

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO – Fondo de Adaptación – Decreto 4819 de 2010 - Contrato de derecho privado de la administración – Ley 1753 de 2015 artículo 155 – Contratos regidos por el derecho privado - Decreto 1068 de 2015 artículo 2.13.1.1 – Contratos para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres – Aplicación del derecho privado – Facultad de incluir las cláusulas excepcionales contempladas en la Ley 80 de 1993 artículos 14 a 18 – Ley 1150 de 2007**

[...] el Decreto 4819 de 2010 creó el Fondo Adaptación como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y definió su objeto “la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de ‘La Niña’”. El artículo 7 de la norma en comento dispuso que “Los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, cualquiera sea su índole o cuantía, se regirán por el derecho privado y estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007”. No obstante, la Corte Constitucional, en sentencia C-251 de 2011, declaró la exequibilidad condicionada de la mencionada disposición, “bajo el entendido que el régimen contractual allí previsto tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014, inclusive”.

Posteriormente, la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, estableció en su artículo 155 que: “Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se regirán por el derecho privado”. Por su parte, el artículo 2.13.1.1 del Decreto 1068 de 2015 señaló: “Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a su cargo, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de estas actividades, se regirán por el derecho privado, estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 2007. Los demás contratos estarán sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y las normas que los modifiquen o adicionen”.

[...][...] La Sala advierte que el negocio jurídico en cuestión, celebrado para la vigilancia de las obras que recayeron sobre la infraestructura afectada por el fenómeno de La Niña ocurrido entre 2010 y 2011, estuvo gobernado por el derecho privado. Por ende, los instrumentos expedidos por la contratante en ese marco no tienen la connotación de actos administrativos, incluidos los proferidos en los procedimientos sancionatorios que promueve la entidad contratante, como las resoluciones n° 303 y 344 de 2019, por medio de las cuales el Fondo declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones de la interventoría, por la no realización de “batimetrías de seguimiento y control en los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016; y febrero y marzo de 2017.

## **SENTENCIA DE UNIFICACIÓN – Interpretación de las modificaciones del contrato – Deber del juez de determinar la intención de las partes – Silencio no constituye necesariamente en renuncia a la posibilidad de formular reclamaciones**

La regla establecida en la providencia [...] se explicó que no solo el contrato inicialmente celebrado entre la entidad y el contratista, sino también los acuerdos posteriores, son expresión genuina de la libertad contractual y de la autonomía negocial para regular aspectos de la ejecución del pacto, para facilitar su cumplimiento, precisar el objeto, ampliar el plazo, desistir de ciertas reclamaciones o adoptar decisiones transaccionales. Esos acuerdos, entonces, “también son, como el contrato, objeto de la interpretación a cargo del juez. No hay una voluntad preponderante por la primacía temporal. El juez debe determinar la intención de las partes, no solo en lo acordado inicialmente en el contrato, sino en los acuerdos posteriores, pues esos acuerdos son fundamentales para determinar si la ejecución del objeto se ajustó a lo pactado. El juez no solo debe tener en cuenta lo dispuesto en el contrato, sino en sus modificaciones, adiciones u otros íes posteriores y no puede limitarse a constatar su ejecución, sin antes desentrañar lo acordado en las distintas manifestaciones de la voluntad de las partes”.

Por ello, el juez debe encargarse, en cada caso, de determinar el alcance del pacto, de acuerdo con la intención de las partes, sin que el silencio de una de ellas en acuerdos modificatorios, contratos adicionales u otros íes constituya necesariamente una renuncia automática e inmediata a la posibilidad de formular reclamaciones, pues “el silencio no puede ser interpretado por el juez del contrato como una declaración dispositiva”.

## **RENUNCIA EXPRESA A RECLAMACIONES – Manifestaciones de la autonomía de la voluntad – Vinculante – Buena fe – Código Civil artículo 15**

[L]a jurisprudencia de la Sección Tercera ha sostenido, de manera pacífica, que las renunciaciones expresas -cuando son en concreto- a las reclamaciones elevadas en el marco de un contrato estatal, por las extensiones del plazo y la afectación económica que ello pudiera desencadenar, constituyen manifestaciones de la autonomía de la voluntad y, por tal virtud, resultan vinculantes y obligatorias.

Esa premisa, que se afina en los principios de la buena fe y rectitud contractual, encuentra su fundamento en el artículo 15 del Código Civil. [...] De las circunstancias anotadas emana la fuerza vinculante de la renuncia expresa a las reclamaciones o reconocimientos pecuniarios derivados de la extensión del plazo, en las que se traslada al particular la carga de asumir las consecuencias económicas que eventualmente se habrían de presentar durante ese período.

[...] a la luz de los lineamientos normativos y la regla jurisprudencial explicada previamente, la Sala concluye que AIDCON aceptó, de forma expresa, que las suspensiones al plazo de ejecución, acordadas con su contraparte, no causarían derecho a reconocimiento económico alguno.

Adicionalmente, el contratista no cuestionó en su demanda la validez de tales estipulaciones, ni invocó que la suscripción de los dispositivos contractuales a los que atribuyó el incumplimiento o el desequilibrio hubiera estado mediada por vicios del

consentimiento que erosionaran su legalidad y pusieran en tela de juicio el carácter vinculante y obligatorio de lo que allí se consignó.

**ACTOS CONTRACTUALES – Actos que declaran incumplimiento – Ley 1437 de 2011 artículo 162 numeral 4 – Ausencia de argumentación contra el contenido de los actos contractuales – Argumentos deben definirse en demanda**

[...] las resoluciones 303 y 344 de 2019, por medio de las cuales el Fondo declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones de la interventoría, no revisten la naturaleza de actos administrativos, de manera que su cuestionamiento en sede judicial exige al demandante justificar en qué medida tales instrumentos quebrantan el marco obligacional del acuerdo de voluntades celebrado -y, por vía de ello, el ordenamiento que lo regula-, verbigracia, constituyendo un incumplimiento al débito negocial o haciendo excesivamente onerosa su ejecución.

Ahora, en los términos del artículo 162-4 de la Ley 1437 de 2011, toda demanda que se promueva en esta jurisdicción debe contener “los fundamentos de derecho de las pretensiones”.

En ese contexto, se aprecia que AIDCON, de un lado, pretendió que se declarara la “nulidad” de las resoluciones de incumplimiento, como si de actos administrativos se tratase; y, del otro, no efectuó cuestionamiento alguno al contenido de dichos actos jurídicos, no expresó los motivos por los cuales solicita su “invalidación”, ni indicó qué disposiciones -legales o convencionales- fueron desconocidas y por qué lo fueron; esa misma omisión se observa en el resto de los apartados de la demanda.

Adicionalmente, en el cuerpo del recurso, el extremo apelante también afirmó que “en el escrito de contestación a las excepciones propuestas por el Fondo de Adaptación, las cuales tienen fecha de 30 de abril de 2021 se manifestó en su acápite segundo, que las resoluciones 0344 y 0303 de 2019 padecen de falsa motivación por lo siguiente”. Al respecto, conforme las disposiciones traídas a colación en precedencia, era en el escrito inicial y no en el traslado de las excepciones formuladas por la demandada, que debían señalarse y sustentarse, con toda claridad, los cargos que soportaban la pretensión anulatoria de los instrumentos bajo estudio.

En el sub-lite, el deber procesal que le asistía al extremo censor no fue atendido, lo que derrota el tercer cargo de la apelación y conduce a concluir que el problema jurídico que le corresponde debe ser respondido negativamente, pues el a quo acertó al abstenerse de juzgar los actos sancionatorios demandados - aun cuando las razones empleadas para el efecto se soportaran en su concepción de que las resoluciones en comento comportaban actos administrativos-.

**IMPROCEDENCIA DE LA LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO – Contrato de interventoría – Liquidación judicial del contrato – Principio de imparcialidad**

[L]a Sala da respuesta negativa el cuarto problema jurídico propuesto al inicio de estas consideraciones, puesto que no están dadas las condiciones para concluir que la otra causa judicial -o lo decidido en ella incide en el sub examine; que, en razón de ello, el tribunal debiera decidir de forma diferente la pretensión de liquidación del contrato; ni que el hecho de que la misma Sala hubiese conocido de uno y otro proceso lesione el

principio de imparcialidad. En esa medida, el último punto de la alzada resulta - igualmente impróspero.

[...] No están dados los presupuestos para concluir que el proceso 08001233300020200061900 -o lo decidido en él- incide en el sub examine, que el tribunal debiera decidir de forma diferente la pretensión de liquidación del contrato o que el hecho de que la misma Sala hubiese conocido de uno y otro proceso lesione el principio de imparcialidad.



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

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D. C., tres (3) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación:** 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
**Demandante:** Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
**Demandado:** Fondo Adaptación  
**Referencia:** Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

*Temas: RENUNCIA A RECONOCIMIENTOS ECONÓMICOS- No puede ser desconocida por las partes / SALVEDADES EN INSTRUMENTOS CONTRACTUALES – Reiteración de jurisprudencia / ACTOS CONTRACTUALES NO ADMINISTRATIVOS – Impone a quien pretende separarse de ellos enrostrar y demostrar el incumplimiento contractual de quien los profirió.*

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 16 de mayo de 2025 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las pretensiones de la demanda.

**SÍNTESIS DEL CASO**

2. Entre el Fondo Adaptación<sup>1</sup> y la sociedad Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.<sup>2</sup> se celebró el contrato n° 135 de 2016 cuyo objeto consistió en la interventoría integral a la construcción de las obras de protección de orilla de la margen derecha del Canal del Dique, a la altura del municipio de Santa Lucía - Atlántico. La demandante persigue que se anulen los actos expedidos por el Fondo en los que determinó el incumplimiento del acuerdo de voluntades, que se declare que la contratante incumplió, a su vez, el contrato y causó el desequilibrio de la ecuación negocial, que se efectúe la liquidación del contrato reconociendo mayores costos de permanencia y perjuicios causados por el desconocimiento del deber de planeación y por aquel desbalance, con los correspondientes intereses moratorios.

**ANTECEDENTES**

**La demanda**

3. El 5 de diciembre de 2019<sup>3</sup>, AIDCON promovió demanda de controversias contractuales contra el Fondo, elevando las siguientes pretensiones, que se transcriben con sus propios énfasis y posibles errores:

**“PRIMERO.** Se liquide el contrato N° 135 de 2016, celebrado entre FONDO ADAPTACIÓN y AIDCON LTDA, reconociendo los mayores costos de permanencia en obra, así como los perjuicios causados por el desconocimiento del deber de planeación y el rompimiento de la ecuación financiera causada.

**SEGUNDO.** Se declare responsable al FONDO ADAPTACIÓN, por el incumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato No. 135 DE 2016, celebrado entre FONDO ADAPTACIÓN y AIDCON LTDA

<sup>1</sup> En adelante, también, el Fondo, la contratante o la demandada.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, igualmente, AIDCON, la contratista o la demandante.

<sup>3</sup> Archivo “3ED\_001DemandaAnexos” del expediente digital, Índice 002 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

**TERCERO.** Se declare responsable al FONDO ADAPTACIÓN, por el desequilibrio económico causado en virtud de su incumplimiento de las obligaciones contractuales en el contrato No. 135 de 2016.

**CUARTO.** Se tasen los valores de los ítems no previstos y realizados por AIDCON LTDA, conforme se demuestre en este proceso.

**QUINTO.** Se declare que FONDO DE ADAPTACIÓN es responsable por el daño antijurídico ocasionado al contratista AIDCON LTDA, por el incumplimiento del deber de planeación en el contrato de obra No. 135 de 2015.

**SEXTO.** Se declare la nulidad de las Resoluciones No 0344 de 21 de junio de 2019 y de la No 0303 de 30 de mayo de 2019, proferidas por FONDO ADAPTACIÓN, en las cuales se declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones contenidas en el contrato No135 de 2016.

**SÉPTIMO.** Se condene al FONDO DE ADAPTACIÓN a pagar a AIDCON LTDA el valor de DOS MIL CINCO MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UNO CON TREINTA Y DOS CENTAVOS (\$2.005.450.831,32), por el desequilibrio económico generado al contratista en la ejecución del contrato.

**OCTAVO.** Que se declare que todas las sumas reconocidas, causarán intereses moratorios desde el momento de su reconocimiento hasta el momento de su pago total. Para efectos de lo anterior, se imputará cualquier pago en la forma prevista en el Código Civil.

**NOVENO:** Se condene a la entidad demandada a las costas y agencias en derecho.”.

4. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes:
5. El Fondo remitió invitación a AIDCON para llevar a cabo la contratación de la interventoría integral a la construcción de las obras de protección de la orilla de la margen derecha del canal del dique, en el municipio de Santa Lucía, departamento del Atlántico. En el marco de dicho trámite, AIDCON presentó propuesta técnica y económica, la cual fue aceptada por la demandada.
6. El 5 de julio de 2016 se celebró el contrato de interventoría n° 135, con el objeto ya descrito. El presupuesto oficial del negocio ascendió a \$1.712'844.072 y el acta de inicio fue suscrita el 18 de julio siguiente<sup>4</sup>.
7. En comunicación del 22 de julio de 2016, el contratista de obra puso en conocimiento de la interventoría que la zona en la que se desarrollaban los trabajos presentaba una socavación superior a la prevista en el proyecto, lo que exigía recuperar y conformar el talud con una cantidad superior a la establecida inicialmente lo cual, a su vez, fue informado por AIDCON a la contratante, solicitando que le entregara los insumos necesarios (estudios de suelos y memorias de cálculo) para la revisión y ajuste de los diseños.
8. El 25 de julio siguiente, la interventoría indicó al contratista de obra que, revisada la batimetría realizada en el tramo de la zona crítica, ubicada frente al municipio de Santa Lucía, se constató que, efectivamente, existía una diferencia entre los estudios entregados por el Fondo Adaptación y la realidad del sitio de obra, por lo que le solicitó la realización de una batimetría en la totalidad del área a intervenir.

<sup>4</sup> En la narración fáctica de la demanda no se especificó el plazo de duración del contrato.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

9. Mediante documento 2016-DIQUE-015, el contratista de obra no aceptó los diseños entregados por la entidad contratante, refiriendo que los mismos estaban incompletos, no eran adecuados y no aseguraban la durabilidad de la obra en el largo plazo.
10. En múltiples reuniones celebradas entre contratante, contratista de obra y AIDCON, ésta planteó al Fondo la revisión de *“las condiciones y desempeño del colchacreto, teniendo en cuenta la estabilidad del talud en la obra”*. A pesar de la insistencia del contratista y la interventoría, el Fondo se negó a cambiar los diseños.
11. El 30 de diciembre de 2016 se firmó el acta de suspensión n° 1 al contrato de obra, por un término de 20 días, por inconvenientes relacionados con inconformidades de la comunidad del municipio de Santa Lucía, la titularización de predios y el incremento del nivel del agua en el Canal del Dique.
12. El 28 de abril de 2017 se suscribió el acta de suspensión n° 2 al contrato de interventoría, por un período de 60 días, por razón de la suspensión del contrato de obra *“debido al aumento del nivel de la lámina del canal del dique en el municipio de Santa Lucía”*. Esa suspensión fue ampliada en 5 ocasiones<sup>5</sup>.
13. El 12 de junio siguiente, AIDCON presentó las facturas correspondientes a las actas parciales 5, 6, 7 y 8, las cuales, a la fecha de presentación de la demanda, no habían sido pagadas por la demandada.
14. El 24 de julio siguiente, la demandante entregó a la contratante las batimetrías por ella realizadas al canal, las cuales demostraron, en definitiva, que los diseños propuestos por el Fondo no eran adecuados para la correcta culminación de la obra, *“dado que se ha generado y se pueden observar socavaciones por debajo de los big-bag, generando una falla en el colchacreto”*.
15. El 14 de diciembre de 2017, el supervisor del contrato de interventoría informó sobre un posible incumplimiento parcial, relacionado con las actas 5, 6, 7 y 8. Al cabo del procedimiento respectivo, el Fondo declaró el incumplimiento y cuantificó los perjuicios en \$203'655.215.
16. A raíz de las labores de topografía y batimetría permanentemente realizadas por la interventoría, la obra costó \$2.380'000.000 menos de lo inicialmente presupuestado, lo que indica que los controles implementados a lo ejecutado fueron eficientes.
17. Como fundamentos de derecho, la demandante sostuvo que: (i) las suspensiones de la obra generaron una mayor permanencia para la interventoría y, con ello, desequilibraron la ecuación financiera del negocio debatido; (ii) idéntica consecuencia se predica del hecho de que la demandada no efectuara los pagos de las actas parciales; (iii) esa circunstancia, también, supuso un escenario de incumplimiento por parte de la contratante a su débito negocial, el cual, en los términos del EGCAP, genera la obligación de indemnizar al contratista interventor por los perjuicios causados; (iv) el principio de planeación

<sup>5</sup> Prolongándose hasta el 14 de febrero de 2018.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

fue desconocido por la demandada, pues los diseños entregados para la ejecución del proyecto no eran técnicamente aptos; y (v) la interventoría fue fiel en el cumplimiento de sus obligaciones.

### **La contestación de la demanda**

18. Dentro del término correspondiente, el Fondo dio respuesta, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones y proponiendo las excepciones previas<sup>6</sup> de *“pleito pendiente”* e *“inepta demanda por no cumplir con las cargas procesales”*, y como medios exceptivos de fondo, los que denominó *“contrato no cumplido”*, *“culpa exclusiva del demandante”*, *“inexistencia de desequilibrio económico”*, *“violación del principio de la buena fe contractual y de la teoría del acto propio que de ella se deriva por parte del demandante”*, *“cobro de lo no debido y/o rechazo de la pretensión de incumplimiento del contrato imputable al FA”*, *“inexistencia de responsabilidad imputable al Fondo Adaptación, en tanto la entidad cumplió lo pactado en el contratos (sic) objeto de este medio de control”* y la genérica<sup>7</sup>.

19. En sustento de lo anterior, afirmó que: (i) con anterioridad a la presente controversia, el Fondo promovió proceso de controversias contractuales para obtener la liquidación del contrato de interventoría, el cual tiene el mismo objeto, causa y partes, lo que exige al juez la adopción de las medidas necesarias para evitar decisiones contradictorias; (ii) la demandante no invocó causales específicas de nulidad de los actos administrativos cuestionados en su libelo introductorio; (iii) AIDCON no puede enrostrar al Fondo el incumplimiento del negocio cuando ella misma se encuentra en mora con su propio débito; (iii) las observaciones efectuadas a las actas parciales presentadas, no fueron subsanadas por la interventoría, lo que impidió efectuar el pago correspondiente; (iv) el desequilibrio económico reclamado no se encuentra demostrado; (v) el contratista, con su demanda, actuó en contra de sus actos propios y desconoció el principio de la buena fe negocial; (vi) AIDCON no plasmó salvedades en las actas de suspensión y ampliación del plazo contractual, lo que le impide reclamar mayores permanencias; y (vii) el Fondo honró en todo momento sus obligaciones contractuales.

### **Sentencia de primera instancia**

20. El Tribunal Administrativo del Atlántico, en sentencia del 16 de mayo de 2025, negó las súplicas de la demanda<sup>8</sup>. Para sustentar su decisión, señaló que: (i) en las actas que dispusieron la suspensión del contrato de interventoría se estipuló, expresamente, que dicha incidencia no generaría reconocimiento económico alguno para el contratista, lo que constituye una manifestación de la libertad negocial, vinculante y obligatoria para las partes y para el juez del contrato; (ii) así, en tanto el fundamento del incumplimiento y el desequilibrio reclamados

<sup>6</sup> En providencia del 4 de mayo de 2022, el *a quo* declaró no probadas las excepciones previas formuladas, señalando que: (i) la de inepta demanda ataca un aspecto de fondo de la *litis*, que debe ser decidido en la sentencia de mérito; y (ii) el otro proceso judicial respecto del cual se pretende predicar la existencia de un pleito pendiente, no reviste identidad de causa *“porque las pretensiones tienen unas finalidades distintas”* (Archivo “19ED\_018ResolverExcepcion” del expediente digital, índice 002 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia).

<sup>7</sup> Archivo “11ED\_010ContestacionDeman” del expediente digital, índice 002 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia

<sup>8</sup> Archivo “26ED\_26SentencialncContra”, *ibidem*.





Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

radicó, justamente, en las suspensiones indicadas, no resulta procedente acceder a la indemnización deprecada; (iii) en todo caso, la accionante no satisfizo la carga que le asistía de demostrar los gastos que esas suspensiones le provocaron, ni el desbalance contractual afirmado; (iv) la demanda no indicó ni sustentó cuáles vicios aquejan a los actos cuya nulidad se pretende, lo que impide adentrarse en el estudio de legalidad correspondiente; y (v) los instrumentos probatorios aportados por AIDCON son insuficientes para proceder con la liquidación del negocio solicitada. Por su parte, estimó improcedente la condena en costas por falta de demostración.

### **Recurso de apelación**

21. La demandante interpuso recurso de alzada<sup>9</sup>, bajo la siguiente argumentación:

(i) las estipulaciones sobre la renuncia a reconocimientos económicos derivados de las suspensiones al contrato de interventoría son ineficaces de pleno derecho, en los términos del artículo 24.5 de la Ley 80 de 1993, pues son abiertamente contrarias al ordenamiento jurídico y el orden público, en tanto desconocen el principio de transparencia; (ii) los perjuicios derivados de las suspensiones contractuales se acreditan con el hecho, admitido por el tribunal, de que el contrato estuvo suspendido por espacio de 319 días calendario, lo que supone la causación de una mayor permanencia y permite su estimación en \$1.712'844.072; (iii) el artículo 193 del CPACA posibilita la condena en abstracto<sup>10</sup>; (iv) los motivos por los que se solicita la nulidad de los actos que sancionaron al contratista por incumplimiento parcial sí fueron expresados en la demanda y desarrollados en el escrito de pronunciamiento a las excepciones propuestas por la parte accionada<sup>11</sup>; y (v) a pesar de que existe otro proceso judicial, promovido por el Fondo contra AIDCON para obtener la liquidación del mismo contrato que aquí se debate, le resulta extraño que el *a quo* encontrara suficientes los elementos de juicio aportados en el proceso promovido por el Fondo contra AIDCON para acceder a dicha pretensión, pero no concluyera lo propio en el *sub lite*, circunstancia que puede comprometer la imparcialidad de la decisión aquí cuestionada, máxime si se considera que entre este y aquél trámite judicial se presenta identidad de partes, objeto y causa.

### **Trámite relevante en segunda instancia**

22. El recurso fue admitido mediante auto del 9 de septiembre de 2025<sup>12</sup>. Durante el término de su ejecutoria, la entidad demandada solicitó desestimar el recurso de apelación, señalando que: (i) lo consignado en los instrumentos contractuales obedece al querer de las partes en ejercicio de su libertad negocial, (ii) no se especificó causal alguna de nulidad de los actos administrativos demandados, (iii) el negocio debatido se rigió por el derecho privado, (iv) no es factible invocar la figura del desequilibrio económico del EGCAP y, (v) en todo caso, su causación no fue demostrada<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Archivo "28ED\_28RecursoApelacion", *ibidem*.

<sup>10</sup> Este punto no fue desarrollado en el recurso y, al efecto, el extremo censor se limitó a transcribir la disposición en cita y un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación (3699 del 26 de septiembre de 1990), sin exposición argumental alguna.

<sup>11</sup> Insisiercoa como motivos concretos de censura a los actos administrativos sancionatorios demandados, se desarrolla al resolver este cargo de la apelación.

<sup>12</sup> Índice 004 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

<sup>13</sup> Índice 011 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

23. El Ministerio Público solicitó confirmar el fallo impugnado, por la renuncia expresa del demandante a reclamaciones económicas producto de las suspensiones contractuales, la ineptitud de la pretensión anulatoria de los actos demandados y la ausencia de prueba del desequilibrio deprecado<sup>14</sup>.

24. La parte demandante guardó silencio.

### CONSIDERACIONES

25. La Sala no advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, de manera que, evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales (jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva y verificados los requisitos de la demanda en forma), procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.

26. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) el régimen jurídico aplicable al contrato debatido; (ii) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver el litigio; (iii) la solución al caso concreto; y (iv) la condena en costas.

#### ***El régimen jurídico del contrato n° 135 de 2016 y naturaleza de los actos cuestionados***

27. Antes de descender al objeto de la *litis* en esta instancia y la solución que corresponde a los cargos de la alzada, es necesario precisar el régimen jurídico que gobernó el acuerdo de voluntades en cuestión, en aras de determinar si se encontraba sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública<sup>15</sup> y, con ello establecer, particularmente: (i) la naturaleza de las resoluciones que declararon el incumplimiento parcial del contrato; y (ii) si, para su cuestionamiento en sede judicial, debían atenderse los postulados de la Ley 1437 de 2011 para la anulación de actos administrativos o para la disputa frente a meros actos contractuales.

28. Con ese propósito, se tiene entonces que el Decreto 4819 de 2010 creó el Fondo Adaptación como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y definió su objeto *“la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de ‘La Niña’*”. El artículo 7 de la norma en comento dispuso que *“Los contratos que celebre el Fondo para el cumplimiento de su objeto, cualquiera sea su índole o cuantía, se regirán por el derecho privado y estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, dando aplicación a los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007”*. No obstante, la Corte Constitucional, en sentencia C-251 de 2011, declaró la exequibilidad condicionada de la mencionada disposición, *“bajo el entendido que el régimen contractual allí previsto tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014, inclusive”*.

<sup>14</sup> Índice 012 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

<sup>15</sup> En adelante, también, EGCAP.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

29. Posteriormente, la Ley 1753 de 2015, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, estableció en su artículo 155 que: *“Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para ejecutar los recursos destinados al programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal ante desastres y riesgos climáticos, se registrarán por el derecho privado”*. Por su parte, el artículo 2.13.1.1 del Decreto 1068 de 2015 señaló:

*“Los contratos que celebre el Fondo Adaptación para la construcción y reconstrucción necesarios para la superación de los efectos derivados de la ocurrencia de desastres naturales a su cargo, y en general todos aquellos necesarios para la ejecución de estas actividades, se registrarán por el derecho privado, estarán sujetos a las disposiciones contenidas en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, sin perjuicio de la facultad de incluir las cláusulas excepcionales a que se refieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y de aplicar lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 2007.*

*Los demás contratos estarán sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y las normas que los modifiquen o adicionen”.*

30. El contrato n° 135 de 2016, celebrado entre el Fondo y AIDCON el 5 de julio de 2016, tuvo por objeto *“ejercer la interventoría integral a la construcción de las obras de protección de orilla de la margen derecha del Canal del Dique en el municipio de Santa Lucía en el departamento del Atlántico, en el área de influencia del Canal del Dique”*.

31. Conforme a la descripción de la necesidad plasmada en los *“TÉRMINOS Y CONDICIONES”* del negocio, *“[e]l fenómeno de La Niña 2010-2011 evidenció la vulnerabilidad de algunos municipios, incluyendo algunos que sin estar ubicados directamente sobre las riberas del Canal del Dique, fueron afectados por inundaciones generadas por el desvío de las aguas provenientes de la rotura entre Calamar y Santa Lucía hacia el embalse del Guájaro, y desde éste hacia las ciénagas ubicadas en la margen derecha del canal”*. Asimismo, se refirió que *“[l]as obras a contratar en el presente proceso de selección para evitar la erosión de orilla en el municipio de Santa Lucía, Atlántico, se enmarcan dentro de las Acciones del componente de navegación del Plan de manejo hidrosedimentológico y ambiental del Sistema Canal del Dique, contratado por el FONDO ADAPTACIÓN con el CONSORCIO DIQUE (Contrato 134-2013), con fecha de inicio 12 de agosto de 2013”*.

32. En ese orden de ideas, la Sala advierte que el negocio jurídico en cuestión, celebrado para la vigilancia de las obras que recayeron sobre la infraestructura afectada por el fenómeno de La Niña ocurrido entre 2010 y 2011, estuvo gobernado por el derecho privado. Por ende, los instrumentos expedidos por la contratante en ese marco no tienen la connotación de actos administrativos, incluidos los proferidos en los procedimientos sancionatorios que promueve la entidad contratante, como las resoluciones n° 303 y 344 de 2019, por medio de las cuales el Fondo declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones de la interventoría<sup>16</sup>, por la no realización de *“batimetrías de seguimiento y control en*

<sup>16</sup> El primero de tales actos, además de pronunciar el incumplimiento, declaró el siniestro, cuantificó el monto del perjuicio y ordenó al garante realizar el pago con fundamento en el amparo correspondiente. Sin embargo,



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016; y febrero y marzo de 2017”<sup>17</sup>.

### ***El objeto de la alzada y los problemas jurídicos para resolver la controversia***

33. La Sala ha establecido<sup>18</sup> que el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente, están llamados a excluirse del debate en la instancia superior<sup>19</sup>.
34. En adición a lo anterior, son inadmisibles las modificaciones a la *causa petendi* mediante el recurso de apelación, en virtud del derecho fundamental al debido proceso y el principio de congruencia, que imponen fallar de forma coherente con los hechos y las pretensiones formulados en la demanda, y con las excepciones planteadas en la contestación, con lo que se busca *“impedir que se sorprenda a las partes con decisiones que recaigan sobre aspectos que no fueron objeto de debate en el curso del proceso, salvo los que, de conformidad con la ley, deban ser resueltos de oficio”*<sup>20</sup>.
35. En este punto, es preciso recordar que el proceso de la referencia fue promovido por AIDCON para que: (i) se anulen los actos expedidos por el Fondo en los que determinó el incumplimiento del contrato n° 135 de 2016, (ii) se declare que la contratante incumplió ese acuerdo de voluntades y causó el desequilibrio de la ecuación negocial, (iii) se efectúe la liquidación del negocio; y (iv) se condene al pago de los perjuicios derivados de aquél desbalance, con los correspondientes intereses moratorios.
36. En el recurso de alzada, por su parte, además de insistir en los tópicos relacionados con la nulidad de los actos sancionatorios contractuales *-afirmando que los vicios correspondientes sí fueron invocados-*, los perjuicios asociados al supuesto desequilibrio económico del negocio *-aludiendo a la ineficacia de pleno derecho de las renunciaciones económicas pactadas y reiterando la mayor permanencia en obra-* y la procedencia de la liquidación judicial del contrato *-refiriéndose a lo decidido en otro proceso judicial-*, hizo una alusión genérica al instituto de la condena en abstracto. Sobre este último aspecto, además de que

el segundo de aquellos instrumentos revocó lo concerniente a la declaratoria del siniestro y la cuantificación, manteniendo el incumplimiento.

<sup>17</sup> Carpeta “PruebasContestaciónDemanda”, archivos “30. Resolución de incumplimiento 0303 de 30 de mayo de 2019” y “30. Resolución de incumplimiento 0344 decide recursos”; índice 002 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Ver, igualmente, Corte Constitucional, sentencia SU-061 de 2018.

<sup>19</sup> Es necesario precisar, en todo caso, que dicha regla general no es absoluta, pues debe ser entendida sin perjuicio de las excepciones que se derivan, por ejemplo (i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; (ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o (iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título ilustrativo, aquellos presupuestos procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, pese a que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada.

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencias del 24 de septiembre de 2020, exp. 44707, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez; y del 12 de julio de 2024, exp. 70692, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.





Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

no satisface la carga argumentativa necesaria para ser considerado como un ataque contra el fallo impugnado<sup>21</sup> (el extremo censor se limitó a transcribir el artículo 193 del CPACA y parte de un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, sin efectuar razonamiento alguno), no guarda relación con la *litis*<sup>22</sup> y, en consecuencia, no puede ser abordado en esta instancia.

37. Bajo ese orden de ideas, la Sala dirimirá el objeto de la controversia en esta instancia mediante la solución a los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿el tribunal se equivocó al afirmar que las renunciaciones económicas estipuladas en las actas de suspensión del contrato debatido impedían al contratista reclamar el pago de perjuicios asociados al incumplimiento o desequilibrio?; si la respuesta al anterior interrogante es afirmativa, (ii) ¿el *a quo* erró al concluir que los perjuicios derivados de las suspensiones no se encontraban acreditados?; (iii) ¿el juzgador de primera instancia desacertó al no pronunciarse sobre la legalidad de las resoluciones n° 303 y 334 de 2019, afirmando que la demandante no esgrimió cargos en su contra?; y (iv) ¿la corporación judicial de primer grado transgredió el principio de imparcialidad al abstenerse de acceder a la pretensión de liquidación en el *sub lite*, contrario a lo decidido en el proceso judicial radicado bajo el número 08001233300020200061900, promovido por el Fondo contra AIDCON para obtener la liquidación del mismo contrato que aquí se discute?

### **Decisión del cargo relativo a las renunciaciones consignadas en los instrumentos contractuales**

38. En la fundamentación del primer cargo de la alzada, la demandante invocó la sentencia del 27 de julio de 2023, dictada por la Sección Tercera de esta Corporación para unificar su criterio en relación con los efectos que produce la ausencia de salvedades, cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes. La regla establecida en la providencia en cita es del siguiente tenor<sup>23</sup>:

*“Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos*

<sup>21</sup> La Subsección ha precisado que, de advertir la falta de sustentación suficiente, adecuada o material del recurso de apelación, el superior jerárquico deberá confirmar el fallo apelado, sin evaluar el fondo del asunto en razón a los ratiocinios deficientes que formuló el apelante (sentencia del 19 de junio de 2020, exp. 49.572, C.P. María Adriana Marín).

<sup>22</sup> La Sala ha precisado que son inadmisibles las modificaciones a la causa petendi mediante el recurso de apelación, en virtud del derecho fundamental al debido proceso, y el principio de congruencia que impone fallar de forma coherente con los hechos y las pretensiones formulados en la demanda, y con las excepciones planteadas en la contestación, con lo que se busca “impedir que se sorprenda a las partes con decisiones que recaigan sobre aspectos que no fueron objeto de debate en el curso del proceso, salvo los que, de conformidad con la ley, deban ser resueltos de oficio” (sentencia del 24 de septiembre de 2020, exp. 44.707, C.P. José Roberto Sáchica Méndez). Reiterada en sentencia del 12 de julio de 2024, exp. 70.692, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. Para el efecto, obsérvese que lo considerado por el *a quo* no fue que los perjuicios (por mayores costos) se hubieran acreditado pero no su monto (escenario propio de la condena en abstracto), sino que aquellos no fueron demostrados en absoluto y, por ende, la pretensión debía desestimarse. En cualquier caso, por las razones que se indicarán en el acápite subsiguiente, relacionadas con las negociaciones a las que llegaron las partes sobre las prórrogas, abordar ese aspecto no resulta necesario.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 27 de julio de 2023, exp. 39.121, C.P. Guillermo Sánchez Luque.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

*cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado” (énfasis añadido)*

39. En aquella oportunidad, se explicó que no solo el contrato inicialmente celebrado entre la entidad y el contratista, sino también los acuerdos posteriores, son expresión genuina de la libertad contractual y de la autonomía negocial para regular aspectos de la ejecución del pacto, para facilitar su cumplimiento, precisar el objeto, ampliar el plazo, desistir de ciertas reclamaciones o adoptar decisiones transaccionales. Esos acuerdos, entonces, *“también son, como el contrato, objeto de la interpretación a cargo del juez. No hay una voluntad preponderante por la primacía temporal. El juez debe determinar la intención de las partes, no solo en lo acordado inicialmente en el contrato, sino en los acuerdos posteriores, pues esos acuerdos son fundamentales para determinar si la ejecución del objeto se ajustó a lo pactado. El juez no solo debe tener en cuenta lo dispuesto en el contrato, sino en sus modificaciones, adiciones u otrosíes posteriores y no puede limitarse a constatar su ejecución, sin antes desentrañar lo acordado en las distintas manifestaciones de la voluntad de las partes”*<sup>24</sup>.
40. Por ello, el juez debe encargarse, en cada caso, de determinar el alcance del pacto, de acuerdo con la intención de las partes, sin que el silencio de una de ellas en acuerdos modificatorios, contratos adicionales u otrosíes constituya necesariamente una renuncia automática e inmediata a la posibilidad de formular reclamaciones, pues *“el silencio no puede ser interpretado por el juez del contrato como una declaración dispositiva”*. Ello tampoco significa, y así se precisó en la sentencia de unificación, que el contratista, como titular de determinados derechos subjetivos, no pueda renunciar válidamente a ellos, en tanto consultan solo el interés individual y no el colectivo y social; y es justamente en esta última hipótesis en donde se ubica el *sub lite*, pues el extremo activo no discute la ausencia de salvedades, sino que las estipuladas *-sobre la no causación de valores adicionales por razón de las suspensiones contractuales-* son ineficaces de pleno derecho por contrariar el orden público y el principio de transparencia.
41. Así, la jurisprudencia de la Sección Tercera ha sostenido, de manera pacífica, que las renunciaciones expresas *-cuando son en concreto-* a las reclamaciones<sup>25</sup> elevadas en el marco de un contrato estatal, por las extensiones del plazo y la afectación económica que ello pudiera desencadenar, constituyen manifestaciones de la autonomía de la voluntad y, por tal virtud, resultan vinculantes y obligatorias<sup>26</sup>.
42. Esa premisa, que se afina en los principios de la buena fe y rectitud contractual<sup>27</sup>, encuentra su fundamento en el artículo 15 del Código Civil, al tenor

<sup>24</sup> En diversas oportunidades, la Sala se ha remitido a la referida regla de unificación del 27 de julio de 2023, aun en la solución de controversias relacionadas con contratos estatales sometidos a derecho privado (ver, entre otras: sentencias del 11 de julio de 2025, exp. 72.160; 11 de agosto de 2025, exp. 72.529; y 26 de septiembre de 2025, exp. 72.875, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez).

<sup>25</sup> Entendidas como causación de efectos económicos, no como la materialización del derecho de acción.

<sup>26</sup> Al respecto, ver, entre otras: Subsección A, sentencia del 13 de abril de 2016 (exp. 42.297); y Subsección B, sentencia del 29 de octubre de 2012 (exp. 21.429).

<sup>27</sup> Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de septiembre de 2022, exp. 68.443, C.P. Martha Nubia Velásquez Rico.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

del cual: *“Podrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que sólo miren al interés individual del renunciante, y que no esté prohibida la renuncia”.*

43. En reciente oportunidad, la Subsección reiteró que, en el marco de la libertad comercial y en respeto de la buena fe, *“no resulta jurídicamente admisible que la sociedad luego de sentar su aprobación respecto de la ausencia de un impacto económico en cada prolongación del vínculo convencional, posteriormente, y de forma unilateral, pretenda apartarse de ella, desconociendo los términos en que quedó trabada la negociación en cada prórroga; una postura en tal dirección supone un apartamiento de lo estipulado y desconoce que los pactos alcanzados, son contenedores de obligaciones llamadas a cumplirse”*<sup>28</sup>. También ha señalado la Sala que la consecuencia de la renuncia a reclamaciones económicas por la prolongación del vínculo obligacional, *“ha de observarse no solo cuando las renunciaciones recaen sobre reclamaciones que son producto de prolongaciones de plazo causado por supuestos constitutivos de desequilibrio económico, sino que también habrá de ocurrir lo mismo cuando sean el resultado del apartamiento obligacional de su contraparte, pues aun cuando tal proceder no deja de resultar censurable, no por ello los derechos mutan su condición de ser libremente disponibles por su titular”*<sup>29</sup>.
44. De las circunstancias anotadas emana la fuerza vinculante de la renuncia expresa a las reclamaciones o reconocimientos pecuniarios derivados de la extensión del plazo, en las que se traslada al particular la carga de asumir las consecuencias económicas que eventualmente se habrían de presentar durante ese período.
45. Con esas precisiones, y descendiendo a las particularidades del caso concreto, se tiene que las partes del contrato n° 135 de 2016, suscrito el 5 de julio de 2016, estipularon un plazo inicial de ejecución de 10 meses y 21 días<sup>30</sup>. El acuerdo de voluntades contó con 2 suspensiones, la segunda de las cuales fue prorrogada en 5 oportunidades, como se describe a continuación:

Instrumento contractual	Fecha de suscripción	Tiempo de suspensión
Acta de suspensión n° 1 <sup>31</sup>	30 de diciembre de 2016	20 días calendario
Acta de suspensión n° 2 <sup>32</sup>	28 de abril de 2017	60 días calendario
Primera ampliación de la suspensión n° 2 <sup>33</sup>	27 de junio de 2017	30 días calendario
Segunda ampliación de la suspensión n° 2 <sup>34</sup>	27 de julio de 2017	30 días calendario
Tercera ampliación de la suspensión n° 2 <sup>35</sup>	27 de agosto de 2017	30 días calendario

<sup>28</sup> Sentencia del 26 de septiembre de 2025, exp. 72.791, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

<sup>29</sup> Sentencia del 26 de agosto de 2022, exp. 58.485, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

<sup>30</sup> Carpeta “PruebasContestaciónDemanda”, archivo “6. Contrato de interventoría 135 de 2016”; índice 002 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

<sup>31</sup> Carpeta “PruebasContestaciónDemanda”, archivo “24. Acta de Suspensión No. 1 Contrato 135 de 2016”; índice 002 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

<sup>32</sup> En las pruebas aportadas por las partes no obra ese instrumento. Sin embargo, al mismo hacen referencia, de manera uniforme, las subsecuentes ampliaciones a la suspensión n° 2 del contrato.

<sup>33</sup> Carpeta “CD PRUEBAS”, subcarpeta “ANTECEDENTES”, archivo “AMPLIACION 1 DE LA SUSPENSION 2”; índice 002 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

<sup>34</sup> Archivo “AMPLIACION 2 DE LA SUSPENSION 2”, *ibidem*.

<sup>35</sup> Archivo “AMPLIACION 3 DE LA SUSPENSION 2”, *ibidem*.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

Cuarta ampliación de la suspensión nº 2 <sup>36</sup>	27 de septiembre de 2017	110 días calendario
Quinta ampliación de la suspensión nº 2 <sup>37</sup>	15 de enero de 2018	30 días calendario

46. En todos y cada uno de los anteriores documentos los contrayentes estipularon lo siguiente:

**“CLÁUSULA SEGUNDA:** Las partes acuerdan que la presente suspensión del plazo de ejecución del contrato nº 135 de 2016, no genera reconocimiento económico a favor del **INTERVENTOR**” (énfasis del texto original)

47. En ese orden de ideas, a la luz de los lineamientos normativos y la regla jurisprudencial explicada previamente, la Sala concluye que AIDCON aceptó, de forma expresa, que las suspensiones al plazo de ejecución, acordadas con su contraparte, no causarían derecho a reconocimiento económico alguno.

48. Adicionalmente, el contratista no cuestionó en su demanda la validez de tales estipulaciones, ni invocó que la suscripción de los dispositivos contractuales a los que atribuyó el incumplimiento o el desequilibrio hubiera estado mediada por vicios del consentimiento que erosionaran su legalidad y pusieran en tela de juicio el carácter vinculante y obligatorio de lo que allí se consignó.

49. Así, considerando que los efectos de ese acuerdo se proyectan tanto al escenario de desequilibrio como al de incumplimiento, los reclamos que al efecto formuló la demandante, insistidos en el primer cargo de la alzada<sup>38</sup>, resultan improcedentes, pues el tribunal acertó al concluir su improcedencia, lo que permite dar respuesta negativa al primer problema jurídico propuesto.

50. Por la misma razón, la Sala se releva de abordar el segundo problema jurídico delineado en el itinerario de esta providencia, en tanto la improcedencia de las reclamaciones del demandante hace inane constatar si su causación se encuentra demostrada, en punto a la indemnización deprecada, conforme a lo decidido en primera instancia y lo impugnado.

### **Decisión del cargo relativo a los reparos contra las resoluciones de incumplimiento**

51. Recapitulando el tercer cargo esgrimido en la alzada contra la sentencia de primera instancia, AIDCON aseveró que *“en el escrito de demanda, sí se presentaron las circunstancias por las cuales se solicitó la nulidad de las resoluciones 0344 y 0303 de 2019”*, citando para el efecto lo consignado en el acápite **“IV. CONCLUSIÓN”** del libelo introductorio. Por su relevancia y pertinencia para solventar este aspecto de la *litis*, la Sala transcribe, *in extenso*, el aparte referenciado (con sus propios énfasis y errores):

<sup>36</sup> Archivo “AMPLIACION 4 DE LA SUSPENSION 2”, *ibidem*.

<sup>37</sup> Carpeta “PruebasContestaciónDemanda”, archivo “48. Ampliación 5 suspensión N. 2 contrato 135”, índice 002 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia

<sup>38</sup> En el recurso de apelación se hizo mención a dos pronunciamientos de esta Corporación: (i) la sentencia de unificación de la Sección Tercera, dictada el 27 de julio de 2023, exp. 39.121; y (ii) la sentencia de la Sección Tercera, Subsección B, proferida el 24 de julio de 2024, exp. 48.833. Sobre la primera de ellas, la Sala ya se pronunció al inicio del presente acápite, y precisó su relación con el caso concreto; sobre la segunda, debe señalarse que hace alusión genérica a la ineficacia de *“las estipulaciones de los pliegos y de los contratos que contravengan la ley”*, sin relación directa con las particularidades del caso concreto, razón por la cual no constituye precedente.





Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

#### **“IV. CONCLUSIÓN:**

*En primera medida, debe manifestarse que la interventoría expuso siempre, desde de un inicio de la ejecución de la obra, que los diseños no eran los adecuados para el desarrollo de la obra, evidenciando así que, los estudios entregados por el FONDO ADAPTACIÓN no estaban actualizados, lo que de inmediato evidencia la falta de correcta planeación del proyecto.*

*Atendiendo a lo anterior, se hace evidente que el FONDO ADAPTACIÓN, Contrarió de forma directa las políticas de la contratación estatal, así mismo a los principios de economía y planeación los cuales tal como lo indica la normativa expuesta, deben estar implícitos en el actuar de los servidores públicos.*

*Así mismo, debe recalcarse, que las suspensiones que se realizaron en el desarrollo del contrato, acarrearón gastos que fueron asumidos por la interventoría y el contratista, y por lo tanto debe manifestarse que es la entidad quien debe asumir estos costos.*

*También que, es falso la afirmación de que no se ejecutaron los controles topobatrímétricos, ya que el acta de recibo final demuestra lo contrario, y es gracias a esos controles que la obra costo DOS MIL TRESCIENTOS OCHENTA MILLONES (\$2.380.000.000) menos.*

*Ahora bien, indicamos que, la entidad no puede solicitar el cumplimiento de obligaciones que no se encuentran dentro del contrato de interventoría, como pretendió hacerlo dentro del desarrollo del mismo, pues al respecto se demuestra que la interventoría en cumplimiento de su deber, manifestó en varias ocasiones el desarrollo frustrado que tendría el proyecto de no cambiarse los diseños, y en segundo lugar cumplió con todas las obligaciones enmarcadas dentro del contrato 135 de 2016.*

*Bajo los argumentos dados podría pensarse que, en atención al presente asunto, cabe la posibilidad de presentarse una responsabilidad fiscal en contra de la entidad, teniendo en cuenta que, según la información que reposa en el expediente donde se evidencia lo entregado por la Interventoría, se entrevió desde el principio que la obra iba a fallar, así mismo, también sería interesante presentar las denuncias respectivas a los organismos de control, de las advertencias que fueron realizadas por la Interventoría y que nunca fueron escuchadas por el fondo, porque lo que se evidencia del actuar de la misma en todo el proceso, es que la entidad estaría buscando evadir su responsabilidad en el caso de que la obra no cumpliera con su objetivo y al momento de llegar a ocurrir en un siniestro, poder inculpar a la Interventoría por el mal control de calidad durante la ejecución de las obras”.*

52. De conformidad con el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, la acción contencioso-administrativa con pretensiones relacionadas con las controversias contractuales puede ejercitarse, también, para pedir “*que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales*”. Debido a esa naturaleza y de lo dispuesto en el artículo 137 *ibidem*, la anulación procederá cuando tales instrumentos infrinjan las normas en que debían fundarse, sean expedidos con falta de competencia, de forma irregular, mediante falsa motivación o desviación de poder, y cuando desconozcan el derecho de audiencia y defensa.
53. No obstante, como quedó establecido previamente, las resoluciones 303 y 344 de 2019, por medio de las cuales el Fondo declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones de la interventoría, no revisten la naturaleza de actos administrativos, de manera que su cuestionamiento en sede judicial exige al demandante justificar en qué medida tales instrumentos quebrantan el marco obligacional del acuerdo de voluntades celebrado -y, por vía de ello, el ordenamiento que lo regula-, verbigracia, constituyendo un incumplimiento al débito negocial o haciendo excesivamente onerosa su ejecución<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> En reciente providencia, la Subsección reiteró que en aquellos casos en los que se cuestiona por vía judicial actos que no son el producto de prerrogativas de poder público (por ende, jurídicos, no administrativos) lo que corresponde es esclarecer, desde la óptica de la responsabilidad contractual, si el contenido de las decisiones cuestionadas conllevó o no a un incumplimiento del contrato (sentencia del 1° de septiembre de 2025, exp.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

54. Ahora, en los términos del artículo 162-4 de la Ley 1437 de 2011, toda demanda que se promueva en esta jurisdicción debe contener *“los fundamentos de derecho de las pretensiones”*.
55. En ese contexto, se aprecia que AIDCON, de un lado, pretendió que se declarara la “nulidad” de las resoluciones de incumplimiento, como si de actos administrativos se tratase; y, del otro, no efectuó cuestionamiento alguno al contenido de dichos actos jurídicos, no expresó los motivos por los cuales solicita su “invalidación”, ni indicó qué disposiciones *-legales o convencionales-* fueron desconocidas y por qué lo fueron; esa misma omisión se observa en el resto de los apartados de la demanda<sup>40</sup>.
56. Adicionalmente, en el cuerpo del recurso, el extremo apelante también afirmó que *“en el escrito de contestación a las excepciones propuestas por el Fondo de Adaptación, las cuales tienen fecha de 30 de abril de 2021 se manifestó en su acápite segundo, que las resoluciones 0344 y 0303 de 2019 padecen de falsa motivación por lo siguiente”*. Al respecto, conforme las disposiciones traídas a colación en precedencia, era en el escrito inicial y no en el traslado de las excepciones formuladas por la demandada, que debían señalarse y sustentarse, con toda claridad, los cargos que soportaban la pretensión anulatoria de los instrumentos bajo estudio.
57. En el *sub lite*, el deber procesal que le asistía al extremo censor no fue atendido, lo que derrota el tercer cargo de la apelación y conduce a concluir que el problema jurídico que le corresponde debe ser respondido negativamente, pues el *a quo* acertó al abstenerse de juzgar los actos sancionatorios demandados - *aun cuando las razones empleadas para el efecto se soportaran en su concepción de que las resoluciones en comento comportaban actos administrativos-*.

***El cargo relacionado con el afirmado desconocimiento del principio de imparcialidad por la negación de la pretensión liquidatoria del contrato***

58. En su recurso, la parte demandante hizo alusión al proceso radicado bajo el número 08001233300020200061900 *-promovido por el Fondo contra AIDCON para obtener la liquidación del mismo contrato que aquí se discute-*, y refirió que, en aquella causa, la misma Sala que resolvió en primera instancia el *sub examine* accedió a la pretensión de liquidación; y afirmó que *“resulta extraño que el aquí demandado, para dicho proceso sí aportara material probatorio que permitiera realizar la liquidación judicial del contrato, pero que para el presente*

72.745, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez). En anterior oportunidad, se señaló que *“la extralimitación de funciones y el actuar sin competencia, pregonado en las pretensiones del actor, si bien no pueden ser objeto de nulidad y restablecimiento, dispositivo que sólo se predica de los actos administrativos, sí es susceptible de sanción judicial, en aplicación del principio iura novit curia el escrutinio que se realiza bajo el régimen de derecho privado deriva en la declaratoria de incumplimiento del negocio jurídico, comoquiera que lo que se cuestiona es la determinación originada en la actuación de una de las partes, emitida en el acontecer contractual, pero por fuera de las autorizaciones vertidas en el pacto”* (sentencia del 27 de octubre de 2023, exp. 54.709, C.P. José Roberto Sáchica Méndez).

<sup>40</sup> En la citada sentencia del 1° de septiembre de 2025, se precisó que en aquellos eventos en que las pretensiones de la demanda y los cargos de la apelación se enfilen de modo que se eleven cargos propios de nulidad contra actos administrativos, *“los argumentos del recurrente se deben interpretar para efectos de abordar la controversia desde la óptica de la responsabilidad contractual, en atención al mandato imperativo de la máxima iura novit curia”*. Sin embargo, en el caso concreto, se echan de menos, justamente, argumentos o cargos que permitan ese ejercicio hermenéutico.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

*proceso no lo aportara, cuando era y es un deber judicial que el CPACA ordene (sic) a las entidades públicas que se encuentren demandadas, tal y como lo ordena el parágrafo 1 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011”.*

59. Por lo anterior, prosiguió, *“se advierte de la posible existencia de nulidad en los procesos con radicado No. 08001233300020190080100 y 08001233300020200061900 en caso de evidenciarse una posible vulneración al principio de imparcialidad judicial como quiera (sic) que la H. Juez (sic) Carmen Rosa Lorduy González del Tribunal De Lo Contencioso Administrativo Del Atlantico (sic) Sala A, fue la magistrada ponente de 2 procesos relativamente idénticos, pues se trata de las mismas partes, los mismos hechos y pretensiones similares”.*
60. Al respecto, la Subsección observa que: (i) en providencia del 4 de mayo de 2022, dictada en el *sub lite*, el tribunal declaró no probada la excepción previa de pleito pendiente, señalando que el proceso judicial respecto del cual se pretende predicar la existencia de un pleito pendiente, no reviste identidad de causa *“porque las pretensiones tienen unas finalidades distintas”*<sup>41</sup>; (ii) esa decisión no fue impugnada por las partes; y (iii) aunque, efectivamente, cursa en esta jurisdicción (y, en particular, en esta Subsección) el proceso señalado por el apelante (bajo el radicado interno 73.188), no se configura la triple identidad exigida por la jurisprudencia de la Corporación para considerar configurado un pleito pendiente<sup>42</sup>, pues en él solo se pretendió la liquidación del acuerdo de voluntades (diferencia en el objeto) y las partes ocupan diferentes extremos procesales (el Fondo obra como demandante y AIDCON como demandado)<sup>43</sup>.
61. En ese orden de ideas, de un lado, era contra la decisión de las excepciones previas que debía enfilarse el eventual cuestionamiento respecto de la incidencia del proceso 08001233300020200061900 en el *sub lite*; y, del otro, no se observa la configuración de un pleito pendiente que obligara al *a quo* a adoptar una decisión diferente de la que ahora es objeto de la alzada. En todo caso, es necesario puntualizar que el hecho de que al mismo magistrado ponente le fuera asignado el conocimiento de ambas causas no supone, en modo alguno, un quebrantamiento al principio de imparcialidad.
62. Adicionalmente, en cuanto atañe al incumplimiento al parágrafo 1 del artículo 175 del CPACA en el que, según la recurrente, habría incurrido la demandada, la Sala encuentra, en primer lugar, que el extremo pasivo, con su escrito de contestación, allegó el expediente contractual, como se aprecia en el archivo *“33ED\_PruebasContestacionD(.zip) NroActua 2(.zip) NroActua 2”*. En segundo lugar, lo anterior (en caso de que la documentación del expediente sea

<sup>41</sup> Archivo “19ED\_018ResolverExcepcion” del expediente digital, índice 002 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

<sup>42</sup> La excepción de pleito pendiente, catalogada como previa por el legislador en el artículo 100, numeral 8 del CGP, exige que se presente una triple identidad (de partes, objeto y causa) entre el proceso en el que se formula la excepción y aquél que la sustenta (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 11 de agosto de 2016, exp. 2013-01290-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala).

<sup>43</sup> Al respecto, los artículos 189 del CPACA y 303 del CGP refieren que la identidad de partes, necesaria para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada (que comparte los rasgos característicos del pleito pendiente -triple identidad-), debe ser *jurídica*, de lo que se sigue que, más allá de la simple coincidencia de personas, debe existir la misma relación jurídica respecto de la pretensión y la causa, lo que *“implica que quienes actúan como demandante y demandado en el proceso anterior deben actuar de la misma forma en el nuevo proceso”* (Sección Tercera, Subsección “B” auto del 24 de noviembre de 2017, exp. 60.048, C.P. Danilo Rojas Betancourth).



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

insuficiente para soportar el *petitum*) no enerva la carga que recae sobre las partes -en este caso la demandante- de probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico perseguido -en los términos del artículo 167 del CGP- y entre ellos, para el asunto debatido, los insumos necesarios para llevar a cabo la liquidación en la forma pretendida. En tercer lugar, se aprecia que, en este aspecto, la demandante no efectuó un reproche concreto contra alguno de los razonamientos vertidos en la sentencia del Tribunal, sino frente a la actuación desplegada por su contraparte, circunstancia que escapa del objeto de la apelación. Y, finalmente, en tanto la remisión de los antecedentes debe producirse durante el término para contestar la demanda, la insuficiencia de los elementos de juicio que debían obrar en la actuación pudo ser objeto de cuestionamiento en primera instancia antes de la sentencia y, al efecto, la accionante guardó silencio.

63. Bajo el anterior razonamiento, la Sala da respuesta negativa el cuarto problema jurídico propuesto al inicio de estas consideraciones, puesto que no están dadas las condiciones para concluir que la otra causa judicial -o *lo decidido en ella*- incide en el *sub examine*; que, en razón de ello, el tribunal debiera decidir de forma diferente la pretensión de liquidación del contrato; ni que el hecho de que la misma Sala hubiese conocido de uno y otro proceso lesione el principio de imparcialidad. En esa medida, el último punto de la alzada resulta -igualmente- impropio.

### Conclusiones

64. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección confirmará el fallo impugnado, por las razones que a continuación se recapitulan:

65. La cuestión relacionada con el instituto de la condena en abstracto, contenida en la alzada, no satisface la carga argumentativa necesaria para ser considerado como un ataque contra el fallo impugnado ni se relaciona con el objeto de la *litis*.

66. Las renunciaciones expresas a las consecuencias pecuniarias elevadas en el marco de un contrato estatal, por las extensiones del plazo y la afectación económica que ello pudiera desencadenar, constituyen manifestaciones de la autonomía de la voluntad y, por tal virtud, resultan vinculantes y obligatorias.

67. AIDCON aceptó, de forma expresa, que las suspensiones al plazo de ejecución, acordadas con su contraparte, no causarían derecho a reconocimiento económico alguno. Adicionalmente, el contratista no cuestionó en su demanda la validez de tales estipulaciones, ni invocó en el libelo introductorio que la suscripción de los dispositivos contractuales a los que atribuyó el incumplimiento o el desequilibrio hubiera estado mediada por vicios del consentimiento que erosionaran su legalidad y pusieran en tela de juicio el carácter vinculante y obligatorio de lo que allí se consignó.

68. La improcedencia de las reclamaciones del demandante hace inane constatar si su causación se encuentra demostrada, en punto a la indemnización deprecada.

69. Las resoluciones de incumplimiento demandadas no tienen la connotación de actos administrativos, pues el negocio celebrado estuvo gobernado por el





Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

derecho privado. Con esa premisa, la demandante debía justificar en qué medida tales instrumentos quebrantaron el marco obligacional del acuerdo de voluntades celebrado, verbo y gracia, constituyendo un incumplimiento al débito negocial o haciendo excesivamente onerosa su ejecución. En tanto ese deber procesal fue desatendido, acertó el *a quo* al abstenerse de juzgar los actos contractuales en cuestión.

70. No están dados los presupuestos para concluir que el proceso 08001233300020200061900 -o lo decidido en él- incide en el *sub examine*, que el tribunal debiera decidir de forma diferente la pretensión de liquidación del contrato o que el hecho de que la misma Sala hubiese conocido de uno y otro proceso lesione el principio de imparcialidad.

### **La condena en costas**

71. De conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA<sup>44</sup>, y según lo establecido en el artículo 365 del CGP, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le imponen<sup>45</sup>.

72. Así, la Subsección condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, pues, según lo dispuesto en el artículo 365, numerales 3 y 8 del CGP, los argumentos de la alzada resultaron imprósperos. Las costas de segunda instancia serán liquidadas por el Tribunal de origen, según lo previsto en el artículo 366 del CGP.

73. Respecto de las agencias en derecho, en la medida que la parte demandada ejerció su defensa a través de la designación de apoderada judicial, que debió vigilar el proceso en sede de apelación, y quien allegó pronunciamiento frente a la alzada, se considera que dicha situación es suficiente para entenderlas causadas. Así, por ese concepto, en los términos del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016<sup>46</sup>, se fijará la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta sentencia en favor del Fondo Adaptación.

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

<sup>44</sup> Cuya modificación, introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, resulta aplicable al caso concreto, atendiendo la fecha de interposición del recurso de apelación (26 de abril de 2024). “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

<sup>45</sup> En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

<sup>46</sup> “Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:

1. Procesos declarativos en general (...) En segunda instancia entre 1 y 6 S.M.L.M.V. (...).”.



Radicación: 08001-23-33-000-2019-00801-01 (73187)  
Demandante: Asesorías, Interventorías, Diseño y Construcción Ltda.  
Demandado: Fondo Adaptación  
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

## RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 16 de mayo de 2025 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de segunda instancia a la demandante y **FIJAR** las agencias en derecho en suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta providencia, en favor de la entidad accionada. Las costas se liquidarán por el Tribunal *a quo*.

**TERCERO: DEVOLVER**, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

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



VF