RESOLUCION ADMINISTRATIVA No. 2472
(04 DE SEPTIEMBRE DE 2026)

Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución administrativa No. 1311 del 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 día veintidós (22) de noviembre de 2022 se inició el contrato de interventoría No. 736-2022 a través de la plataforma Secop II, estableciéndose como fecha inicial de terminación el día veintiuno (21) de agosto de 2023.

Que con ocasión de la ejecución del contrato No. 736-2022, teniendo en cuenta las suspensiones y prórrogas suscritas por las partes, la fecha definitiva de terminación del citado contrato fue el 23 de diciembre de 2023.

Que el 19 de junio de 2026, la Alcaldía Municipal de Zipaquirá, en calidad de entidad contratante, profirió la Resolución Administrativa No. 1311 de la misma fecha, 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"***, por los motivos y con los fundamentos técnicos, jurídicos y administrativos expuestos en la parte motiva del citado acto administrativo.

Que de conformidad con el acápite resolutivo de la Resolución Administrativa No. 1311 del 19 de junio de 2026, se dispuso lo siguiente:

> *"**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".*

Que el 07 de julio de 2026, la Administración Municipal recibió mediante correo electrónico de la contratista ELSA TORRES ARENALES, el recurso de reposición contra la Resolución Administrativa No. 1311 del 19 de junio de 2026, donde la recurrente manifestó y solicitó:

"(…)
I. ANTECEDENTES Y RELATO FÁCTICO DE LA CONTROVERSIA.

PRIMERO. *El veintiuno (21) de octubre de 2022, el Municipio de Zipaquirá y la suscrita, ELSA TORRES ARENALES, suscribimos el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, cuyo objeto consistió en la "INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE, JURÍDICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL JARDÍN INFANTIL VILLA LUZ UBICADO EN EL BARRIO VILLA LUZ DEL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ", proyecto asociado al Contrato de Obra Pública No. 734 de 2022, suscrito entre el Municipio de Zipaquirá y la sociedad EXPANSSION S.A.S.*

SEGUNDO. *El Contrato de Interventoría No. 736 de 2022 fue estructurado por un valor total de CUATROCIENTOS TRES MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS M/CTE ($403.706.489) y un plazo inicial de ejecución de nueve (9) meses, contado a partir de la suscripción del acta de inicio, esto es, desde el veintidós (22) de noviembre de 2022, con fecha inicial de terminación el veintiuno (21) de agosto de 2023.*

TERCERO. *La forma de pago pactada en el Contrato de Interventoría quedó ligada al avance del contrato de obra objeto de vigilancia como se detalla a continuación "El municipio de Zipaquirá cancelará al contratista el valor del contrato, de la siguiente manera. Un primer pago parcial por el 50% por ciento 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 Supervisión e informes aprobados por el r del contrato y el recibo a entera satisfacción del mismo".

En consecuencia, aunque la interventoría debía mantener disponibilidad profesional y técnica durante la vigencia contractual, la posibilidad real de facturación quedó condicionada a que el contratista de obra ejecutara actividades físicas, situación que posteriormente se tornó materialmente imposible por causas ajenas a la Interventoría.

***CUARTO.** El Contrato de Obra Pública No. 734 de 2022, objeto de interventoría, fue suscrito el veinticuatro (24) de octubre de 2022 entre el Municipio de Zipaquirá y EXPANSSION S.A.S., por valor de CINCO MIL NOVENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS OCHENTA MIL NOVECIENTOS TREINTA PESOS M/CTE ($5.098.580.930), con un plazo de ejecución de diez (10) meses, contado a partir del acta de inicio suscrita el veintidós (22) de noviembre de 2022.*

***QUINTO.** El contrato de obra presentó desde su etapa inicial graves dificultades técnicas y administrativas que impidieron el inicio normal de actividades, particularmente por deficiencias en los diseños entregados, necesidad de ajustes*
técnicos, falta de definición de actividades no previstas, inconsistencias en APUs, falta de actualización de pólizas y ausencia de ejecución material por parte del contratista de obra.

***SEXTO.** Debido a dichas circunstancias, el veintiséis (26) de diciembre de 2022 se suscribió el Acta de Suspensión No. 1, tanto respecto del contrato de obra como del contrato de interventoría, por un término inicial de treinta (30) días calendario. Dicha suspensión fue prorrogada en cuatro oportunidades: el veinticinco (25) de enero de 2023, el veinticuatro (24) de febrero de 2023, el veinticuatro (24) de marzo de 2023 y el veintitrés (23) de abril de 2023, esta última hasta el primero (1) de mayo de 2023. El contrato se reinició el dos (2) de mayo de 2023.*

***SÉPTIMO.** Como consecuencia de esas suspensiones y prórrogas, la fecha final de terminación del contrato de interventoría se desplazó hasta el veinticuatro (24) de noviembre de 2023, sin que dicha extensión obedeciera a causa atribuible a la Interventoría, sino a la parálisis e imposibilidad de ejecución del contrato de obra intervenido. En el Oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-186 se dejó expresamente consignado que, a la fecha, el valor total pendiente por facturar por la interventoría era de $403.706.489, el valor pagado al interventor era $0, y el valor total pendiente de pago por costos administrativos causados ascendía a $187.531.228.*

***OCTAVO.** Pese a que la obra no avanzó físicamente, la interventoría sí ejecutó actividades propias de su objeto contractual. Desde el inicio del contrato desplegó actuaciones técnicas, administrativas, financieras y jurídicas, entre ellas revisión documental, requerimientos al contratista de obra, control de pólizas, revisión de APUs, verificación de diseños, control de seguridad y salud en el trabajo, seguimiento al cronograma, construcción de soportes para el proceso*
sancionatorio y acompañamiento permanente a la supervisión municipal.

***NOVENO.** En efecto, mediante los oficios INT-JARDINZIPA-736-2022-013 del 9 de diciembre de 2022, INT-JARDINZIPA-736-2022-014 del 9 de diciembre de 2022 e INTJARDINZIPA-736-2022-019 del 16 de diciembre de 2022, la Interventoría formuló observaciones y requerimientos relacionados con la información entregada por el contratista de obra, la presentación de APUs contractuales, la actualización documental y el cumplimiento de obligaciones previas necesarias para viabilizar la ejecución del proyecto. La propia Resolución No. 875 de 2024 reconoce esta trazabilidad documental.*

DÉCIMO. *Luego del reinicio del contrato, la Interventoría continuó requiriendo al contratista de obra para que iniciara las actividades físicas. Así, mediante oficio INTJARDINZIPA-736-2022-060 del 9 de mayo de 2023, advirtió la necesidad de avanzar en las actividades preliminares, tales como localización, replanteo, cerramiento y excavaciones; mediante oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-062 del 11 de mayo de 2023, reiteró la solicitud de inicio de actividades; y mediante oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-064 del 15 de mayo de 2023, reiteró por segunda vez que no existía respuesta del contratista ni evidencia de actividades en obra.*

DÉCIMO PRIMERO. *De igual forma, mediante los oficios INT-JARDINZIPA-736-2022-057 del 9 de mayo de 2023, INT-JARDINZIPA-736-2022-065 del 16 de mayo de 2023, INTJARDINZIPA-736-2022-124 del 6 de julio de 2023 e INT-JARDINZIPA-736-2022-140 del 24 de julio de 2023, la Interventoría requirió al contratista de obra la actualización de pólizas contractuales, en cumplimiento de su obligación de mantener vigentes las garantías del contrato. La Resolución No. 875 de 2024 también recoge esta actuación dentro del proceso de incumplimiento del Contrato de Obra No. 734 de 2022.*

DÉCIMO SEGUNDO. *La Interventoría también adelantó una labor técnica permanente frente a los APUs, actividades no previstas y documentos contractuales. Entre otros, expidió los oficios INT-JARDINZIPA-736-2022-071 del 25 de mayo de 2023, INT-JARDINZIPA-736-2022-082 del 1 de junio de 2023, INT-JARDINZIPA-736-2022-093 del 8 de junio de 2023, INT-JARDINZIPA-736-2022-101 del 19 de junio de 2023, INT-JARDINZIPA-736-2022-102 del 19 de junio de 2023, INT-JARDINZIPA-736-2022-105 del 20 de junio de 2023, INT-JARDINZIPA-736-2022-113 del 28 de junio de 2023, INT-JARDINZIPA-736-2022-120 del 3 de julio de 2023 y INT-JARDINZIPA-736-2022-130 del 10 de julio de 2023, todos relacionados con documentos del contrato de obra, actividades no previstas, APUs contractuales, inicio de actividades y observaciones técnicas al contratista.*

DÉCIMO TERCERO. *En consecuencia, la ausencia de ejecución física de obra no implique perse ausencia de ejecución por parte de la Interventoría. Por el contrario, la Interventoría cumplió sus obligaciones de medio, desplegó su personal, sostuvo disponibilidad técnica y administrativa, emitió requerimientos, formuló observaciones, revisó documentación y acompañó a la Entidad en la protección del interés público contractual.*

DÉCIMO CUARTO. *La imposibilidad de facturación surgió porque la obra permaneció con ejecución física del 0.00%, lo que hacía materialmente imposible aplicar la forma de pago pactada, aunque la Interventoría sí hubiera desplegado actividades y asumido costos administrativos, profesionales y operativos. En el Oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-186 se explicó expresamente que, ante la no ejecución de actividades de obra por parte del contratista, la facturación de la interventoría fue de 0%, pese a que el interventor cumplió sus débitos contractuales, dispuso el personal necesario y asumió costos administrativos con su propio peculio.*

DÉCIMO QUINTO. *El diecinueve (19) de mayo de 2023, mediante oficio INTJARDINZIPA-736-2022-066, la Interventoría solicitó a la Entidad el inicio del proceso administrativo sancionatorio contra EXPANSSION S.A.S., por el presunto incumplimiento de sus obligaciones contractuales, sustentado, entre otras razones, en la no ejecución de obra, la no actualización de pólizas y la falta de entrega oportuna y completa de documentación contractual.*

DÉCIMO SEXTO. *Posteriormente, el Municipio de Zipaquirá dio apertura al proceso administrativo sancionatorio contra EXPANSSION S.A.S., citando al contratista de obra, a la aseguradora y a la interventoría. En la Resolución No. 875 de 2024 se dejó constancia de que el proceso de incumplimiento del Contrato de Obra No. 734 de 2022 tuvo como fundamento*

múltiples comunicaciones y requerimientos realizados por la interventoría, lo cual confirma que la Interventoría no fue pasiva, sino activa y diligente en la defensa del proyecto.

DÉCIMO SÉPTIMO. *El treinta (30) de mayo de 2024, mediante Resolución No. 875, el Municipio de Zipaquirá resolvió la actuación administrativa de incumplimiento del Contrato de Obra No. 734 de 2022. En dicho acto administrativo se reconocieron antecedentes contractuales relevantes, entre ellos la suscripción del contrato de obra, su valor, plazo, acta de inicio del 22 de noviembre de 2022, suspensión del 26 de diciembre de 2022, cuatro ampliaciones de suspensión, reinicio del 2 de mayo de 2023 y terminación del plazo de ejecución el 29 de enero de 2024.*

DÉCIMO OCTAVO. *Ante la imposibilidad de facturar por avance de obra, el diecinueve (19) de octubre de 2023, mediante oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-186, la Interventoría radicó reclamación formal solicitando el reconocimiento de los costos administrativos causados y no pagados dentro del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022. En dicha comunicación solicitó expresamente el reconocimiento de los costos administrativos avalados en la propuesta económica inicial y causados por la Interventoría, así como los costos derivados de la mayor permanencia durante suspensiones, por valor de $187.531.228.*

DÉCIMO NOVENO. *En el referido oficio, la Interventoría no formuló una reclamación genérica, sino que explicó que la obra no había ejecutado actividades contractuales, que el porcentaje de ejecución era 0%, que el valor pagado al contratista de obra era $0, que el valor pendiente por facturar por la Interventoría ascendía a $403.706.489, y que los costos administrativos causados y no reconocidos ascendían a $187.531.228, soportando los mismos con documentación contable y verificable.*

VIGÉSIMO. *El veintisiete (27) de julio de 2024, mediante oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-201, la Interventoría dio respuesta al Oficio de la Alcaldía bajo radicado 2024-130.1-9576-1 del 8 de julio de 2024, insistiendo en la reclamación de costos administrativos y precisando que la respuesta de la Entidad desconocía la naturaleza propia del contrato de interventoría y los recientes pronunciamientos jurisprudenciales sobre formas de pago atadas al avance del contrato vigilado.*

En dicho oficio, la Interventoría citó expresamente jurisprudencia del Consejo de Estado en la que se ha señalado que la labor del interventor no consiste en garantizar el cumplimiento del contrato vigilado, sino en realizar seguimiento técnico, financiero y jurídico, formular correctivos, informar incumplimientos, rechazar o abstenerse de recibir obras, bienes o servicios que no cumplan los requisitos, y que, en tales eventos, su trabajo debe ser remunerado.

La Interventoría también precisó en el Oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-201 que sujetar el pago de la interventoría en un ciento por ciento al cumplimiento del contrato supervisado podría configurar una estipulación de imposible cumplimiento e ineficaz de pleno derecho, en los términos del literal d) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, cuando el avance de la obra depende EXCLUSIVAMENTE de un tercero y no de la Interventoría, como en el caso particular.

VIGÉSIMO PRIMERO. *El primero (1) de agosto de 2024, mediante oficio con radicado 2024-130.1-11062-1, la Secretaría de Obras Públicas respondió la insistencia presentada por la Interventoría. En dicha respuesta, la Entidad señaló que conocía la sentencia citada por la Interventoría, pero sostuvo que no la consideraba aplicable de manera automática al caso concreto, e incluso exhortó a la Interventoría a acudir a mecanismos alternativos de solución de conflictos, al considerar que la administración actual había conocido la solicitud cuando ya había fenecido el plazo de ejecución del contrato.*

VIGÉSIMO SEGUNDO. *El cinco (5) de febrero de 2026, la Entidad remitió un proyecto de liquidación bilateral en ceros, sin reconocer saldo alguno a favor de la contratista interventora, reiterando la posición previamente sostenida frente a la forma de pago y la supuesta inviabilidad del reconocimiento de costos administrativos.*

VIGÉSIMO TERCERO. *El veintinueve (29) de mayo de 2026, mediante oficio INTJARDINZIPA-736-2024-203, la Interventoría remitió a la Alcaldía Municipal de Zipaquirá el proyecto de acta de liquidación del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022 con salvedades, solicitando su firma y trámite correspondiente con estas ahí incluidas. En el oficio se indicó expresamente que se anexaba el documento en formato Word y PDF del acta de liquidación con salvedades.*

VIGÉSIMO CUARTO. *Pese a la radicación de dicha acta con salvedades, la Interventoría no recibió respuesta de aceptación, rechazo motivado, remisión de nuevo proyecto de liquidación bilateral ni convocatoria efectiva para concertar las salvedades propuestas, manteniéndose la controversia económica y jurídica sobre los costos administrativos causados, la forma de pago y el balance final del contrato.*

VIGÉSIMO QUINTO. *Ante la persistencia de la negativa de la Entidad, la Interventoría agotó el requisito de procedibilidad mediante solicitud de conciliación extrajudicial presentada el veintiséis (26) de enero de 2026 ante la Procuraduría Judicial delegada para asuntos administrativos. La solicitud fue asignada a la Procuraduría 200 Judicial I para Asuntos Administrativos bajo radicado E-2026-034053, y la audiencia se celebró el dos (2) de marzo de 2026, declarándose fallida ante la decisión de la Entidad de no conciliar.*

VIGÉSIMO SEXTO. *El dieciséis (16) de junio de 2026, la suscrita, por conducto de apoderada judicial, radicó demanda de controversias contractuales contra el Municipio de Zipaquirá, solicitando, entre otras pretensiones, la declaratoria de cumplimiento de la interventoría, el reconocimiento de los costos administrativos efectivamente causados y la liquidación judicial del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, en especial la pretensión octava que indica "OCTAVA: Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ORDENE la liquidación judicial del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, incorporando dentro del balance final los valores efectivamente causados a favor de la Interventoría y no reconocidos por la Entidad, restableciendo el equilibrio económico del contrato"*

VIGÉSIMO SÉPTIMO. *En consecuencia, al momento en que el Municipio de Zipaquirá profirió la Resolución No. 1311 del 19 de junio de 2026, mediante la cual liquidó unilateralmente el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, ya se encontraba radicada ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la demanda de controversias contractuales que incluía como pretensión expresa la liquidación judicial del contrato.*

Por lo anterior, la Entidad había perdido competencia para liquidar unilateralmente el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, toda vez que la controversia relativa al balance final, salvedades, costos administrativos, forma de pago, reconocimiento económico y liquidación del contrato ya había sido sometida al conocimiento del juez natural del contrato.

VIGÉSIMO OCTAVO. *La Resolución No. 1311 de 2026 desconoce la trazabilidad contractual, técnica y jurídica previamente expuesta, pues liquida el contrato en ceros, omite valorar la reclamación formal presentada mediante oficio INTJARDINZIPA-736-2022-186, la insistencia formulada mediante oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-201, el acta de liquidación con salvedades remitida mediante oficio INTJARDINZIPA-736-2024-203, y la demanda de controversias contractuales radicada antes de la expedición del acto administrativo.*

La controversia no se reduce a una inconformidad posterior de la Interventoría, sino a una imposibilidad real de aplicación de la forma de pago pactada, derivada del avance físico del 0% del contrato de obra y de la ejecución efectiva de obligaciones de medio por parte de la Interventoría, situación que tornó irrazonable e ineficaz aplicar literalmente una condición de pago dependiente de la conducta de un tercero.

VIGESIMO NOVENO. *En ese sentido, el acto administrativo recurrido parte de una lectura formalista de la liquidación, desconociendo que la Interventoría no fue quien impidió la ejecución de la obra, no causó la parálisis contractual, no omitió sus funciones y no podía quedar indefinidamente sujeta a la voluntad o incumplimiento del contratista de obra para obtener remuneración por las labores efectivamente desplegadas.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SUSTENTA EL RECURSO CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO.

✓ Pérdida de Competencia para liquidar el contrato de interventoría.

El acto administrativo impugnado padece de un defecto orgánico insubsanable al violar el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 141 del CPACA, normas que delimitan la facultad excepcional de la administración para liquidar unilateralmente.

En el presente caso, se ha configurado el fenómeno de la pérdida de competencia temporal y funcional, sobre el particular la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado, en sentencia del 1 de junio de 2020, radicación 05001-23-31-000-2006-03138-01 (48522), C.P. Alberto Montaña Plata, ha sido categórica al señalar que la administración pierde la potestad de liquidar el contrato desde el hito objetivo de la presentación de la demanda por parte del contratista, de manera literal, la Sentencia literalmente establece:

"El problema de si ésta tenía o no competencia para liquidar no tiene solución a partir de la expedición de un acto administrativo en que ella se ejerza, sino por la constatación de un hecho objetivo: ***la presentación de la demanda instaurada por el contratista****."* Y añade con total claridad para el caso que nos ocupa *"La Sala declarará que la Administración perdió competencia para liquidar el contrato en forma unilateral, a partir de la fecha en que se presentó la demanda que pretendió su liquidación judicial. (...) Si se admitiera que su existencia pudo ser conocida tan solo a partir de su notificación, habrá que concluir que la entidad tenía el deber ineluctable de revocar la liquidación inicial."* Se anexa la providencia en cita para validación del Despacho.

Bajo este precedente vinculante, el Municipio de Zipaquirá perdió la competencia el 16 de junio de 2026, por consiguiente cualquier acto administrativo expedido con posterioridad, como lo es la Resolución 1311 del 19 de junio de la presente anualidad, carece de sustento legal de competencia, ya que la facultad se trasladó automáticamente a la autoridad judicial para equilibrar el poder exorbitante de la administración con el derecho de acceso a la justicia del administrado.

✓ Ilegalidad del Balance Financiero y Violación normativa de la contratación – Falsa Motivación.

La Resolución No. 1311 incurre en falsa motivación al liquidar el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022 con un valor ejecutado de ***$0.00****, valor pagado de* ***$0.00****, saldo a favor del*

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

*contratista de **$0.00** y saldo a favor del Municipio por la suma de **$403.706.489**. Dicho balance aparece expresamente consignado en la resolución impugnada, este balance como se ha informado en diferentes oficios y comunicados que se resaltaron en la trazabilidad es contrario a la realidad material de la ejecución contractual, pues obsérvese que la misma entidad contratante en su resolución reconoce que la interventoría tenía a su cargo actividades de seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, incluyendo la revisión de documentos contractuales, diseños, análisis de precios unitarios, seguridad y salud en el trabajo, acompañamiento en actuaciones administrativas y elaboración de informes.*

Igualmente, el acto administrativo reconoce que el contrato de obra presentó dificultades significativas, requerimientos reiterados, observaciones técnicas, inconsistencias en APUs, asuntos de licencia urbanística y deficiencias documentales, todo lo cual conllevó a una actuación administrativa por presunto incumplimiento en contra del contratista de obra aspectos que cómo se ha indicado en diferentes comunicados dirigidos a la ALCALDIA DE ZIPAQUIRÁ, son situaciones no imputables al interventor y sobre el cual no puede asumir las consecuencias a pesar de que su servicio fue prestado, de esta manera resulta entonces contradictorio para la suscrita que la administración acepte la existencia de situaciones técnicas, administrativas y jurídicas que exigieron gestión de interventoría, pero al mismo tiempo concluya que el valor ejecutado por la interventoría fue igual a cero, pues tal aspecto da cuenta que la entidad contratante se benefició del servicio prestado sin que el mismo sea retribuido aspecto que sin lugar a dudas constituye un enriquecimiento sin justa causa, cómo se detallara más adelante.

De esta manera se concluye que la liquidación unilateral en cero confunde indebidamente dos realidades contractuales distintas (i) el avance físico del contrato de obra. (ii) la ejecución de las obligaciones propias del contrato de interventoría.

El hecho de que el contrato de obra no hubiese alcanzado avance físico no significa que la interventoría no haya desplegado actividades y no tenga derecho a que sea remunerado por el servicios prestado y comprobado, recordando así que la interventoría no fue contratada para construir la obra, ni para garantizar
que el contratista de obra cumpliera sus obligaciones, fue contratada para vigilar, controlar, revisar, advertir, informar, documentar y acompañar técnica, administrativa, financiera, contable y jurídicamente la ejecución del contrato de obra, actividades que ha demostrado gestionó y cumplió y que así ha sido comprobado y demostrado con los oficios, requerimientos informes y demás presentados a la contratante, por lo tanto, la motivación del acto es falsa e insuficiente, porque parte de una premisa equivocada: que la ausencia de avance físico de obra equivale a inexistencia de ejecución de interventoría.

Tal razonamiento desconoce la naturaleza jurídica del contrato de interventoría, el cual comporta obligaciones de medio y no de resultado frente al cumplimiento material del contrato intervenido.

<u>✓ Indebida aplicación de la cláusula de forma de pago e ineficacia de la estipulación que subordina el pago de la interventoría al avance del contrato de obra.</u>

La administración fundamenta el balance en cero en la cláusula de forma de pago, conforme a la cual los pagos de la interventoría se encontraban condicionados al avance del contrato de obra, al respecto la forma de pago establecida en el contrato de interventoría objeto de estudio indicaba ""El municipio de Zipaquirá cancelará al contratista el valor del contrato, de la siguiente manera. Un primer pago parcial por el 50% por ciento 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 Supervisión e informes aprobados por el r del contrato y el recibo a entera satisfacción del mismo" lo anterior evidencia que las condiciones fijadas el pago de la interventoría se condiciono al avance del contrato de obra que era objeto de control por parte de la interventoría.

No obstante, tal interpretación resulta contraria a la naturaleza del contrato de interventoría y desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre cláusulas de pago que subordinan la remuneración del interventor al cumplimiento del contratista vigilado, resultando tal sentencia aplicable al caso particular al cumplir las mismas condiciones fijadas en el mismo, frente a ello se reitera lo indicado en tan sentada providencia así "De la lectura de la cláusula en comento, la Sala advierte que, ciertamente, la metodología en que se convino el pago del contrato de interventoría se supeditó, por entero, al cabal cumplimiento del contrato intervenido, en la medida en que el desembolso acordado procedía siempre que se verificará el cumplimiento del contrato de prestación de servicios supervisado. Ello se desprende del hecho de que la entrega de los hitos a que se obligó el interventor, circunstancia a la cual se condicionó el pago del objeto de la interventoría, pasaba por la verificación y aprobación a satisfacción e informe de entrega de los productos por el contratista. De ahí surgía con claridad que, si el ejecutor del contrato intervenido no entregaba los productos, en el tiempo acordado, al interventor no se le reconocería su contraprestación. Precisado lo anterior, la Sala considera que un acuerdo de esa índole se aparta de la naturaleza del contrato de interventoría, habida cuenta que desconoce que, al margen de que el contratista vigilado incurra en incumplimiento, ello no se traduce en que por esta circunstancia la labor de la interventoría automáticamente adolezca del mismo reproche o que ese hecho pueda entenderse o equipararse como una desatención de las obligaciones contraídas en el marco de este vínculo negocial. No puede perderse de vista que la tarea del interventor se centra en realizar el seguimiento técnico, financiero y jurídico del contrato sobre el que recae su objeto, mas no en asegurarlo, como si se tratara de un contrato de garantía; por manera que la gestión del interventor puede considerarse cabalmente satisfecha cuando este formula correctivos, informa a la entidad acerca de hechos de incumplimiento del contrato inspeccionado que darían lugar a la imposición de sanciones, rechaza o se abstiene de recibir las obras, bienes o servicios prestados, cuando estos no cumplan con los requisitos preestablecidos, eventos en los cuales su trabajo debe ser recompensado. Estas reflexiones permiten considerar que la sujeción del pago de la contraprestación atinente al contrato de interventoría, subordinada en un ciento por ciento al cumplimiento del contrato supervisado, eventualmente y, en principio, podría encajar en el supuesto previsto en el literal d) numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que castiga con ineficacia de pleno derecho una estipulación de imposible cumplimiento, toda vez que, como se precisó, el objeto del contrato de interventoría en línea con su naturaleza no se traduce en la garantía de la satisfacción del objeto del negocio jurídico intervenido, por lo que no resulta posible ofrecer que las obligaciones del contrato objeto de seguimiento serán acatadas a plenitud, ya que tal circunstancia no depende de manera directa del que se obliga a que así sea, sino de la actuación y voluntad de un tercero....." "Con todo, existen normas en la Ley 80 de 1993 que, de forma específica, contemplan el instituto jurídico de la ineficacia de pleno derecho. El inciso final del numeral 5 del artículo 24 establece que son "ineficaces de pleno derecho", las estipulaciones de los pliegos de condiciones y de los contratos estatales que contravengan las exigencias que se consagran en este numeral, relativas a las reglas que deben acatarse para la elaboración. La cláusula del precio del contrato de interventoría 349 de 2017 es ineficaz, en tanto desconoció las prescripciones del artículo 24, numeral 5, literales d) y e) por contener ofrecimientos de imposible cumplimiento y de extensión ilimitada. Una vez se constata la ocurrencia de una ineficacia, el acto jurídico o la disposición contractual que adolezca de ésta operará de pleno derecho, lo que descarta que, en principio, exista la necesidad de declaratoria judicial para que emerja el resultado que su ocurrencia produce"

Está providencia estudió precisamente una controversia relacionada con una cláusula de pago de interventoría atada a la ejecución del contrato objeto de seguimiento, la providencia explicó que el pago de la interventoría no puede depender íntegramente de la voluntad y cumplimiento

de un tercero, pues el interventor no garantiza la ejecución del contrato intervenido, detallando de manera clara, que cuando el pago del interventor queda subordinado por completo al cumplimiento del contrato supervisado, se desconoce la naturaleza de la interventoría, pues su función es realizar seguimiento técnico, financiero y jurídico, no asegurar el resultado del contrato vigilado.

Esta misma línea jurisprudencial fue expuesta por la interventoría desde la comunicación INT-JARDINZIPA-736-2022-201 del 27 de julio de 2024, en la cual se citó el criterio del Consejo de Estado según el cual la gestión del interventor puede considerarse cumplida cuando formula correctivos, informa hechos de incumplimiento, rechaza o se abstiene de recibir obras, bienes o servicios defectuosos, eventos en los cuales su trabajo debe ser remunerado, la comunicación también expuso que una estipulación que subordina el pago de la interventoría al cumplimiento del contrato intervenido puede encajar en el supuesto previsto en el literal d) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, relativo a estipulaciones de imposible cumplimiento e ineficaces de pleno derecho.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993, consagra reglas obligatorias para la elaboración de pliegos y contratos estatales, y su numeral 5 sanciona con ineficacia de pleno derecho las estipulaciones que contravengan dichas exigencias. A su vez, el artículo 60 de la misma ley prevé que en la liquidación deben efectuarse los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, lo que impide convertir la liquidación en una simple aplicación mecánica de una cláusula que desconoce la realidad económica del contrato. En este caso, la aplicación literal de la cláusula de pago produjo un resultado abiertamente antijurídico: convertir un contrato oneroso de interventoría en un contrato gratuito, trasladando a la interventora el riesgo del incumplimiento del contratista de obra.

Por consiguiente la interventoría asumió cargas reales, disponibilidad profesional, análisis documental, revisión técnica, seguimiento administrativo, acompañamiento en actuaciones, sostenimiento de pólizas, estructura operativa y costos mínimos necesarios para atender la ejecución contractual, por tanto, la cláusula de forma de pago no podía aplicarse de manera automática para desconocer todo valor ejecutado, pues ello implica:

- *Trasladar al interventor el riesgo de incumplimiento del contratista de obra.*
- *Desconocer que la interventoría no garantiza el resultado material del contrato intervenido.*
- *Vaciar de contenido económico las obligaciones efectivamente ejecutadas.*
- *Desnaturalizar el contrato de interventoría.*
- *Generar un enriquecimiento injustificado a favor de la entidad contratante.*

En consecuencia, la Resolución No. 1311 debe ser revocada, pues aplicó indebidamente la cláusula de forma de pago y omitió reconocer que, en el caso concreto, su lectura literal generaba una estipulación de imposible cumplimiento y contraria a la naturaleza del contrato.

✓ Desconocimiento de la reclamación económica y de los costos administrativos efectivamente causados.

La Resolución No. 1311 desconoce de manera injustificada la reclamación económica presentada por la interventoría por concepto de costos administrativos, personal, pólizas, disponibilidad profesional, estructura operativa y demás gastos necesarios para la ejecución contractual, pues se deja claro que la reclamación no fue sorpresiva ni posterior al trámite de liquidación, por el contrario, fue presentada desde el año 2023, actualizada en el año 2024 y reiterada dentro del trámite de liquidación bilateral, la comunicación INT-JARDINZIPA-736-2022-201 del 27 de julio de 2024 dejó constancia de que la entidad ya conocía la reclamación presentada mediante oficio INT-JARDINZIPA-736-2022-186 del 19 de octubre de 2023, radicada bajo el No. 2023-130.1-102973, y actualizada mediante oficio INT-JARDINZIPA-736-

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

2022-194 del 13 de febrero de 2024, incluso conocía del inicio de actuaciones extrajudiciales radicadas por está interventoría en la PROCURADURÍA y aun así su decidía de continuar con los tramites, tras de contradictorios en contravía de pronunciamientos jurisprudenciales sobre la materia.

La Resolución impugnada también reconoce que, dentro del trámite de liquidación bilateral, la contratista manifestó inconformidad con el proyecto de acta, precisamente porque no incorporaba el reconocimiento y tratamiento de los costos administrativos efectivamente causados durante la ejecución del contrato de interventoría, a pesar de ello, la administración no realizó un verdadero análisis técnico, financiero, jurídico ni probatorio sobre los costos reclamados, el acto administrativo se limitó a reiterar que no hubo avance de obra y que la forma de pago estaba atada a dicho avance, esa motivación no resuelve de fondo la reclamación, porque no responde a la pregunta central: si la interventoría ejecutó actividades propias de su objeto contractual y si, como consecuencia de ello, causó costos mínimos que debían ser reconocidos dentro del balance final, por qué razón no se asume el pago de ello, cuando existen elementos jurisprudenciales que permiten su pago.

A juicio del recurrente la administración tenía el deber de valorar, por lo menos, los siguientes aspectos, la disponibilidad del equipo mínimo y profesional de interventoría, La actualización y sostenimiento de pólizas, las actividades de revisión documental, las observaciones técnicas y administrativas formuladas, el acompañamiento en actuaciones derivadas del incumplimiento del contratista de obra, los informes, comunicaciones y soportes producidos, los costos fijos asumidos por la interventoría durante la vigencia contractual, la imposibilidad de facturar por causas no imputables a la interventora; al no efectuar ese análisis, la Resolución incurre en falsa motivación e indebida valoración de los antecedentes administrativos.

<u>✓ Vulneración del debido proceso administrativo y del derecho a una liquidación real, integral y objetiva</u>

La liquidación de un contrato estatal no puede convertirse en una actuación puramente formal ni en un mecanismo para imponer unilateralmente la postura económica de la entidad contratante. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993 establece que, en la etapa de liquidación, deben acordarse los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, y que en el acta deben constar los acuerdos, conciliaciones y transacciones necesarios para poner fin a las divergencias presentadas.
En ese mismo sentido, el Consejo de Estado ha precisado que la liquidación es una etapa del proceso contractual que debe dar certeza sobre la situación final de las partes y servir como escenario para prevenir o solucionar controversias derivadas de la ejecución del contrato. Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil señaló "La liquidación es, pues, una etapa o fase del proceso de contratación del Estado que termina con un acuerdo o un acto administrativo, en el que constará la extinción del vínculo contractual y cuya virtualidad es la de cerrar definitivamente la relación entre los contrayentes y dar certeza y seguridad jurídica de la situación en que queda luego de finalizar la ejecución del contrato y, además, es un escenario propicio para precaver y solucionar futuras controversias entre las partes con ocasión de su ejecución."

Ello significa que la liquidación debe reflejar la realidad integral del contrato, no una lectura parcial, formal o meramente contable de la relación contractual. En el presente caso, la Resolución No. 1311 no contiene una liquidación real ni integral; contiene una liquidación aparente, basada exclusivamente en la ausencia de avance físico del contrato de obra y en una aplicación mecánica de la forma de pago, omitiendo valorar que la interventoría sí prestó servicios, sí incurrió en costos, sí formuló reclamaciones, sí expresó salvedades y sí acudió a la jurisdicción contencioso administrativa antes de que se expidiera el acto impugnado.

La jurisprudencia también ha señalado que la liquidación unilateral es subsidiaria y solo procede cuando fracasa la liquidación bilateral, evento en el cual debe adoptarse mediante acto administrativo debidamente motivado, el Consejo de Estado indicó "El carácter subsidiario que le corresponde a la liquidación unilateral,
respecto de la bilateral o conjunta, lo evidencia la norma legal que la consagra en cuanto supedita su procedencia a una cualquiera de las siguientes hipótesis fácticas: i) que el contratista particular no se presente a la liquidación, con lo cual imposibilita la realización de una liquidación bilateral o conjunta, ó ii) que las partes
no lleguen a acuerdo sobre el contenido de la liquidación, cuestión que igualmente impide la adopción conjunta del respectivo corte de cuentas."

Y agregó:

"Así pues, sólo si se configura una de las circunstancias enunciadas, la Entidad Estatal queda facultada para practicar la liquidación correspondiente de manera directa y unilateral, caso en el cual procederá a adoptarla mediante la expedición de un acto administrativo debidamente motivado, el cual será pasible del recurso
de reposición en vía gubernativa."

En el presente asunto, la Administración no podía limitarse a liquidar en ceros y declarar un saldo a favor del Municipio sin pronunciarse real, suficiente y materialmente sobre las reclamaciones elevadas por la interventoría, las salvedades presentadas y la controversia judicial ya promovida, la motivación no se satisface con afirmar que no hubo avance físico de obra, pues la controversia de fondo no consistía en si la obra ejecutó o no ejecutó actividades, sino en si la interventoría, a pesar de dicha parálisis, desplegó obligaciones de medio, mantuvo disponibilidad técnica, incurrió en costos administrativos y tenía derecho a que dichos valores fueran incluidos dentro del balance final del contrato.

De igual forma, el Consejo de Estado ha reconocido que la falta de motivación de los actos administrativos compromete el debido proceso administrativo, en providencia de 2018, al analizar la nulidad de un acto por falta de motivación, señaló "La protección del debido proceso administrativo, y, por ende, del derecho fundamental al debido proceso, es predicable tanto de actuaciones administrativas que culminan con la expedición de actos generales como particulares, por cuanto ninguna distinción fue establecida constitucionalmente con base en la generalidad o especificidad del acto administrativo con que se concluye el procedimiento administrativo respectivo."

Y precisó "La falta de motivación del acto administrativo es un requisito de fondo que no sólo conlleva la declaratoria de nulidad del acto administrativo, sino la violación del derecho fundamental al debido proceso, entre otras normas constitucionales."

De esa manera, la Resolución No. 1311 vulnera dicho estándar, porque no expone una motivación real frente a los aspectos esenciales puestos de presente por la interventoría, en particular, omite analizar de manera integral: la forma de pago pactada y su imposibilidad material de aplicación ante el 0% de avance de obra; la disponibilidad técnica y profesional efectivamente sostenida; los oficios, requerimientos y actividades desplegadas por la interventoría; la reclamación económica presentada; la salvedad formulada al proyecto de liquidación; y la demanda judicial radicada con anterioridad a la expedición del acto administrativo. Así mismo, al declarar un supuesto saldo a favor del Municipio por la totalidad del valor contractual, la Administración desconoce que dicho valor no corresponde a una suma exigible a cargo de la interventoría, sino a recursos no desembolsados por la Entidad, en consecuencia, la liberación o cierre presupuestal de dichos recursos no podía realizarse desconociendo la controversia económica vigente ni transformando la falta de pago en un saldo a favor de la Administración.

Por tanto, el acto administrativo vulnera el debido proceso administrativo, la buena fe, la confianza legítima, el principio de conmutatividad, el equilibrio contractual y el derecho de la contratista a que la liquidación contractual refleje la realidad económica y jurídica del contrato, o en su defecto, sea resuelta por el juez competente.

✓ Enriquecimiento sin justa causa y desconocimiento de la utilidad de la gestión de interventoría

La Administración no puede beneficiarse de las actividades desplegadas por la interventoría y, simultáneamente, sostener que no existió ejecución contractual alguna. Una cosa es que el contrato de obra intervenido no haya tenido avance físico, y otra muy distinta es afirmar que la interventoría no prestó servicios, no desplegó gestión, no incurrió en costos o no generó utilidad contractual para la Entidad.

En el presente caso, la interventoría contribuyó de manera efectiva a documentar las dificultades del Contrato de Obra No. 734 de 2022, formular observaciones, realizar seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico, advertir incumplimientos del contratista de obra, requerir actualización de pólizas, revisar APUs, advertir inconsistencias técnicas, acompañar asuntos de licenciamiento y suministrar insumos para las actuaciones administrativas derivadas del comportamiento del contratista de obra.

De hecho, la propia Resolución No. 1311 reconoce la existencia de observaciones técnicas, inconsistencias en APUs, requerimientos reiterados, asuntos de licenciamiento, deficiencias documentales y actuaciones administrativas por presunto incumplimiento del contratista de obra. Tales actuaciones no se produjeron de manera espontánea ni automática; requirieron revisión, análisis, seguimiento, trazabilidad documental y gestión técnica, administrativa y jurídica, precisamente a cargo de la interventoría; por ello, liquidar el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022 en ceros equivale a desconocer la utilidad de la labor desempeñada y a permitir que la Entidad conserve los beneficios derivados de la gestión de interventoría sin reconocer contraprestación alguna pues el contrato estatal es oneroso y conmutativo; no puede interpretarse de manera que una parte asuma la totalidad de las cargas, costos y disponibilidad profesional, mientras la otra recibe la utilidad de esa gestión sin reconocimiento económico.

Sobre este punto, resulta especialmente relevante la jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de contratos de interventoría cuya forma de pago se ata al avance o cumplimiento del contrato vigilado, en el Oficio ***INT-JARDINZIPA-736-2022-201****, la Interventoría citó expresamente una providencia del Consejo de Estado en la que se indicó:*

"No puede perderse de vista que la tarea del interventor se centra en realizar el seguimiento técnico, financiero y jurídico del contrato sobre el que recae su objeto, mas no en asegurarlo, como si se tratara de un contrato de garantía; por manera que la gestión del interventor puede considerarse cabalmente satisfecha cuando este formula correctivos, informa a la entidad acerca de hechos de incumplimiento del contrato inspeccionado que darían lugar a la imposición de sanciones, rechaza o se abstiene de recibir las obras, bienes o servicios prestados, cuando estos no cumplan con los requisitos preestablecidos, eventos en los cuales su trabajo debe
ser recompensado."
Esta cita es central, porque explica exactamente lo ocurrido en el caso en concreto, la interventoría no podía garantizar que EXPANSSION S.A.S. ejecutara la obra, ni podía asumir como propia la falta de avance físico del contratista de obra. Su obligación consistía en vigilar, advertir, requerir, revisar, documentar e informar; y esas actividades sí fueron ejecutadas. La misma comunicación también resaltó que el Consejo de Estado ha advertido que una forma

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

de pago que subordine en un ciento por ciento la remuneración de la interventoría al cumplimiento del contrato supervisado puede desconocer la naturaleza misma del contrato de interventoría, pues el interventor no garantiza la ejecución del contrato vigilado. En esa línea, se citó:

"Estas reflexiones permiten considerar que la sujeción del pago de la contraprestación atinente al contrato de interventoría, subordinada en un ciento por ciento al cumplimiento del contrato supervisado, eventualmente y, en principio, podría encajar en el supuesto previsto en el literal d) numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que castiga con ineficacia de pleno derecho una estipulación de imposible cumplimiento…"

*En este caso, la Resolución No. 1311 incurre precisamente en ese defecto, aplica de manera mecánica la forma de pago, sin analizar que la ejecución física del contrato de obra fue del **0%** por causas ajenas a la interventoría, y sin valorar que la contratista interventora sí ejecutó obligaciones de medio que fueron útiles para la Entidad. Además, el principio que prohíbe el enriquecimiento sin justa causa ha sido reconocido por el Consejo de Estado como un principio general del derecho. En sentencia de unificación de la Sección Tercera del 19 de noviembre de 2012, la Corporación señaló "Para este efecto la Sala empieza por precisar que, por regla general, el enriquecimiento sin causa, que en nuestro derecho es un principio general, tal como lo dedujo la Corte Suprema de Justicia a partir del artículo 8º de la ley 153 de 1887, y ahora consagrado de manera expresa en el artículo 831 del Código de Comercio…"*

Si bien la jurisprudencia ha sido cuidadosa en señalar que la actio in rem verso es excepcional y no puede utilizarse para desconocer las solemnidades propias de la contratación estatal, en este caso no se está reclamando el pago de prestaciones ejecutadas sin contrato, por el contrario, existe un contrato estatal válido, escrito y vigente, el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, por ello, el argumento no se plantea como acción autónoma de enriquecimiento sin causa, sino como un defecto sustancial del acto administrativo que liquida en ceros una relación contractual onerosa, conmutativa y efectivamente ejecutada por la interventoría,
el Consejo de Estado también ha explicado que el enriquecimiento sin causa se relaciona con la ejecución de actividades en favor de una entidad estatal. La Sección Tercera precisó "El principal asunto en torno al cual la Sección Tercera del Consejo de Estado ha discurrido sobre el enriquecimiento sin causa es el relacionado con la ejecución de actividades en favor de una entidad estatal…"

En el presente asunto, la Entidad sí recibió una utilidad real, contó con una interventoría que identificó incumplimientos, documentó la falta de avance, generó requerimientos, revisó soportes técnicos y administrativos, y permitió estructurar actuaciones frente al contratista de obra. Por ello, resulta contrario a la
buena fe, al equilibrio contractual y a la conmutatividad que el Municipio pretenda cerrar el contrato en ceros, como si ninguna de esas actividades hubiera ocurrido. La Resolución No. 1311, al desconocer la gestión efectivamente desplegada, termina generando un resultado inequitativo, la Entidad conserva el beneficio de
la actividad profesional de la interventoría, pero niega toda contraprestación económica bajo el único argumento de que no existió avance físico de obra, esa conclusión desconoce que el objeto del contrato de interventoría no era construir el Jardín Infantil Villa Luz, sino ejercer vigilancia, control y seguimiento técnico,
administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el contrato de obra.

En consecuencia, el defecto del acto administrativo no consiste únicamente en no pagar una suma determinada, sino en haber construido una liquidación ficticia, formal y desequilibrada, que desconoce la utilidad real de la gestión prestada por la interventoría y permite que la Entidad se beneficie de dicha actividad sin reconocer los costos efectivamente causados. Por tanto, la Resolución No. 1311 debe ser revocada o modificada, en la medida en que la liquidación contractual no puede desconocer la prestación real del servicio de interventoría, ni

trasladar a la contratista interventora las consecuencias económicas derivadas del incumplimiento del contratista de obra, ni permitir que la Administración obtenga un beneficio contractual sin reconocimiento económico alguno.
De esta manera, la ausencia de avance físico de la obra no equivale a ausencia de ejecución de la interventoría, la Entidad recibió la utilidad de una gestión técnica, administrativa y jurídica efectiva, y por tanto no podía liquidar el contrato en ceros sin desconocer la naturaleza onerosa y conmutativa del contrato estatal.

III. PRETENSIONES

Con fundamento en los argumentos fácticos, jurídicos y probatorios expuestos, respetuosamente solicito al Municipio de Zipaquirá:

PRIMERA. *Reponer y, en consecuencia, revocar integralmente la Resolución No. 1311 del 19 de junio de 2026, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022.*

SEGUNDA. *Declarar que, para la fecha de expedición de la Resolución No. 1311 del 19 de junio de 2026, el Municipio de Zipaquirá carecía de competencia funcional y temporal para liquidar unilateralmente el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, en atención a que la demanda de controversias contractuales ya había sido*
presentada el día 16 de junio de 2026.

TERCERA. *Dejar sin efectos el balance financiero contenido en la Resolución No. 1311 de 2026, en cuanto liquidó el contrato con valor ejecutado de $0.00, saldo a favor del contratista de $0.00 y saldo a favor del Municipio por $403.706.489.*

CUARTA. *Reconocer que existe una controversia económica vigente relacionada con los costos administrativos, operativos, de personal, pólizas, disponibilidad y demás gastos causados por la interventoría, cuya definición corresponde actualmente al juez administrativo competente.*

QUINTA. *Abstenerse de liberar saldos, declarar paz y salvo, cerrar presupuestalmente el contrato o adoptar actuaciones posteriores que desconozcan la controversia judicial en curso, hasta tanto el juez administrativo*
defina el balance final del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022.

SEXTA. *Remitir copia íntegra del acto que resuelva el presente recurso a la dirección física y electrónica registrada por la contratista.*

IV. PRUEBAS Y SOPORTES

Solicito tener como pruebas y soportes del presente recurso los documentos que obran en el expediente contractual y, en especial, los siguientes:

1. Acta de Reparto Demanda del 16 de junio de 2026.
2. Sentencia del Consejo de Estado – Pérdida de Competencia
3. Demanda de controversias contractuales radicada contra el Municipio de Zipaquirá.(…)".

DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

En el marco de la presente actuación, la Administración municipal de Zipaquirá aborda el análisis, estudio y decisión del presente recurso de reposición con base en las siguientes consideraciones de orden jurídico:

Dependencia.	Elaboró:	Revisó:	Aprobó:	Ruta:
Secretaría Jurídica	Jorge Buitrago Abogado Contratista SOP	Diana Esperanza Prieto Ríos Profesional Universitario	Arq. Sandra Milena Atuesta Alvarado Secretaria de Obras Públicas	Resolución Resuelve Recurso Liquidación Unilateral Contrato de interventoria N° 736-2022

Que el recurso de reposición que nos ocupa, incoado contra la Resolución administrativa No. 1311 del 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"*, se encuentra regulado en el marco de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA), y el mismo constituye un mecanismo de control interno de legalidad que permite a los administrados solicitar a la misma autoridad que expidió el acto administrativo su revisión, modificación o revocatoria. Este recurso materializa el derecho fundamental al debido proceso y la garantía de defensa antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, aspectos que se han resguardado a lo largo de la presente actuación.

En el marco de lo expuesto, el recibo y trámite del recurso de reposición garantiza a la contratista ELSA TORRES ARENALES el derecho a la defensa, mediante el cual presenta ante la alcaldía municipal de Zipaquirá los argumentos y pruebas que considera oportunos y conducentes, con el fin de promover la revisión interna del acto administrativo recurrido y en tal sentido, de haber lugar a ello, se lleven a cabo las correcciones, o modificaciones pertinentes, lo anterior en observancia de las disposiciones consagradas en la Ley 1437 de 2011, cuyo articulado reza:

> *"**ARTÍCULO 74. Recursos contra los actos administrativos.** Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*
>
> *1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. (…)".*
>
> *"**ARTÍCULO 76. Oportunidad y presentación.** Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez (…)".*
>
> *"**ARTÍCULO 79. Trámite de los recursos y pruebas.** Los recursos se tramitarán en el efecto suspensivo.*
>
> *Los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio. (…)".*
>
> *"**ARTÍCULO 86. Silencio administrativo en recursos**. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa".*

Que tanto el recurso interpuesto, así como la resolución del mismo, cumplen con los requisitos, términos y parámetros legales previstos en el citado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contando con la oportunidad y competencia para su respectivo trámite; a su vez, debe señalarse que el recurso de reposición exige una carga argumentativa clara, concreta y suficiente por parte del recurrente, por ende, no basta con manifestar la inconformidad genérica respecto del contenido del acto administrativo, sino sustentar su relación jurídica con el debate procesal.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS Y FÁCTICAS RESPECTO DEL RECURSO PRESENTADO

En el presente acápite la Administración municipal de Zipaquirá se pronuncia respecto de las consideraciones y argumentos presentados por la contratista ELSA TORRES ARENALES contra la Resolución No. 1311 del 19 de junio de 2026, por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, a saber:

FRENTE AL NUMERAL I – "*ANTECEDENTES Y RELATO FÁCTICO DE LA CONTROVERSIA*":

En lo que atañe a los **Numerales Primero al Sexto**, corresponden a un recuento fáctico apegado a la ejecución y documentos contractuales, motivo por el cual la Secretaría de Obras Públicas no tiene objeción sobre el particular.

En lo que concierne al **Numeral Séptimo**, se precisa que la fecha de terminación del contrato de interventoría fue el 23 de diciembre de 2023, teniendo en cuenta las suspensiones y ampliaciones a las suspensiones suscritas por las partes. Por otro lado, en cuanto a la información consagrada por la interventoría en la comunicación No. INT-JARDINZIPA-736-2022-186, se concuerda parcialmente con las cifras allí presentadas, puntualmente en el valor no facturado por parte de la interventoría a la finalización del contrato, es decir la suma de CUATROCIENTOS TRES MILLONES SETECIENTOS SEIS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS ($403.706.489) M/CTE, y que el valor pagado al interventor es la suma de CERO PESOS ($0,0) M/CTE.

Frente al valor catalogado como "*pendiente de pago*" por parte del interventor, por presuntos costos administrativos causados durante la ejecución del contrato No. 736 de 2022, la Administración municipal ratifica lo indicado en la Resolución objeto del recurso interpuesto, toda vez que la forma de pago del contrato en cita, no contempló la cuantificación y pago de gastos administrativos de forma independiente, ya que los pagos al interventor se debían realizar conforme el avance del contrato de obra No. 734 de 2022, hasta llegar al 90% del valor del contrato y el 10% restante contra la liquidación, debe resaltarse que estos requisitos no fueron objeto de modificación contractual y por ende son vinculantes para las partes, en tal sentido fueron acatados íntegramente por la Administración municipal.

En lo que atañe a los **Numerales Octavo al Décimo Séptimo** corresponden a un recuento fáctico coherente con la ejecución y documentos contractuales, motivo por el cual la Administración municipal de Zipaquirá no tiene objeción sobre los mismos, máxime cuando dicha trazabilidad se encuentra contenida en la Resolución No. 875 de 2024, por medio de la cual se declaró el incumplimiento del contrato de obra pública No. No. 734 de 2022.

Frente a los Numerales **Décimo Octavo al Vigésimo Primero**, en efecto la Secretaría de Obras Públicas mediante el oficio con radicado No. 2024-130.1-11062-1, se pronunció a la solicitud de la contratista ELSA TORRES ARENALES, alusiva al reconocimiento de los costos administrativos asociados a la ejecución del contrato de interventoría No. 736-2022, posición que fue recogida en la Resolución No. 1311 del 19 de junio de 2026, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el citado contrato y que se mantiene para efectos del presente pronunciamiento con ocasión del recurso de reposición interpuesto por la contratista, a saber:

> *"(…) Hemos revisado los argumentos que plantea en el oficio del asunto, por medio del cual, reitera la solicitud referente a reconocer los costos administrativos contenidos en la propuesta económica aceptada en el marco del Contrato de Interventoría No. 736-2022. Así las cosas, con el fin de responder de nuevo a su solicitud, confirmamos la respuesta dada mediante oficio No. 2024-130.1-9476-1, no sin antes señalar:*
>
> - *Contrario a lo que manifiesta en su oficio NO desconocemos la sentencia de 2023 que transcribió; si revisa detenidamente el fallo del Consejo de Estado -que dicho sea de paso no constituye una sentencia de unificación, sino un fallo inter partes-, la sentencia se expidió con ocasión a un contrato suscrito entre el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP y la sociedad Ingenian Software S.A.S., con el objeto de realizar la interventoría técnica,*

administrativa, financiera, contable y jurídica al contrato que tenía por objeto el desarrollo, implementación, puesta en marcha, migración, capacitación, soporte y mantenimiento del SIGEP II. Como lo documentó el H. Consejo de Estado en su sentencia, el contratista interventor formuló ante la entidad -en vigencia del plazo de ejecución- una solicitud para que se replanteara la forma de pago acordada, y con ocasión a dicha solicitud las partes optaron por introducir una nueva forma de pago.

- ***Bajo esa línea argumentativa, y teniendo presente que la actual administración, conoció de su solicitud en el mes de febrero y de mayo de la presente anualidad, cuando ya había fenecido el plazo de ejecución del contrato -hecho que ocurrió el 29 de enero de 2024-, con el fin de que toda decisión sea respaldada por el Ministerio Público o por el juez del contrato, le exhortamos a que, bajo las consideraciones expuestas en la sentencia que cita, haga uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos pactados****".* (Negrilla para resaltar).

En el marco de lo anterior, es pertinente hacer énfasis, en que la forma de pago del contrato de interventoría No. 736-2022, no fue modificada por las partes durante su ejecución contractual, aspecto no menor, puesto que las condiciones contractuales pactadas no pueden ser modificadas con posterioridad a la finalización del contrato, y las mismas deben ser cumplidas por la Entidad Estatal. Ahora bien, la contratista recurrente ha sido continuamente enfática en su desacuerdo con la Cláusula Quinta (Forma de Pago), del contrato de interventoría No. 736-2022, incluso catalogándola como: *"(…) una estipulación de imposible cumplimiento e ineficaz de pleno derecho, en los términos del literal d) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, cuando el avance de la obra depende EXCLUSIVAMENTE de un tercero y no de la Interventoría, como en el caso particular".*

Por su parte la norma en cita reza:

"ARTÍCULO 24.- Del principio de Transparencia. En virtud de este principio:
(…)
5o. En los pliegos de condiciones o términos de referencia:
(…)
d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren".

Así las cosas, debe tenerse en cuenta más allá de la disposición misma de la cláusula controvertida, la oportunidad procesal de su impugnación, toda vez que el argumento normativo previamente citado se ubica dentro de la estructuración del proceso de selección, que para el caso que nos ocupa, se surtió en observancia y garantía del debido proceso, resultando adjudicataria la entonces proponente ELSA TORRES ARENALES; consecuencia de lo anterior, se suscribió el contrato de interventoría No. 736-2022, donde bajo el imperio de la autonomía de la voluntad de las partes, se pactó la forma de pago en cuestión, sin que la misma fuera objeto de modificación durante la ejecución contractual, como se ha indicado previamente, situación que condicionó indefectiblemente la ausencia de la ejecución financiera del contrato que nos ocupa.

En lo que concierne a los **Numerales Vigésimo Segundo al Vigésimo Quinto**, corresponden a un recuento fáctico apegado a las actuaciones post contractuales de las partes, particularmente lo atinente al escenario fallido de la liquidación bilateral del contrato de interventoría No. 736-2022, así como al trámite y resultado de la audiencia de conciliación extrajudicial promovida por la contratista recurrente ante la Procuraduría 200 Judicial I para Asuntos Administrativos (Rad. E-2026-034053), la cual se surtió el día dos (2) de marzo de 2026, sin lograr acuerdo alguno.

En lo que concierne a los **Numerales Vigésimo Sexto al Vigésimo Noveno**, los mismos hacen referencia a la afirmación por parte de la contratista, alusiva a la radicación de una demanda de Controversia Contractual, contra la Administración municipal de Zipaquirá, donde según manifiesta, se incluyó dentro de las pretensiones la liquidación judicial del contrato de interventoría No. 736-2022,

así: "*OCTAVA: Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se ORDENE la liquidación judicial del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, incorporando dentro del balance final los valores efectivamente causados a favor de la Interventoría y no reconocidos por la Entidad, restableciendo el equilibrio económico del contrato".* (Subrayas para resaltar)

En el marco de lo anterior, solicita la recurrente que se reconozca por parte del municipio de Zipaquirá, la pérdida de competencia para liquidar el contrato de interventoría No. 736-2022, debido a que la demanda fue radicada ante la jurisdicción contencioso-administrativa el día 16/06/2026 y la Resolución No. 1311 del 19/06/2026, fue expedida con posterioridad a ello.

Que analizado el acervo probatorio que acompaña el recurso de reposición sub examine, se encuentra a Folio 1, el acta de reparto de fecha 16 de junio de 2026, donde corresponde al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Zipaquirá conocer de la demanda de Controversias Contractuales entablada por ELSA TORRES ARENALES, contra el Municipio de Zipaquirá, así:

"(…)

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE ZIPAQUIRÁ
Palacio de Justicia - Avenida Primera con Avenida Industrial Barrio La Fraguita Piso 3
Teléfono. 322 4346318
Zipaquirá - Cundinamarca

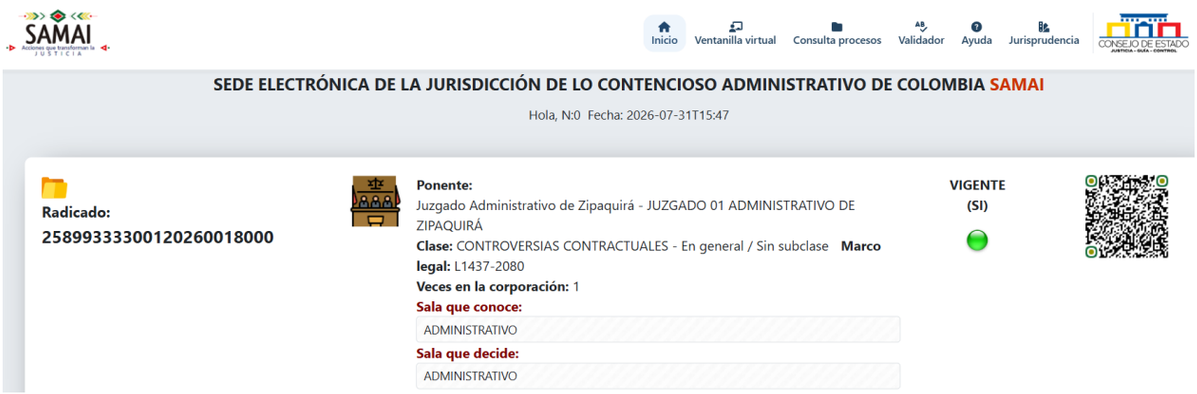
ACTA DE REPARTO EXTRAORDINARIO DE DEMANDAS RADICADAS DURANTE EL DÍA 16 DE JUNIO DE 2026, VERIFICADO POR EL JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE ZIPAQUIRÁ

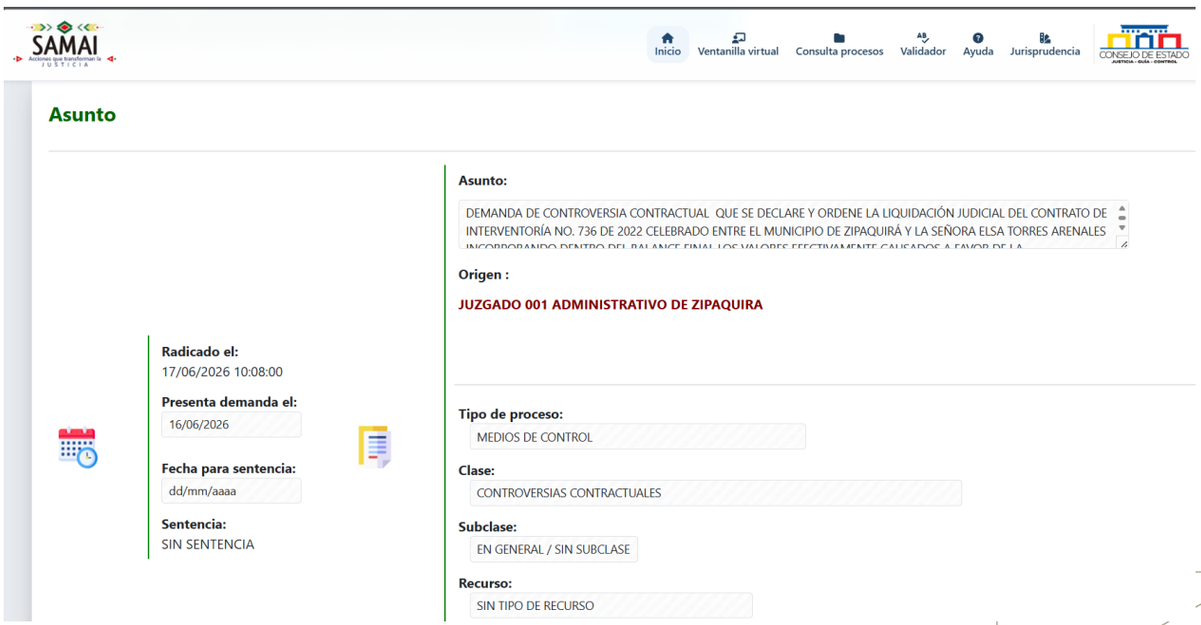
No	FECHA DE PRESENTACIÓN Y HORA	DEMANDANTE	DEMANDADO	ARCHIVOS	JUZGADO REPARTIDO
GRUPO No. 6 Repetición					
1.	Martes, 16 de junio de 2026 4:52 p.m.	ALCALDÍA MUNICIPAL DE CAPARRAPÍ	CARLOS HUMBERTO CALVO Y JOSÉ JOAQUÍN SÁNCHEZ	6 PDF Y 1 CARPETA WINRAR	3
GRUPO No. 7 Controversias Contractuales					
2.	Martes, 16 de junio de 2026 3:02 p.m.	ELSA TORRES ARENALES	MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ	3 PDF	1

(…)".

Que en el líbelo de la demanda, a Folio 30, se encuentra la pretensión octava, donde la contratista ELSA TORRES ARENALES solicita al Juez de conocimiento ordenar la liquidación judicial del Contrato de Interventoría No. 736 de 2022.

Que verificado el portal de consultas de actuaciones procesales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo SAMAI, se constata la existencia del proceso de controversias contractuales radicado por la aquí recurrente, contra el municipio de Zipaquirá, así:





Que de conformidad con el historial de actuaciones judiciales se encuentra que el presente proceso fue asignado por reparto al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Zipaquirá el día 17/06/2026 y posteriormente, el día 26/06/2026, ingresó al Despacho para su respectiva calificación, sin encontrarse hasta el momento admitida la demanda.



En el marco de lo expuesto, se colige que al no encontrarse admitida la demanda que nos ocupa, la actuación judicial no ha sido notificada aún a la Administración Municipal, lo anterior cobra importancia al tener en cuenta que la contratista ELSA TORRES ARENALES, en el Numeral Vigésimo Octavo del recurso de reposición, señala que el acto administrativo recurrido desconoce, no solo la trazabilidad contractual, ni las reclamaciones formuladas previamente, sino la demanda de controversias contractuales radicada, no obstante, la Alcaldía municipal de Zipaquirá al no encontrarse notificada, no conocía la existencia de la referida actuación procesal, sin que ello se constituya en una inobservancia voluntaria imputable a la Entidad Estatal.

FRENTE AL NUMERAL II – *"FUNDAMENTOS JURÍDICOS QUE SUSTENTA EL RECURSO CONTRA EL ACTO ADMINISTRATIVO"*:

- ✓ *"Pérdida de Competencia para liquidar el contrato de interventoría":*

Argumenta la contratista recurrente que la Resolución Administrativa No. 1311 del 19 de junio de 2026 *"Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Interventoría No. 736-2022"*, fue expedida con posterioridad a la configuración de la pérdida de competencia de la Entidad para liquidar unilateralmente dicho contrato, con ocasión de la radicación de la demanda de Controversias Contractuales donde la contratista solicitó al Juez ordenar la liquidación judicial del mismo.

Como se indicó previamente en el presente acto administrativo, a la fecha de expedición de la Resolución No. 1311 del 19 de junio de 2026, la Administración municipal desconocía la existencia de la demanda de controversias contractuales que recae sobre el contrato de interventoría No. 736-2022, impetrada por la contratista Elsa Torres Arenales, actuación judicial puesta en conocimiento de la Entidad Estatal mediante el escrito del recurso de Reposición sub examine, presentado el día 07 de julio del corriente, toda vez que al no encontrarse admitida la demanda, la misma no ha sido objeto de notificación conforme a la norma que regula la materia.

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que, a la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la pérdida de la competencia funcional para liquidar unilateralmente el contrato estatal, opera para la Administración, en este caso la Entidad contratante, a partir de la **NOTIFICACIÓN** de la admisión de la demanda, toda vez que, la mera hipótesis de la actuación judicial, no constituye per sé un factor objetivo para perder dicha facultad excepcional, en este sentido se confirma en diversos pronunciamientos, así:

*"(…) la incompetencia en el tiempo para que la Administración liquide unilateralmente nace del hecho relativo a que **la competencia para liquidar el contrato se tornó, hipotéticamente, en judicial.**"* (Sentencia de 22 de junio de 2000, radicación 12723). – Negrilla para resaltar.

*"(…) **tan pronto a la administración se le notifique el auto admisorio de la demanda**, ésta pierde competencia para proceder a la liquidación unilateral del contrato."* (Sentencia del 13 de abril de 2011, expediente 18878). – Negrilla para resaltar.

*"(…) una vez realizado dicho acto procesal [**notificación del auto admisorio]**, la facultad se traslada de manera exclusiva al juez, de tal manera que si la Administración pierde competencia para liquidar el contrato, razonable es concluir que también la pierde para pronunciarse acerca de los aspectos que de esta facultad se deriven."* (Sentencia del 13 de mayo de 2015, expediente 29657). – Negrilla para resaltar.

*"(…) en los que el contratista hubiera acudido a la jurisdicción, **aquella estaría facultada para liquidar el contrato hasta el día anterior al de la notificación del auto admisorio de la demanda**."* (Sentencia del 13 de julio de 2000, radicado 12513, reiterada en providencias posteriores). – Negrilla para resaltar.

*"(…) **la Administración pierde competencia para liquidar unilateralmente el contrato cuando se notifica el auto admisorio de la demanda** cuyo objeto o pretensión consista en liquidar en sede judicial el negocio jurídico."* (Sentencia del 21 de octubre de 2025, expediente 65636). – Negrilla para resaltar.

*"(…) la competencia con la cual está investida una entidad para liquidar de forma unilateral o bilateral un contrato estatal, se pierde cuando ha expirado el término de caducidad para la presentación de la demanda (…) **o cuando se ha notificado el auto admisorio de la demanda que persigue la liquidación del contrato**."* (Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 28 de junio de 2016, radicación interna 2253). – Negrilla para resaltar.

Corolario de lo anterior, resulta claro que, la notificación del auto admisorio de la demanda es el hito que marca la pérdida de competencia de la Administración para liquidar unilateralmente el contrato, lo cual dista de la tesis planteada por la contratista recurrente, quien señala que dicho efecto ocurre a partir de la presentación de la demanda, situación que conlleva a una incertidumbre jurídica para las partes, por desconocer en principio si la demanda presentada cumple con los requisitos fijados legalmente para entrabar la litis, y en consecuencia si la sede judicial rogada es procedente, o no.

- ✓ *"Ilegalidad del Balance Financiero y Violación normativa de la contratación – Falsa Motivación":*

Sea lo primero tener en cuenta que la falsa motivación del acto administrativo, conforme la ha definido el Consejo de Estado, en pronunciamiento del 23 de junio de 2011, Sección Cuarta, radicado 11001-23-27-000-2006-00032-00(16090), Consejero Ponente Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, obedece a la "***causal autónoma e independiente que se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa**. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que **"es necesario que se demuestre una de dos circunstancias**: **a)** O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o **b)** Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente". Por su parte, en cuanto a la falta o ausencia de motivación, la Sección Cuarta ha señalado lo siguiente: **"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos**. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos. **En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos**

en forma sumaria, *en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forme del acto administrativo, el modo de expedirse. (…)".* Negrilla para resaltar.

En el marco de lo expuesto, no se encuentra fundamento jurídico o fáctico alguno que indique inequívocamente que la Resolución No. 1311 del 19 de junio de 2026 *"Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Interventoría No. 736-2022",* fue expedida por la Administración municipal de Zipaquirá con base en una falsa motivación o la ausencia de la misma, máxime cuando el acápite considerativo del citado acto administrativo expone ampliamente los hechos contractuales que sustentan la decisión recurrida, sin que los mismos hayan sido objeto de controversia por parte de la contratista Elsa Torres Arenales, por gozar de plena validez y veracidad, verbigracia, que el contrato de interventoría No. 736 de 2022, fue celebrado, iniciado y finalizado conforme consta en la resolución sub examine, así como el valor y la ejecución financiera del mismo, a saber:

Resolución Administrativa No. 1311 del 19 de junio de 2026:

> *"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 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 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% por ciento 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

(…)".

Ahora bien, pese a orientar los argumentos expuestos mediante la figura jurídica inapropiada, como lo es la falsa motivación del acto administrativo, debe tenerse en cuenta que el problema jurídico bajo análisis yace en la forma de pago pactada en el contrato de interventoría No. 736 de 2022, misma que se mantuvo sin modificación alguna durante la ejecución de dicho contrato y que surte efectos vinculantes para las partes, no puede entonces la Administración municipal desconocer a petición del recurrente la disposición contractual que nos ocupa, en tal sentido y desde el año 2024, mediante oficio con radicado No. 2024-130.1-11062-1, se le exhortó a la contratista Elsa Torres Arenales para que acudiera al Ministerio Público o al Juez del contrato para dirimir la controversia suscitada, incluso haciendo uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos pactados en el contrato.

- ✓ *“Indebida aplicación de la cláusula de forma de pago e ineficacia de la estipulación que subordina el pago de la interventoría al avance del contrato de obra”:*

Desconoce la recurrente que la ineficacia de cualquier cláusula del contrato debe ser declarada por el Juez del contrato, no por las partes del mismo, máxime cuando la controversia del reconocimiento y pago de los costos administrativos a favor de la interventoría fue suscitada con posterioridad a la terminación del plazo del contrato No. 736 de 2022, situación que imposibilitó a los extremos contractuales para llevar a cabo la modificación de las disposiciones contractuales pactadas, en caso de que dicha modificación fuera procedente.

- ✓ *“Desconocimiento de la reclamación económica y de los costos administrativos efectivamente causados”:*

Se insiste en que la Administración municipal de Zipaquirá en ningún momento ha desconocido las actuaciones realizadas por la interventora Elsa Torres Arenales durante la ejecución contractual, ni las reclamaciones económicas presentadas por esta, por el contrario, como se ha señalado en la trazabilidad del presente acto, la Secretaría de Obras Públicas ha dado múltiples respuestas a la interventora recurrente sobre el particular, no obstante los términos de dichas respuestas no han sido de recibo de la interventoría, lo cual dista de un desconocimiento; debe tener en cuenta la recurrente que discrepar de los términos de las respuestas emanadas por la Administración Municipal, no es óbice para señalar desconocimiento o falta de atención de las mismas, más aún cuando se le ha indicado con claridad los trámites e instancias que se deben agotar para la consecución del fin perseguido.

Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría de Obras Públicas realizó el análisis de la oferta económica presentada por la interventora Elsa Torres Arenales, encontrando que la misma fue preparada conforme a la forma de pago del contrato No. 736 de 2022, lo cual se presentó en la Resolución recurrida en los siguientes términos:

“(…) 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”.

Se colige de lo anterior que los profesionales, la dedicación de los mismos y los gastos administrativos estructurados como costos directos, fueron ofertados a precio global, motivo por cual, no son susceptibles de cuantificación pecuniaria sin desconocer la forma de pago pactada en el contrato, lo cual implicaría la trasgresión de las condiciones contractuales que rigen la relación negocial, ocasionando un riesgo jurídico latente para las partes, el cual debe ser naturalmente mitigado.

- ✓ *“Vulneración del debido proceso administrativo y del derecho a una liquidación real, integral y objetiva”:*

El recurrente presenta un análisis equívoco al argumentar la existencia de una posible vulneración del debido proceso administrativo en el marco de la liquidación unilateral del contrato No. 736 de 2022 (Resolución No. 1311 del 19 de junio de 2026), toda vez que esta actuación se ha llevado a cabo de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 60 de la Ley 80 de 1993, Artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, tanto así, que el presente acto atiende a la resolución del recurso de reposición interpuesto por la misma contratista interventora Elsa Torres Arenales, lo cual indica inequívocamente que la Administración Municipal ha garantizado plenamente el debido proceso a lo largo de la actuación administrativa que nos ocupa; ahora bien, debe tenerse

en cuenta que las apreciaciones de índole subjetivo frente al contenido de los actos administrativos, no constituyen por sí mismas la vulneración del debido proceso, máxime, cuando se han garantizado los escenarios jurídicos previstos legalmente.

- ✓ *"Enriquecimiento sin justa causa y desconocimiento de la utilidad de la gestión de interventoría":*

Frente al presente argumento, no puede perder de vista la recurrente que la figura alegada es de Naturaleza excepcional y subsidiaria, es decir que, la misma procede cuando no existe un contrato perfeccionado, ni la posibilidad de ejercer una acción contractual o extracontractual contra la Entidad contratante; en este sentido, le corresponde a la contratista Elsa Torres Arenales acudir ante un Juez de la República y entablar el medio de control correspondiente, aportando para el efecto los elementos probatorios que considere oportunos y conducentes.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, no existe controversia o duda alguna respecto de la existencia y validez de la relación contractual entre el municipio de Zipaquirá y la señora Elsa Torres Arenales, lo anterior en el marco de contrato de interventoría No. 736 de 2022, el cual tiene por objeto: ***"INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA CONTABLE JURÍDICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL JARDIN INFANTIL VILLA LUZ UBICADO EN EL BARRIO VILLA LUZ DEL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ"***, mismo que motivó la Resolución administrativa No. 1311 del 19 de junio de 2026, así como el recurso de reposición en trámite, el cual indica, entre otros aspectos:

> *"(…) Si bien la jurisprudencia ha sido cuidadosa en señalar que la actio in rem verso es excepcional y no puede utilizarse para desconocer las solemnidades propias de la contratación estatal, en este caso no se está reclamando el pago de prestaciones ejecutadas sin contrato,* ***por el contrario, existe un contrato estatal válido, escrito y vigente, el Contrato de Interventoría No. 736 de 2022, por ello, el argumento no se plantea como acción autónoma de enriquecimiento sin causa, sino como un defecto sustancial del acto administrativo*** *que liquida en ceros una relación contractual onerosa, conmutativa y efectivamente ejecutada por la interventoría, el Consejo de Estado también ha explicado que el enriquecimiento sin causa se relaciona con la ejecución de actividades en favor de una entidad estatal. (…)"* – Negrilla para resaltar.

Reconoce la recurrente que el enriquecimiento sin justa causa no se configura en el marco de la liquidación del contrato No. 736-2022, ni de la Resolución No. 1311 del 19 de junio de 2026, no obstante, pretende indebidamente trasladar los efectos jurídicos de dicha figura a la resolución recurrida, lo cual no resulta procedente, toda vez que la misma debe ser declarada por el juez de la jurisdicción contencioso administrativa, o según corresponda.

En lo que concierne a las pretensiones incluidas en el escrito del recurso de reposición interpuesto por la contratista Elsa Torres Arenales, las mismas serán atendidas en la parte resolutiva del presente acto.

Por último, se evidencia que a la fecha de expedición del presente acto administrativo, la Administración municipal de Zipaquirá NO ha sido notificada del auto admisorio de la demanda de controversias contractuales promovida por la contratista recurrente Elsa Torres Arenales.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Confirmar íntegramente y en todos sus apartes la Resolución administrativa No. 1311 del 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*

Dependencia.	Elaboró:	Revisó:	Aprobó:	Ruta:
Secretaría Jurídica	Jorge Buitrago Abogado Contratista SOPC	Diana Esperanza Prieto Ríos Profesional Universitario	Arq. Sandra Milena Atuesta Alvarado Secretaria de Obras Públicas	Resolución Resuelve Recurso Liquidación Unilateral Contrato de interventoria N° 736-2022

FINANCIERA CONTABLE JURÍDICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL JARDIN INFANTIL VILLA LUZ UBICADO EN EL BARRIO VILLA LUZ DEL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ".

ARTICULO SEGUNDO: 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 TERCERO: Contra la presente resolución NO procede recurso alguno de conformidad con lo establecido en el artículo 74 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTICULO CUARTO: 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 QUINTO: 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 cuatro (04) días del mes de septiembre de dos mil veintiséis (2026).

NOTÍFIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

FABIAN MAURICIO ROJAS GARCIA
Alcalde Municipal

Dependencia.	Elaboró:	Revisó:	Aprobó:	Ruta:
Secretaría Jurídica	Jorge Buitrago Abogado Contratista SOP	Diana Esperanza Prieto Ríos Profesional Universitario	Arq. Sandra Milena Atuesta Alvarado Secretaria de Obras Públicas	Resolución Resuelve Recurso Liquidación Unilateral Contrato de interventoría N° 736-2022