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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Expediente:	25000233600020210026801 (74.115)
Demandante:	Consorcio Interventoría Mutis
Demandado:	Jardín Botánico de Bogotá – José Celestino Mutis
Medio de control:	Controversias contractuales
Asunto:	Sentencia de segunda instancia

TEMAS: Caducidad de la acción y liquidación del contrato - como el contrato debía liquidarse y la entidad no lo liquidó unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo pactado para ese fin, como tampoco se hizo bilateralmente durante los dos años siguientes, la regla aplicable es la del ordinal (v). / Conexidad entre contratos de obra e interventoría - no implica identidad entre las obligaciones del constructor y las del interventor. Tampoco implica que el interventor sea garante de las obligaciones del constructor / Extensión de la condena en concreto y situación del apelante único - extender la condena en concreto para incrementar la tasa de interés efectivamente aplicada en la liquidación de los intereses haría más desfavorable su situación, en contravía de la prohibición del artículo 328 del CGP.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia, que accedió a las pretensiones del demandante.

La controversia versa sobre el pago de la remuneración pactada en un contrato de interventoría. La entidad contratante sostuvo que la suma reclamada por el interventor dependía del avance físico de la obra objeto de seguimiento; el contratista, que tenía derecho a recibir el monto fijo pactado, aunque la obra no se hubiera completado.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la providencia dictada el 12 de diciembre de 2025 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, mediante la cual: (i) declaró no probada la excepción de caducidad; (ii) declaró que en el contrato de interventoría JBB-1491 de 2016 existe un saldo insoluto que, actualizado, asciende a $693’546.257; (iii) ordenó al Jardín Botánico de Bogotá – José Celestino Mutis pagar al Consorcio Interventoría Mutis esta suma, junto con intereses moratorios por $303’657.669; (iv) condenó en costas a la entidad demandada; finalmente (v) ordenó dar cumplimiento a la sentencia conforme a los artículos 192 y 195 del CPACA[1].

2. Esta sentencia definió la demanda presentada por el Consorcio Interventoría Mutis (en adelante, el “Interventor”)[2] contra el Jardín Botánico de Bogotá – José Celestino

[1] Índice SAMAI 0042, T.A.

[2] El Consorcio Interventoría Mutis fue constituido por acuerdo privado del 2 de diciembre de 2016 e integrado por Interconstrucciones y Diseño S.A.S. (65%) y BRN S.A.S. (35%).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Mutis (en adelante, el "Jardín Botánico"). Las pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho de la demanda se sintetizan a continuación.

Pretensiones y fundamentos

3. El Interventor solicitó que se condenara al Jardín Botánico al pago de $456'671.006, a título de daño emergente, por concepto del saldo adeudado del contrato de interventoría JBB-1491 de 2016 (pretensión 2.1); que esa suma se actualice desde la fecha de exigibilidad de la obligación —abril de 2018— hasta el día del pago (pretensión 2.2); y que, a título de lucro cesante, se reconozcan intereses moratorios sobre el valor actualizado, a la tasa del 12% anual, desde abril de 2018 hasta el pago (pretensión 2.3)[3].

4. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, expuso:

5. El 26 de diciembre de 2016, el Jardín Botánico y el Consorcio JCM 2016 suscribieron el Contrato de Obra 1484 de 2016, cuyo objeto consistió en la construcción de la segunda fase del Tropicario del Jardín Botánico de Bogotá, por $6.237'209.770 y un plazo de ejecución de diez meses.

6. El 27 de diciembre de 2016, el Interventor y el Jardín Botánico suscribieron el Contrato de Interventoría JBB-1491 de 2016, cuyo objeto fue realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera del referido contrato de obra, por $534'577.764 y un plazo de once meses, contados desde la suscripción del acta de inicio.

7. El 13 de marzo de 2017 se suscribieron las actas de inicio de ambos contratos. El plazo del contrato de interventoría se extendía hasta el 13 de febrero de 2018.

8. Desde los primeros comités de obra de marzo y abril de 2017, quedó constancia de que el inicio efectivo de las labores constructivas dependía de la entrega de los diseños definitivos. Estos comprendían los diseños arquitectónicos, eléctricos, hidráulicos, de riego y nebulización, así como la topografía artificial, a cargo del Jardín Botánico.

9. El 28 de abril de 2017, la Interventoría reportó un atraso del 6.58% e indicó que persistía la indefinición de aspectos técnicos de diseño. Luego, en el comité del 25 de mayo de 2017, el Jardín Botánico reconoció que las demoras eran atribuibles a la entidad.

10. El 12 de julio de 2017, transcurridos 112 días desde la firma del acta de inicio, la obra reportaba un avance ejecutado del 0.16% frente a un programado del 56.83%. El Interventor advirtió al Jardín Botánico que esta situación afectaba su flujo de caja, dado que continuaba desplegando las labores de seguimiento sin poder facturar las sumas adeudadas, pues la forma de pago estaba supeditada al avance físico de la obra.

[3] Índice SAMAI 0001, T.A., archivo denominado 1_25000233600020210026800 1REPARTOYRADIC20210706104312. La numeración de las pretensiones corresponde a la demanda.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

11. El 17 de noviembre de 2017, el Interventor consideró viable la prórroga del contrato de obra solicitada por el constructor y, a su vez, solicitó al Jardín Botánico la prórroga y adición del contrato de interventoría por 180 días calendario y $311’931.655. La petición no fue atendida por el establecimiento público distrital.

12. El 11 de enero de 2018, las partes suscribieron actas de suspensión de ambos contratos por cuarenta días calendario, ante la necesidad de consolidar, revisar y complementar los diseños. La suspensión de los contratos fue prorrogada por nueve días calendario adicionales, mediante actas del 16 de febrero de 2018.

13. El 7 de marzo de 2018, el Interventor notificó al Jardín Botánico que el contrato de interventoría se había ejecutado en más de un 90%, por tratarse de un negocio cuyos costos son fijos —gastos del personal profesional, operativos y de funcionamiento— y no varían conforme al avance del contrato de obra. Además, el 3 y el 15 de abril de 2018 reiteró la solicitud de prórroga y adición del contrato de interventoría, sin obtener respuesta de la entidad.

14. El 2 de abril de 2018, el contrato de interventoría finalizó por expiración del plazo. El 15 de mayo siguiente, el Interventor entregó el informe final de interventoría al Jardín Botánico.

15. El 14 de agosto de 2018, el Interventor radicó la factura n.º 8 correspondiente al saldo del valor del contrato. Esta suma no fue pagada por el Jardín Botánico, que adujo que la obra objeto del seguimiento técnico no se había completado.

16. Como fundamentos jurídicos de sus pretensiones, el Interventor invocó los artículos 29 y 83 de la Constitución Política, el artículo 141 del CPACA, el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, el artículo 864 del Código de Comercio y los artículos 1546, 1602, 1603, 1604, 1605 y 1613 del Código Civil. Sostuvo que el contrato de interventoría es bilateral, oneroso, conmutativo y sinalagmático, y que el cumplimiento de sus obligaciones, con independencia del avance del contrato de obra, generaba el derecho al pago íntegro de la remuneración pactada, el cual fue desconocido por el Jardín Botánico.

Contestación de la demanda

17. El Jardín Botánico se opuso a las pretensiones y formuló las excepciones de inepta demanda, caducidad del medio de control, inexistencia de los elementos de la responsabilidad y la innominada. Sostuvo que la demanda no cumplía con los requisitos de los numerales 2, 3 y 4 del artículo 162 del CPACA, en tanto el demandante se limitó a reclamar el pago del saldo del contrato sin precisar a qué título reclamaba esa suma. Indicó que el conteo del término de caducidad debía hacerse desde el 2 de abril de 2018, fecha en la que expiró el plazo del contrato, por lo que para el 30 de junio de 2021 la acción había caducado. Afirmó que el demandante no acreditó los elementos de la responsabilidad respecto de la suma reclamada y que la

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

controversia planteada correspondía, en realidad, al medio de control de reparación directa porque no había una relación contractual vigente entre las partes[4].

18. Mediante autos del 18 y del 26 de septiembre de 2025, el Tribunal declaró no probadas las excepciones previas de inepta demanda y caducidad[5]. El *a quo* señaló que la demanda contiene una relación detallada de los hechos que habrían causado el perjuicio reclamado y formula con claridad las pretensiones. En cuanto a la caducidad, precisó que el cómputo debía realizarse desde la finalización del plazo de liquidación y debía considerarse el tiempo correspondiente a la conciliación extrajudicial y a la suspensión general de términos ocasionada por la pandemia del COVID-19.

Alegatos en primera instancia

19. Concluida la etapa probatoria[6], el Interventor sostuvo en sus alegatos que cumplió todas sus obligaciones contractuales por lo que tenía derecho al pago íntegro de la remuneración pactada con independencia del avance de la obra y de las situaciones que afectaron su ejecución, las cuales no le eran imputables[7]. Adujo que el contrato de interventoría es sinalagmático y conmutativo, por lo que el pago de la contraprestación no estaba sujeto a un alea. Afirmó que las cláusulas sexta y séptima fijaron una contraprestación fija y regularon la forma de pago, pero no condicionaron el nacimiento del derecho a la remuneración al cumplimiento del contrato de obra.

20. El Jardín Botánico insistió en la excepción de caducidad y reiteró que no se acreditaron los elementos de la responsabilidad. Sostuvo que, al no haberse pedido el incumplimiento del contrato, no había lugar a reconocer saldos a favor del Interventor[8]. El Ministerio Público solicitó denegar las pretensiones. Afirmó que, si la exigibilidad de la suma reclamada databa de abril de 2018, aun considerando la suspensión derivada del COVID-19, la caducidad había operado para la fecha de presentación de la demanda[9].

Los fundamentos de la sentencia impugnada

21. El Tribunal sostuvo que no operó la caducidad de la acción. Señaló que el plazo de ejecución del contrato comenzó a correr el 13 de marzo de 2017, con la firma del acta de inicio. Como el contrato estuvo suspendido durante cuarenta y nueve días, concluyó

[4] Índices SAMAI 16, T.A, 66_MemorialWeb_ContestaciOnDemanda-ContestacionDemanda(.pdf) NroActua 16.
[5] Índices SAMAI 0021 y 0026, T.A. La providencia del 18 de septiembre de 2025 fue corregida mediante auto del 26 de septiembre de 2025 para incluir en la parte resolutiva la decisión de negar las excepciones previas de inepta demanda y caducidad.
[6] Mediante auto del 18 de septiembre de 2025 (Índice SAMAI 0021, T.A.), el Tribunal fijó la audiencia inicial para el 16 de octubre de 2025. El *a quo* decretó como pruebas las documentales aportadas con la demanda, la contestación y el pronunciamiento sobre las excepciones, así como las testimoniales y el interrogatorio del representante legal del Interventor; negó el interrogatorio de la representante legal del Jardín Botánico y, en su lugar, decretó de oficio un informe bajo juramento sobre la deuda alegada. La audiencia de pruebas se realizó el 20 de noviembre de 2025; el demandante desistió de las testimoniales solicitadas y la prueba por informe se incorporó al expediente.
[7] Índice SAMAI 0038, T.A.
[8] Índice SAMAI 0039, T.A.
[9] Índice SAMAI 0040, T.A.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

que el plazo expiró el 3 de abril de 2018. Agregó que el plazo de liquidación bilateral de ocho meses venció el 3 de diciembre de 2018, y el de liquidación unilateral expiró el 3 de febrero de 2019, de modo que el término de caducidad vencía inicialmente el 3 de febrero de 2021. Precisó que este se mantuvo suspendido durante 64 días por la conciliación extrajudicial —entre el 20 de diciembre de 2019 y el 21 de febrero de 2020— y durante 107 días por la suspensión de términos derivada del COVID-19 —entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020—, por lo que la caducidad se configuraría el 23 de julio de 2021. En consecuencia, concluyó que la demanda, radicada el 30 de junio de 2021, fue oportuna.

22. Afirmó que la controversia se circunscribía a establecer si existía un saldo pendiente derivado de la ejecución del contrato de interventoría, porque la demanda no incluyó una pretensión de liquidación. Indicó que en la cláusula sexta se pactó una contraprestación fija de $534’577.764 y que la cláusula séptima reguló la forma de pago mediante desembolsos parciales mensuales proporcionales al avance físico de la obra, hasta el noventa por ciento del valor del contrato. El diez por ciento restante quedó sujeto al recibo de la obra y a la liquidación de los contratos de obra y de interventoría.

23. Con fundamento en una sentencia de esta Corporación[10], sostuvo que si el interventor cumple sus obligaciones tiene derecho al pago de la totalidad del precio fijo pactado, aunque el cronograma de desembolsos esté determinado por el avance de la obra. Señaló que el Interventor cumplió sus obligaciones, con apoyo en las actas de comité suscritas durante la ejecución y en el informe final de interventoría, sobre el cual el Jardín Botánico no formuló observaciones. Agregó que las situaciones que afectaron la ejecución de la obra no eran imputables al Interventor y que la entidad no probó un incumplimiento que justificara el impago del saldo.

24. Indicó que el Jardín Botánico solo había pagado $77’906.758 y que no reconoció el saldo de $456’671.006, pese a que fue cobrado mediante la factura n.º 8. Señaló que el hecho de no haberse liquidado el contrato no privaba al demandante de su derecho a recibir la contraprestación pactada. Por lo anterior, actualizó la suma debida desde el 3 de diciembre de 2018, fecha en la que expiró el plazo para la liquidación, lo que arrojó un valor de $693’546.257. Además, señaló que procedía el pago de intereses moratorios al 12% anual desde el 14 de agosto de 2018, fecha de radicación de la factura, por $303’657.669.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

25. El Jardín Botánico solicitó revocar la sentencia[11].

26. Sostuvo que el Tribunal partió de la premisa equivocada según la cual el término de caducidad debía contarse desde el vencimiento del plazo de liquidación. Planteó que una lectura sistemática de los numerales (iv) y (v) del literal (j) del artículo 164.2 del CPACA conducía a concluir que el conteo debía hacerse desde la terminación del contrato, porque durante el plazo de liquidación no se realizó ninguna actuación con

[10] C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 70.671, mayo 30/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.
[11] Índice SAMAI 0044, T.A.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ese fin. Además, indicó que la suspensión por la conciliación fue de 61 días y no de 64, y que la suspensión por COVID-19 fue de 114 días y no de 107. Por último, afirmó que el Tribunal incurrió en "d*efecto sustantivo por desconocimiento del precedente*" fijado en el auto de unificación del 1 de agosto de 2019. Adujo que, como no hubo liquidación bilateral ni unilateral, el término debía correr desde la terminación del contrato. Con base en lo anterior, reiteró que operó la caducidad de la acción.

27. Adujo que el Tribunal interpretó erradamente la cláusula séptima del contrato 1491 de 2016, pues de esa estipulación se desprende que el derecho al pago del valor del contrato se causaba en proporción al avance de la obra vigilada. Indicó que, según el informe final de interventoría del 15 de mayo de 2018, la obra solo se ejecutó en un 19.5%, por lo que no se probó que el "*interventor cumplió la totalidad del objeto del contrato pactado*". Citó jurisprudencia de esta Corporación que avalaría la validez de las cláusulas que sujetan el pago del valor del contrato de interventoría al avance físico de la obra objeto de seguimiento[12].

28. Argumentó que el Tribunal asumió erradamente que el contrato de interventoría se ejecutó en un 100% por el vencimiento del plazo contractual. En este sentido, planteó que la interventoría no es una función autónoma, sino un servicio técnico dependiente del progreso del contrato vigilado. Adujo que, si la obra solo alcanzó el 19.5%, era jurídicamente imposible que la interventoría hubiese cumplido adecuadamente sus obligaciones. Criticó la tesis del Tribunal por cuanto conduce a que *"un interventor podría exigir el pago total de un contrato aunque la obra estuviera suspendida desde el primer mes, lo que iría en contra de los principios de equivalencia prestacional, proporcionalidad y equilibrio contractual*".

29. Sostuvo que el Tribunal desconoció el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 y el principio dispositivo, pues las pretensiones se orientaron al reconocimiento de un saldo pendiente de pago sin haberse solicitado la declaratoria de incumplimiento.

30. Por último, señaló que el Tribunal valoró indebidamente las pruebas al asumir que efectivamente se había presentado la factura n.º 8 por valor de $456'671.006 en agosto de 2018, cuando el documento no contiene un número de radicado ante la entidad. En esta línea, indicó que la cláusula séptima del contrato exigía la entrega previa del original de la factura, por lo que, al no acreditarse la radicación directa de la factura ante el Jardín Botánico, no podía exigirse el pago de la suma incorporada en ella. Agregó que el Tribunal se apoyó indebidamente en la declaración del representante legal del Consorcio, porque no dio cuenta de la forma de radicación y esta prueba era inconducente para demostrar el cumplimiento de las exigencias documentales pactadas en el contrato.

Trámite en segunda instancia

31. Dentro del término previsto en el artículo 247 del CPACA, la parte demandante no se pronunció sobre el recurso de apelación. El Ministerio Público rindió concepto y solicitó confirmar la sentencia en su integridad. Sostuvo que el contrato de interventoría estaba sujeto a liquidación, por lo que los plazos previstos para el efecto debían

[12] C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 61.245, nov.25/2025. M.P. María Adriana Marín.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

considerarse en el cómputo de la caducidad. Agregó que en las cláusulas sexta y séptima del contrato las partes pactaron un precio fijo y regularon su forma de pago, sin condicionar el nacimiento del derecho a la remuneración al avance de la obra. Frente al reparo del Jardín Botánico sobre la factura n.º 8, indicó que aquella fue aportada por la propia entidad y cuenta con sello de radicación[13].

III. CONSIDERACIONES

32. La Sala examinará la sentencia impugnada únicamente frente a los reparos concretos formulados por el apelante (CGP, arts. 320 y 328).

33. En primer lugar, la Sala desestimará el reparo según el cual el Tribunal desconoció el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 y el principio de justicia rogada. El Jardín Botánico soportó este cargo en que el demandante "*no solicitó la declaración de incumplimiento*". Por ello, sostuvo que "*resulta jurídicamente inviable que se ordene el pago de una indemnización o pago de saldos, como se decidió en la primera instancia*".

34. En el petitorio, el Interventor no solicitó una declaración autónoma de incumplimiento. Sin embargo, sus pretensiones se fundaron en la falta de pago del saldo del precio y se orientaron al reconocimiento de perjuicios materiales, por daño emergente y lucro cesante. En ese contexto, la demanda reclamó la responsabilidad contractual del Jardín Botánico por no haber cumplido la obligación dineraria a su cargo. En coherencia con ello, en los fundamentos de derecho de la demanda, invocó las normas del derecho común que regulan la responsabilidad del deudor por no cumplir las obligaciones derivadas del contrato (Código Civil, arts. 1602 y 1613). El Jardín Botánico se defendió de esta imputación de incumplimiento al contestar la demanda. Además, al resolver la excepción previa de ineptitud sustantiva de la demanda, el Tribunal la desestimó por considerar que el objeto de las pretensiones se expresó con precisión y claridad, decisión que no fue impugnada[14]. Por tanto, este reparo no prospera.

La oportunidad de la demanda

35. La demanda se presentó oportunamente. El planteamiento del apelante sobre la caducidad de la acción no es de recibo, porque (i) el término no debía contarse desde el día siguiente a la terminación del contrato, sino tras el vencimiento del plazo para que el Jardín Botánico lo liquidara unilateralmente; (ii) esta conclusión no desconoce el auto de unificación del 1.º de agosto de 2019; y (iii) debido a las suspensiones del término, la caducidad no operó antes de la presentación de la demanda.

36. El literal (j) del numeral 2º del artículo 164 del CPACA establece reglas especiales para computar el término de caducidad en controversias contractuales. La disposición fija el hito inicial en función del tipo de contrato y de si está o no sujeto a liquidación.

37. En los de ejecución instantánea, se cuenta desde el día siguiente a aquel en que se cumplió o debió cumplirse su objeto (ordinal i); en los que no requieren liquidación,

[13] Índice SAMAI 0011, C.E.
[14] Índice SAMAI 0021, T.A.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

"desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa" (ordinal ii); y en los que requieren liquidación, cuando esta no se logra de común acuerdo ni es practicada unilateralmente por la Administración, desde el vencimiento de los dos meses siguientes al plazo convenido para liquidar bilateralmente o, en su defecto, de los cuatro meses posteriores a la terminación del contrato (ordinal v). Estas son reglas especiales que rigen el supuesto fáctico que cada una prevé (Ley 57 de 1887, art. 5.1).

38. El contrato celebrado entre el Jardín Botánico y el Interventor debía liquidarse, porque su "*ejecución se prolonga en el tiempo*" (Ley 80 de 1993, art. 60). Este negocio jurídico terminó y el Jardín Botánico no lo liquidó dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo pactado para efectuar la liquidación de común acuerdo, conforme se detalla más adelante.

39. Como el contrato debía liquidarse y el Jardín Botánico no lo liquidó unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo pactado para ese fin —como tampoco se hizo bilateralmente durante los dos años siguientes—, la regla aplicable es la del ordinal (v). Esta conclusión no cambia porque "*no hubo liquidación bilateral ni unilateral*", como señaló el apelante. Precisamente, el ordinal (v) se aplica cuando el contrato no se liquida bilateralmente, en el plazo convencional o en el legal supletorio, ni unilateralmente por la Administración dentro de los dos meses siguientes. Si se hubiera liquidado bilateralmente dentro de la oportunidad prevista por las partes, el término habría corrido "*desde el día siguiente al de la firma del acta*" (ordinal iii); si se hubiera efectuado unilateralmente en los dos siguientes meses, habría corrido "*desde el día siguiente al de la ejecutoria del acto administrativo que la apruebe*" (ordinal iv).

40. La conclusión no contradice el auto de unificación del 1.º de agosto de 2019. En esa providencia se precisó: "*en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio (de 4 meses) para su adopción por mutuo acuerdo y del período (de 2 meses) en que la administración es habilitada para proferirla unilateralmente, pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el conteo del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales debe iniciar a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato*"[15]. La regla de unificación no estableció que, cuando un contrato no se liquida bilateralmente dentro del plazo pactado, ni unilateralmente dentro del término legal, la caducidad debe contarse desde el día siguiente a su terminación.

41. En la cláusula octava del contrato de interventoría se estipuló: "*El plazo de ejecución de este contrato es de once (11) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución y su vigencia será al igual plazo del contrato y ocho (8) meses más*"[16]. En la cláusula vigésima se pactó: "*Terminada la ejecución del contrato, se procederá a su liquidación dentro de los ocho (8) meses siguientes, según lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y en sus decretos reglamentarios*". Además, en

[15] C.E., Sec. Tercera, Sala Plena, Auto 62.009 (párr. 2.4.5.7), ago. 1/2019. M.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas
[16] Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, CONTRATO 1491-2016.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

la cláusula vigésima octava se convino que el contrato terminase, entre otras causales, por "*vencimiento del plazo*".

42. El acta de inicio se firmó el 13 de marzo de 2017[17], por lo que el plazo del contrato vencía el 13 de febrero de 2018. Sin embargo, según el acta del 11 de enero de 2018, las partes acordaron "*suspender el plazo de ejecución (…) por el lapso de cuarenta (40) días calendario contados a partir del 11 de enero de 2018*"[18]. Posteriormente, en el acta del 16 de febrero de 2018, convinieron "*prorrogar la suspensión del 11 de enero de 2018 (…) por el lapso de nueve (9) días calendario contados a partir del siguiente en que se vence la referida suspensión*"[19]. En consecuencia, el plazo del contrato venció el 3 de abril de 2018.

43. En el expediente no hay prueba de que las partes hubieran liquidado el contrato de común acuerdo dentro de los ocho meses siguientes a su terminación, esto es, hasta el 4 de diciembre de 2018. Tampoco hay constancia de que el Jardín Botánico hubiera efectuado la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes, esto es, hasta el 5 de febrero de 2019, ni de que las partes lo hubieran liquidado de mutuo acuerdo dentro de los dos años posteriores a esta última fecha. Por tanto, el término de caducidad empezó a correr el 6 de febrero de 2019.

44. Con ocasión de la presentación de la solicitud de conciliación (Ley 640 de 2001, art. 21), el término de caducidad se suspendió el 20 de diciembre de 2019[20]. Para ese momento, faltaban un año, un mes y diecisiete días calendario para su vencimiento. Como la constancia de no acuerdo se expidió el 21 de febrero de 2020, el cómputo se reanudó el 22 de febrero siguiente.

45. Luego, con ocasión de la emergencia declarada mediante el Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 564 de 2020, que suspendió los términos de prescripción y caducidad desde el 16 de marzo de 2020. El Consejo Superior de la Judicatura mantuvo esa suspensión hasta el 30 de junio de 2020 y dispuso su reanudación a partir del 1.º de julio siguiente[21]. Por tanto, entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020 tampoco corrió el término de caducidad. Cuando inició esta segunda suspensión, faltaban un año y veintiséis días calendario para que venciera la caducidad. Como el cómputo se reanudó el 1.º de julio de 2020, el término de caducidad venció el 27 de julio de 2021.

46. En consecuencia, la demanda radicada el 30 de junio de 2021 fue oportuna.

La interpretación del contrato en relación con la remuneración del Interventor

---

[17] Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, DA_PROCESO_16-15-5784971_01002023_27097823.
[18] Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, DA_PROCESO_16-15-5784971_01002023_40008078.
[19] Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, DA_PROCESO_16-15-5784971_01002023_40791056.
[20] Índice SAMAI 01 T.A., 5_REPARTOYRADICACION_005CONSTANCIANO.
[21] Acuerdos PCSJA20 núms. 11517 de 15 de marzo; 11518 de 16 de marzo; 11519 de 16 de marzo; 11521 de 19 de marzo; 11526 de 20 de marzo; 11527 de 22 de marzo; 11528 de 22 de marzo; 11529 de 25 de marzo; 11532 de 11 de abril; 11546 de 25 de abril; 11549 de 7 de mayo; 11556 de 22 de mayo, y 11567 de 5 de junio de 2020.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

47. El Jardín Botánico sostuvo que el Tribunal interpretó indebidamente el contrato, pues el derecho crediticio del Interventor y la obligación correlativa de la entidad recaían sobre una suma de dinero determinable en función del avance de la obra. La Sala desestimará este reparo por las razones que se explican a continuación.

48. En la sentencia citada tanto en el fallo impugnado como en el recurso de apelación, esta Subsección señaló que las entidades estatales no están obligadas en virtud de la ley a emplear una metodología específica para estimar el valor de los contratos de interventoría en la etapa de planeación ni para definir la modalidad de remuneración o la forma de pago del contrato adjudicado. Dentro del margen de configuración reconocido por el ordenamiento jurídico, pueden adoptar, con la debida justificación, el esquema que mejor se adecúe a la naturaleza, complejidad y riesgos del proyecto objeto de vigilancia. En ese marco, es válido establecer modalidades de remuneración con componentes variables que trasladen al interventor ciertos riesgos previsibles, o que permitan compartir los efectos de las vicisitudes presentadas durante la ejecución del contrato de obra[22].

49. En este orden de ideas, se debe establecer si las partes pactaron que el Interventor tenía derecho a recibir una suma fija, aunque la forma de pago estuviera determinada por el avance de la obra, o si, por el contrario, acordaron que el avance determinaba la remuneración del contratista, y no solo su forma de pago. Esta formulación del problema recoge la distinción trazada en la providencia citada entre la modalidad de remuneración pactada y la forma de pago del precio.

50. La modalidad de remuneración define cuánto se debe al consultor, es decir, el precio que debe pagarse por la prestación del servicio. Según el esquema acordado, este puede corresponder a un precio fijo, al reembolso de costos directos más una suma fija, o a un monto calculado con base en un factor multiplicador aplicado sobre los salarios del personal, incluidos los costos de administración y la utilidad, entre otros. Por su parte, la forma de pago determina cómo se efectúa el desembolso del precio así definido, ya sea mediante cuotas periódicas, pagos por hitos, porcentajes de avance físico de la obra supervisada u otra distribución temporal acordada por las partes[23].

51. El artículo 28 de la Ley 80 de 1993 dispone que en la interpretación de las cláusulas y estipulaciones contractuales se tendrán en consideración los fines y principios previstos en esa ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracterizan a los contratos conmutativos. Estas pautas hermenéuticas complementan las previstas en los artículos 1618 a 1624 del Código Civil (Ley 80 de 1993, art. 13).

52. La pauta central de interpretación contractual se enuncia en el artículo 1618 del Código Civil: "*[c]onocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras*"[24]. Dado que el contrato es obra de ambas

[22] C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 70.671 (párr. 47), mayo 30/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.
[23] C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 70.671 (párr. 45), mayo 30/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez
[24] Sobre el particular, ha dicho la Sección Tercera de esta Corporación: *"En tal sentido, el contenido de los artículos 1602 y 1618 del Código Civil colombiano representa el principio y fin de la institución contractual, en*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

partes, el criterio hermenéutico impone establecer cuál es realmente la voluntad común, sin anteponer la de una de ellas. En este contexto, el punto de partida para determinar dicha intención es la declaración vertida en el documento contractual. En ausencia de elementos extratextuales que evidencien una discrepancia entre la intención real y su expresión lingüística, debe respetarse el contenido semántico de las cláusulas que no sean ambiguas, porque cabe suponer que los contratantes buscaron reflejar su acuerdo de voluntades en las palabras con que lo expresaron[25].

53. En el numeral 2.º de la cláusula quinta se estipuló que el Jardín Botánico se obligaba a "*pagar el valor del presente contrato en la forma pactada*". El valor y la forma de pago se regularon en las cláusulas sexta y séptima:

> "*CLÁUSULA SEXTA.- VALOR DEL CONTRATO.- Para todos los efectos legales y fiscales el valor del presente contrato es la suma de QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS M/CTE ($534.577.764), incluido IVA, así como todos los gastos directos e indirectos en que deba incurrir el contratista (valores adicionales, impuestos, tasas y contribuciones, etc.), de la vigencia fiscal 2016, con cargo al proyecto 3311507420315185 "Fortalecimiento institucional por un Jardín Botánico mejor para Todos".*
>
> *CLÁUSULA SÉPTIMA. - FORMA DE PAGO*
>
> *Se realizarán pagos parciales mensuales proporcionales porcentualmente al avance físico mensual de la obra sobre la que se desarrolla la Interventoría hasta un noventa por ciento (90%) del valor total del Contrato de la Interventoría y un pago final equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato, que se cancelará así: Un cinco por ciento (5%) sujeto al recibo final y a satisfacción de la obra por parte de la Interventoría así como de la Supervisión del Contrato, la entrega del informe final y la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra objeto de la interventoría. // Un cinco por ciento (5%) sujeto a la suscripción del acta de liquidación del contrato de interventoría*".

54. La cláusula sexta del contrato fijó en $534'577.764 el valor del contrato. La obligación de la entidad consistía en pagar ese "*valor del contrato*", según la forma prevista en la cláusula séptima. A diferencia de otro caso analizado por la Sección Tercera, en ese apartado no se empleó ninguna fórmula que sugiriera un componente variable en la remuneración del Interventor[26]. Tampoco se indicó que el "*valor del*

---

atención a que la autonomía de la voluntad, en condición de fuente de derechos y obligaciones, se objetiva en el contrato y cobra desarrollo pleno cuando es interpretada y se le asignan efectos conforme a la intención común de los contratantes" C.E., Secc. Tercera, Exp. 38.619, jun. 30/2011, C.P. Danilo Rojas Betancourth [fundamento jurídico 12.1].

[25] En palabras de la Corte Suprema de Justicia: *"si el convenio consagra cláusulas precisas y claras -que no dan lugar a interpretaciones diversas-, lo allí pactado ha de recibirse como la nítida voluntad de los contrayentes"* C.S.J., Cas. Civil, sent. SC4527-2020, nov, 23/2020, M.P. Francisco Ternera Barrios [fundamento jurídico C – 1].

[26] *"Revisados los antecedentes fácticos y jurídicos que rodearon la ejecución del contrato no. 1977 – 101 de 2015, evidencia la Sala que desde el pliego de condiciones la Secretaría de Educación y la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte establecieron que la forma de pago del valor del contrato se componía de tres (3) variables determinadas de la siguiente manera: a) Costos fijos mensuales, correspondientes al treinta por ciento (30%) del valor del contrato de interventoría, los cuales se cancelarían en pagos mensuales 'vencidos de igual valor, en un número de cuotas igual al número de meses del plazo del contrato' (fl. 313 ibidem). | b) Costos variables por avance de obra, correspondientes al sesenta por ciento (60%) del valor del contrato de interventoría, pago que se componía en sí mismo 'en tres pagos relacionados con el avance facturado por el contratista de obra (30%, 60% y 90%).' (ibidem). | c) Liquidación, esta última variable correspondía al diez por ciento (10%) del valor del contrato de interventoría y se cumplía al momento de la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra y de la correspondiente liquidación del contrato de interventoría. (…) De la revisión de los documentos que conforman el expediente no es posible extraer una conclusión diferente a la que llegaron las partes en el acta de liquidación bilateral del contrato de consultoría no. 1977–101 de 2015, pues, el contrato es claro en establecer una forma de pago variable que dependía del porcentaje de*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

contrato" —*rectius*, el precio que debía pagarse como contraprestación por los servicios de interventoría— tuviera carácter *estimado* por estar sujeto al avance de la obra ni que quedara indeterminado al momento de contratar, aunque fuera determinable en función del avance efectivo de la obra. Por tanto, desde una lectura textual, la referencia al avance físico mensual aparece vinculada a la forma de pago, no a la determinación misma del precio.

55. En el expediente no hay elementos que permitan concluir que la intención común de las partes fuera opuesta a la que deriva de la lectura de sus cláusulas. En los estudios previos[27] y en el pliego de condiciones definitivo[28], la entidad mantuvo el mismo texto que luego fue incorporado en las cláusulas sexta y séptima del contrato suscrito. Además, en los documentos de respuesta a las solicitudes de aclaración del pliego de condiciones no consta ninguna petición sobre este asunto ni una respuesta de la entidad según la cual el precio fuera variable o determinable en función del avance de la obra[29].

56. Los artículos 1620 y 1622 del Código Civil disponen, respectivamente, que "*[e]l sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno*", y que *"[l]as cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándoles a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad*"[30]. Por ello, no es acertado realizar una lectura aislada de cada cláusula, como si se tratara de disposiciones inconexas. Menos aún lo es adoptar una interpretación que, para atribuir sentido a una cláusula, prive de efecto a otra que no resulta contradictoria.

57. Como se indicó, es necesario distinguir entre la modalidad de remuneración y la forma de pago. La modalidad de remuneración define cuánto se debe al consultor, esto es, el precio pactado como contraprestación por el servicio. La forma de pago, por su parte, regula cómo se efectúa el desembolso de ese precio. Pues bien, si se entendiera que la cláusula séptima - relativa a la forma de pago- también define el precio mediante

---

cumplimiento que lograra alcanzar el contratista de obra objeto del contrato de interventoría objeto de análisis. En ese contexto, para la Sala es claro que, el reconocimiento del costo variable correspondiente al sesenta por ciento (60%) del valor total del contrato de interventoría dependía, exclusivamente, del avance efectivo del contrato de obra objeto del contrato de consultoría, y como la propia interventoría determinó en el informe final de dicho contrato de obra que el contratista solo había logrado el cumplimiento de un 25,51%, ese era el porcentaje del costo variable que le correspondía al consorcio interventor, porcentaje efectivamente reconocido por el Distrito Capital en el acta de liquidación de dicho negocio jurídico" C.E., Secc. Tercera, Sub. B., exp. 68.622, sep. 11/2024, C.P. Fredy Ibarra Martínez [fundamentos jurídicos 5, 9 y 10].

[27] Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, DEPREV_PROCESO_16-15-5784971_01002023_22261505, p. 32.

[28] Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, PCD_PROCESO_16-15-5784971_01002023_22568538, p. 133.

[29] Índice SAMAI 16 T.A, 35_25000233600020210026800015MemorialWeb20256415614.pdf, pp. 1-39.

[30] Sobre el particular, ha manifestado la Corporación: "*Este criterio interpretativo pone de presente la correlación que existe entre las partes constitutivas del discurso, como de cada manifestación del pensamiento, y su referencia común al todo del que hacen parte: correlación y referencia que hacen posible la iluminación recíproca del significado entre el todo y los elementos constitutivos. Constituye un principio evidente de técnica de interpretación textual, que al dirigirse a aclarar el sentido de una declaración de índole jurídica, ordena que el significado de las declaraciones no puede ser segmentado, sino que debe ser atribuido al conjunto de la intención del declarante; es decir, que en presencia de una o varias cláusulas, dentro de un contrato; o de uno o varios artículos, dentro de una ley; o de una o varias leyes dentro del ordenamiento jurídico; o de una o varias declaraciones, dentro de una propuesta para una licitación pública, se debe considerar que hacen parte de un todo, y es por medio de la luz de cuanto emerge del conjunto de la declaración entera, que se determina el sentido jurídico propio del objeto interpretado*" C.E., Secc. Tercera, exp. 16.100, feb. 11/2009, C.P. Ramiro Saavedra Becerra [fundamento jurídico 2.3.1.3].

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

un componente variable, se generaría una contradicción con la cláusula sexta. Esta última estableció una suma fija, no un valor estimado o determinable.

58. Si se interpreta que el precio es fijo, no se genera contradicción entre las cláusulas sexta y séptima. Por el contrario, cada una conserva efecto dentro de su respectivo ámbito de regulación, conforme al asunto indicado en su título: el valor del contrato, por una parte, y la forma de pago, por otra. Bajo esta comprensión, si el Interventor ejecutó sus obligaciones en los términos pactados, tiene derecho al pago del precio fijo. La referencia al avance de la obra incide en el cronograma de desembolsos, no en la cuantía de la remuneración debida. Este esquema traslada al Interventor un riesgo de flujo de caja; no convierte su derecho a la contraprestación dineraria en una obligación cuyo contenido es variable.

59. Si el avance de la obra no era significativo, incluso por causas no imputables a las partes, el flujo de caja del Interventor podía verse afectado, pese a que sus costos operativos (principalmente de personal) permanecieran constantes. Por ello, el pago del 100% del precio podía desplazarse en el tiempo y, siempre que el contratista hubiera cumplido debidamente sus obligaciones, la entidad estatal debía reconocerlo en la etapa de liquidación del contrato. Esta es la oportunidad que el ordenamiento prevé para determinar el estado de cumplimiento de las obligaciones, acordar los reconocimientos a que haya lugar y declararse a paz y salvo (Ley 80 de 1993, art. 60).

60. La anterior interpretación concuerda con el contenido de la matriz de riesgos que acompañó el estudio previo, la cual integra el contrato conforme a su cláusula trigésima. En ese documento se tipificó como riesgo el de *"atrasos en la ejecución de la obra objeto de la interventoría"* y se asignó al contratista[31]. Sin embargo, la matriz no indicó que la asunción de ese riesgo se mitigaría alterando el precio fijo pactado en función del avance de la obra. Tampoco señaló que ese precio fuera variable ni que la suma prevista en la cláusula sexta tuviera el carácter propio de una mera estimación.

61. Bajo una interpretación contextual, el riesgo asignado consistía en asumir las consecuencias económicas que los atrasos de la obra podían producir bajo el esquema de pagos previsto en la cláusula séptima. Entre ellas, el posible incremento de los costos de financiación con recursos propios o de deuda para cubrir las erogaciones asociadas al seguimiento de la obra (salarios del personal mínimo, gastos generales, etc.). Esto explica por qué, durante la ejecución del contrato, el Interventor hubiera solicitado modificar la forma de pago ante el reducido avance de la obra[32].

62. Aun si se considerara que las anteriores pautas de interpretación no permiten establecer la intención común de las partes —y dado que las demás directrices tampoco permiten establecerla[33]—, debería aplicarse el criterio subsidiario del artículo

---

[31] Índice SAMAI 16 T.A, 35_25000233600020210026800l5MemorialWeb20256415614.pdf, pp. 1-39.

[32] Índice SAMAI 16 T.A, 34_25000233600020210026800l4MemorialWeb20256415614, p. 62.

[33] El artículo 1619 del Código Civil no resulta aplicable, porque regula la hipótesis según la cual *"[p]or generales que sean los términos de un contrato, solo se aplicarán a la materia sobre que se ha contratado"*. La controversia no versa sobre si una estipulación general debe restringirse a la materia contratada, sino sobre si la cláusula séptima fijó una remuneración variable o únicamente reguló la forma de pago de un precio fijo. El artículo 1621 del Código Civil tampoco resuelve la discusión, porque la naturaleza del contrato de interventoría no permite definir, por sí sola, entre esas dos interpretaciones. Esa naturaleza permite identificar las obligaciones de seguimiento, control y vigilancia a cargo del Interventor, pero no determina si el precio

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

1624 del Código Civil: "*No pudiendo aplicarse ninguna de las reglas precedentes de interpretación, se interpretarán las cláusulas ambiguas a favor del deudor. Pero las cláusulas ambiguas que hayan sido extendidas o dictadas por una de las partes, sea acreedora o deudora, se interpretarán contra ella, siempre que la ambigüedad provenga de la falta de una explicación que haya debido darse por ella*"[34]. Como esas cláusulas fueron incorporadas en la minuta contractual preparada por el Jardín Botánico y reproducen el contenido de los documentos precontractuales elaborados por la entidad, la ambigüedad debería resolverse acogiendo la interpretación menos favorable: que la suma debida por ella era fija y no variable en función del avance de la obra.

63. En síntesis, conforme a las pautas hermenéuticas de la legislación civil, la Sala concluye que las partes pactaron que el Interventor tenía derecho a recibir una suma fija, aunque la forma de pago estuviera determinada por el avance de la obra.

64. Esta conclusión se afianza al aplicar los criterios especiales de interpretación contractual previstos en el artículo 28 de la Ley 80 de 1993. Esta disposición ordena considerar "*la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos*". Un contrato es conmutativo "*cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa* [como prestar el servicio de interventoría] *que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez* [pagar el precio]". El negocio conmutativo se contrapone al aleatorio, porque en este "*el equivalente consiste en una contingencia incierta de ganancia o pérdida*" (Código Civil, art. 1498).

65. La equivalencia propia del contrato conmutativo no tiene un carácter enteramente subjetivo en los negocios regidos por el EGCAP. La autonomía de la voluntad para determinar la contraprestación a favor del Interventor está atemperada por las normas que presiden la formación del contrato estatal[35]. En otras palabras, la contraprestación dineraria que se *"mira como equivalente"* a los servicios del interventor debe establecerse con arreglo a parámetros objetivos. En consecuencia, al establecer el presupuesto del proceso de contratación, que servía como límite máximo para las

---

pactado debía ser fijo o variable. Finalmente, las partes no expresaron *"un caso para explicar la obligación"*. Por tanto, el artículo 1623 del Código Civil tampoco resulta aplicable.

[34] Esta Sección ha aplicado el criterio de interpretación *contra proferentem* en los siguientes términos: *"las cláusulas oscuras deben interpretarse en contra de quien las redactó o predispuso porque siendo de su cuenta la confección de la cláusula se impone con más vigor en él la carga de la claridad pues así lo exige la buena fe contractual, en especial si se tiene en cuenta el deber de información y el deber que tiene todo contratante de velar no sólo por su propio interés sino también por el interés del otro ya que el contrato cumple finalmente con una función económica y social. (…) siendo la Superintendencia General de Puertos la predisponente ha debido ser clara al predisponer ya que si uno de los términos de la concesión era que dentro de ésta no quedara comprendida el área de fondeo del Puerto de santa Marta, ha debido expresarlo de manera clara e inequívoca pues de no hacerlo así cualquiera ambigüedad que no pueda ser superada mediante las reglas subjetivas de interpretación deben ser resueltas en su contra, esto es contra poferentem"* C.E., Secc. Tercera, Sub. C, exp. 18.762, jul .7/2011, Jaime O. Santofimio [fundamentos jurídicos 2.2 y 3.3.2].

[35] *"Es de destacar que, en el ámbito del derecho privado, la equivalencia de las cargas mutuas tiene un efecto meramente subjetivo en cuanto que, lo determinante de la figura, es que cada una de las partes, según su libre y voluntaria apreciación, acepte que la prestación a la que se obliga es similar o directamente proporcional a la que recibe a título de retribución, sin que tengan ninguna incidencia aquellos elementos de carácter objetivo que establece o fija el mercado. No ocurre lo mismo en el Derecho Público donde es evidente que las prestaciones correlativas de las partes, en virtud del principio de la justicia conmutativa, tienen que mantener una equivalencia siguiendo el criterio objetivo de proporción o simetría en el costo económico de las prestaciones, lo que exige que el valor a recibir por el contratista, en razón de los bienes, obras o servicios que le entrega al Estado, deba corresponder al justo precio imperante en el mercado"* Corte Const., sent. C-892 de 2001, ago. 22/2001, M.P. Rodrigo Escobar [fundamento jurídico 4.3.1].

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

ofertas económicas[36] aunque no fuera objeto de calificación (Ley 1150 de 2007, art. 5º), el Jardín Botánico debía incluir ese presupuesto y su justificación (Decreto 1082 de 2015, art. 2.2.1.1.2.1.1).

66. El numeral 3.8.1 del estudio previo señaló: *"Las variables que se consideraron para calcular el presupuesto oficial ($534.810.474) contemplaron los honorarios, herramientas, equipos, insumos y elementos de seguridad y de protección personal requeridos para la toma de datos, mediciones y estudios inherentes al objeto de este proyecto y, en general, todos los gastos en que deba incurrir para la correcta ejecución del mismo. Igualmente, se contempla el factor multiplicador"*[37]. De este texto se deduce que la entidad estatal determinó el presupuesto, prácticamente coincidente con el valor del contrato ($534'577.764), considerando su suficiencia para cubrir, entre otros, los costos directos del personal del proyecto. Estos correspondían a los salarios del personal asignado a las labores propias de seguimiento, con independencia del avance de la obra, variable que no fue mencionada.

67. El pliego de condiciones, modificado por la adenda n.º 2[38], exigió a los proponentes discriminar los costos cubiertos por el precio ofertado, no porque fueran objeto de evaluación, sino para revisar la coherencia entre *"la consultoría y el precio ofrecido"*[39]. El valor de la oferta del contratista, $534'577.764, se obtuvo de sumar el costo correspondiente a cada integrante del equipo mínimo de trabajo, calculado según su dedicación mensual y el tiempo previsto de participación. A ese valor se adicionaron otros rubros, como gastos generales, equipos y el componente de utilidad[40].

68. En definitiva, la equivalencia entre el servicio a cargo del Interventor y la contraprestación dineraria a la que este tenía derecho se estableció considerando que esta debía cubrir los costos de personal, así como otros gastos generales asociados al seguimiento de las obligaciones del constructor. Para determinar esa contraprestación no se consideró el avance de la obra objeto del seguimiento técnico.

69. La interpretación opuesta, según la cual la remuneración dependía del avance de la obra, no es compatible con el criterio relativo al equilibrio entre prestaciones y derechos propio de los contratos conmutativos. Bajo esta perspectiva, el Interventor podría cumplir diligentemente sus obligaciones, mantener disponibles y activos los recursos necesarios para ejercer sus funciones de control y, aun así, dejar de recibir hasta el 90% de su remuneración si la obra no avanzaba por causas ajenas a su gestión. De este modo, casi toda la contraprestación por sus servicios quedaría sujeta a una

[36] El pliego de condiciones estableció en la nota 3 del numeral 2.1: "*Si el valor de la propuesta supera el presupuesto oficial estimado, de acuerdo a la forma de evaluar la oferta económica, la oferta se rechazará*". Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, PCD_PROCESO_16-15-5784971_01002023_22568538, p.41.
[37] Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, DEPREV_PROCESO_16-15-5784971_01002023_22261505, p. 16.
[38] Esta adenda motivó una de las respuestas a las solicitudes de aclaración del pliego de condiciones. Cfr. Índice SAMAI 16 T.A, 35_25000233600020210026800l5MemorialWeb20256415614.pdf, pp. 33-35.
[39] Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, PCD_PROCESO_16-15-5784971_01002023_22568538, p.41.
[40] Índice SAMAI 16 T.A, 35_25000233600020210026800l5MemorialWeb20256415614.pdf, p. 234.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

variable ajena a su control —el avance de la obra—, lo que aproximaría el negocio a un contrato aleatorio en el que "*el hecho contingente determina el contenido de él*"[41].

70. Por las anteriores razones, la Sala desestima este segundo reparo del Jardín Botánico.

El cumplimiento de las obligaciones del Interventor

71. El Jardín Botánico también cuestionó que el Tribunal concluyera que se cumplieron las obligaciones del Interventor, como fundamento de la condena al pago del saldo de la suma fija pactada. El reparo consistió en que el vencimiento del plazo contractual no bastaba para tener por cumplidas las obligaciones, habida cuenta de la conexidad entre el contrato de obra y el de interventoría. En palabras del apelante, "*la interventoría solo puede desarrollar plenamente sus actividades si existe obra en ejecución que pueda ser supervisada, verificada, controlada y reportada. Cuando el avance de obra es bajo, como en este caso, donde apenas alcanzó el 19.5%, la interventoría no puede materialmente ejecutar el 100% de sus obligaciones, pues una parte significativa de sus funciones depende de actividades que nunca se realizaron en el proyecto*". La Sala desestimará este reparo por las razones que se exponen a continuación.

72. Como lo ha señalado esta Subsección, el nexo funcional entre los contratos de obra e interventoría se explica porque "*las obligaciones del contrato de obra constituyen, precisamente, el objeto abstracto del contrato de interventoría y, en conjunto, las obligaciones de uno y otro están orientadas a un fin práctico común*"[42]. Así, la validación de las cantidades de obra para efectos de pago puede estar condicionada al pronunciamiento del interventor y la verificación del cumplimiento de las especificaciones técnicas puede requerir su intervención. Como manifestación específica de este nexo, el interventor está obligado a mantener informada a la entidad contratante sobre los hechos o circunstancias que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato de obra o evidencien su incumplimiento (Ley 1474 de 2011, art. 84).

73. La conexidad no implica identidad entre las obligaciones del constructor y las del interventor. Bajo el contrato de obra, el contratista asume obligaciones relacionadas con la *"construcción, mantenimiento, instalación y, en general,* [con] *la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles*" (Ley 80 de 1993, art. 32). El interventor asume, en cambio, obligaciones relacionadas con el seguimiento técnico sobre el cumplimiento del contrato de obra (Ley 1474 de 2011, art. 83). Esta distinción se refleja en el clausulado de los contratos suscritos en este caso: mientras el Consorcio JCM 2016 se obligó a ejecutar la "*obra pública cumpliendo con las normas y especificaciones técnicas propias del proyecto*", el Interventor se obligó a "*vigilar, controlar y verificar que el contrato se ejecutara de conformidad con las especificaciones*".

---

[41] C.E., Secc. Tercera, Sub. A, exp. 70.270, may. 05/2025, José Roberto Sáchica Méndez. La cita original pertenece a: Hinestrosa, Fernando, *Tratado de las obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: El negocio* jurídico. Vol. II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 640.
[42] C.E., Secc. Tercera, Sub. A, Sent. 35.763, jul. 14/2016, C.P. Carlos A. Zambrano.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

74. La conexidad tampoco implica que el interventor sea garante de las obligaciones del constructor. El interventor, que tiene a su cargo el seguimiento del contrato de obra, no cauciona personalmente el cumplimiento de las obligaciones emanadas de este; no asume una obligación "*que se contrae para la seguridad"* de las obligaciones del constructor (Código Civil, art. 65), como sería propio de un contrato de garantía. Esta obligación no está prevista en la ley ni fue pactada entre el Jardín Botánico y el Interventor. Distinto es que su celebración tiene por fin coadyuvar en el fin que se persigue con el contrato de obra, que no es otro que su correcta ejecución, corrección que se cimienta en las bases técnicas, presupuestos y especificaciones que exige la técnica aplicable a su ejecución.

75. El Tribunal fundamentó su decisión en que, aunque la obra no superó el 20% de avance al término del contrato de interventoría, "e*l Consorcio Interventoría Mutis demostró que cumplió sus obligaciones contractuales, así se acreditó con la entrega al demandado Jardín Botánico de Bogotá 'José Celestino Mutis' de los informes periódicos y las actas de comité que se realizaron a lo largo de la ejecución*". Según el *a quo*, estos documentos dan cuenta de las labores de seguimiento técnico, administrativo y financiero a cargo del Interventor: la elaboración periódica de informes, la asistencia a los comités de obra, el control sobre los pagos de salarios y prestaciones del personal del constructor, la verificación de las cantidades de obra efectivamente ejecutadas, entre otras.

76. El Jardín Botánico no controvirtió que los documentos citados por el Tribunal acreditaran el cumplimiento adecuado de esas obligaciones. Su reparo consistió en que, por la conexidad funcional entre el contrato de obra y el de interventoría, un avance constructivo inferior al previsto en el cronograma —del 20% al término del contrato de interventoría— implicaría, por sí solo, el incumplimiento de las obligaciones del Interventor. La objeción no es atendible por las siguientes razones:

76.1. Como se explicó anteriormente, aunque entre los contratos haya una conexidad funcional, las obligaciones del Interventor son distintas de las del constructor; además, el primero no cauciona ni garantiza el cumplimiento de las obligaciones del segundo.

76.2. El cumplimiento del Interventor no se mide por el grado de avance de la obra frente al cronograma presentado por el constructor, sino por la ejecución de las obligaciones de seguimiento, control, medición y reporte que le correspondían respecto de la obra efectivamente ejecutada.

76.3. El avance físico de la obra inferior al previsto en el cronograma no impedía definitivamente el cumplimiento del contrato de interventoría. Aun así, el Interventor debía presentar los informes pactados, asistir a los comités de obra, verificar las cantidades ejecutadas —así su acumulado fuera inferior al programado—, revisar los documentos técnicos sometidos a su aprobación, informar los incumplimientos que advirtiera, controlar los pagos laborales a cargo del constructor, entre otras.

77. Con lo anterior, la Sala no desconoce que algunas obligaciones del Interventor dependían de que la obra alcanzara el hito material necesario para ejecutarlas. Así ocurría, por ejemplo, con la revisión de los planos record o *as built* de la obra terminada. Si la obra no se terminó, el Interventor no podía revisar los planos finales

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

de una obra concluida. Sin embargo, la falta de ejecución de esa actividad no constituye un incumplimiento imputable al Interventor, porque su exigibilidad dependía de un supuesto fáctico, ajeno a su control, que no se produjo: la terminación de la obra que debía ejecutar el constructor y la presentación de los planos record.

78. El hecho de que la obra alcanzara un avance no mayor al 20% tampoco implica que el Interventor prescindiera del personal del equipo mínimo de trabajo exigido por el pliego de condiciones y, correlativamente, no incurriera en los costos de personal considerados para calcular el precio ofertado. El numeral 4.2 del pliego de condiciones estableció que el contratista debía garantizar durante la vigencia del contrato un equipo de trabajo integrado por un director de interventoría, un residente de interventoría, un experto en bioclimática, un profesional experto en sistema de seguridad ocupacional y medio ambiente, un auxiliar y un topógrafo[43]. El costo de ese personal se calculó con base en su salario mensual, el número de meses de ejecución del contrato y su dedicación parcial o exclusiva. Este rubro, junto con los gastos administrativos, de transporte y equipos, así como el IVA, corresponde al valor de la oferta[44].

79. El contrato no habilitaba al Interventor a prescindir de los servicios de su personal si la obra no avanzaba de acuerdo con el cronograma. Los documentos del expediente evidencian que el personal del Interventor exigido por el pliego de condiciones prestó sus servicios en el seguimiento integral de las actividades constructivas. En el expediente reposan los informes mensuales y los 43 informes semanales suscritos por el director y el residente de interventoría durante los once meses de ejecución del contrato[45]. Igualmente constan 42 actas de comité de obra, suscritas entre marzo de 2017 y febrero de 2018, en las que se revisaba la ejecución de la obra y se adoptaban acuerdos sobre su desarrollo. Estas actas aparecen firmadas por el director y el residente de interventoría, el profesional experto en sistema de seguridad ocupacional, el auxiliar administrativo, el experto en bioclimática y el topógrafo[46]. Además, no hay constancia de que el Jardín Botánico hubiera requerido al Interventor por no garantizar la participación del personal mínimo exigido en el seguimiento del contrato de obra.

80. El hecho de que la obra presentara un avance cercano al 20% al término del contrato de interventoría tampoco implica que el Interventor no ejecutara, o cumpliera defectuosamente, la obligación de informar al Jardín Botánico sobre circunstancias que *"puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento"* (Ley 1474 de 2011, art. 84). La inconclusión de la obra objeto del seguimiento técnico tiene una relación contingente, pero no necesaria, con el incumplimiento de las obligaciones del constructor. El hecho de que la obra no avance conforme al cronograma de obra también puede obedecer a una causa extraña o, incluso, al incumplimiento de la propia entidad contratante de la obra.

81. Los documentos del expediente acreditan cuál fue la causa determinante del reducido avance de la obra durante el periodo en el que la Interventoría ejerció sus

---

[43] Índice SAMAI 01 T.A., 8_REPARTOYRADICACION_ANTECEDENTESCONTRAT(.ZIP), Antecedentes Contrato, PCD_PROCESO_16-15-5784971_01002023_22568538, pp. 76-79.
[44] Índice SAMAI 16 T.A, 35_25000233600020210026800015MemorialWeb20256415614.pdf, p. 234.
[45] Índice SAMAI 16 T.A, 58_25000233600020210026800038MemorialWeb20256415618, pp. 177-207; 59_25000233600020210026800039MemorialWeb20256415618, pp. 1-116.
[46] Índice SAMAI 16 T.A, 59_25000233600020210026800039MemorialWeb20256415618, pp. 118-267; 60_25000233600020210026800040MemorialWeb20256415618, pp. 1-9.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

labores: la entrega tardía y la necesidad de ajustar, corregir y complementar los diseños suministrados por la entidad estatal al Consorcio JCM 2016, constructor de la obra. El acta de suspensión del 11 de enero de 2018 identificó esa circunstancia como causa de la diferencia entre el avance programado y el avance real[47].

82. Las comunicaciones e informes que el Interventor remitió al Jardín Botánico durante el periodo en que efectuó el seguimiento técnico de la obra son concordantes con las razones expresadas en los considerandos del acta de suspensión. Estas comunicaciones dan cuenta de que la diferencia entre el avance programado y el avance real fue causada por la entrega tardía, las inconsistencias y las omisiones de los diseños suministrados por la entidad estatal al constructor:

83. En el acta de comité de obra del 27 de marzo de 2017, correspondiente al mismo mes de inicio de ejecución del contrato, se presentaron varias observaciones al diseño estructural por ausencia de información e inexactitudes. En los compromisos señalados en el acta se indicó que el Jardín Botánico tramitaría su solución con el diseñador estructural (homologación de perfiles y los niveles de la pasarela)[48].

84. En la comunicación OFIC-034-COT1461 del 28 de abril de 2017, el Interventor se dirigió al Jardín Botánico en los siguientes términos: *"Dada la situación que se presenta en cuanto a que a la fecha se siguen definiendo aspectos técnicos de diseño, sumado a que no ha sido posible dar inicio a las labores en obra, informadas por el contratista en los oficios JCM-1484-2016-15 y JCM-1484-2016-16, nos permitimos muy respetuosamente manifestar nuestra preocupación respecto al avance de obra, que a*

---

[47] En los considerandos del documento se indica lo siguiente como justificación de la suspensión: "*Que mediante memorando la al 2018IE109 O1 del 9 de enero de 2018 proferido por Eliana Andrea Pedraza Sabogal, Asesora de Planeación, que hace parte integral del presente documento, solicita suspensión del contrato de interventoría 1491 de 2016 por cuarenta (40) días calendario en los siguientes términos: 'Por medio de la presente y en relación memorando 2018IE85 del 5 de enero, me permito ampliar solicitud y como supervisora del contrato en relación, me permito solicitar suspensión del contrato en mención a partir de fecha de expedición del presente oficio y por un periodo de cuarenta días (40) calendario. Periodo necesario para consolidar, revisar y complementar información de diseños de tipo técnico, surgida por las modificaciones que ha tenido el proyecto, la cual es fundamental para continuar de manera correcta el proceso constructivo de la edificación. Dicha información pendiente por complementar ha sido solicitada por interventoría y el constructor en los oficios anexos, y se reseña a continuación: a. Museografía: El contratista Carlos Betancourt ha hecho entrega a la subdirección científica del Jardín Botánico la totalidad de los productos el día 29 de diciembre de 2017. Se han recibido y aprobado entregas parciales de la cimentación de los elementos museográficos, durante la ejecución del contrato, sin embargo, el Jardín requiere contar con la totalidad de los productos para poder realizar una coordinación técnica completa y no tener atrasos en la obra. b. Diseño hidrosanitario y de cuerpos de agua: El diseño de los cuerpos de agua ha sido entregado a la subdirección científica del Jardin Botánico la totalidad de los productos el día 29 de diciembre de 2017 por parte del contratista Carlos Betancourt. Este diseño se requiere para elaborar en primer término los APU que correspondan y proceder a la construcción de la parte del diseño que se apruebe y sea posible construir en esta fase. c. Diseño de riego: El diseño de riego ha sido recibido con aprobación del supervisor el día 29 de diciembre. Es imperativo evaluar por parte del contratista de obra la necesidad de incluir la parte del diseño de riego que afecte la estructura metálica. d. Sistema de drenaje subterráneo: el contratista requiere de la aclaración por parte del diseñador y de un tiempo prudente para elaborar los análisis de precios unitarios (APU) correspondientes. e. Diseño eléctrico y de automatización: Es necesario coordinar estos diseños con el proyecto arquitectónico, definir el alcance de la fase 2 de construcción y aclarar el diseño del desfogue de la planta de emergencia. f. Diseño arquitectónico: se encuentra una discrepancia entre el diseño original contratado y los planos de taller que genera el contratista, ya que el fabricante de la ventanería manifiesta que no es posible instalar los vidrios de la manera como se encuentra en los diseños. El Jardín ha pedido al diseñador hacer claridad al respecto y realizar la coordinación de los aspectos. La situación expuesta constituye una causa de fuerza mayor en la que no es posible dar continuidad de manera normal al contrato, toda vez que la falta de la totalidad de las modificaciones efectuadas al diseño, generan una ejecución excesivamente lenta e ineficiente, que a la postre podría significar costos económicos adicionales para la entidad contratante*".

[48] Índice SAMAI 16 T.A, 39_25000233600020210026800l9MemorialWeb20256415614, pp. 36-39.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

la fecha registra un porcentaje programado del 6,69%, un ejecutado del 0,11% y un atraso del 6,58% // Por lo anterior, solicitamos comedidamente definir de la manera más pronta posible los temas pendientes relacionados con los aspectos técnicos de diseño"[49]. En el expediente no consta que el Jardín Botánico hubiera respondido sobre la solución de los aspectos técnicos de diseño pendientes.

85. En el informe mensual de mayo, la Interventoría señaló el impacto que las indefiniciones en los diseños suministrados generaban sobre el cronograma de obra. Entre los anexos se encuentran los requerimientos elevados por el constructor sobre la definición de los diseños de riego, la identificación de las cargas para los anclajes de la estructura metálica y las especificaciones del vidrio de la estructura[50]. En el informe de junio se registró la misma situación[51].

86. El 11 de julio de 2017, mediante la comunicación OFIC-074-COT1491, el Interventor se dirigió al Jardín Botánico y registró el reducido avance de la obra. En esa comunicación solicitó suministrar al constructor la información técnica faltante y expuso el impacto que esa situación generaba sobre su propio flujo de caja: "*Dada esta circunstancia y dando cumplimiento a nuestras obligaciones contractuales, recomendamos definir de parte de las diferentes instancias los temas técnicos y administrativos que se han solicitado, a la mayor brevedad, con el fin de obtener la información idónea que permita la correcta ejecución del objeto contractual Así mismo, esta interventoría informa que en el tiempo transcurrido ha realizado el seguimiento respectivo con el equipo de trabajo y, por ende, ha corrido con los costos del personal y funcionamiento que este contrato requiere para dar cumplimiento a nuestras obligaciones contractuales, generando costos de financiamiento que no podían ser previstos en nuestra propuesta*"[52].

87. El reducido avance de la obra, producido por el proceso de ajuste y complementación de los diseños debido a sus omisiones e inconsistencias, fue también informado al Jardín Botánico en los informes posteriores de agosto[53], septiembre[54], octubre[55], noviembre[56] y diciembre[57]. Durante ese mismo periodo, el Interventor también dejó constancia de esa situación en diversas comunicaciones, en las que solicitó una reunión con el ordenador del gasto para superar los faltantes de información técnica[58]. En esas comunicaciones también pidió revisar la cláusula de forma de pago, pues el reducido avance de la obra, aunque no fuera imputable al Interventor, deterioró su flujo de ingresos, pese a que debía seguir asumiendo los costos del personal mínimo, así como los gastos administrativos, de transporte y equipos indicados en su oferta.

[49] Índice SAMAI 16 T.A, 55_25000233600020210026800 35MemorialWeb20256415617, pp. 51-52.
[50] Índice SAMAI 16 T.A, 55_25000233600020210026800 35MemorialWeb20256415617, pp. 41-42; 51-71.
[51] Índice SAMAI 16 T.A, 42_25000233600020210026800 22MemorialWeb20256415615, p. 36.
[52] Índice SAMAI 16 T.A, 55_25000233600020210026800 35MemorialWeb20256415617, p. 53.
[53] Índice SAMAI 16 T.A, 44_25000233600020210026800 24MemorialWeb20256415615, pp. 62-63.
[54] Índice SAMAI 16 T.A, 45_25000233600020210026800 25MemorialWeb20256415615, pp. 66-67.
[55] Índice SAMAI 16 T.A, 50_25000233600020210026800 30MemorialWeb20256415616, pp. 23-24.
[56] Índice SAMAI 16 T.A, 53_25000233600020210026800 33MemorialWeb20256415616, pp. 22-23.
[57] Índice SAMAI 16 T.A, 56_25000233600020210026800 36MemorialWeb20256415617, p. 106.
[58] Índice SAMAI 16 T.A, 55_25000233600020210026800 35MemorialWeb20256415617, pp. 60-62

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

88. En el expediente no reposan las respuestas a las diferentes solicitudes del Interventor anteriores a noviembre de 2017. Solo en ese mes la entidad inició un intercambio de comunicaciones con el Interventor. El 17 de noviembre le pidió entregar una "*programación actualizada y detallada de obra Tropicario II, de acuerdo con las eventualidades presentadas*". Además, agregó que el "*atraso evidenciado en los informes de interventoría requiere acciones que garanticen la correcta ejecución de la obra*"[59]. Con todo, en comunicaciones posteriores, el Jardín Botánico siguió entregando documentos preparados por el diseñador eléctrico contratado por la propia entidad. Estos documentos contenían nuevas definiciones sobre la red eléctrica, iluminación, plantas eléctricas, automatización y apantallamiento, cuando faltaban menos de dos meses para la terminación del contrato[60].

89. La necesidad de introducir ajustes, complementaciones y correcciones a los diseños suministrados al constructor motivó que, el 25 de enero de 2018, el Jardín Botánico celebrara el contrato de consultoría 566 con la Unión Temporal UT de Arquitectura y Paisaje[61]. Esa unión temporal había suscrito dos negocios previos con la misma entidad. El primero, identificado con el n.º 582 del 15 de agosto de 2014, tenía por objeto elaborar el diseño arquitectónico y los estudios técnicos necesarios para construir el Tropicario del Jardín Botánico[62]. El segundo, identificado con el n.º 1121 del 19 de agosto de 2016 y celebrado antes de la licitación de la obra, consistía en actualizar los entregables originales. Esa actualización incluía el presupuesto, la revisión de cantidades, la programación de la obra y los *"ítems necesarios para la realización de la segunda etapa de la obra del nuevo Tropicario"*[63].

90. El objeto del contrato de consultoría del 25 de enero de 2018, celebrado cuando estaba suspendida la ejecución de la obra, comprendía las siguientes actividades relacionados con los diseños para la construcción que era objeto del seguimiento del Interventor: (i) ampliar el estudio geotécnico y formular recomendaciones de cimentación para elementos de interiorismo, llenos y estructuras complementarias; (ii) ajustar el diseño estructural del Bosque Húmedo Tropical y de los senderos, según las recomendaciones sobre fachada e interacción con estructuras interiores; (iii) elaborar el diseño hidrosanitario para la evacuación de aguas del Bosque Húmedo Tropical; (iv) diseñar el sistema de acceso a la cubierta para labores de limpieza y mantenimiento; (v) elaborar diseños de mobiliario, señalética, especificaciones técnicas y presupuesto; (vi) actualizar los diseños arquitectónicos, paisajísticos y técnicos del espacio de Superpáramo; (vii) revisar, coordinar y ajustar los diseños de iluminación, eléctricos y audiovisuales; (viii) diseñar el paisajismo perimetral del proyecto, y (ix) realizar supervisión arquitectónica durante la ejecución de la obra.

91. Con fundamento en los anteriores elementos, la Sala constata que la causa determinante del reducido avance de la obra, durante el periodo en el que la Interventoría ejerció sus labores, fue la entrega tardía, así como los ajustes, correcciones y complementaciones de los diseños suministrados por la entidad estatal

[59] Índice SAMAI 16 T.A, 53_25000233600020210026800033MemorialWeb20256415616, p. 200.
[60] Índice SAMAI 16 T.A, 53_25000233600020210026800033MemorialWeb20256415616, p. 204.
[61] Índice SAMAI 16 T.A, 63_25000233600020210026800043MemorialWeb20256415618, pp. 195-210
[62] Índice SAMAI 16 T.A, 63_25000233600020210026800043MemorialWeb20256415618, pp. 107-127.
[63] Índice SAMAI 16 T.A, 63_25000233600020210026800043MemorialWeb20256415618, pp. 128-137.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

al Consorcio JCM 2016, constructor de la obra. Esta circunstancia fue advertida permanentemente por el Interventor a la entidad estatal.

92. Entre las obligaciones generales y específicas del Interventor no existía ninguna relacionada con la revisión de los diseños suministrados por la entidad al constructor. El contrato de obra celebrado entre el Consorcio JCM 2016 y el Jardín Botánico tampoco asignó al constructor la elaboración, ajuste o complementación de esos diseños[64]. Por el contrario, mediante el contrato de consultoría 566 de enero de 2018, esta actividad fue encargada al consultor que inicialmente los había elaborado. Conforme al acta de liquidación del contrato de obra, las intervenciones constructivas que debían terminar junto con el contrato de interventoría en febrero de 2018 solo concluyeron en septiembre de 2019[65]. El contrato de obra fue adicionado y prorrogado en diciembre de 2018, después de la terminación del contrato de interventoría objeto de controversia, por nuevas modificaciones a los diseños eléctricos y de riego, así como por la falta de definición sobre equipos de automatización[66].

93. En conclusión, el reducido avance de la obra durante el periodo en el que el Interventor ejerció sus labores no prueba el incumplimiento de sus obligaciones. El Interventor informó permanentemente a la entidad los problemas que afectaban la ejecución, asociados a la calidad de los diseños suministrados por ella. En consecuencia, la entidad podía adoptar medidas como suspender los contratos con anterioridad o renegociar con el Interventor una reducción del equipo de trabajo o de su dedicación horaria, mientras se superaban los problemas de diseño que estaban bajo su control y bajo el control del consultor contratado por ella. Sin embargo, esa circunstancia no autorizaba negar el pago del precio por los servicios pactados. Como se concluyó previamente, el Interventor tenía derecho a recibir una suma fija, aunque la forma de pago estuviera determinada por el avance de la obra.

94. Por las anteriores razones, la Sala confirmará la decisión de ordenar al Jardín Botánico el pago del saldo insoluto. Esta conclusión comprende el 90% del precio que, según la cláusula séptima, debía desembolsarse mediante pagos parciales mensuales proporcionales al avance físico de la obra, así como el 10% restante, que, según la misma estipulación, se pagaría así: "*un cinco por ciento (5%) sujeto al recibo final y a satisfacción de la obra por parte de la Interventoría, así como de la Supervisión del Contrato, la entrega del informe final y la suscripción del acta de liquidación del contrato de obra objeto de la interventoría. // Un cinco por ciento (5%) sujeto a la suscripción del acta de liquidación del contrato de interventoría*".

94.1. El Interventor entregó a la entidad estatal el informe final con el contenido pactado en el contrato y no hay constancia de que la entidad hubiese formulado observaciones al documento[67].

94.2. El Interventor no firmó el acta de recibo final de la obra ni el acta de liquidación del contrato de obra. Sin embargo, la imposibilidad de acreditar la suscripción de estos documentos —debido a que el contrato de obra se extendió más allá de la vigencia del

[64] Índice SAMAI 16 T.A, 63_25000233600020210026800 43MemorialWeb20256415618, pp. 128-137.
[65] Índice SAMAI 16 T.A, 72_25000233600020210026800 52MemorialWeb20256415619, pp. 1-6.
[66] Índice SAMAI 16 T.A, 82_25000233600020210026800 62MemorialWeb20256415620, pp. 1-26.
[67] Índice SAMAI 16 T.A, 58_25000233600020210026800 38MemorialWeb20256415618, pp. 136 y ss.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

contrato de interventoría por razones que no le son imputables— no lo priva de su derecho a recibir la remuneración pactada. En este caso, no se pactó expresamente que su derecho a percibir el precio estuviera sometido a una *condición suspensiva*, como la suscripción del acta de recibo final de la obra (Código Civil, art. 1530). La exigibilidad del pago podía estar sujeta a ciertos *requisitos contractuales*, pero estos no afectaban la existencia misma del derecho de crédito[68].

94.3. El Tribunal señaló que, aun cuando el contrato de interventoría no hubiera sido liquidado, esa omisión no privaba al Interventor del derecho a obtener el pago íntegro del precio por la prestación de sus servicios. Este fundamento de la decisión de primera instancia no fue objeto de reparo por el Jardín Botánico. La Sala constata que el EGCAP no prevé que la falta de liquidación bilateral o unilateral del contrato, ni la ausencia de una pretensión judicial de liquidación, extingan por sí mismas el derecho del contratista a reclamar, dentro del término de caducidad del medio de control, el pago de las sumas adeudadas (Ley 80 de 1993, art. 60; Ley 1150 de 2007, art. 11). Tampoco constituyen un medio de extinción de las obligaciones previsto en el derecho común (Código Civil, art. 1625).

El impago de la factura n.º 8 y la causación de intereses de mora

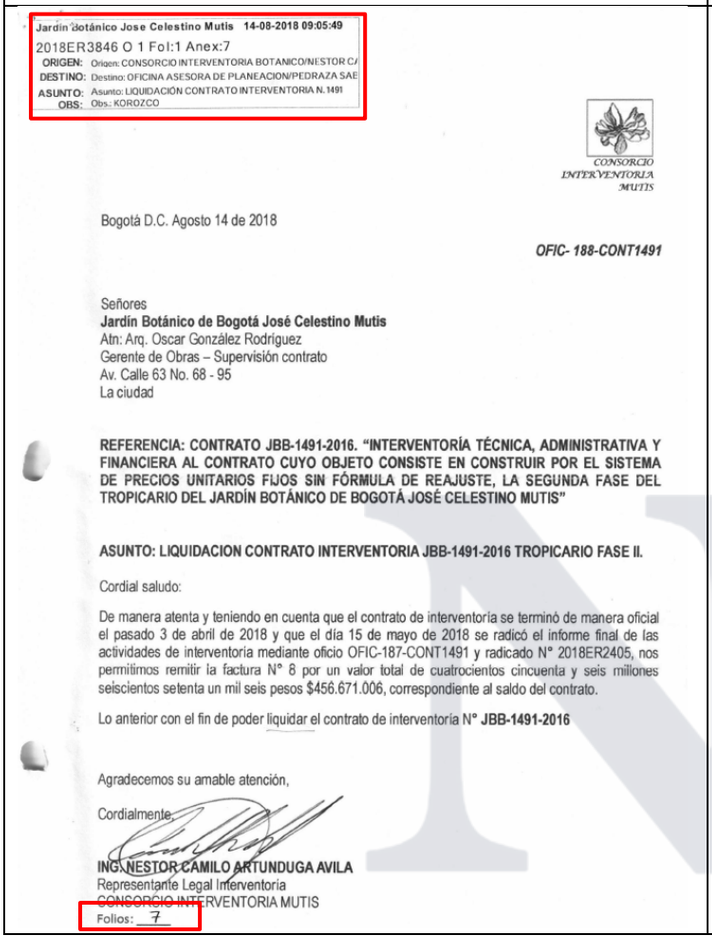
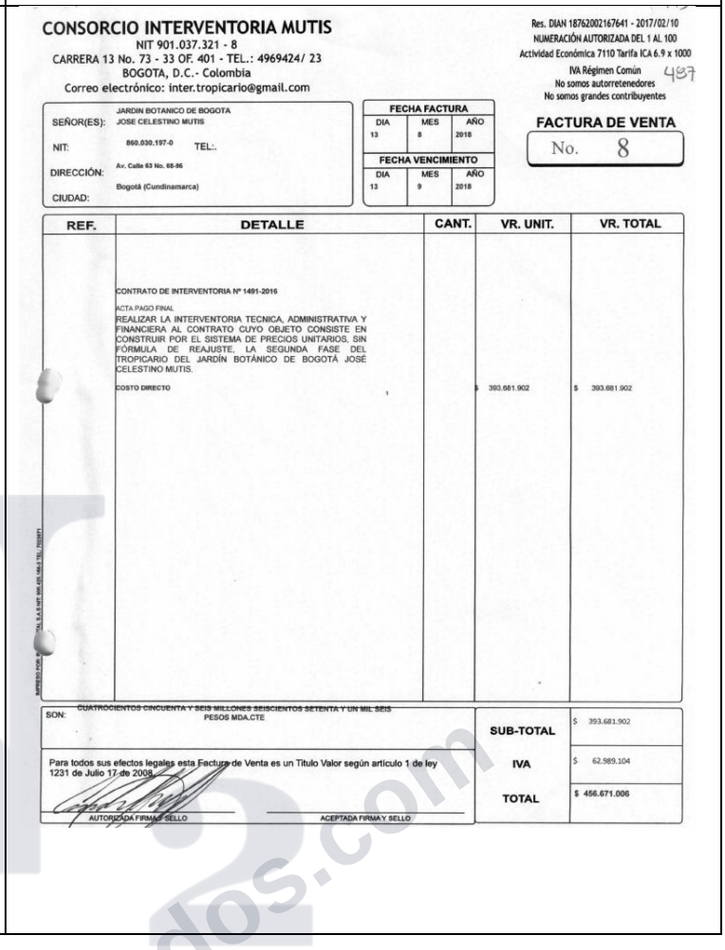
95. El Jardín Botánico también cuestionó que el Tribunal hubiera valorado indebidamente las pruebas al asumir que la factura n.º 8, por valor de $456’671.006, fue presentada en agosto de 2018, aunque ese documento no contiene número de radicación ante la entidad. En esa línea, indicó que la cláusula séptima del contrato exigía la entrega previa de la factura, por lo que al no acreditarse su radicación directa ante el Jardín Botánico, no podía exigirse el pago de la suma incorporada en ella. La Sala tampoco acogerá este reparo.

96. La presentación de la factura n.º 8 sí se acreditó documentalmente. En el expediente reposa la comunicación OFIC-188-CONT14491 del 14 de agosto de 2018, en la que el Interventor indicó expresamente que enviaba la factura n.º 8 por valor de $456’671.006. Esa comunicación tiene sello de radicación del Jardín Botánico con fecha del 14 de agosto de 2018. Además, en ese sello consta que lo entregado

[68] En el mismo sentido, la Subsección ha señalado en casos análogos: “*70. En coherencia con la conclusión sobre la estipulación de una suma alzada y no de una remuneración variable, la Sala concluye para efectos de lo que trajo a juicio la demandante, que el hecho de que el Interventor no pudiera acreditar la suscripción del acta de recibo final —debido a que el Contrato de Obra se extendió más allá de la vigencia del Contrato de Interventoría por razones no imputables a él— no lo priva de su derecho a recibir la remuneración pactada. Ello obedece a que el Interventor no garantizó la terminación de la obra —como si se tratara de un contrato de garantía—, ni el derecho a percibir el precio estaba sometido a una condición suspensiva (Código Civil, art. 1530), como lo sería la suscripción del acta de recibo final de la obra; tampoco el Interventor asumió un alea. Bastaba con que el Interventor ejecutara su prestación conforme a lo pactado para que surgiera el derecho a la contraprestación, mientras que la exigibilidad de su pago podía estar sujeta a ciertos requisitos contractuales, sin afectar la existencia misma del derecho*”. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 70.671 (párr. 70), mayo 30/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez. En otra providencia, planteó: “*Como ya analizó la Sala, es posible que en los contratos estatales las partes acuerden requisitos o presupuestos para la exigibilidad de los pagos; sin embargo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 80 de 1993, estas cláusulas deben leerse de forma tal que no se opongan a la naturaleza conmutativa de la relación negocial y que tampoco hagan nugatorio el derecho del contratista cumplido a recibir la remuneración pactada. Entender, como lo hizo la entidad, que por el hecho de que el Consorcio El Dorado no cumplió con sus compromisos, en tanto no elaboró los planos récord, no suscribió el acta parcial de obra No. 2 ni el acta de recibo final, el Interventor no tiene derecho al pago de la remuneración pactada a pesar de haber cumplido con sus obligaciones, contraría tal disposición*”. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 70.270 (párr. 173), mayo 5/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

correspondía a un folio y siete anexos. Esa información permite concluir que la factura n.º 8 fue presentada como anexo de la comunicación radicada ante la entidad, aunque no tuviera un número de radicación separado del oficio remisorio.

Comunicación con sello de radicado[69]	Factura anexa[70]
	

Jardín Botánico Jose Celestino Mutis 14-08-2018 09:05:49
2018ER3846 O 1 Fol:1 Anex:7
ORIGEN: Origen: CONSORCIO INTERVENTORIA BOTANICO/NESTOR CA
DESTINO: Destino: OFICINA ASESORA DE PLANEACION/PEDRAZA SAE
ASUNTO: Asunto: LIQUIDACIÓN CONTRATO INTERVENTORIA N. 1491
OBS: Obs.: KOROZCO

CONSORCIO INTERVENTORIA MUTIS

Bogotá D.C. Agosto 14 de 2018

OFIC- 188-CONT1491

Señores
Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis
Atn: Arq. Oscar González Rodríguez
Gerente de Obras – Supervisión contrato
Av. Calle 63 No. 68 - 95
La ciudad

REFERENCIA: CONTRATO JBB-1491-2016. "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA AL CONTRATO CUYO OBJETO CONSISTE EN CONSTRUIR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FÓRMULA DE REAJUSTE, LA SEGUNDA FASE DEL TROPICARIO DEL JARDÍN BOTÁNICO DE BOGOTÁ JOSÉ CELESTINO MUTIS"

ASUNTO: LIQUIDACION CONTRATO INTERVENTORIA JBB-1491-2016 TROPICARIO FASE II.

Cordial saludo:

De manera atenta y teniendo en cuenta que el contrato de interventoría se terminó de manera oficial el pasado 3 de abril de 2018 y que el día 15 de mayo de 2018 se radicó el informe final de las actividades de interventoria mediante oficio OFIC-187-CONT1491 y radicado N° 2018ER2405, nos permitimos remitir la factura N° 8 por un valor total de cuatrocientos cincuenta y seis millones seiscientos setenta un mil seis pesos $456.671.006, correspondiente al saldo del contrato.

Lo anterior con el fin de poder liquidar el contrato de interventoría N° **JBB-1491-2016**

Agradecemos su amable atención,

Cordialmente,

ING. NESTOR CAMILO ARTUNDUGA AVILA
Representante Legal Interventoria
CONSORCIO INTERVENTORIA MUTIS
Folios: 7

CONSORCIO INTERVENTORIA MUTIS
NIT 901.037.321 - 8
CARRERA 13 No. 73 - 33 OF. 401 - TEL.: 4969424/ 23
BOGOTA, D.C.- Colombia
Correo electrónico: inter.tropicario@gmail.com

Res. DIAN 18762002167641 - 2017/02/10
NUMERACIÓN AUTORIZADA DEL 1 AL 100
Actividad Económica 7110 Tarifa ICA 6.9 x 1000
IVA Régimen Común
No somos autorretenedores
No somos grandes contribuyentes

487

FACTURA DE VENTA
No. 8

SEÑOR(ES): JARDIN BOTANICO DE BOGOTA JOSE CELESTINO MUTIS
NIT: 860.030.197-0 TEL:
DIRECCIÓN: Av. Calle 63 No. 68-96
CIUDAD: Bogotá (Cundinamarca)

FECHA FACTURA: DIA 13 | MES 8 | AÑO 2018
FECHA VENCIMIENTO: DIA 13 | MES 9 | AÑO 2018

REF.	DETALLE	CANT.	VR. UNIT.	VR. TOTAL
	CONTRATO DE INTERVENTORIA N° 1491-2016 ACTA PAGO FINAL REALIZAR LA INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA AL CONTRATO CUYO OBJETO CONSISTE EN CONSTRUIR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS, SIN FÓRMULA DE REAJUSTE, LA SEGUNDA FASE DEL TROPICARIO DEL JARDÍN BOTÁNICO DE BOGOTÁ JOSE CELESTINO MUTIS. COSTO DIRECTO		$ 393.681.902	$ 393.681.902

SON: CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL SEIS PESOS MDA.CTE

SUB-TOTAL	$ 393.681.902
IVA	$ 62.989.104
TOTAL	$ 456.671.006

Para todos sus efectos legales esta Factura de Venta es un Titulo Valor según articulo 1 de ley 1231 de Julio 17 de 2008

AUTORIZADA FIRMA Y SELLO | ACEPTADA FIRMA Y SELLO

La actualización de la condena y los intereses de mora

97. En la sentencia de primera instancia, el Tribunal condenó al Jardín Botánico al pago del saldo insoluto que, actualizado, ascendió a $693'546.257. Asimismo, lo condenó al pago de intereses moratorios por $303'657.669.

98. El artículo 283 del CGP prescribe: "*El juez de segunda instancia deberá extender la condena en concreto hasta la fecha de la sentencia de segunda instancia, aun cuando la parte beneficiada con ella no hubiese apelado*". En consecuencia, la Sala extenderá las condenas impuestas en primera instancia, tanto en el componente de capital como en el de intereses (CGP, art. 283). Esto no comporta una inobservancia del principio de no reforma en peor, porque solo busca expresar, al momento de proferir la sentencia, la misma condena impuesta por el fallador de primera instancia.

99. El Tribunal determinó el capital adeudado a partir de la suma histórica del saldo insoluto ($456'671.006). Para ello, multiplicó ese valor por la razón entre el IPC de

[69] Índice SAMAI 16 T.A, 62_25000233600020210026800 42MemorialWeb20256415618, p. 137.
[70] Índice SAMAI 16 T.A, 62_25000233600020210026800 42MemorialWeb20256415618, p. 138.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

noviembre de 2025 (151.87) y el IPC de diciembre de 2018 (100). Esta operación arrojó un valor actualizado de $693’546.257. En esta instancia, la Sala tomará como IPC final el último disponible, de abril de 2026 (158.17). Por tanto, el factor de actualización equivale a 1.5817 y el capital actualizado asciende a $722’316.530.

100. El *a quo* también reconoció intereses moratorios desde el 14 de agosto de 2018, fecha de radicación de la factura n.º 8. Para ese fin, anunció la aplicación de la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado (Ley 80 de 1993, art. 4.8), lo que arrojó la suma de $303’657.669. El Tribunal no incluyó un cuadro con la liquidación anual, sino que presentó la operación en los siguientes términos:

> “*Dado que en el contrato no se acordó algo distinto, en este asunto se reconocerá el 12% anual -teniendo en cuenta que el interés civil moratorio ha sido previsto por el artículo 1617 del C.C., en el 6% anual- sobre el referido valor histórico actualizado, que deberá ser liquidado desde el 14 de agosto del 2018.*
>
> *Valor histórico actualizado: $693’546.257.oo*
> *% civil anual 12%*
> *F inicial agosto 2018*
> *F final diciembre 2025*
> *Total meses 88*
> *Total intereses $303.203.926.oo*”.

101. Frente a lo anterior, la Sala advierte dos inconsistencias. En primer lugar, existe una discordancia entre el total de intereses indicado en la motivación de la providencia ($303’203.926) y el consignado en la parte resolutiva ($303’657.669). En segundo lugar, aunque el Tribunal afirmó que aplicaría la tasa equivalente al doble del interés legal civil, la operación arroja una suma que no corresponde a aplicar una tasa anual simple del 12% sobre el capital actualizado.

102. En el cálculo incluido en la sentencia de primera instancia se tomó un periodo de 88 meses, contado desde el mes siguiente a la radicación de la factura n.º 8 —agosto de 2018— hasta diciembre de 2025, mes en que se profirió la sentencia. Sin embargo, de haberse aplicado la tasa anual del 12% durante ese lapso, los intereses habrían ascendido a una suma mayor. El valor indicado en la parte motiva se aproxima al resultado de aplicar, como metodología de liquidación, un interés simple anual del 6% sobre el capital actualizado al final del periodo, conforme a la siguiente operación:

> I = (C × t × m) ÷ 12; donde *I* es el interés; *C,* el capital actualizado al final del periodo; *t,* la tasa anual aplicada; y *m*, el número de meses del periodo.
>
> I = ($693’546.257 × 0,06 × 88) ÷ 12 = $305’160.353

103. La fórmula aplicada por el Tribunal no consistió en determinar, año por año, el valor histórico actualizado y aplicar sobre cada periodo el interés simple del 12%. En lugar de ello, tomó el capital actualizado final como base única y calculó sobre él un interés simple anual cercano al 6% durante todo el periodo de mora. La metodología para la liquidación de intereses no fue objeto de reparo por el apelante único. En

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

consecuencia, como ha señalado la Subsección, la extensión de la condena se hará con fundamento en la misma metodología utilizada en el fallo de primera instancia[71].

104. En lo que respecta a la tasa efectivamente aplicada, la Sala extenderá la condena tomando como base el interés legal civil del 6%. El artículo 286 del CGP establece que "*toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto*". De acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, "*se entiende por error aritmético de una sentencia aquel en que se incurre en los resultados de las cuatro operaciones aritméticas sin modificar las bases de la liquidación, pues tal variación llevaría a la modificación del fallo, situación que se encuentra prohibida*". Aun si se considerara que la tasa de interés efectivamente aplicada no era una base de la liquidación de los intereses y que hubo un error porque el Tribunal anunció que aplicaría el doble del interés legal civil, la Sala no considera procedente modificar la tasa efectivamente aplicada por las siguientes razones*:*

104.1. El Jardín Botánico es apelante único. Por lo tanto, extender la condena en concreto para incrementar la tasa de interés efectivamente aplicada en la liquidación de los intereses haría más desfavorable su situación, en contravía de la prohibición del artículo 328 del CGP.

104.2. Uno de los fines de la apelación es que se reforme la decisión apelada. El Interventor no impugnó el fallo y, por ello, bajo el artículo 328 del CGP, la Sala no tiene competencia para modificar un aspecto de la sentencia que le fue desfavorable.

104.3. El artículo 286 del CGP dice que la providencia puede ser corregida de oficio por el "*juez que la dictó*". De ahí que la Corporación haya sostenido que "*la competencia está expresamente asignada para la corrección de una providencia por error aritmético o de palabras, al mismo juez que la dictó, como dice el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil, y, por consiguiente, no puede hacerla ningún otro ente o juez*"[72]. La Sala, que no emitió el fallo, no puede arrogarse el ejercicio oficioso de esa competencia.

105. En conclusión, la Sala extenderá la condena hasta la fecha de esta sentencia con la misma metodología aplicada por el Tribunal. Para ese efecto, tomará el capital actualizado a la fecha de esta providencia ($722'316.530), aplicará la tasa anual del 6% y contará el periodo comprendido entre septiembre de 2018 —mes siguiente a la

---

[71] "*Por otra parte, la Sala procederá a actualizar las condenas impuestas en primera instancia, tanto en el componente de capital como de intereses, sin que ello comporte una inobservancia al principio de la no reformatio in pejus, dado que lo que se persigue es conservar el valor presente de la condena impuesta por el fallador de primera instancia y no alterar la cuantía o el método de su liquidación. // El componente de intereses de mora se determinará siguiendo la metodología que el Tribunal Administrativo, con fundamento en el numeral 8º del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, aplicó en su decisión: (i) se determina el periodo de cálculo por año vencido o fracción; (ii) se establece por cada año el valor histórico actualizado del capital; y, (iii) sobre esa suma se liquida el interés de mora. El Tribunal liquidó los intereses con una tasa del 4.1% anual, equivalente al DTF de la fecha de la sentencia de primera instancia. Como ninguna parte apeló este aspecto del fallo, esta es la tasa que se tendrá en cuenta en esta instancia. El cálculo del valor histórico actualizado se hará año por año, pero a la cifra resultante no se le sumará el monto del interés correspondiente al mismo periodo (no se capitalizarán los intereses)*". C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 40.919 (fundamento 3.3.5), dic. 16/2020. M.P. José Roberto Sáchica Méndez

[72] C.E., Sala de Consulta y Serv. Civil, Concepto 1408, abr. 25/2002. M.P. César Hoyos Salazar.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

radicación de la factura n.º 8— y mayo de 2026, equivalente a 93 meses. Así, los intereses moratorios ascienden a $335’877.186 ($722’316.530 × 0,06 × 93 ÷ 12).

Costas

106. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia debe pronunciarse sobre la condena en costas, que se integran por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso, así como por las agencias en derecho (CGP, art. 361). Su imposición no exige la verificación de una conducta temeraria, pues, en el régimen vigente, responde a un criterio objetivo. Conforme al numeral 1.º del artículo 365 del CGP, las costas se imponen a la parte a la que se le resuelve desfavorablemente el recurso de apelación.

107. El Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, fija las tarifas de las agencias en derecho y dispone que, en segunda instancia, estas se establezcan entre 1 y 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes. La determinación de su monto debe atender a la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión desplegada por el apoderado, así como a la cuantía de la pretensión y a las demás circunstancias relevantes, con el fin de que resulten equitativas y razonables.

108. El Interventor actuó en el proceso mediante apoderado judicial y asumió la vigilancia del trámite en esta instancia. No obstante, no presentó pronunciamiento frente al recurso de apelación dentro del término legal. Con fundamento en estos criterios, la Sala fijará las agencias en derecho a su favor en cuantía equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 12 de diciembre de 2025, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, la cual quedará así:

> “*PRIMERO: Declarar no probada la excepción de caducidad del medio de control de este asunto.*
>
> *SEGUNDO: Declarar que en el Contrato de Interventoría JBB-1491-2016 existe un saldo insoluto, que actualizado asciende a la suma de setecientos veintidós millones trescientos dieciséis mil quinientos treinta pesos m/cte ($722’316.530), de conformidad con lo expuesto.*
>
> *TERCERO: Ordenar al Jardín Botánico de Bogotá - José Celestino Mutis pagar en favor del Consorcio Interventoría Mutis la suma de setecientos veintidós millones trescientos dieciséis mil quinientos treinta pesos m/cte ($722’316.530), por concepto de saldo insoluto actualizado del Contrato de Interventoría No. JBB-1491-2016.*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Sobre ese valor se pagará la suma de trescientos treinta y cinco millones ochocientos setenta y siete mil ciento ochenta y seis pesos m/cte ($335'877.186), por concepto de intereses moratorios, en los términos de la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Condenar por agencias en derecho la suma de dieciocho millones ochocientos doce mil trescientos dieciocho pesos m/cte ($18'812.318), a favor de la demandante y en contra de la parte demandada, de conformidad con lo expuesto en las consideraciones, una vez quede ejecutoriada esta providencia.

QUINTO: A la sentencia se le dará cumplimiento en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

SEXTO: Por Secretaría de la Sección Tercera notificar esta decisión a las partes, en los términos del artículo 205 del CPACA, modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021, a los canales digitales informados.

SÉPTIMO: Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por secretaria de la sección, los gastos ordinarios del proceso y en caso de remanentes devuélvanse al interesado, lo anterior de conformidad con lo establecido por los artículos 7 y 9 del Acuerdo N° 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura".

SEGUNDO: CONDENAR al Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis en costas de la segunda instancia, a favor del Consorcio Interventoría Mutis. Las agencias en derecho se fijan en un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: *se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el vínculo: https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.* ***Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.***

VF

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com