio FVS – 00000231 del 29 de enero de 2016, en el que AMR Construcciones S.A.S. informó al consorcio interventor que

¹⁵ Derecho de petición visible en el folio 1.023 del cuaderno de pruebas número 4.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

había enviado los documentos solicitados a la entidad contratante a través de diferentes correos electrónicos y adjuntó las imágenes de los correos correspondientes; sin embargo, no allegó los documentos anexos que se detallaban en cada uno de los mensajes electrónicos.

Por último, en el proceso se practicó el testimonio de María de Jesús Cordero de la Puente, quien actuó como directora de interventoría del consorcio Inter EC, que ejerció la interventoría del contrato 808 de 2014, quien declaró sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales de la siguiente manera (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

Pregunta: El despacho le pide a la testigo que haga un relato pormenorizado de lo que le conste sobre el desarrollo, ejecución y finalización del contrato y aclarando las circunstancias de tiempo, modo y lugar con ocasión de las cuales pudo conocer de los hechos de los cuales va a hacer mención.

Respuesta: El contrato inició el 26 de diciembre tenía una sábana de presupuesto general y los sitios a intervenir era todos los establecimientos a cargo del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá que eran dos componentes, los que pertenecían a la MEBOG y los que pertenecían a la Secretaría de Gobierno de Bogotá. En ese entendido, el contrato manifestaba que se tenían que hacer unas visitas de los sitios a intervenir (...) adicionalmente mientras se hacían los diagnósticos se atendían todos los requerimientos que llegaban a la MEBOG en el marco de ejecución del contrato (...). Adicionalmente, se hacía un balance teniendo en cuenta las actividades que tenía la sábana de presupuesto del contrato, esos balances se consolidaban, se priorizaban intervenciones, se pasaban al Fondo y el Fondo autorizaba las actividades a realizar (...). Así se realizaron todos los trabajos, durante la ejecución del contrato se hacían visitas regularmente por parte de la interventoría (...) cada 15 días en compañía con la supervisión del contrato y, en muchos de esos recorridos, nos acompañó el representante de la MEBOG. Una vez ejecutados los pendientes en su totalidad por el contratista, se recibían a satisfacción todos los bienes. Cabe resaltar que el contrato tuvo 5 o 6 actas no recuerdo y, cada una de estas actas de recibo parcial de obra, iban acompañadas por una memoria de cantidad de obra ejecutada, un plano de detalle, si era necesario aclara dimensiones y zonas intervenidas, y un registro fotográfico (...) toda esta documentación reposa en el fondo.

Pregunta: La interventoría suscribió un acta final de recibo a satisfacción y se incluyó un informe financiero que arrojó un saldo a favor del demandante por \$396'000.000 aproximadamente, ¿esos 396'00.000 corresponden al tipo de obras no previstas?

Respuesta: Ese monto corresponde a toda la ejecución del contrato y a los saldos que faltaban una vez hecho el balance financiero final teniendo en cuenta todas las actividades recibidas por cada uno de los establecimientos locativos que se recibieron. O sea, una vez la MEBOG recibió absolutamente todo y se logró entregar el mobiliario (...) se hizo el cierre financiero del contrato y se suscribió el acta.

Pregunta: ¿En las actas parciales de obra las memorias de obra eran aportadas?



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

Respuesta: Si. Cada acta de recibo parcial de obra llevaba la memoria de obra ejecutada por actividad, el plano de detalle cuando se requería (...) y el detalle fotográfico de lo que se pagaba.

Pregunta. ¿Cómo había un presupuesto y una sábana para hacer obras indeterminadas, no se llevaba un control de cuanto se iba ejecutando en ese presupuesto?

Respuesta: Nosotros hacíamos una visita por frentes y balances por frentes en el marco de la ejecución del contrato (...) en el marco de esos balances nunca se sobrepasó el presupuesto oficial (...).

Pregunta: ¿Como se explica que en el acta final y recibo a satisfacción arrojó un saldo a favor del contratista por \$396'000.000?

Respuesta: (...) Los \$396'000.000 era lo que daba el acta final de obra. (se destaca).

De conformidad con las pruebas que obran en el proceso, la Sala considera que, si bien se cuenta con el acta de recibo final que hace referencia a determinadas labores ejecutadas por el contratista, lo cierto es que este documento por sí solo no contiene las razones sobre cómo se determinó el monto de \$396'678.278 en favor del aquí demandante, además, dicha acta no fue suscrita por la entidad contratante sino por la empresa interventora del contrato.

Corresponde entonces analizar las obligaciones pactadas en el contrato 808 de 2014, las funciones de la interventoría en relación con el cumplimiento de las obligaciones contractuales, así como lo manifestado por María Cordero de la Puente, quien ejerció como directora de interventoría del negocio jurídico, con el fin de determinar si estas pruebas, en conjunto, permiten demostrar o no la ejecución de las prestaciones reclamadas y la suma de dinero reconocida en favor del contratista en el acta de recibo final.

En virtud de la cláusula cuarta del contrato, el Fondo se comprometió a pagar el valor de las cantidades de obra ejecutadas por el contratista y calculadas con base en el análisis de precios unitarios. Asimismo, el valor total del contrato se desembolsaría en tres momentos diferentes, primero, el contratista tenía derecho al pago de un anticipo correspondiente al 30% del valor del contrato con posterioridad a la firma del acta de inicio del negocio; en un segundo momento, según las actas parciales mensuales de obra, se desembolsaría al contratista el 60% del valor total y, además, se amortizaría el valor del anticipo; por último, se pactó un pago final correspondiente al 10% del valor del contrato que debía desembolsarse con la presentación del acta de recibo a satisfacción tanto de la interventoría como del Fondo y el acta de liquidación del contrato.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

La Sala recuerda que en esta instancia lo que se encuentra en discusión es el pago del valor registrado en el acta final de recibo del contrato, en cuantía de \$396'678.278.

Según la misma cláusula cuarta del contrato, los requisitos para la exigibilidad de la obligación de pago variaban en cada uno de los tres momentos planteados en el párrafo precedente y, particularmente, el pago del saldo final sería exigible contra el acta de liquidación y el recibo a satisfacción de la obra por parte de la interventoría y el Fondo; además, según el párrafo cuarto de la misma estipulación, todas las facturas de cobro que se presentaran a la entidad contratante debían estar soportadas con 1. Factura, 2. RIT, 3. RUT, 4. Certificación bancaria, 5. Aportes parafiscales, 6. Planilla de pago de parafiscales, 7. Acta de avance de obra, 8. Memorias de cálculo, y 9. Programación de obra ajustada.

Al respecto, se evidencia que las actividades contratadas fueron recibidas por la interventoría y se consignó en el acta de recibo final: *“Luego de adelantar la inspección a los mantenimientos se estableció que cumplen con los requerimientos, normas y/o especificaciones técnicas y la entrega se cumplió dentro del plazo contractual establecido (...) las obras de mantenimiento se reciben a satisfacción dentro del plazo establecido de acuerdo con las **especificaciones técnicas, cantidades, condiciones y características instauradas en el contrato de obra No. 808 de 2014**”* (se destaca).

Asimismo, la Sala no pierde de vista que en el acta de recibo final se enunciaron como soportes de la suma reconocida en favor del contratista los siguientes documentos: **(i)** acta de liquidación del contrato; **(ii)** balance suscrito por las partes; **(iii)** certificación de aportes parafiscales; **(iv)** manual de mantenimiento con garantías; **(v)** directorio de obra; **(vi)** original de bitácora de la obra; **(vii)** copia del contrato y sus modificaciones y **(viii)** copia de aprobación de las garantías; sin embargo, dichos documentos no se encuentran en el expediente contractual, ni se aportaron como pruebas en este proceso.

Al respecto, la Sala considera necesario precisar que aun cuando la demandada no atacó de manera directa la inejecución de obras que se reclaman con sustento en el acta de recibo final de obra, ciertamente esa omisión no puede entenderse como un aceptación tácita del ente contratante frente las sumas que se le cobran, si se tiene en cuenta que, en todo caso, lo ocurrido debe contrastarse con lo dispuesto en el artículo 195 del CGP, en cuanto señala que *“No valdrá la confesión de los*



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

representantes de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas”.

La anterior previsión impide que se asuman como ciertos los hechos susceptibles de confesión consignados en la contestación de la demanda cuando la parte contra los que se aducen sea una entidad pública, como acontece en el *sub lite*.

De la misma forma, resulta inviable que en este caso se deriven efectos de allanamiento por el hecho de que la entidad no se hubiera opuesto en debida forma a las pretensiones de la demanda, máxime en cuanto no se reúnen las exigencias normativas para dar paso a esta última figura.

Frente a esto, resulta de relevancia poner de presente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 176 del CPACA: *“Cuando la pretensión comprenda aspectos que por su naturaleza son conciliables, para allanarse a la demanda la Nación requerirá autorización del Gobierno Nacional y las demás entidades públicas requerirán previa autorización expresa y escrita del Ministro, Jefe de Departamento Administrativo, Gobernador o Alcalde o de la autoridad que las represente o a cuyo Despacho estén vinculadas o adscritas. En los casos de órganos u organismos autónomos e independientes, tal autorización deberá expedirla el servidor de mayor jerarquía en la entidad”.*

En el caso concreto no se cuenta con la requerida autorización expedida por el órgano competente para que el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá se allanara a las pretensiones de esta demanda.

Así pues, el hecho de que la entidad no hubiera ejercido la defensa a través de argumentos concretos dirigidos a desconocer la ejecución de las obras objeto de *petitum*, no releva a la parte de su carga de probar los supuestos fácticos en los cuales funda sus pretensiones¹⁶.

En armonía con lo anterior, no obstante que la conducta de la parte demandada sea censurable desde la óptica procesal, tal acontecer no lleva a que indefectiblemente se deba acceder a las pretensiones de la demanda, pues ese proceder iría en

¹⁶ En un asunto similar en el que la entidad demandada no contestó la demanda y se solicitó tener como ciertos los hechos susceptibles de confesión, esta Sala consideró que la situación descrita, si bien podía constituir un indicio en contra de la entidad, no enervaba la carga probatoria que se radicaba en cabeza de la parte actora. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de mayo de 2022, expediente 66207.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

contravía de la regla plasmada en el artículo 167 del Código General del Proceso, a cuyo tenor se consagra “*Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”.

De acuerdo con el contexto planteado, cabe anotar que la parte actora solicitó el decreto de los siguientes medios probatorios: **(i)** documentos que hacían parte del expediente contractual aportados junto con el escrito de demanda; **(ii)** informe bajo gravedad de juramento rendido por el representante de la entidad contratante para indicar por qué razón no realizó la liquidación; **(iii)** exhibición de documentos contractuales en la sede del Fondo; **(iv)** exhibición de documentos contractuales en la sede del consorcio interventor Inter EC y **(v)** testimonio de la directora de interventoría del contrato María de Jesús Cordero de la Puente.

Por su parte, la entidad demandada aportó como prueba un CD denominado “*expediente contractual*”¹⁷.

Durante el trámite de la audiencia inicial celebrada el 21 de mayo de 2021, el Tribunal *a quo* decretó como prueba los documentos aportados con la demanda, el testimonio de María de Jesús Cordero de la Puente y los documentos contentivos del CD denominado “*expediente contractual*” y negó los demás medios probatorios solicitados por la parte actora, sin que se interpusieran los recursos procedentes, de conformidad con el numeral 7 del artículo 243 del CPACA.

En ese sentido, se precisa que las pruebas documentales decretadas, aportadas con la demanda y con el escrito de contestación, no contienen los soportes enunciados en el acta de recibo final como justificación de las sumas reconocidas al contratista y tampoco obran en el medio magnético otros documentos que permitan comprobar su ejecución.

Debido a la imposibilidad de realizar un análisis probatorio por no estar incorporados al presente proceso los soportes de ejecución de las obras señaladas que se anuncian en el acta, no resulta viable considerarlos como un fundamento válido para reconocer en esta instancia judicial las sumas de dinero supuestamente adeudadas al contratista, a lo que se suma que la entidad contratante no suscribió el acta de recibo final y tampoco obra en el expediente alguna prueba de la aceptación expresa del acreedor frente a la ejecución de los ítems alegados.

¹⁷ Se aclara que dicho archivo no contiene los soportes enunciados en el acta de recibo final como justificación de las sumas reconocidas al contratista y tampoco obra en el medio magnético otros documentos que permitan comprobar la ejecución de ítems reconocidos en el acta de recibo final.



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

Por esta razón, la Sala procede a analizar los demás medios probatorios aportados al *sub lite* con el fin de determinar si demuestran o no los saldos reconocidos en el acta de recibo final.

Con el propósito señalado, se practicó el testimonio de la directora de interventoría del contrato, quien señaló de manera genérica:

“Ese monto corresponde a toda la ejecución del contrato y a los saldos que faltaban una vez hecho el balance financiero final teniendo en cuenta todas las actividades recibidas por cada uno de los establecimientos locativos”. Igualmente, manifestó: “la ejecución del contrato y a los saldos que faltaban una vez hecho el balance financiero final teniendo en cuenta todas las actividades recibidas (...) se hizo el cierre financiero del contrato y se suscribió el acta”. Lo cual reiteró en otra respuesta en la que señaló: “Nosotros hacíamos una visita por frentes y balances por frentes en el marco de la ejecución del contrato (...). Los \$396'000.000 era lo que daba el acta final de obra”.

Sobre la labor ejercida por el consorcio Inter EC, que suscribió el acta de entrega final del contrato, la Sala precisa que en este caso el interventor cumple funciones específicas en el marco de la ejecución del negocio jurídico, que se encuentran reguladas en el contrato y, complementariamente, en la Ley 1474 de 2011¹⁸ que le asignó a los interventores importantes funciones respecto del control de los recursos públicos, enfocadas no solo a los asuntos técnicos de la construcción y la inversión en obra, sino también al control de los recursos financieros asociados al contrato, la prevención del lavado de activos y la lucha anticorrupción¹⁹, lo que implica que el

¹⁸ Vigente para la fecha en que se celebró el contrato No. 808 de 2014,

¹⁹ Ley 1474 de 2011, artículo 83: *“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 (...).”*



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

objeto del contrato de interventoría vaya más allá de la ingeniería y la arquitectura de la obra pública y el control de las cuentas presupuestarias del contrato²⁰. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Subsección, bajo la consideración de que la labor de la interventoría se ejerce de manera autónoma²¹ y dinámica, en curso de la cual el interventor está llamado a ejercer el seguimiento técnico, financiero y jurídico del negocio²².

Así las cosas, si bien la gestión que emprende el interventor radica en la revisión de que las actividades ejecutadas por el contratista atiendan a las especificaciones, valores y cantidades acordadas en el marco negocial objeto de seguimiento, lo cierto es que en este caso la sola suscripción del acta por la interventoría no resulta suficiente para acceder a las pretensiones de la demanda, según se explica:

El testimonio de María Cordero de la Puente, en su calidad de directora de interventoría de la obra, se refirió a las circunstancias que rodearon la diligencia de

²⁰ Al respecto, esta Subsección -en sentencia del 20 de noviembre de 2019, expediente 62.369- consideró que: "A partir de la vigencia de la Ley 1474 de 2011, en el contrato de interventoría se pueden involucrar obligaciones específicas relacionadas con prácticas de interventoría financiera, como son los análisis de los flujos del contrato y su destinación, lo que resulta un aspecto importante del control, si se entiende el negocio contractual desde el ángulo económico y su amplia exposición al riesgo de liquidez que -de materializarse- impide que el objeto se pueda cumplir".

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 13 de febrero de 2013, expediente: 24.996: "**i) La interventoría es una especie del contrato de consultoría. Lo anterior, de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 1º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993; (...) ii) La función de interventor no se encuentra limitada a la simple verificación o constatación. (...) Sobre este particular se ha pronunciado la Sala de Consulta y Servicio Civil, [Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 10 de agosto de 2006, Ref. 1767, C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo] al sostener que el interventor es, en cierta medida, un representante de la entidad contratante cuyas actividades van más allá de la función de verificación: En la misma dirección se pronunció la Corte Constitucional, según la sentencia C-037 de 2003: "(...) para la Corte de los elementos que se desprenden de la ley resulta claro que al interventor le corresponde vigilar que el contrato se desarrolle de acuerdo con lo pactado en las condiciones técnicas y científicas que más se ajusten a su cabal desarrollo, de acuerdo con los conocimientos especializados que él posee, en razón de los cuales la administración precisamente acude a sus servicios" (...). Adicionalmente, la interventoría no se encuentra circunscrita a aspectos técnicos del contrato que se pretende controlar, sino que puede abarcar la vigilancia y control de las condiciones financieras y económicas del mismo, tal y como lo resaltó la Corte Constitucional (...)." (la negrilla es del texto).**

²² Ley 1474 de 2011, Artículo 84. "Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional 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. // (...) PARÁGRAFO 2º. El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con 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. Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente. PARÁGRAFO 3o. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor (...)"



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

recibo final de la obra suscrita entre la interventoría y el contratista, así como manifestó de manera genérica que el saldo reconocido a AMR Construcciones S.A.S. correspondía a *“toda la ejecución del contrato y a los saldos que faltaban una vez hecho el balance financiero final”*, sin especificar los motivos o las actividades ejecutadas que generaron la suma de \$396'000.000, es decir, que lo manifestado por la testigo no es idóneo para demostrar que en efecto se trataba de una suma a favor del contratista, debido a la generalidad de la declaración y a la falta de sustento probatorio que demuestre la ejecución de obligaciones que habrían dado lugar a lo aquí reclamado.

Además de que no existen otros medios de prueba que permitan derivar mayor claridad del contenido de la declaración en comento, la Subsección no puede perder de vista que a la parte demandante le asistía la carga probatoria de demostrar efectivamente la ejecución de las actividades de obra reclamadas y el soporte de la suma de dinero registrada en su favor en el acta de recibo final, por lo que le correspondía al interesado probar los demás requisitos obligatorios que corroboraran el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales para que procediera el pago.

Se reitera que, si bien la parte actora pidió una exhibición de documentos en la oficina de la entidad demandada, esta prueba no fue decretada por el Tribunal *a quo* y la decisión no fue cuestionada por el interesado, lo que impidió analizar los documentos requeridos para demostrar la ejecución de los ítems por los que ahora reclama.

En ese sentido, contrario a lo afirmado por la parte actora en su recurso de apelación, resulta claro para la Sala que el acta de recibo final por sí sola no es suficiente para demostrar las obras ejecutadas del 26 de julio al 10 de agosto de 2015.

La anterior consideración cobra mayor vigor habida cuenta de que es la integralidad del acta final de recibo la que conduce al reconocimiento de los saldos reclamados. En este punto, no puede perderse de vista que el acta es un documento que además del registro de cantidades, valores, saldos, está compuesto por sus soportes que son los que lo fundamentan; de ahí que el texto contentivo del “acta”, concebida como el documento que recoge las tales datos, ni en sede contractual ni en sede judicial es suficiente para acreditar las actividades que se cobran, máxime si éstas deben ser llevadas a una liquidación, de modo que hay que entender que el actor debía entregar el “Acta de Recibo Final” de forma completa, es decir, acompañada



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

de los soportes en que se fundamentaba.

Corresponde entonces al juez verificar lo que se pactó en el contrato para proceder el pago, cuestión que fue acordada en los siguientes términos: “Las facturas o cuentas de cobro del contratista para que se consideren presentadas correctamente deben ir acompañadas de los siguientes documentos, responsabilidad del interventor (1) original y (2) copias: 1. Factura, 2. RIT, 3. RUT, 4. Certificación bancaria, 5. Aportes parafiscales, 6. Planilla de pago de parafiscales, 7. Acta de avance de obra, 8. Memorias de cálculo, 9. Programación de obra ajustada”. Como consecuencia, dado que la parte actora no entregó tales soportes, se concluye que no probó lo que le correspondía para que a instancia judicial se reconocieran valores pretendidos.

A modo de conclusión, las pruebas analizadas no ofrecen certeza sobre la suma reconocida por el consorcio interventor al contratista sin la anuencia de la entidad contratante y se ignora el concepto al cual correspondía, por lo que el demandante debía demostrar con los soportes necesarios el fundamento de las supuestas prestaciones que le adeudaban, lo cual, en todo caso, no se acreditaba con el resumen del acta de recibo final y las afirmaciones genéricas del testimonio practicado.

De conformidad con lo anterior, la Sala encuentra infundado el recurso de apelación formulado por la demandante, por lo que se confirmará lo decidido en primera instancia.

2.3 Conclusión

En ese orden de ideas, se confirmará la sentencia de primera instancia, en tanto que los argumentos presentados por las partes en sus recursos de apelación no prosperaron en esta instancia.

3. Costas

Habida cuenta de que para este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con las reglas previstas en el artículo 365 del Código General del Proceso, teniendo en consideración que ambos extremos procesales apelaron la decisión de primera instancia y sus recursos no prosperaron, por esa circunstancia no hay lugar a



Radicado: 25000-23-36-000-2017-01473-01
No. Interno: 69.668
Actor: AMR Construcciones S.A.S.
Demandado: Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá
Referencia: Controversias contractuales - CPACA

condena en costas por la segunda instancia en contra de alguno de los recurrentes, en la medida en que se entienden compensadas²³.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 18 de mayo de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS en esta instancia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF

²³ Sobre la aplicación de este criterio, se puede consultar la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, el 5 de marzo de 2021, en el expediente 62633.