



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dieciséis (16) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado:	73001-33-33-006-2022-00145-00
Medio de control:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Demandante:	AQUADATOS S.A.S.
Demandado:	EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA – EDAT S.A. E.S.P.
Llamado en garantía:	ASEGURADORA LIBERTY SEGUROS S.A.
Asunto:	CONTRATO DE CONSULTORÍA PARA FORMULACIÓN DE PLAN MAESTRO DE ALCANTARILLADO

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 179 y 187 del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de controversias contractuales promovió **AQUADATOS S.A.S.** en contra de la **EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA – EDAT S.A. E.S.P.** encontrándose como llamada en garantía la **ASEGURADORA LIBERTY SEGUROS S.A.**

1. PRETENSIONES

1.1. Que se proceda con la liquidación judicial del contrato No. 121 de 2013 cuyo objeto consistió en el *“AJUSTE, ACTUALIZACIÓN Y/O FORMULACIÓN DE PLANES MAESTROS Y DISEÑOS DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTO PARA LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA”* suscrito entre la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – EDAT S.A. E.S.P. como contratante y Aquadatos S.A.S. como contratista.

1.2. Que, en consecuencia, se ordene a la Empresa Departamental De Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – EDAT S.A. E.S.P. a realizar el pago de lo adeudado por concepto del saldo final de la liquidación que asciende a la suma de ciento cuarenta y cinco millones cuatrocientos noventa mil diez pesos M/Cte. (\$145.490.010).

1.3. Que se reconozcan los intereses causados desde la fecha de terminación del contrato hasta su pago efectivo, esto a cargo de la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – EDAT S.A. E.S.P., y a favor de Aquadatos S.A.S.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los hechos y omisiones que a continuación se relacionan:

2.1. La Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – EDAT S.A. E.S.P. Oficial es una entidad descentralizada por servicios indirecta o de segundo grado, constituida como una sociedad pública, con el carácter de empresa oficial de servicios públicos por acciones, siendo su capital ciento por ciento (100%) público.

2.2. El régimen contractual aplicable al contrato 121 de 2013 se encuentra previsto de manera general en el Acuerdo No. 004 de 2013 (manual de contratación), ello conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la ley 142 de 1994, modificado por el artículo 3° de la ley 689 de 2001.

2.3. Los contratos que suscribe la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – EDAT S.A. E.S.P. Oficial son contratos estatales y se encuentran sometidos al control de la jurisdicción contenciosa administrativa conforme lo dispuesto en el artículo 104, numerales 2 y 3 del CPACA.

2.4. Aquadatos S.A.S., como sociedad comercial privada, suscribió con la EDAT S.A. E.S.P., el 17 de diciembre de 2013 el contrato de consultoría 121 de 2013 – “AJUSTE, ACTUALIZACIÓN Y/O FORMULACIÓN DE PLANES MAESTROS Y DISEÑOS DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTO PARA LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA”, del cual se firma la correspondiente acta de inicio el 30 de mayo de 2014.

2.5. Como datos relevantes del contrato se tienen los siguientes:

Contrato No.	121 del 12 de diciembre de 2013
Contratante	Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima - EDAT S.A. E.S.P. OFICIAL NIT 900.235.058--0
Contratista	Aquadatos S.A S. NIT 830.062.201-0
Representante legal	Juan Salvador Dangond Amado
C.C.	1.019.105.026 de Bogotá
Supervisor	Diley Vanessa Barrero Olaya
Clase	Consultoría
Objeto	Ajuste actualización y/o formulación de planes maestros y diseños de los sistemas de acueducto para los municipios del Departamento del Tolima
Dirección y teléfono	Av. Kr. 19 No. 118-95 Oficina 209, Bogotá D.C.
Plazo ejecución inicial	Seis (6) meses
Valor inicial del contrato	\$1.331.745.540 incluido IVA
Adición #1	\$249.502.768 incluido IVA
Adición #2	\$89.964.625 incluido IVA
Adición #3	\$226.293.826 incluido IVA
Valor final del contrato	\$1.897.506.759 incluido IVA

2.6. Durante la ejecución del contrato se realizaron las siguientes modificaciones contractuales y respectiva suscripción de actas:

Contrato No.	121 del 12 de diciembre de 2013
Fecha de iniciación	30 de mayo de 2014
Fecha de suspensión 1	7 de noviembre de 2014

Fecha de reinicio 1	19 de marzo de 2015
Fecha de suspensión 2	10 de noviembre de 2015
Fecha de reinicio 2	11 de octubre de 2016
Prórroga #1	Tres (3) meses
Prórroga #2	Dos punto cinco (2.5) meses
Prórroga #3	Dos (2) meses
Prórroga #4	Tres (3) meses
Prórroga #5	Tres (3) meses
Prórroga #6	Tres (3) meses
Prórroga #7	Tres (3) meses
Prórroga #8	Tres (3) meses
Prórroga #9	Tres punto cinco (3.5) meses
Prórroga #10	Cuatro (4) meses
Prórroga #11	Cuatro (4) meses
Prórroga #12	Tres (3) meses
Prórroga #13	Tres (3) meses
Prórroga #14	Dos (2) meses
Prórroga #15	Tres (3) meses
Prórroga #16	Cuatro (4) meses
Acta de Terminación	12 de marzo de 2020

2.7. Se firmó el acta de terminación el día 12 de marzo de 2020, una vez se dio cumplimiento con la entrega de todos los productos de carácter técnico establecidos contractualmente dentro de las obligaciones a cargo del contratista, indicándose en la referida acta *“Que el consultor dio Cumplimiento a sus obligaciones contractuales en términos de entrega de productos a su cargo, recopilación de requisitos ambientales, legales, institucionales, prediales y documentales a cargo de la EDAT SA ESP o municipios, estructuración de proyectos de acuerdo con la resolución 1063 de 2016 para su viabilización ante el MVCT o Ventanilla Departamental y en los casos que fue viable respuesta a observaciones, ajuste y viabilización de proyectos como se describe...”*.

2.8. En el acta de terminación se menciona que el contratista dio cumplimiento al contrato, inclusive, tal como se señala en el siguiente párrafo extraído de la misma acta, afirmándose *“Que pese a que para los municipios de Falán, Ataco, Ortega, San Luís e Icononzo la consultoría ya entregó la totalidad de los requisitos de Carácter documental, técnico y financiero a su cargo, e inclusive realizó la gestión ante los municipios para obtener los documentos de orden legal, ambiental e institucional, no fue posible obtener los documentos de carácter predial que también están a cargo de estos, y en consecuencia no se ha iniciado el trámite de viabilización de los proyectos ante la Ventanilla del MVCT o Ventanilla Departamental, solicitud que debe ser radicada por la entidad.”*

2.9. De acuerdo con el balance general de los cobros realizados, se tiene un saldo a favor por la suma de ciento cuarenta y cinco millones cuatrocientos noventa mil diez pesos M/cte. (\$145.490.010).

2.10. Se solicitó el 3 de noviembre de 2021 a la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima EDAT S.A. E.S.P., la liquidación bilateral del contrato.

2.11. El 7 de diciembre de 2021, la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima EDAT S.A. E.S.P., da respuesta al derecho de petición, informando que está revisando la documentación, verificando el

cumplimiento de las obligaciones y realizando un balance financiero previo a realizar la respectiva liquidación.

2.12. Desde el 20 de marzo de 2020, fecha en que se expidió acta de terminación del contrato, hasta el día de presentación de la demanda la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima EDAT S.A. E.S.P., no ha hecho entrega de la liquidación bilateral del contrato No. 121 de 2013.

2.13. Aquadatos S.A.S., presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación el 10 de febrero de 2022.

2.14. La solicitud de conciliación fue admitida el 24 de febrero de 2022.

2.15. Posterior a la solicitud y previo a audiencia de conciliación, la EDAT S.A. E.S.P. por primera vez, luego de dos años, el 17 de febrero de 2022 requiere a Aquadatos solicitando respuesta a observaciones del proyecto “OBRAS PARA LA OPTIMIZACION DEL SISTEMA DE ACUEDUCTO DE LA CABECERA MUNICIPAL DE SUAREZ, TOLIMA – Producto de la consultoría 121 de 2013”, afirmando que en relación con los compromisos del acta de terminación debía darse cumplimiento a este requerimiento en un término no mayor a 30 días calendario. Pese a que no hay alguna otra obligación pendiente más que la liquidación del contrato en cuestión y el pago por concepto de saldo final de la misma a favor de Aquadatos SAS.

2.16. Aquadatos SAS brinda respuesta a este requerimiento el 27 de marzo de 2022, resaltando que *“el objeto contractual del contrato fue debidamente recibido en su oportunidad, por ende, no se encuentra ninguna obligación pendiente. No obstante lo anterior, y con el único propósito de apoyar a la entidad, se procede a realizar la revisión y ajuste de las observaciones recibidas”*. Sin embargo, Aquadatos brinda respuesta satisfactoria a las observaciones planteadas por la EDAT S.A. E.S.P.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹

3.1. EMPRESA DEPARTAMENTAL DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DEL TOLIMA – EDAT S.A. E.S.P.

A través de apoderada, la entidad se opuso a las pretensiones 2^a, 3^a y 4^a de la demanda, argumentando que no es jurídicamente admisible ordenar a la accionada realizar el pago por concepto de saldo final de la liquidación a Aquadatos S.A.S. por valor de \$145.490.010 m/cte. dado que es la demandante quien debe adelantar la devolución de \$216.387.679 M/cte.

Lo anterior, por cuanto a partir de lo dispuesto en el contrato de consultoría No. 121 de 2013, el contratista no cumplió con la obligación descrita en el literal X) de la cláusula sexta, al no haber realizado las gestiones y trámites necesarios ante la Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT, hasta obtener la viabilidad técnica de los proyectos, razón por la cual en cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula cuarta, no es posible que la accionada reconozca un

¹ Índice 00032, archivo 038 del expediente electrónico SAMAI

saldo a favor por concepto de proyectos que no fueron presentados ni radicados y que tampoco fueron viabilizados por dicha entidad.

Bajo este sentido señala que se debe tener en cuenta la consideración del acta de terminación del contrato, la cual no fue relacionada por la parte actora y que reza:

“(…) Que, en caso de requerirse ajustes y respuesta a las observaciones que puedan resultar de la revisión de los proyectos por los entes viabilizadores una vez estos hayan sido radicados, el consultor deberá en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario dar respuesta a los requerimientos que correspondan según la lista de chequeo que se llegare a emitir. (…)”

Lo anterior, en virtud de la cláusula cuarta del contrato de consultoría No. 121 de 2013, la cual dentro de su forma de pago establece el pago del 10% del valor del contrato, a la liquidación del contrato y una vez se haya obtenido la viabilidad de los estudios y diseños. Ello, igualmente, bajo el entendido que dentro de las obligaciones a cargo del consultor, previstas en la cláusula sexta, en el literal X se prevé que el contratista se obliga a realizar las gestiones y trámites necesarios ante la ventanilla única del Ministerio, hasta obtener la viabilidad técnica de los proyectos.

En este mismo orden de ideas, indica que Aquadatos al suscribir tanto la minuta contractual como el acta de terminación, aceptó previo conocimiento de las condiciones allí pactadas, la totalidad de las obligaciones y compromisos que adquirió, por lo que resulta erróneo afirmar que no existe ninguna otra obligación pendiente por parte del consultor más que la de liquidar el contrato.

Formula como excepciones de fondo las de *“INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL POR INOBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE BUENA FE”, “INEXISTENCIA DEL CONTRATO NO CUMPLIDO”* e *“INCUMPLIMIENTO POR PARTE DEL DEMANDANTE DEL PRINCIPIO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL: LOS CONTRATOS SE CELEBRAN PARA SER CUMPLIDOS”*.

3.2. Llamada en garantía Liberty Seguros S.A.²

3.2.1. Contestación de la demanda

Se opone a todas las pretensiones de la demanda, por cuanto afirma que no se estructuran los presupuestos legales, sustanciales y probatorios necesarios para deducir la responsabilidad del demandado; plantea como excepción de mérito las de *“COBRO DE LO NO DEBIDO”* y la *“EXCEPCIÓN GENÉRICA”*.

3.2.2. Contestación del llamamiento en garantía

Se opone a que la póliza se afecte en el presente caso, ya que no se cumplen las circunstancias para la procedencia de ninguno de los amparos. Lo anterior, con fundamento en que los mismos no cubren a la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – EDAT S.A. E.S.P. por los dineros que

² Índice 00052, archivo 056 del expediente electrónico SAMAI

adeude a Aquadatos S.A.S. en virtud de la liquidación del contrato, siendo que la póliza de cumplimiento No. 2290517 cubrió al asegurado (EDAT) de posibles incumplimientos por parte del tomador (Aquadatos), razón por la cual comoquiera que la demanda versa sobre hipotéticos incumplimientos de la EDAT a favor del demandante entonces resulta totalmente improcedente.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante³

Aduce que conforme el acervo probatorio recaudado, está demostrada la entrega y cumplimiento por parte del consultor de sus productos, quedando sólo pendientes los documentos y tareas a ejecutar por el gestor (EDAT) y por el Municipio beneficiario. Por lo tanto, estima que el contratista dio pleno cumplimiento a sus obligaciones contractuales, por lo que una vez entregados los productos por parte del contratista, le correspondía a la EDAT acopiar la información de su competencia y radicarla ante las autoridades pertinentes para así obtener la viabilización de los proyectos.

Por lo tanto, sostiene que la accionante se vio en la obligación de acudir a la liquidación judicial del contrato, en vista de la desidia de la accionada, quien a pesar de contar con la totalidad de los insumos y productos elaborados por el contratista, no logró radicarlos en su totalidad para que fueran viabilizados. En consecuencia, considera debidamente probada la omisión de la demandada, por lo que deberá ordenarse el pago del saldo adeudado al contratista quien cumplió a plenitud con sus obligaciones contractuales, siendo procedente entonces acceder a todo lo pretendido.

4.2. Parte demandada⁴

Reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, apuntando que Aquadatos S.A.S. no tiene un saldo a favor, sino que por el contrario, debe efectuar la devolución de \$216.387.679 m/cte. por concepto de actividades no cumplidas y amortización de los anticipos dados durante el contrato. Igualmente, sostiene que no es cierto que hubiese existido un cumplimiento total de las obligaciones a cargo del consultor, quien al suscribir el contrato No. 121 del 12 de diciembre de 2013 se comprometió a respetar el objeto, las obligaciones y la forma de pago sin que previamente se hubiese efectuado alguna salvedad por parte del contratista.

En este sentido, asevera que el contratista no cumplió con el contrato de consultoría No. 121 de 2013, en cuanto a la obligación descrita en el literal T) que consiste en elaborar los documentos de justificación debidamente soportados y aprobados por la interventoría asignada y avalados por la EDAT relacionados con la viabilidad, permisos y licencias y X) de la cláusula sexta al no haber realizado las gestiones y trámites necesarios ante la ventanilla única del Ministerio de Vivienda, Ciudad y

³ Índice 00073, archivo 071 del expediente electrónico SAMAI

⁴ Índice 00072, archivo 070 del expediente electrónico SAMAI

Territorio hasta obtener la viabilidad técnica de los proyectos, por lo que no resulta posible que se reconozca un saldo por proyectos que no fueron viabilizados.

Por lo anterior, solicita negar las pretensiones segunda, tercera y cuarta de la demanda interpuesta por Aquadatos S.A.S.

4.3. Llamada en garantía Liberty Seguros S.A.⁵

Alega que se probó en este proceso que la sociedad actora no cumplió con la totalidad de sus obligaciones contractuales, en *particular* la contenida en la cláusula sexta del contrato de consultoría No. 121, literal X de “OTRAS OBLIGACIONES A CARGO DEL CONSULTOR”, según la cual resulta claro que se obligó a que su gestión obtuviese la viabilidad técnica de los proyectos del objeto contractual, cosa que no ocurrió con todos los municipios, por lo que realizó un cumplimiento parcial de lo que voluntariamente aceptó ejecutar cuando suscribió el mencionado contrato.

Recalca que el llamamiento de garantía es improcedente, por cuanto se está alegando un posiblemente incumplimiento de sí mismo, ante lo cual se observa que la póliza no cubre los pagos resultantes de la liquidación del contrato. Por lo anterior, insiste en que ninguno de los amparos contratados cubre a la empresa EDAT S.A. E.S.P. por causa de los dineros que adeude a Aquadatos en virtud de la liquidación del contrato.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Procede el despacho a determinar si, ¿debe ordenarse la liquidación judicial del contrato de consultoría No. 121 de 2013, suscrito entre la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo Del Tolima – Edat S.A. E.S.P. como contratante y Aquadatos S.A.S. como contratista, ordenando a la accionada efectuar el pago de ciento cuarenta y cinco millones cuatrocientos noventa mil diez pesos M/Cte. (\$145.490.010) a favor de la parte actora por el cumplimiento total de las obligaciones contratadas?

Y si dado el caso que la respuesta a dicho interrogante sea afirmativa, deberá determinarse si la llamada en garantía debe responder por la eventual condena que le fuere impuesta a la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – Edat S.A. E.S.P.

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

6.1 Tesis de la parte accionante

La entidad demandada debe ser condenada a realizar el pago de lo adeudado por concepto final de la liquidación que asciende a la suma de \$145.490.010, comoquiera que la sociedad actora cumplió en debida forma y de buena fe la

⁵ Índice 00074, archivo 072 del expediente electrónico SAMAI

totalidad de sus obligaciones dentro del contrato de consultoría No. 121 de 2013, sin que exista ninguna otra obligación pendiente más que la referida liquidación del contrato y el pago por concepto de saldo final de la misma a favor de la demandante.

6.2. Tesis de la parte accionada

El contratista no cumplió con la obligación descrita en el literal X) de la cláusula sexta del contrato de consultoría No. 121 de 2013 al no haber efectuado las gestiones y trámites necesarios ante la Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio hasta obtener la viabilidad técnica de los proyectos, razón por la cual en cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula cuarta, no es posible que la accionada reconozca un saldo a favor, debiendo en cambio efectuar una devolución de \$216.387.679 m/cte. por concepto de actividades no cumplidas y amortización de los anticipos efectuados durante el contrato.

6.3. Tesis de la llamada en garantía Liberty Seguros S.A.

El llamamiento en garantía es improcedente por cuanto ninguno de los amparos contratados cubre a la accionada por causa de los dineros que llegare a adeudar a la sociedad actora en virtud de la liquidación del contrato, siendo que esta póliza cubrió exclusivamente al asegurado (EDAT) de posibles incumplimientos por parte del tomador (Aquadatos), mas no protegió a la demandada por razón de su propio incumplimiento.

6.4. Tesis del despacho

Las pretensiones no tienen vocación de prosperidad, comoquiera que la parte actora no demostró que se hubiese dado efectivo cumplimiento a la totalidad de las obligaciones adquiridas conforme el contrato de consultoría No. 121 de 2013, en particular lo referente a obtener la viabilidad de la integridad de los proyectos por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -o ventanilla departamental-, lo cual fuere estipulado expresamente dentro del mencionado acuerdo contractual, sin que tampoco resulte de recibo ordenar la devolución alguna de saldos a Aquadatos S.A.S. toda vez que la accionada no efectuó demanda de reconvención dentro del trámite procesal.

7. MARCO JURÍDICO

7.1. DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

El Consejo de Estado en providencia del 8 de junio de 2018 señaló con respecto al incumplimiento del contrato estatal:

*“Esta Corporación ha precisado los elementos de la responsabilidad civil contractual, de la siguiente manera: “Siguiendo con las precisiones del contexto legal, se identifican a continuación los elementos de la responsabilidad civil contractual derivada del incumplimiento, con el propósito de establecer las particularidades que permitan el análisis del caso concreto.
[...]*

i) *En el primer elemento se deben identificar dos requisitos: la obligación contractual exigible y la acción u omisión de una parte con la cual infringe el contrato. Visto desde otro ángulo, el incumplimiento del contrato se expresa como la falta al deber de cumplimiento. ii) En relación con el daño, entendido como la lesión o menoscabo de intereses legalmente amparados, en el escenario contractual que proviene del incumplimiento de la obligación, se vincula el concepto de antijuridicidad por cuanto el incumplimiento constituye una violación al contrato, una falta a lo debido y en ese sentido, el daño resarcible debe ser antijurídico con lo cual se quiere significar que es contrario a la ley del contrato. Ahora bien, trayendo las normas del derecho de las obligaciones, el daño contractual por causa del incumplimiento se concreta a través de los conceptos acogidos por el Código Civil: daño emergente que consiste en el perjuicio o pérdida causada y el lucro cesante que corresponde a la ganancia o provecho que dejó de reportarse, de acuerdo con los artículos 1613 y 1614 del Código Civil. iii) En cuanto al tercer requisito, el nexo de causalidad entre el incumplimiento y el daño contractual, basta decir que fue inicialmente entendido como una relación de causa a efecto, concretamente entre la conducta dolosa o culposa y el perjuicio, empero, evolucionó dentro del concepto general de responsabilidad y se identifica ahora con el requisito de imputación o asignación, por virtud del cual el daño resarcible, esto es el que es pasible de constituirse en fuente la obligación de indemnizar el perjuicio, debe ser atribuido o reconducido a su autor, en este caso a la parte que se obligó y faltó a su deber de cumplimiento, de manera que el mismo contrato guía la asignación de responsabilidad. No presenta mayor dificultad la comprensión de este concepto, si se tiene en cuenta que la ley contractual genera obligaciones, asigna deberes, cargas y riesgos, a cada parte en relación con la(s) otra(s), dentro de la situación relacional en la que se han colocado, de manera que el título de imputación por el cual debe responder la parte incumplida frente a aquella que si cumple, se encuentra en el deber de cumplimiento que surgió de la propia voluntad de las partes”. En sentido similar, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado lo siguiente: “Tratase aquí, según puede establecerse, de un proceso de responsabilidad civil contractual, razón por la cual el acogimiento de la acción depende de la demostración, en primer término, de la celebración por las partes a que se refiere la misma y en segundo lugar, de los elementos que son propios a aquella, a saber: el incumplimiento de la convención por la persona a quien se demanda; la producción para el actor de un daño cierto y real; y, finalmente, que entre uno y otro de tales elementos medie un nexo de causalidad, es decir, que el perjuicio cuya reparación se persigue sea consecuencia directa de la conducta anticontractual reprochada al demandado. [...] Sobre el particular tiene dicho la Sala de la Corte: ‘El contrato legalmente celebrado vincula a las partes y las obliga a ejecutar las prestaciones convenidas, de modo que si una de ellas incumple las obligaciones que se impuso, faculta a la otra para demandar bien que se le cumpla, que se le resuelva el contrato o el pago de los perjuicios que se le hayan causado por el incumplimiento pretendiendo esto últimos ya de manera principal (arts. 1610 y 1612 del C.C.) o ya de manera accesorio o consecuencial (arts. 1546 y 1818 del C.C.), los que se encaminan a proporcionar a la parte cumplida una satisfacción pecuniaria de los daños ocasionados’ (Sent. de 14 de marzo de 1996, Exp. No. 4738, G.J. CCXL, p. 407)” La responsabilidad civil contractual, requiere –de conformidad con lo anterior– la existencia una obligación derivada de un contrato, cuyo cumplimiento haya sido omitido por el demandado, ocasionando con ello un menoscabo a un interés jurídicamente protegido en cabeza del demandante. Lo anterior, da lugar a la exigencia del cumplimiento del contrato, su resolución o el pago de los daños ocasionados.*

(...)

Pues bien, el artículo 1609 del Código Civil establece que: “En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos”. La excepción de contrato no cumplido o exceptio non adimpleti contractus en dicha establecida, se fundamenta en los principios de buena fe y la equidad , y “ha sido instituida para impedir que una de las partes quiera prevalerse del contrato y exigir a la otra su cumplimiento

*mientras ella mismo no hubiere cumplido o no hubiere estado dispuesta a cumplir con las obligaciones que le incumben”.*⁶

7.2. DE LA CONDUCTA DE LAS PARTES

En el estudio del incumplimiento contractual, debe tenerse en cuenta la aplicación de lo previsto en el artículo 1609 del Código Civil, en cuanto a que ninguno de los contratistas está en mora de cumplir lo pactado mientras el otro no cumpla lo que le corresponde, lo cual supone que existe entre ambas obligaciones una correlación, pues los contratistas no pueden excusar su incumplimiento en el débito de cualquier obligación de su cocontratante, sino sólo en incumplimientos significativos que lo pongan en imposibilidad de cumplir sus propias obligaciones. En este sentido el Consejo de Estado dijo:

*“La gravedad del incumplimiento de las obligaciones de una parte y su aptitud para imposibilitar la ejecución de las prestaciones de la otra es uno de los requisitos necesarios para que se estructure la excepción de contrato no cumplido, cuyo fundamento se halla en el artículo 1609 del Código Civil. Ahora bien, esta institución legal –la excepción de contrato no cumplido– despliega sus efectos en el campo de los contratos bilaterales. La eficacia de esta excepción se funda en la interdependencia de las obligaciones que generan los contratos bilaterales y sinalagmáticos, determinada por la intención real, aunque sea tácita, de que dichas obligaciones se cumplan concomitantemente (dando y dando) desde cuando se hacen exigibles”.*⁷

7.3. BUENA FE CONTRACTUAL

El principio jurídico de la buena fe contractual, impone a las partes hacer todo lo que se requiera, incluso más allá del texto específicamente convenido en procura de proteger los intereses propios, los de la contraparte y los del Estado respecto de la celebración y ejecución de negocios jurídicos para el cumplimiento de las finalidades públicas.

De acuerdo con lo anterior, la buena fe cumple una función integradora del contrato, en la medida en que constituye una causa o fuente de creación de especiales deberes de conducta, exigibles, en cada caso, de acuerdo con la naturaleza de la relación jurídica y con la finalidad perseguida por las partes, por lo que si llega a presentarse incumplimiento de los deberes u obligaciones que impone el principio de buena fe y esto genera perjuicios, habrá lugar al reconocimiento y pago de las indemnizaciones correspondientes.

8. CASO CONCRETO

8.1. Hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1.- La Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – Edat S.A. E.S.P. Oficial es una entidad descentralizada por servicios indirecta o de segundo grado constituida como una	Documental: Certificado de existencia y representación legal de la EDAT S.A. E.S.P.

⁶ C.E., Sala Contenciosa Administrativa, sección tercera. Radicado 25000-23-26-000-1999-01988-01 (38120). Sentencia del 8 de junio de 2018

⁷ C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, expediente 50751, sentencia del 21 de mayo de 2021.

<p>sociedad pública, con el carácter de empresa oficial de servicios públicos por acciones, su capital es ciento por ciento (100%) público y tiene la calidad de gestora del Plan Departamental de Aguas y Saneamiento Básico del Tolima</p>	<p>(Índice 00032, archivo 035, págs. 1-13 del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>2.- Que en los estudios previos del contrato de consultoría No. 121 del 12 de diciembre de 2013, se indicó en el Numeral 5.2.1. (Obligaciones del contratista), literal w) que <i>“El consultor se obliga para con la EDAT S.A. ESP. OFICIAL, a realizar las gestiones y trámites necesarios ante la ventanilla única del Ministerio (MVCT), hasta obtener la viabilidad técnica de los proyectos”</i>; de igual manera, en el numeral 5.7. (Identificación del contrato) se señala que <i>“En el caso concreto, la naturaleza del objeto contractual y las obligaciones que de él se derivan, incluyen el componente de entrega de productos tales como planes y proyectos viabilizados ante la Subdirección de viabilización del MVDT, lo que nos da la certeza de la tipología del contrato”</i>. Asimismo, en el numeral 5.13 (forma de pago) se prescribe que existirá un <i>“Pago del 10% del valor del contrato, a la liquidación del contrato y una vez se haya obtenido la viabilidad de los estudios y diseños de acuerdo a las definiciones que sobre conceptos de viabilidad tiene previstas”</i>.</p>	<p>Documental: Documento de estudios previos, concurso de méritos No. 004-2013, proferido por la EDAT S.A. E.S.P., septiembre de 2013.</p> <p>(Índice 00003, archivo 008, págs. 92-93, 96 y 99 del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>3.- Que el día 17 de diciembre de 2013 se celebró el contrato de consultoría No. 121 del 12 de diciembre de 2013 entre la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima, EDAT S.A. E.S.P. Oficial y Aquadatos S.A.S. con el siguiente objeto <i>“EL CONTRATISTA se compromete para con la EDAT SA E.S.P. OFICIAL a realizar la consultoría para los AJUSTES, ACTUALIZACIÓN Y/O FORMULACIÓN DE PLANES MAESTROS Y DISEÑOS DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTO PARA LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA”</i>; que el valor de este contrato es de mil trescientos treinta y un millones setecientos cuarenta y cinco mil quinientos cuarenta pesos (\$1.331.745.540,00); que conforme lo dispuesto en la cláusula sexta <i>“OBLIGACIONES DE LAS PARTES”</i>, <i>“OTRAS OBLIGACIONES A CARGO DEL CONSULTOR”</i> literal X) se acordó lo siguiente: <i>“X) El consultor se obliga para con la EDAT S.A. ESP. OFICIAL, a realizar las gestiones y trámites necesarios ante la ventanilla única del Ministerio (MVCT), hasta obtener la viabilidad técnica de los proyectos”</i>; que de acuerdo con la cláusula cuarta se determina el modo de pago de la siguiente manera: <i>“CLÁUSULA CUARTA: FORMA DE PAGO Y ANTICIPO: A) La EDAT S.A. E.S.P. OFICIAL, realizará los siguientes pagos al contratista: i) pagos parciales hasta de 80% del valor de contrato, cada uno de ellos, previa prueba del avance del 80% en la ejecución del contrato; ii) Pago del 10% del valor del contrato, a la entrega por el consultor de la copia de los productos contratados al contratante, previa radicación de los originales ante ventanilla única del MVCT para su viabilización, los cuales deberán contar con la aprobación de la interventoría; iii). Pago del 10% del valor del contrato, a la liquidación del contrato y una vez se haya obtenido la viabilidad de los estudios y diseños de acuerdo a las definiciones que sobre conceptos de viabilidad tiene previstas la resolución 0379 de 2012”</i>.</p>	<p>Documental: Contrato de consultoría No. 121 del 12 de diciembre de 2013, suscrito entre la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima, EDAT S.A. E.S.P. Oficial y Aquadatos S.A.S.</p> <p>(Índice 00005, archivo 010, págs. 113-127 del expediente electrónico).</p>

<p>4.- Que el día 23 de octubre de 2017 el representante legal de Aquadatos S.A.S. y la representante legal de la interventoría del contrato de consultoría No. 121 de 2013 suscribieron acta mediante la cual se deja constancia del recibo y aprobación parcial de los estudios y diseños del contrato en mención. Dentro de dicha acta se dejó anotado que <i>“Una vez los diseños sean viabilizados por el MVCT, la interventoría realizará un acta de aprobación final de los diseños y/o productos entregados, incluyendo los ajustes y observaciones solicitadas por la Supervisión del contrato en comité del día 23 de octubre de 2017. Se aclara que no se ha recibido por parte de la EDAT ni de ninguno de los 6 municipios mencionados anteriormente, ni de los 3 municipios pendientes por entregar diseños por parte de la Consultoría, la documentación legal, institucional, financiera, ambiental ni predial requerida para la viabilización de los proyectos ante el MVCT, requisitos de obligatorio cumplimiento para la radicación de la información técnica ya elaborada y entregada por el consultor”.</i></p>	<p>Documental: Acta del 23 de octubre de 2017 de aprobación parcial y diseños del contrato de consultoría No. 121 de 2013, suscrito por Germán Ernesto González, representante legal de Aquadatos en calidad de consultor y Headdy Johanna González Rodríguez, interventor en representación del Consorcio Interventoría Tolima.</p> <p>(Índice 00032, archivo 035, págs. 20-21 del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>5.- Que el día 8 de noviembre de 2018 la representante legal del Consorcio Interventorías Tolima, actuando en calidad de interventora dentro del contrato de consultoría, dejó constancia que la <i>“Interventoría revisó y aprobó, los productos de Diagnóstico, Alternativas, y Estudios y Diseños, del Municipio de Ortega, de acuerdo a las especificaciones técnicas”.</i> Dentro del acta dejó constancia que <i>“Una vez los diseños sean viabilizados por el MVCT, la interventoría realizará un acta de aprobación final de los diseños y/o productos, incluyendo los ajustes y observaciones solicitadas por la Supervisión del contrato”.</i></p>	<p>Documental: Acta de recibo parcial de productos del 8 de noviembre de 2018, suscrita por Headdy Johanna González Rodríguez, representante legal de Consorcio Interventorías Tolima -Interventor-.</p> <p>(Índice 00032, archivo 035, págs. 22-23 del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>6.- Que el día 8 de noviembre de 2019 se realizó reunión de seguimiento al contrato No. 121 de 2013, entre Aquadatos (consultor), la EDAT (contratante) y Consorcio Interventorías Tolima (interventor) por medio de la cual se manifestó lo siguiente:</p> <p><i>“Seguidamente el Representante Legal Juan Salvador Dangond Amado y el ingeniero de proyectos Luis Fernando Muñoz Realpe de la Consultoría AQUADATOS proceden a solicitar una prórroga de cuatro meses (4) justificados en lo siguiente:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Aún no se ha iniciado el proceso de viabilización de los proyectos de los siguientes municipios ante la Ventanilla del MVCT, San Luis, Falan, Ataco, Ortega e Icononzo, lo anterior debido a que no se han podido obtener los documentos de carácter legal, institucional, ambiental y predial a cargo de estos.</i> 2. <i>Para que se pueda iniciar el respectivo trámite de viabilización de los cinco (5) municipios pendientes una vez se disponga de los documentos de carácter legal, institucional, ambiental y predial que están a cargo del municipio o la entidad, y para posteriormente dar respuesta a las observaciones o ajustes requeridos a cargo de la consultoría y que surjan una vez se surta la revisión ante la Ventanilla de Viabilización del MVCT, se estima que se requiere por lo menos un plazo adicional de cuatro (4) meses para dar cumplimiento a las anteriores obligaciones de parte del contratista y del contratante, lo anterior además teniendo en cuenta que</i> 	<p>Documental: Acta de reunión de seguimiento al contrato No. 121 de 2013 del 8 de noviembre de 2019, suscrita entre Aquadatos -consultor-, la EDAT -contratante- y el Consorcio Interventorías Tolima -interventor-.</p> <p>(Índice 00032, archivo 035, págs. 25-27 del expediente electrónico SAMAI).</p>

<p><i>de acuerdo con las condicionales contractuales es requerido para la terminación y liquidación del contrato obtener la viabilización de los proyectos de optimización de los sistemas de acueducto de cada uno de los municipios objeto del contrato 121 de 2013.</i></p> <p><i>Con base en lo anterior, y una vez se obtengan los documentos de carácter legal, institucional, ambiental y predial a cargo de los municipios, o en caso contrario, la respectiva constancia de la visita realizada a estos por parte de la Consultoría, se solicita la radicación de los proyectos por parte de la entidad ante la ventanilla del MVCT para su respectivo trámite de viabilización técnica condicionada”.</i></p>	
<p>7.- Que el día 12 de marzo de 2020 el representante legal de Aquadatos S.A.S., el interventor y el supervisor del contrato No. 121 de 2013 celebraron acta de terminación del contrato No. 121 de 2013, en el cual se efectuaron las siguientes consideraciones:</p> <p><i>“- Que el consultor dio cumplimiento a sus obligaciones contractuales en términos de entrega de productos a su cargo, recopilación de requisitos ambientales, legales, institucionales, prediales y documentales a cargo de la EDAT SA ESP o municipios, estructuración de proyectos de acuerdo con la resolución 1063 de 2016 para su viabilización ante el MVCT o Ventanilla Departamental y en los casos que fue viable respuesta a observaciones, ajuste y viabilización de proyectos (...).</i></p> <p><i>- Que pese a que para los municipios de Falan, Ataco, Ortega, San Luis e Icononzo la consultoría ya entregó la totalidad de los requisitos de carácter documental, técnico y financiero a su cargo, e inclusive realizó la gestión ante los municipios para obtener los documentos de carácter predial que también están a cargos de estos, y en consecuencia no se ha iniciado el trámite de viabilización de los proyectos ante la Ventanilla del MVCT o Ventanilla Departamental, solicitud que debe ser radicada por la entidad.</i></p> <p><i>Que, en caso de requerirse ajustes y respuestas a las observaciones que puedan resultar de la revisión de los proyectos por los entes viabilizadores una vez estos hayan sido radicados, el consultor deberá en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario dar respuesta a los requerimientos que correspondan según la lista de chequeo que se llegare a emitir. Por ser actividades de corrección posterior a la terminación de la consultoría, la interventoría en compañía de la supervisión vigilará la ejecución de las observaciones en aras que se corrijan técnicamente. Es de aclarar, que dichas correcciones no generan costos adicionales al proyecto y que son por cuenta del consultor”.</i></p>	<p>Documental: Acta de terminación del contrato No. 121 de 2013 del 12 de marzo de 2020, suscrita por el representante legal de la consultoría, Aquadatos S.A.S., el interventor y el supervisor del contrato de consultoría No. 121 de 2013.</p> <p>(Índice 00002, archivo 006, págs. 15-18 del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>8.- Que por medio de oficio PE-P02-F19 del 5 de agosto de 2021, suscrito por el representante legal de Aquadatos S.A.S., dirigido a la EDAT S.A. E.S.P., comunica que hace entrega de las aprobaciones y soportes de estudios y diseños objeto del contrato No. 121 de 2013, correspondientes a los municipios de Valle de San Juan, Ataco, Falan, Anzoátegui, Icononzo, Suárez, Ortega y San Luis.</p>	<p>Documental: Oficio PE-P02-F19 del 5 de agosto de 2021, suscrito por Juan Salvador Dangond Amado, representante legal de Aquadatos S.A.S.</p>

	(Índice 00032, archivo 035, págs. 18-19 del expediente electrónico SAMAI).
<p>9.- Que con solicitud calendada el 3 de noviembre de 2021 y radicado ante la entidad el 4 de noviembre de dicho año, Aquadatos solicitó a la EDAT hacer entrega del documento de liquidación bilateral del contrato 121 de 2013, teniendo en cuenta un saldo a su favor de \$145.490.010; que esta solicitud fue resuelta por la entidad con oficio 100.08.02 – 2019 del 7 de diciembre de 2021 por el gerente de la EDAT, señalando que dicha entidad “... <i>está realizando el análisis y revisión de la información suministrada durante la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que a la fecha de la suscripción del acta de terminación del presente contrato no se dio cumplimiento a la cláusula CUARTA: FORMA DE PAGO Y ANTICIPO en su inciso iii) donde dice (...)</i> Pago del 10% del valor del contrato, a la liquidación del contrato y una vez se haya obtenido la viabilidad de los estudios y diseños de acuerdo a las definiciones que sobre conceptos de viabilidad tiene previstas la resolución 0379 de 2012”.</p>	<p>Documental: Petición datada el 3 de noviembre de 2021, suscrita por el representante legal de Aquadatos S.A.S. y dirigida al Gerente de EDAT S.A. E.S.P.; oficio 100.08.02 – 1019 del 7 de diciembre de 2021 emitido por gerente de la EDAT S.A. E.S.P. y dirigido a Aquadatos S.A.S.</p> <p>(Índice 00002, archivo 005, expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>10.- Que por medio de oficio 300.08.02-116 del 17 de febrero de 2022, la Directora Técnica de la EDAT requiere al representante legal de Aquadatos S.A.S. en el sentido de solicitar respuesta a las observaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en sus “<i>componentes geotécnico y estructural, para que en cumplimiento de los compromisos pactados en el Acta de terminación se dé cumplimiento en un término mayor a 30 días calendario</i>”.</p>	<p>Documental: Oficio 300.08.02-116 del 17 de febrero de 2022, suscrito por la Directora Técnica de la EDAT S.A. E.S.P., Ginna Paola Reinoso Merchán.</p> <p>(Índice 00002, archivo 006, págs. 1-14 del expediente electrónico SAMAI).</p>
<p>11.- Que por razón de la anterior comunicación, el representante legal de Aquadatos S.A.S. emitió el oficio TEC-105-21-436 del 17 de marzo de 2022, dirigido a la EDAT S.A. por medio del cual le indica que “... <i>el objeto contractual del contrato fue debidamente recibido en su oportunidad, por ende, no se encuentra ninguna obligación pendiente. No obstante lo anterior, y con el único propósito de apoyar a la entidad, se procede a realizar la revisión y ajuste de las observaciones recibidas, en el plazo especificado en su comunicado. En los documentos anexos encontrará, las respuestas a las observaciones del componente estructural y geotécnica recibidas, así como la versión de la carpeta ‘4.REQUISITOS TÉCNICOS’ ajustados a estas observaciones</i>”.</p>	<p>Documental: Oficio TEC-105-21-436 del 17 de marzo de 2022 suscrito por Juan Salvador Dangong Amado, representante legal de Aquadatos S.A.S. dirigido a la directora técnica de la EDAT. (Índice 00002, archivo 007 del expediente electrónico SAMAI).</p>

8.2. Del análisis del caso

Solicita la parte actora que se proceda con la liquidación judicial del contrato No. 121 de 2013, cuyo objeto consistió en el “*AJUSTE, ACTUALIZACIÓN Y/O FORMULACIÓN DE PLANES MAESTROS Y DISEÑOS DE LOS SISTEMAS DE ACUEDUCTO PARA LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA*”, suscrito entre la Empresa Departamental de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Tolima – EDAT S.A. E.S.P. como contratante y Aquadatos S.A.S como contratista. Lo anterior, por cuanto estima que Aquadatos cumplió con la totalidad de las obligaciones contraídas y que existe un saldo a su favor por \$145.490.010.

Está establecido que la EDAT S.A. E.S.P. y Aquadatos S.A.S. suscribieron el contrato de consultoría No. 121 del 12 de diciembre de 2013, con el objeto anteriormente referido, por un valor de \$1.331.745.540 y un plazo inicial de 6 meses. De igual modo, está acreditado que dentro de la ejecución contractual se presentaron 2 suspensiones y 16 prórrogas, las cuales fueron relacionadas en el hecho 6º de la demanda de la siguiente manera:

Contrato No.	121 del 12 de diciembre de 2013
Fecha de iniciación	30 de mayo de 2014
Fecha de suspensión 1	7 de noviembre de 2014
Fecha de reinicio 1	19 de marzo de 2015
Fecha de suspensión 2	10 de noviembre de 2015
Fecha de reinicio 2	11 de octubre de 2016
Prórroga #1	Tres (3) meses
Prórroga #2	Dos punto cinco (2.5) meses
Prórroga #3	Dos (2) meses
Prórroga #4	Tres (3) meses
Prórroga #5	Tres (3) meses
Prórroga #6	Tres (3) meses
Prórroga #7	Tres (3) meses
Prórroga #8	Tres (3) meses
Prórroga #9	Tres punto cinco (3.5) meses
Prórroga #10	Cuatro (4) meses
Prórroga #11	Cuatro (4) meses
Prórroga #12	Tres (3) meses
Prórroga #13	Tres (3) meses
Prórroga #14	Dos (2) meses
Prórroga #15	Tres (3) meses
Prórroga #16	Cuatro (4) meses
Acta de Terminación	12 de marzo de 2020

Ahora bien, interrogada la representante legal de Aquadatos con respecto a las múltiples prórrogas manifestó:

*“PREGUNTADO. (...) Puede usted indicarnos cuáles fueron los motivos, cuáles fueron las razones para que se prolongara de manera amplia este contrato. CONTESTÓ. Inicialmente fue por información no recibida por parte de la IGAC, fallas geológicas, nueva información de los diferentes municipios, básicamente las prórrogas se debieron más que todo a falta de documentos para la viabilización de los diferentes municipios, faltaban documentos prediales, por eso se prorrogó tanto el contrato, incluso hubo 16 prórrogas para la obtención de los documentos, para viabilizar los diseños”.*⁸

Igualmente, el señor Andrés Mauricio Varón Ramírez, quien estuvo vinculado bajo la modalidad de prestación de servicios con la EDAT en el año 2021 refirió:

*“PREGUNTADO. Sabe usted por qué razón el contrato que fue pactado inicialmente a 6 meses, tuvo un número de prórrogas que lo llevó a 7 años. CONTESTÓ. Dentro de la revisión que yo hice, dejaron consignado en sus informes los anteriores supervisores, de que, durante el proceso de ejecución sí se presentaron unos inconvenientes de orden técnico, para definir unos temas puntuales de diseño, por lo cual este contrato tuvo prórrogas”.*⁹

⁸ Audiencia de pruebas del 28 de septiembre de 2023, minuto 00:14:40, contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2022-0145](#)

⁹ Audiencia de pruebas del 28 de septiembre de 2023, minuto 00:51:03, contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2022-0145](#)

Así las cosas, se evidencia que el 12 de marzo de 2020 se suscribió entre la EDAT S.A. E.S.P., Aquadatos S.A.S. y la interventoría del contrato No. 121 de 2013 acta de terminación, por medio de la cual se plasmaron las siguientes consideraciones:

“- Que el consultor dio cumplimiento a sus obligaciones contractuales en términos de entrega de productos a su cargo, recopilación de requisitos ambientales, legales, institucionales, prediales y documentales a cargo de la EDAT SA ESP o municipios, estructuración de proyectos de acuerdo con la resolución 1063 de 2016 para su viabilización ante el MVCT o Ventanilla Departamental y en los casos que fue viable respuesta a observaciones, ajuste y viabilización de proyectos como se describe a continuación:

Municipio	Productos entregados a cargo del consultor	Requisitos ambientales, legales, institucionales, prediales y documentales	Presentación ante ente viabilizador por parte de la EDAT SA ESP	Emisión de lista de chequeo	Respuesta a cargo de consultor a observaciones de lista de chequeo	Viabilización
Valle de San Juan	Diagnóstico Alternativas y diseños Formulación y estructuración del proyecto Plan de Gestión operacional	Entregados por el municipio	Sí, ante ventanilla MVCT y ventanilla Departamental	Sí	Sí	Sí, en construcción actualmente
Anzoátegui	Catastro de redes Catastro de usuarios Diagnóstico Alternativas y diseños Formulación y estructuración del proyecto	Entregados por el municipio	Sí, ante ventanilla Departamental	Sí	Sí	Sí, en construcción actualmente
Suárez	Catastro de redes Catastro de usuarios Diagnóstico Alternativas y diseños Formulación y estructuración del proyecto Plan de gestión operacional	Entregados por el municipio, pendiente documentación predial	Sí, ante ventanilla Departamental	Sí	Sí, 20-jun-19	Pendiente nueva radicación con las respuestas a lista de chequeo una vez el municipio entregue la documentación predial
Ortega	Catastro de redes Catastro de usuarios Diagnóstico Alternativas y diseños Formulación y estructuración del proyecto Plan de gestión operacional	Entregados por el municipio, pendiente documentación predial	No	No	No	El proyecto fue entregado por la EDAT SA ESP al municipio para el trámite de viabilización por parte de este mediante el mecanismo de viabilización que determine
Piedras	Catastro de usuarios	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Icononzo	Catastro de redes Catastro de usuarios Diagnóstico Alternativas y diseños	No, aunque es responsabilidad del municipio, se solicitó mediante derecho de petición (28-nov-19) la	No	No	No	No

	Formulación y estructuración del proyecto Plan de gestión operacional	entrega de esta documentación				
Natagaima	Catastro de usuarios	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Falan	Catastro de redes Catastro de usuarios Diagnóstico Alternativas y diseños Formulación y estructuración del proyecto Plan de gestión operacional	Entregados por el municipio, pendiente documentación predial	No	No	No	No
Herveo	Catastro de redes Catastro de usuarios Diagnóstico Alternativas	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
Ataco	Catastro de redes Catastro de usuarios Diagnóstico Alternativas y diseños Formulación y estructuración del proyecto Plan de gestión operacional	Entregados por el municipio, pendiente documentación predial	No	No	No	No
San Luis	Catastro de redes Catastro de usuarios Diagnóstico Alternativas y diseños Formulación y estructuración del proyecto Plan de gestión operacional	Entregados por el municipio, pendiente documentación predial	No	No	No	No

- Que pese a que para los municipios de Falan, Ataco, Ortega, San Luis e Icononzo la consultoría ya entregó la totalidad de los requisitos de carácter documental, técnico y financiero a su cargo, e inclusive realizó la gestión ante los municipios para obtener los documentos de carácter predial que también están a cargos de estos, y en consecuencia no se ha iniciado el trámite de viabilización de los proyectos ante la Ventanilla del MVCT o Ventanilla Departamental, solicitud que debe ser radicada por la entidad.

Que, en caso de requerirse ajustes y respuestas a las observaciones que puedan resultar de la revisión de los proyectos por los entes viabilizadores una vez estos hayan sido radicados, el consultor deberá en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario dar respuesta a los requerimientos que correspondan según la lista de chequeo que se llegare a emitir. Por ser actividades de corrección posterior a la terminación de la consultoría, la interventoría en compañía de la supervisión vigilará la ejecución de las observaciones en aras que se corrijan técnicamente. Es de aclarar, que dichas correcciones no generan costos adicionales al proyecto y que son por cuenta del consultor".¹⁰

¹⁰ Índice 00032, archivo 035, págs. 14-17 del expediente electrónico SAMAI

Así entonces, se advierte que con fundamento en lo dispuesto en el primer párrafo de dicha acta, Aquadatos estima que dio cumplimiento a la totalidad de los compromisos contractuales adquiridos y en ello basa sus pretensiones, no obstante lo cual y con apoyo en lo referido en el último párrafo, la accionada EDAT sostiene lo contrario, toda vez que no se llevó a cabo la viabilización de la totalidad de los proyectos por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a lo cual considera que se obligó expresamente el consultor, señalando incluso que de acuerdo con su análisis financiero y jurídico Aquadatos debe efectuarle devolución de dineros.

En consecuencia, debe establecerse si efectivamente al tenor lo estipulado contractualmente, la sociedad demandante se comprometió expresamente a obtener la viabilidad de los proyectos generados por causa de los productos realizados. En este punto se avizora que la EDAT S.A. sostiene que de acuerdo con lo pactado en el contrato 121 de 2013, cláusula sexta, literal X), el consultor se obligó a obtener la viabilidad de los proyectos y que acorde con la cláusula cuarta, se supeditó el pago de una parte del valor del contrato a la consecución de la viabilidad definitiva.

En este punto, resulta pertinente citar el contenido del clausulado anteriormente referido:

*“CLÁUSULA CUARTA: FORMA DE PAGO Y ANTICIPO: A) La EDAT S.A. E.S.P. OFICIAL, realizará los siguientes pagos al contratista: i) pagos parciales hasta de 80% del valor de contrato, cada uno de ellos, previa prueba del avance del 80% en la ejecución del contrato; ii) Pago del 10% del valor del contrato, a la entrega por el consultor de la copia de los productos contratados al contratante, previa radicación de los originales ante ventanilla única del MVCT para su viabilización, los cuales deberán contar con la aprobación de la interventoría; iii). **Pago del 10% del valor del contrato, a la liquidación del contrato y una vez se haya obtenido la viabilidad de los estudios y diseños de acuerdo a las definiciones que sobre conceptos de viabilidad tiene previstas la resolución 0379 de 2012**”.¹¹*

*“CLÁUSULA SEXTA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES. A) OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA: (...) OTRAS OBLIGACIONES A CARGO DEL CONSULTOR: (...) X) **El consultor se obliga para con la EDAT S.A. ESP OFICIAL a realizar las gestiones y trámites necesarios ante la ventanilla única del Ministerio (MVCVT) hasta obtener la viabilidad técnica de los proyectos**”.¹²*

Por lo tanto, se tiene acreditado que efectivamente de conformidad con lo previsto en el clausulado contractual, Aquadatos expresamente se obligó a realizar las gestiones necesarias ante el Ministerio de Vivienda “*hasta*” -y esta palabra resulta determinante-, obtener la viabilidad técnica de los proyectos; es decir, claramente está estipulado que el contratista se comprometía en este sentido, por lo que tiene razón la entidad accionada en poner de presente esta obligación.

¹¹Índice 00032, archivo 037, págs. 63-64 del expediente electrónico SAMAI

¹²Índice 00032, archivo 037, págs. 65-70 del expediente electrónico SAMAI

Del mismo modo, con fundamento en la cláusula cuarta, se evidencia que el 10% del pago del valor del contrato a la sociedad accionante, se supeditó a la obtención de la viabilidad definitiva de los estudios y diseños por parte del Ministerio.

En virtud de lo anterior, la EDAT S.A. E.S.P. tiene razón en cuanto afirma que Aquadatos se comprometió a obtener la viabilidad en mención, sin que ello constituya una imposición arbitraria de la entidad contratante, sino que esta exigencia hizo parte integral y fundamental del acuerdo contractual. Bajo este entendido, la sociedad actora se obligó a que su gestión llegaría hasta la obtención de la viabilidad técnica de los proyectos del objeto contractual, lo cual está establecido que no tuvo lugar en todos los municipios, razón por la cual resultó insuficiente la entrega de los productos a su cargo, dado que en algunos casos carecieron de la viabilización correspondiente por el Ministerio de Vivienda.

Ahora bien, se aprecia que esta exigencia estuvo prevista desde la etapa precontractual, pues al revisar los estudios previos, se observa que en el numeral 5.2.1. (Obligaciones del contratista), literal w) se estableció:

*“El consultor se obliga para con la EDAT S.A. ESP. OFICIAL, a realizar las gestiones y trámites necesarios ante la ventanilla única del Ministerio (MVCT), hasta obtener la viabilidad técnica de los proyectos”.*¹³

De igual modo, en el numeral 5.7. (identificación del contrato) se prescribió:

*“En el caso concreto, la naturaleza del objeto contractual y las obligaciones que de él se derivan, incluyen el componente de entrega de productos tales como planes y proyectos viabilizados ante la Subdirección de viabilización del MVDT, lo que nos da la certeza de la tipología del contrato”.*¹⁴

Asimismo, en el numeral 5.13 (forma de pago) de los aludidos estudios previos, se dijo:

*“Pago del 10% del valor del contrato, a la liquidación del contrato y una vez se haya obtenido la viabilidad de los estudios y diseños de acuerdo a las definiciones que sobre conceptos de viabilidad tiene previstas”.*¹⁵

Así pues, es un hecho establecido que previamente a la celebración del contrato se especificó que el consultor se obligaba a obtener la viabilidad de los proyectos que desarrollara como parte del objeto contractual, sin que dentro de la referida fase precontractual Aquadatos S.A.S. hubiese planteado algún tipo de inconformidad con respecto a esta exigencia. De lo anterior deviene que efectivamente la entidad accionante se comprometió en este sentido, sin que ello hubiese constituido una arbitrariedad achacable a la accionada, habiéndose presentado por Aquadatos la **“CARTA DE PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA”** señalando expresamente aceptar las condiciones y requisitos establecidos por la EDAT S.A. E.S.P.¹⁶

Una vez establecido lo anterior, resulta entonces pertinente determinar si efectivamente la accionante obtuvo la viabilización de los pluricitados proyectos

¹³ Índice 00003, archivo 008, pág. 93 del expediente electrónico SAMAI

¹⁴ Índice 00003, archivo 008, pág. 96 del expediente electrónico SAMAI

¹⁵ Índice 00003, archivo 008, pág. 99 del expediente electrónico SAMAI

¹⁶ Índice 00003, archivo 008, págs. 172-175 del expediente electrónico SAMAI

ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o si por el contrario no se contó con la aprobación de los mismos. Por lo tanto, teniendo en cuenta lo prescrito en el artículo 167 del Código General del Proceso, según el cual les corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen, le correspondería a Aquadatos demostrar la viabilización de los estudios y diseños en cuestión.

Es precisamente en este punto donde se presentan falencias, puesto que la parte actora no sólo no demostró haber dado cumplimiento íntegro a lo contractualmente estipulado, sino que aduce que el trámite de obtener la viabilización de los proyectos le compete a la EDAT, con lo cual se encontraría eximida de esta obligación; sin embargo, tal como se analizó en precedencia, y en atención al texto contractual, resulta manifiesto que esta obligación radicaba en cabeza del consultor.

Así las cosas, resulta un hecho manifiesto que dentro del material probatorio recaudado no consta un informe final de interventoría que acredite que los diseños y/o productos fueron viabilizados por el Ministerio de Vivienda ni que se hubiese contado con la aprobación definitiva por parte de la interventoría y/o supervisión del contrato; en este sentido, cabe indicar que si bien la radicación de los proyectos puede ser efectuada por la entidad accionada, ello no exime a la actora de la obligación contractualmente establecida con respecto a la obtención de la pluricitada viabilización.

En este orden de ideas, puede considerarse que Aquadatos S.A.S. adquirió una obligación de resultado y no de medio, toda vez que no sólo se pactó que se obligaba a la entrega de los productos, sino también a la viabilización de los mismos, siendo clara la minuta contractual al respecto.

Respecto a este asunto, el señor Andrés Mauricio Varón Ramírez, quien se desempeñó al servicio de la EDAT en el año 2021, -apoyando la supervisión del contrato- manifestó explícitamente:

“Una vez el contratista, ellos finalizaron como tal su consultoría, pues ellos durante su ejecución tuvieron que haber cumplido con unos requisitos mínimos, que establece tanto la norma técnica como la resolución expedida por el Ministerio en su momento, para la viabilidad de este tipo de proyectos, donde para obtener este tipo de viabilidades, pues se tiene que cumplir con unos requisitos tanto técnicos, legales, prediales, ambientales y de orden financiero, para que un proyecto se pueda materializar. Si el proyecto no cumple con estas condiciones, entonces digamos el Ministerio no procedía a dar las viabilidades técnicas como tal”.¹⁷

“... Se procedió a analizar los municipios que sí habían cumplido con ese 10% del numeral 2, pago del 10% del valor del contrato a la entrega por el consultor de la copia de los productos contratados al contratante, con radicación de los originales ante la ventanilla, los cuales deberán contar con la aprobación de la interventoría, entonces hasta este punto, viéndolo desde el punto de vista técnico, pues digamos, que esta claridad, los municipios, los productos como tal, no estaban cumpliendo con la aprobación final de los diseños, sin embargo, pues viendo que unos productos sí se pudieron sacar adelante, pues, se procedió a revisar... la que, se realizaron, la revisión de los pagos realizados a la fecha de la terminación en el año 2020 y se pudo establecer, estimar, que se

¹⁷ Audiencia de pruebas del 28 de septiembre de 2023, minuto 00:29:35, contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2022-0145](#)

*había pagado un total de 84.95% del total del contrato. Entonces eso era lo que había pagado, luego de la reducción que se hizo, doctora, puntual, de proyecto por proyecto, se pudo estimar y se pudo cuantificar con la metodología antes descrita, que el contratista sólo debió haber cobrado un 74.77%, teniendo en cuenta de que hubo varios proyectos, como Anzoátegui, Valle de San Juan, proyectos que se llevaron a un 100%, porque tuvieron la viabilidad técnica por parte del Ministerio, fueron proyectos que a la fecha de hoy pues ya fueron construidos, debido a que... cumplió con estos 2 proyectos. Sin embargo, los otros proyectos no cumplían con las condiciones establecidas en la forma de pago, referente a la aprobación y viabilidad de los estudios y diseños. Entonces digamos que teniendo en cuenta esta fuente taxativa de la forma de pago, se hizo todo un ejercicio de proyecto por proyecto, que quedó consignado como tal en el acta de liquidación, que se le envió al contratista (...) digamos, desde el punto de vista técnico”.*¹⁸

De lo anterior se colige entonces, que existe una discrepancia entre las partes con respecto al cumplimiento de los compromisos contractuales, pues mientras la accionante refiere haber desarrollado la totalidad de las responsabilidades adquiridas, la accionada inicialmente estimó que Aquadatos dio cumplimiento al 84.95% y con posterioridad efectuó un análisis técnico y financiero según el cual solamente había efectuado el 74.77% del contrato, por lo que incluso aduce que la actora debe devolverle \$216.387.679 por concepto de actividades no cumplidas y amortización de los anticipos entregados.

En este punto, cabe advertir que la aludida devolución solicitada por la accionada resulta totalmente improcedente, toda vez que la EDAT S.A. dentro de esta actuación procesal no formuló demanda de reconvencción alguna, razón por la cual no resulta factible el planteamiento de un nuevo litigio en el cual se discutan las pretensiones planteadas por la demandada con respecto a la demandante; es decir, si la EDAT consideraba que resultaba pertinente formular pretensiones frente a quien la demanda, a fin de que se tramitaran y decidieran en esta misma cuerda procesal, debió haberlo planteado oportunamente bajo una demanda de reconvencción, lo cual no tuvo lugar en estas diligencias.

Ahora bien, queda en pie el hecho cierto que independientemente del porcentaje de avance en la ejecución del contrato de consultoría No. 121 de 2013 aducido por la demandada, la parte actora no demostró que se hubiesen viabilizado la totalidad de los productos y/o diseños objeto de dicho negocio jurídico, vislumbrándose que únicamente lo fueron los correspondientes a los municipios de Valle de San Juan y Anzoátegui.

Bajo este mismo contexto, la ingeniera civil Diley Vanessa Barrero Olaya, quien laboró al servicio de la EDAT S.A. E.S.P. entre los años 2016 a 2020 y fungió como supervisora del contrato, señaló ante este despacho judicial:

“PREGUNTADO. Según lo que usted nos hace referencia, usted fue supervisora... por qué no se pagaba el 100% del contrato si ya se había cumplido técnicamente con el objeto del mismo, por qué no se hizo el pago del 100% sino un pago de porcentajes inferiores. CONTESTÓ. Precisamente porque faltaba culminar la estructuración, la viabilización... ante el ente viabilizador, sí se presentaron algunos, sí se radicaron algunos, pero no todos,

¹⁸ Audiencia de pruebas del 28 de septiembre de 2023, minuto 00:34:12, contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2022-0145](#)

no todos se radicaron, entonces no podíamos obviamente dar por finalizado ni pagar el 100% cuando pues no se habían hecho unas actividades”¹⁹

“PREGUNTADO. Revisada el acta de terminación suscrita por usted, puntalmente dice... donde se refleja productos entregados a cargo del consultor, quiere decir, que ¿el consultor cumplió con los productos que le correspondía entregar? CONTESTÓ. Con parte de los productos, sí señor. PREGUNTADO. Usted nos dice que el producto no se pudo viabilizar o no se pudieron viabilizar algunos de ellos en la ventanilla única o en el Ministerio, por falta de algunos elementos, por ejemplo, el componente predial. ¿A quién le correspondía entregar el componente predial? CONTESTÓ. Hacer toda la consecución, obviamente al Municipio, pero la gestión al consultor. PREGUNTADO. Pero por componente predial qué se entiende, compra de predios... de hecho, ¿tiene algún margen de maniobra el consultor? CONTESTÓ. Directamente está relacionado con el Municipio, porque son ellos los que tienen la competencia, cierto, pero pues quedó estipulado así en el contrato. PREGUNTADO. ... ¿Es el gestor el que radica una vez tiene con qué ese proyecto ante las ventanillas para la viabilización de los proyectos? CONTESTÓ. Sí señor, es el gestor el que radica”²⁰

En razón a lo anterior, se considera que de acuerdo a lo estipulado en el contrato No. 121 de 2013, Aquadatos se comprometió a obtener la viabilización por parte del Ministerio de Vivienda de la totalidad de los productos y/o diseños objeto de dicho pacto, lo cual no fue llevado a cabo, pues si bien es cierto ello fue influido por las dificultades en obtener la información predial de los Municipios y por el cambio normativo que tuvo lugar al derogarse la resolución 1063 de 2016, -que establecía los requisitos de presentación, viabilización y aprobación de los proyectos en mención-,²¹ es claro que permaneció incólume el hecho esencial que deriva de la no viabilización de los proyectos en mención.

Por lo anterior, y al no estar demostrado el cumplimiento total del contrato de consultoría por parte de la entidad demandante, se negarán las pretensiones de la demanda.

9. RECAPITULACIÓN

El Despacho negará las pretensiones de la demanda, comoquiera que no se probó que la entidad demandante hubiera dado cumplimiento a la totalidad de las obligaciones contractuales pactadas, al no obtenerse la viabilización de los proyectos y/o diseños objeto del contrato de consultoría No. 121 de 2013, a lo cual se obligó expresamente al tenor de lo estipulado en la cláusula sexta, literal X) del mentado acuerdo contractual.

10. COSTAS

El artículo 188 del C.P.A.C.A. modificado por la Ley 2080 de 2021, señala, que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil; pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código

¹⁹ Audiencia de pruebas del 28 de septiembre de 2023, minuto 01:22:45, contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2022-0145](#)

²⁰ Audiencia de pruebas del 28 de septiembre de 2023, minuto 01:25:00, contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2022-0145](#)

²¹ Audiencia de pruebas del 28 de septiembre de 2023, minuto 00:53:40, contenida en el enlace [Audiencia de pruebas. Exp. 2022-0145](#)

General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso, se observa que las pretensiones fueron despachadas desfavorablemente, razón por la cual, de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandante, **en la suma equivalente al 4% de lo solicitado en la demanda.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

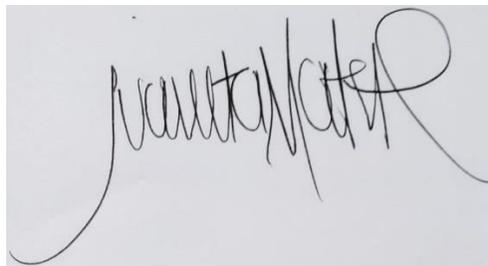
PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija como agencias en derecho el 4% de lo solicitado en la demanda.

TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo señalan los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A. modificado por la ley 2080 de 2021.

CUARTO: Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**