RESOLUCION ADMINISTRATIVA No. 1311
(19 DE JUNIO DE 2026)

"Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Interventoría No. 736-2022, cuyo objeto es **"INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA CONTABLE JURÍDICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL JARDIN INFANTIL VILLA LUZ UBICADO EN EL BARRIO VILLA LUZ DEL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ".**

EL ALCALDE DE ZIPAQUIRÁ

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes,

CONSIDERANDO

Que la Alcaldía de Zipaquirá el día veintiuno (21) de octubre de 2022 suscribió con ELSA TORRES ARENALES, identificada con la cédula de ciudadanía número 63.323.375 de Bucaramanga, el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022 cuyo objeto es: ***"INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE, JURÍDICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL JARDIN INFANTIL VILLA LUZ UBICADO EN EL BARRIO VILLA LUZ DEL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ".***

Que el contrato de interventoría No. 736-2022, fue celebrado para ejercer el seguimiento integral al contrato de obra No. 734 de 2022, cuyo objeto se relacionaba con la construcción del Jardín Infantil Villa Luz. La interventoría tenía a su cargo actividades propias de control técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, incluyendo el seguimiento a documentos contractuales, revisión de diseños, revisión de análisis de precios unitarios, seguimiento a obligaciones de seguridad y salud en el trabajo, acompañamiento a la Entidad en actuaciones administrativas y elaboración de informes.

Que el valor inicial del contrato correspondió a la suma de CUATROCIENTOS TRES MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE ($403.706.489,00) y con un plazo de ejecución de nueve (9) meses.

Que el contrato fue amparado con la póliza de cumplimiento N° 14-44-101165500, expedida por Seguros del Estado S.A., contando con los siguientes amparos:

AMPAROS	%	SUMAS ASEGURADAS	VIGENCIAS	
			DESDE	HASTA
CUMPLIMIENTO	10	$40.370.648,90	21/10/2022	21/11/2023
PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	5	$20.185.324,45	21/10/2022	21/07/2026
CALIDAD DEL SERVICIO	20	$80.741.297,80	21/10/2022	21/07/2028

Que el día veintidós (22) de noviembre de 2022 se inició el contrato de interventoría 736-2022 a través de la plataforma Secop II, estableciéndose como fecha de terminación el día veintiuno (21) de agosto de 2023.

Que el día veintiséis (26) de diciembre de 2022, se suscribió acta de suspensión N° 1 al contrato de interventoría N° 736-2022 por un término de treinta (30) días calendario.

Que el día veinticinco (25) de enero de 2023 se suscribió acta de prórroga N° 1 a la suspensión N° 1, por un término de treinta (30) días calendario.

Que el día veinticuatro (24) de febrero de 2023 se suscribió acta de prórroga N° 2 a la suspensión N° 1, por un término de treinta (30) días calendario.

Que el día veinticuatro (24) de marzo de 2023 se suscribió acta de prórroga N° 3 a la suspensión N° 1, por un término de treinta (30) días calendario.

Que el día veintitrés (23) de abril de 2023 se suscribió acta de prórroga N° 4 a la suspensión N° 1, por un término de nueve (09) días calendario.

Que el día dos (02) de mayo de 2023 se suscribió acta de reinicio N° 1, estableciéndose como fecha de terminación el día veintitrés (23) de diciembre de 2023.

Que el día veintisiete (27) de noviembre de 2023 se expidió el anexo N° 6 a la póliza de cumplimiento N° 14-44-101165500 ajustando la vigencia de los amparos otorgados así:

AMPAROS	%	SUMAS ASEGURADAS	VIGENCIAS	
			DESDE	HASTA
CUMPLIMIENTO	10	$40.370.648,90	22/11/2022	23/04/2024
PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES	5	$20.185.324,45	22/11/2022	24/11/2026
CALIDAD DEL SERVICIO	20	$80.741.297,80	22/11/2022	23/12/2028

Que de conformidad con el expediente contractual se evidencia que el contrato de obra No. 734 de 2022 presentó dificultades significativas en su etapa de ejecución. En particular, se identifican requerimientos reiterados al contratista de obra EXPANSSION S.A.S., observaciones técnicas, inconsistencias en APUs, asuntos relacionados con licencia urbanística y deficiencias documentales, situación que conllevó a una actuación administrativa por presunto incumplimiento tramitada con fundamento en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Debe señalarse que la situación de incumplimiento del citado contrato de obra impactó directamente la dinámica de ejecución física y financiera del contrato de interventoría, toda vez que la forma de pago pactada, de conformidad con la Cláusula Quinta, condicionó los pagos del interventor al avance de obra, así:

> *"(…) El municipio de Zipaquirá cancelará al contratista el valor del contrato de la siguiente manera:*
>
> *Un primer pago parcial por el 50% porciento del valor del contrato cuando sea similar el avance del contrato de obra y demás pagos parciales según avance de obra hasta el 90% del valor del contrato y el 10% restante contra liquidación, previa presentación del acta de recibo final de obra, el respectivo informe mensual objeto de la presente interventoría y supervisión e informes aprobados por el supervisor del contrato y el recibo a entera satisfacción del mismo".*
>
> *(…)".*

Que de acuerdo con los soportes que reposan en el expediente contractual, el balance técnico y económico del contrato es el siguiente:

BALANCE DE EJECUCIÓN CONTRACTUAL

CONCEPTO	VALORES	SOPORTE
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	Cuatrocientos tres millones setecientos seis mil cuatrocientos ochenta y nueve ($ 403.706.489,00)	Registro Presupuestal 2022003133 del 21/10/2022
PRIMER PAGO	No hubo	N/A
VALOR TOTAL EJECUTADO	$0.00	N/A
VALOR TOTAL PAGADO	$0.00	N/A
SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA	$0.00	N/A
SALDO A FAVOR DEL MUNICIPIO	$ 403.706.489,00	N/A

BALANCE FINANCIERO:

VALOR INICIAL DEL CONTRATO $ 403.706.489,00
VALOR CONTRATO ADICIONAL No.1 $ 0

PAGOS REALIZADOS

No hubo pagos.

VALOR EJECUTADO $ 00,00
SALDO A FAVOR DEL MUNICIPIO $ 403.706.489,00
SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA $ 00,00

Que el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del decreto 019 de 2012 establece:

> *"**Artículo 60.** De la ocurrencia y contenido de la liquidación. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación. También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar. En el acta de liquidación constarán los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.*
>
> *Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato. La liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión."*

De otro lado, la ley 1150 de 2007, dispone en el artículo 11 sobre el plazo para liquidar los contratos lo siguiente:

> *"**Artículo 11**. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un*

acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C.C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136[5] *del C. C. A.*
Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo."

Que a su vez, en la cláusula TRIGESIMA del contrato de interventoría No. 736 – 2022, se estableció la LIQUIDACIÓN de la siguiente manera:

"De conformidad al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 la liquidación del contrato se hará de mutuo acuerdo dentro de los cuatro (04) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. Si el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del C.P.C.A. Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 141 del C.P.C.A."

Que conforme lo anterior, la Entidad Estatal tiene la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, para lo cual dispone de un plazo de dos meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido por las partes para practicarla o en su defecto, de los cuatro (4) meses siguientes previstos por la ley para efectuar la liquidación voluntaria o de común acuerdo y una vez vencido el plazo para liquidar unilateralmente del contrato, la ley permite que el contrato sea objeto de liquidación, dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento de dicho plazo.

Que para que proceda la liquidación unilateral, es necesario que se presente una de las siguientes situaciones: (i) que el contratista no se haya presentado al trámite de liquidación por mutuo acuerdo, a pesar de haber sido convocado o notificado o; (ii) si las partes intentan liquidar el contrato de común acuerdo, pero no llegan a un acuerdo.

Que para el presente caso la Secretaría de Obras Públicas adelantó actuaciones tendientes para lograr la liquidación bilateral del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022. Sin embargo, la liquidación de mutuo acuerdo no se perfeccionó por falta de consenso sobre el contenido del acta y, principalmente, por las reclamaciones económicas formuladas por la contratista.

El 05 de febrero de 2026, la Secretaría de Obras Públicas mediante correo electrónico institucional remitió a la contratista ELSA TORRES ARENALES el proyecto de Acta de Liquidación Bilateral, con el fin de que dicha contratista realizara la revisión correspondiente y procediera a su suscripción o, en su defecto, presentara observaciones debidamente soportadas, debe señalarse que el balance financiero propuesto por la entidad contratante no contempla ningún valor ejecutado por parte de la contratista y por ende la liberación de todo el valor del contrato a favor del municipio de Zipaquirá, así:

"(…)

ESTADO FINANCIERO

Valor inicial del contrato	$ 403.706.489,00
Valor adicional	00,00
Valor total	$ 403.706.489,00

PAGOS REALIZADOS

DESCRIPCIÓN	FECHA	N° DE EGRESO	VALOR
PAGO	N/A	N/A	$ 00,00

Valor ejecutado	$ 00,00
Saldo a favor del municipio	$ 403.706.489,00

(….)".

El 11 de febrero de 2026, mediante comunicación No. INT-JARDINZIPA-736-2024-202, la contratista manifestó inconformidad con el proyecto de liquidación bilateral remitido por la Entidad, señalando la existencia de reclamaciones económicas relacionadas con costos administrativos presuntamente causados durante la ejecución contractual y no reconocidos por parte del Municipio, en los siguientes términos:

"(…)

En primer lugar, la Interventoría reitera su plena disposición para culminar adecuadamente el vínculo contractual y proceder al cierre del contrato, a través de un acta de liquidación que refleje de manera integral y objetiva el estado real de las obligaciones, el balance final de cuentas y los saldos a favor o en contra que correspondan, conforme a los principios de buena fe, responsabilidad y equilibrio contractual que orientan la contratación estatal.

No obstante, una vez revisado el proyecto de Acta remitido por el Municipio, ***se advierte que el mismo desconoce aspectos esenciales que han sido formalmente planteados por la Interventoría y que constituyen una controversia económica vigente, razón por la cual no es posible suscribir el documento en los términos propuestos.***

En particular, el proyecto de acta no incorpora el reconocimiento y ***tratamiento de los costos administrativos efectivamente causados durante la ejecución del contrato de interventoría, los cuales no pudieron ser facturados conforme a la forma de pago pactada, debido a circunstancias sobrevinientes no imputables a la Interventoría, asociadas a la ausencia de avance del contrato de obra, situación que condujo a que el avance registrado fuese del 0%.*** *En todo caso, ello no implicó la inexistencia de obligaciones a cargo de la Interventoría, ni eliminó los costos mínimos necesarios para el cumplimiento contractual, los cuales se generaron por la propia vigencia del contrato, la disponibilidad del equipo mínimo, la estructura administrativa, el seguimiento y las cargas derivadas del mismo.*

En segundo lugar, es importante precisar que, tal como es de conocimiento del Municipio, ***la Interventoría presentó solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación, la cual fue admitida y respecto de la cual se fijó audiencia para el próximo dos (02) de marzo de 2026. En dicha solicitud se pretende precisamente que el contrato sea liquidado reconociendo los costos administrativos causados y no cobrados****, en razón a la alteración sobreviniente de las condiciones bajo las cuales se pactó la forma de pago, por ello y dado que estamos ante un escenario prejudicial lo ideal es revisar y acordar de manera concertada los términos de citada acta para llevar una propuesta a la entidad competente que permita una conciliación fructífera.*

En este contexto, no se configuran condiciones para suscribir un acta de liquidación bilateral en las condiciones enviadas, como finiquito total, en tanto el documento remitido no incorpora el núcleo de la controversia económica actualmente sometida a trámite conciliatorio prejudicial admitido, ni refleja el estado real de cuentas entre las partes. En consecuencia, su suscripción en los términos propuestos resultaría improcedente y contraria a la finalidad propia de la liquidación contractual, que debe permitir un cierre integral y completo del contrato. (Negrilla para resaltar)

Que el 02 de marzo de 2026, ante la Procuraduría General de la Nación, se surtió la audiencia de conciliación extrajudicial entre los extremos contractuales, no obstante, el resultado de la misma es que no existió ánimo conciliatorio entre la contratista en calidad de convocante y el municipio de Zipaquirá, en calidad de convocado, declarándose agotado y fallido dicho escenario.

Que el 15 de mayo de 2026, teniendo en cuenta que no existía avance alguno respecto de la liquidación bilateral del contrato de Interventoría No. 736 de 2022, la Secretaría de Obras Públicas mediante correo electrónico realizó un nuevo acercamiento a la contratista ELSA TORRES ARENALES, en los siguientes términos:

> *"(…)*
>
> *De manera atenta, y en seguimiento al correo previamente remitido relacionado con la revisión y suscripción del acta de liquidación bilateral del contrato, nos permitimos reiterar la solicitud para que se sirva revisar el documento enviado y remitir las observaciones que considere pertinentes, o en su defecto proceder con la correspondiente suscripción.*
>
> *Lo anterior, teniendo en cuenta que la Entidad se encuentra próxima a perder la competencia temporal para efectuar la liquidación del contrato, situación que hace necesario adelantar el trámite dentro de los términos legales establecidos.*
>
> *En ese sentido, agradecemos su colaboración y atención prioritaria al presente requerimiento, solicitando comedidamente emitir respuesta a la mayor brevedad posible, con el fin de culminar oportunamente el proceso contractual*
>
> *(…)".*

El 29 de mayo de 2026, mediante comunicación No. INT-JARDINZIPA-736-2024-203, la contratista remitió Acta de Liquidación bilateral con salvedades para firma y trámite. En dicha propuesta se incorporaron pretensiones orientadas al reconocimiento de costos administrativos, profesionales y operativos, y se alegaron circunstancias asociadas a la ruptura del equilibrio económico, imposibilidad material de aplicar la forma de pago pactada y eventual enriquecimiento sin justa causa, así:

"(…)

> *La contratista ELSA TORRES ARENALES manifiesta expresamente que la suscripción de la presente acta no implica paz y salvo integral frente a la Entidad Contratante, ni constituye renuncia, desistimiento, transacción, conciliación o aceptación definitiva respecto de las controversias económicas, técnicas y jurídicas derivadas de la ejecución y liquidación del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022.* ***En consecuencia, la contratista interventor deja expresa reserva respecto de las controversias derivadas de la imposibilidad material de aplicación de la forma de pago inicialmente pactada, por cuanto la remuneración de la interventoría quedó atada al avance físico del contrato de obra, circunstancia que se tornó materialmente impracticable por causas ajenas a la Interventoría, generando una alteración de las condiciones inicialmente previstas y una ruptura grave del equilibrio económico contractua****l, en consecuencia se anotan las siguientes salvedades, así:*
>
> ***I. "PRETENSIONES***
>
> *PRIMERA: Que se declare el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022 celebrado entre el MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ y la señora ELSA TORRES ARENALES fue válidamente celebrado, se encontraba plenamente vigente y fue ejecutado por la Interventoría conforme a su objeto, obligaciones contractuales y oferta presentada, tanto durante la etapa de ejecución como en la etapa de cierre contractual.*
>
> ***SEGUNDA:*** *Que se reconozca que la Interventoría cumplió de manera diligente, continua y efectiva con las obligaciones de medio a su cargo, manteniendo disponibilidad técnica, administrativa, financiera y jurídica permanente, aun en ausencia de ejecución física del contrato de obra, sin que se configure incumplimiento alguno imputable a la Interventora.*
>
> ***TERCERA:*** *Que, se reconozca que la ausencia de ejecución física del Contrato de Obra Pública No. 734 de 2022 obedeció a circunstancias técnicas, administrativas y contractuales ajenas a la Interventoría, sin que dicha situación pueda trasladarse como riesgo contractual ordinario ni como carga económica a la interventora.*

CUARTA: *Que, se reconozca que, como consecuencia de la imposibilidad material de aplicar la forma de pago pactada en el Contrato de Interventoría atada al avance físico de la obra se produjo una ruptura grave del equilibrio económico del contrato, en perjuicio de la Interventoría, al obligarla a asumir con su propio patrimonio los costos derivados de la ejecución del servicio sin contraprestación alguna.*

QUINTA: Que, como consecuencia de lo anterior, se reconozca que la estipulación contractual relativa a la forma de pago resulta inaplicable en el caso en concreto, por haberse tornado materialmente impracticable por causas no imputables a la Interventoría, razón por la cual no puede ser aplicada de manera literal para negar el reconocimiento económico de los costos efectivamente causados.

SEXTA: Que, el MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ reconozca y pague a favor de la señora ELSA TORRES ARENALES la suma de CIENTO OCHENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS VEINTIOCHO PESOS ($187.531.228 M/CTE), correspondiente a los costos administrativos, profesionales y operativos efectivamente causados y debidamente soportados durante la ejecución del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, incluyendo la indexación debida o intereses que considere o los que se logren acreditar, sin que sea una limitante el valor aquí relacionado.

SÉPTIMA: *Que, en subsidio de las anteriores, y para el evento en que no se acceda al reconocimiento económico por la vía contractual, se reconozca que el MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ se enriqueció sin justa causa al recibir, utilizar y beneficiarse de los servicios técnicos, administrativos y jurídicos prestados por la Interventoría sin efectuar la contraprestación correspondiente, y en consecuencia se ordene el pago del valor reclamado.*

(…)

A. CONTRATO DE INTERVENTORÍA N° 736 DE 2022

(…)

TERCERO: *Que, conforme a lo pactado, el inicio del Contrato de Interventoría se produjo de manera simultánea con el Contrato de Obra Pública No. 734 de 2022, mediante Acta de Inicio suscrita el día veintidós (22) de noviembre de 2022, proyectándose inicialmente su terminación para el veintiuno (21) de agosto de 2023,* ***circunstancia que permitió a la Interventoría desplegar desde esa fecha su capacidad técnica, administrativa y profesional, de acuerdo con la oferta presentada y aceptada por la Entidad.***

CUARTO: *Que, dada la naturaleza accesoria del contrato de interventoría frente al contrato principal de obra, el cronograma inicialmente pactado se vio alterado como consecuencia de las suspensiones y ajustes que afectaron la ejecución del contrato de obra,* ***modificaciones que incidieron directamente en la duración efectiva del contrato de interventoría, sin que dichas alteraciones resultaran imputables a la voluntad, conducta o gestión de la Interventora.***

QUINTO*: Que, en desarrollo de lo anterior, el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022 fue objeto de suspensión mediante Acta de Suspensión No. 1 suscrita el veintiséis (26) de diciembre de 2022, la cual fue prorrogada en varias oportunidades en correspondencia con las suspensiones del contrato de obra, reiniciándose labores el día dos (02) de mayo de 2023 y proyectándose una nueva fecha de terminación para el veinticuatro (24) de noviembre de 2023,* ***generándose una mayor permanencia contractual que modificó el equilibrio originalmente previsto, sin que ello obedeciera a causas atribuibles a la Interventoría.***

En cuanto a la ejecución funcional y disponibilidad permanente de la interventoría y sus actuaciones.

SEXTO: *Que, durante todo el periodo de ejecución del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022 tanto en los lapsos de actividad formal como durante los periodos de suspensión, la* ***Interventoría mantuvo una disponibilidad técnica, administrativa, financiera y jurídica permanente, cumpliendo las obligaciones de medio propias de su objeto contractual,*** *mediante la asignación efectiva del personal profesional y técnico ofertado, la revisión y control de los documentos contractuales, la emisión de conceptos técnicos y jurídicos, y la realización de las actuaciones necesarias para salvaguardar los intereses del Municipio y la legalidad del proyecto.*

SÉPTIMO: *Que, desde la etapa inicial del contrato, l****a Interventoría ejerció activamente su función de control de legalidad y verificación documental,*** *mediante los Oficios INT-JARDINZIPA-736-2022-014 del 09 de diciembre de 2022 y INT-JARDINZIPA-736-2022-019 del 16 de diciembre de 2022, a través de los cuales requirió al contratista de obra la actualización de las pólizas contractuales, la entrega del cronograma de obra y del programa de gerencia, dejando constancia de incumplimientos que impedían el inicio técnico del proyecto.* ***Estas actuaciones evidencian que el equipo profesional de la Interventoría se encontraba activo desde el primer mes del contrato, aun cuando dicha gestión no fue remunerada debido a la forma de pago atada al avance de obra.***

OCTAVO: Que una de las cargas operativas más significativas asumidas por la Interventoría fue la revisión, corrección y depuración de los Análisis de Precios Unitarios (APUs) presentados de manera deficiente por el contratista de obra. *Mediante los Oficios INT-JARDINZIPA-736-2022-113 del 28 de junio de 2023, 153 del 01 de agosto de 2023, 160 del 11 de agosto de 2023 y 162 del 19 de agosto de 2023, la Interventoría desarrolló una labor técnica constante de verificación de rendimientos, cotizaciones y cálculos, evitando que el Municipio incurriera en pagos indebidos o sobrecostos, lo cual demuestra una prestación efectiva del servicio y una protección patrimonial directa a favor de la Entidad.*

NOVENO: *Que, ante la inminencia del vencimiento de la Licencia de Construcción y la problemática con los diseños, la Interventoría asumió una gestión activa para salvaguardar la viabilidad del proyecto, mediante los Oficios INT-JARDINZIPA-736-2022-076 del 29 de mayo de 2023, 129 del 11 de julio de 2023 y 139 del 24 de julio de 2023, en los cuales alertó, tramitó*

SC-CER587218

Calle 5 N° 7-70 piso 2 Casa de Gobierno
Zipaquirá Cundinamarca Colombia
Teléfono: 601 5939150 Ext. 110
Código Postal: 250252
oficinaasesorajuridica@zipaquira-cundinamarca.gov.co

y exigió la prórroga de la licencia urbanística. Asimismo, mediante el Oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-144 del 26 de julio de 2023, realizó la revisión técnica especializada de los diseños hidráulicos entregados, rechazándolos por insuficientes. ***Estas actuaciones demuestran que la Interventoría ejecuto lo que estuvo a su alcance y mantuvo su infraestructura técnica disponible para permitir la eventual ejecución de la obra.***

DÉCIMO: *Que la Interventoría desarrolló de manera efectiva labores de control en materia de seguridad y salud en el trabajo, evitando que el Municipio incurriera en responsabilidades administrativas, civiles o penales derivadas de accidentes laborales. En efecto, mediante el Oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-119 del 30 de junio de 2023, auditó el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST) del contratista, impidiendo el ingreso a obra de maquinaria sin SOAT ni revisión técnico-mecánica vigente, así como de personal sin certificaciones de trabajo en alturas, actuaciones que generaron costos profesionales causados por la prestación efectiva de este servicio, independientemente de que la obra no se hubiera iniciado.*

DÉCIMO PRIMERO: *Que, paralelamente,* ***la Interventoría construyó el acervo probatorio necesario para que el Municipio pudiera ejercer sus potestades sancionatorias y adoptar decisiones informadas en la etapa de cierre contractual.*** *En reiteradas comunicaciones, y particularmente en los oficios de cierre de plazo, la Interventoría dejó constancia técnica y jurídica de que los atrasos y la parálisis del proyecto obedecían a circunstancias predominantemente atribuibles al contratista de obra y a deficiencias estructurales del proyecto, sin que tales hechos fueran imputables a la Interventoría*

DÉCIMO SEGUNDO: Que la ausencia de ejecución física de la obra no implicó ausencia de prestación del servicio de interventoría. Por el contrario, la Interventoría desarrolló de manera continua actividades de control, verificación, conminación, revisión técnica y gestión administrativa y jurídica, las cuales generaron costos administrativos fijos, ciertos, verificables y necesarios, tales como honorarios del equipo profesional, aportes al sistema de seguridad social, pólizas contractuales y cargas operativas, costos que se causaron con independencia del avance físico de la obra.

DÉCIMO TERCERO: *Que, no obstante, la efectiva ejecución de dichas obligaciones contractuales,* ***la forma de pago pactada en el Contrato de Interventoría atada al avance físico de la obra se tornó materialmente impracticable, en la medida en que el Contrato de Obra Pública No. 734 de 2022 no alcanzó ejecución física alguna.*** *Esta circunstancia no obedeció a la conducta de la Interventoría, sino a factores ajenos a su control, lo que impidió la generación de actas parciales de obra y, en consecuencia, la facturación ordinaria de la interventoría, pese a la prestación real y efectiva del servicio.*

DÉCIMO CUARTO: *Que, e****n este contexto, la cláusula contractual relativa a la forma de pago perdió su funcionalidad económica y operativa frente a la realidad del contrato, configurándose una ineficacia sobreviniente de dicha estipulación,*** *en tanto su aplicación literal condujo a una ruptura grave del equilibrio económico del contrato, trasladando injustificadamente a la Interventoría los costos derivados de la ejecución del servicio sin contraprestación alguna.*

DÉCIMO QUINTO: *Que,* ***aun después de agotado el plazo contractual inicial y durante la etapa de cierre, la Interventoría mantuvo su disponibilidad operativa, profesional y jurídica, continuando con la emisión de conceptos, el análisis de solicitudes del contratista de obra y la atención de requerimientos de la Entidad****, actuaciones que fueron efectivamente aprovechadas por el Municipio para la protección del interés público, sin que dichas labores fueran remuneradas.*

DÉCIMO SEXTO: *Que, como consecuencia de lo anterior, el* ***Municipio recibió, utilizó y se benefició de un conjunto de servicios técnicos, administrativos y jurídicos prestados por la Interventoría, tanto durante la ejecución como en la etapa de cierre del contrato****, sin asumir la carga económica correspondiente, configurándose un beneficio patrimonial cierto y cuantificable en favor de la Administración.*

DÉCIMO SÉPTIMO: Que esta situación no puede ser calificada como un riesgo contractual ordinario asumido por la Interventoría, sino como el resultado de circunstancias sobrevinientes y ajenas a su voluntad, que impidieron la aplicación efectiva de la forma de pago pactada, generando un desequilibrio económico grave y un enriquecimiento sin justa causa a favor del Municipio*, en contravía de los principios de conmutatividad, buena fe y equilibrio económico que rigen la contratación estatal.*

DÉCIMO OCTAVO: *Que, ante esta situación insostenible, la Interventora radicó ante la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Zipaquirá la reclamación contenida en el Oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-186 de fecha 19 de octubre de 2023, cuantificando los costos administrativos causados y no pagados, así como el valor pendiente de ejecución, en una suma total pendiente de pago a la fecha del corte de* ***CIENTO OCHENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS VEINTIOCHO PESOS M/CTE ($187.531.228),*** *valor que se reclama para restablecer el equilibrio económico del contrato.*

CONCEPTO	VALOR
VALOR TOTAL PENDIENTE POR FACTURAR (CONTRATO)	$ 403.706.489
VALOR PAGADO AL INTERVENTOR A LA FECHA	$ 0
VALOR RECLAMADO (COSTOS CAUSADOS / PENDIENTE PAGO)	**$ 187.531.228**

(…)

Situaciones ajenas a la voluntad de la Interventoría que alteraron las condiciones iniciales y generaron desequilibrio:

El Contrato de Interventoría No. 736-2022 fue suscrito con el objeto de realizar la "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA... PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL JARDÍN INFANTIL VILLA LUZ". ***Para lograr dicho objetivo, la Interventoría tuvo que enfrentar un sinnúmero de inconvenientes derivados del INCUMPLIMIENTO TOTAL del Contratista de Obra (EXPANSSION S.A.S.), situación exógena que generó mayores costos de disponibilidad que no han sido retribuidos por la Entidad Contratante.***

En ese sentido, se exponen los factores exógenos presentados:

1.1 Reducción Fáctica del Valor del Contrato y Pérdida de la Utilidad Esperada.

Como es de conocimiento de las partes, ante la parálisis absoluta del proyecto de obra (Contrato 734-2022), el contrato de Interventoría no pudo ser facturado en su metodología original (pago por avance de obra), reportándose una ejecución financiera del 0% a pesar de la disponibilidad del servicio. Esto generó una ruptura de la ecuación económica, pues la Interventoría proyectó una utilidad basada en la ejecución del 100% del presupuesto ($403.706.489), la cual se vio frustrada por causas imputables a la administración y su contratista de obra.

Al respecto, la reducción en el alcance de la facturación afecta la utilidad esperada, cuyo valor fue parámetro determinante para presentar la propuesta. Como lo indica el Código Civil (Art. 2056) y la doctrina contractual, cuando la ejecución se ve truncada por causas ajenas al contratista, este tiene derecho a que se le reconozca "no solo el valor de los costos causados sino también la utilidad que el contrato le produciría".

(…)

1.2 Prórrogas y Suspensiones no imputables a la Interventoría.

Es de anotar que el contrato contemplaba un plazo inicial de NUEVE (09) MESES5. Sin embargo, la ejecución se vio fragmentada por suspensiones (Acta de Suspensión No. 1 del 26 de diciembre de 2022 y sus prórrogas) y reinicios que obligaron a la Interventoría a mantener una disponibilidad operativa y administrativa extendida en el tiempo, sin recibir contraprestación alguna.

La propuesta económica presentada por ELSA TORRES ARENALES se estructuró para un flujo de caja constante basado en el avance de obra. Al extenderse el tiempo por los trámites de revisión de diseños, ajustes y procesos sancionatorios contra el contratista de obra (situaciones ajenas a la voluntad de la Interventoría), se generaron MAYORES COSTOS ADMINISTRATIVOS (renovación de pólizas, seguridad social del equipo, gastos de oficina) que desbordaron la estructura de costos inicial.

1.3 Costos de Personal Fijo por Disponibilidad del Servicio.

Es menester precisar que, tal como consta en el Anexo 1 Del Contrato, la Interventoría se obligó a mantener un equipo calificado (Director, Residente, Especialistas, SISO) con dedicaciones específicas. A pesar de que la obra no avanzó, la Interventoría sí incurrió en los costos de vinculación, seguridad social y disponibilidad de este personal para atender los requerimientos de la Entidad (revisiones de diseños, conceptos jurídicos, actas), costos que son fijos y que hoy se reclaman como DAÑO EMERGENTE, pues la Entidad se benefició de esta labor de supervisión técnica y jurídica sin pagar por ella.

1.4 De la oportunidad legal para reclamar en sede de liquidación.

Se evidencia que el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022 precisó en su CLÁUSULA TRIGÉSIMA (LIQUIDACIÓN) los términos para el cierre de la relación jurídica, estableciendo que: "la liquidación del contrato se hará de mutuo acuerdo dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución...".

Si bien el plazo contractual ha fenecido, aún nos encontramos plenamente vigentes dentro del término de DOS (2) AÑOS para solicitar la liquidación judicial y el reconocimiento de los derechos económicos derivados del contrato, conforme lo consagra el artículo 141 del CPACA, y en concordancia con la propia cláusula contractual que habilita la liquidación "en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término".

(…)

De acuerdo a lo anterior, los costos indirectos o la utilidad se ven afectados por riesgos que exceden el "álea normal" del contrato (como lo es el incumplimiento total del constructor y la inviabilidad de los diseños de la Entidad), dichos costos deben ser restablecidos. La Interventoría no puede asumir con su patrimonio el riesgo de la ineficacia de la gestión de la Entidad y su contratista de obra.

En ese orden de ideas, los gastos en los que incurrió la Interventoría por concepto de nómina, seguridad social, pólizas y gastos administrativos durante el tiempo que el contrato estuvo vigente pero paralizado por causas externas, constituyen un daño emergente cierto y directo que debe ser reconocido, independientemente de que no existan "actas de obra", pues la disponibilidad del servicio técnico y jurídico se prestó de buena fe"

En el marco de lo expuesto, una vez revisadas las salvedades presentadas por la contratista ELSA TORRES ARENALES al acta de liquidación bilateral, se advierte que las mismas constituyen un acápite de pretensiones fundadas en la reclamación de la generación de costos y erogaciones económicas presuntamente asumidas por la interventoría, motivo por el cual la Secretaría de Obras Públicas consideró inviable el trámite y suscripción de la referida acta, teniendo en cuenta que lo pretendido desborda el contenido y alcance de la liquidación del contrato en dicha instancia, máxime cuando la forma de pago vigente durante toda la ejecución contractual fue pactada de forma libre y espontánea por las partes, sin que la misma hubiese sufrido ningún tipo de modificación contractual, situación que no puede desconocer la Entidad contratante.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la oferta económica presentada por la contratista interventora, en el marco del concurso de méritos abierto No. CMA-008-2022, es a precio global, donde se tuvieron en consideración los costos directos de personal (Profesional y Técnico) con su respectivo factor multiplicador y porcentaje de dedicación, así como otros costos directos de causación mensual como pruebas de laboratorio, edición de informes, transportes, papelería y comunicaciones, dicho esto, resulta técnica y financieramente complejo cuantificar y verificar el valor de las actividades ejecutadas por la interventoría, por cuánto el presupuesto del contrato fue estructurado conforme a su forma de pago.

En el marco de lo anterior, la Secretaría de Obras Públicas dejó constancia del trámite fallido de la liquidación bilateral con la contratista ELSA TORRES ARENALES, toda vez que no fue posible alcanzar consenso con la citada contratista respecto del contenido del acta de liquidación bilateral, razón por la cual y una vez cumplidos los presupuestos establecidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, resulta procedente adelantar la liquidación unilateral del contrato de interventoría N° 736-2022.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Liquidar unilateralmente el Contrato de Interventoría No. 736-2022, cuyo objeto es: *"INTERVENTORIA TECNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA CONTABLE JURIDICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL JARDIN INFANTIL VILLA LUZ UBICADO EN EL BARRIO VILLA LUZ DEL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ", suscrito el veintiuno (21) de octubre de 2022 con ELSA TORRES ARENALES*, identificada con la cédula de ciudadanía número 63.323.375 de Bucaramanga, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría de Hacienda la liberación del saldo a favor del Municipio, correspondiente a la suma de CUATROCIENTOS TRES MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS MONEDA CORRIENTE ($403.706.489,00).

ARTICULO TERCERO: La liquidación efectuada mediante la presente Resolución, constituye el balance definitivo de la terminación del vínculo contractual, y por lo tanto una vez ejecutoriada la misma, las partes se entienden a paz y salvo por todo concepto.

ARTÍCULO CUARTO: Notificar el presente acto administrativo al correo electrónico: licitaciones.elsa.torres@gmail.com

La notificación electrónica ha de proceder conforme lo establecido en el artículo 10 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011. En caso de imposibilidad absoluta de realizar la notificación o comunicación electrónica, se debe agotar el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. En todo caso, siempre se respetará el debido proceso, garantizando la publicidad de este acto administrativo y el ejercicio del derecho de defensa del Contratista, en la forma dispuesta en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente resolución procede únicamente el recurso de reposición de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, el cual deberá ser interpuesto de conformidad con el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

ARTICULO SEXTO: Publicar la presente Resolución en el portal único de contratación Secop II, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Con la suscripción y una vez ejecutoriada la presente Resolución, el Municipio, conforme a la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y sus decretos reglamentarios, deja constancia del cierre del expediente contractual.

ARTÍCULO OCTAVO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y surte efectos jurídicos a partir de su ejecutoria.

Dada en el Municipio de Zipaquirá, a los diecinueve (19) días del mes de junio de dos mil veintiséis (2026).

NOTÍFIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

FABIAN MAURICIO ROJAS GARCIA
Alcalde Municipal

Dependencia. Secretaría Jurídica	Elaboró: Jorge Enrique Buitrago Abogado contratista SOP JB	Reviso: Dr. Diego Fernando Guzmán Ospina Secretario Jurídico Diana Esperanza Prieto Ríos DP Profesional Universitario	Aprobó: Dr. Diego Fernando Guzmán Ospina Secretario Jurídico Arq. Sandra Milena Atuesta Secretaria de Obras Públicas	Ruta: Liquidación Unilateral Contrato de interventoría N° 736-2022