

AUSENCIA DE SALVEDADES EN ACUERDOS MODIFICATORIOS DEL CONTRATO ESTATAL Y RECLAMACIONES POSTERIORES – Sentencia de unificación de la Sección Tercera de 27 de julio de 2023 – Alcance de los acuerdos suscritos durante la ejecución contractual – Improcedencia de deducir renuncia tácita por ausencia de salvedades – Autonomía de la voluntad – Interpretación del contenido y finalidad de los acuerdos modificatorios por parte del juez – Estudio previo de si las partes regularon o zanjaron la controversia económica – Prohibición de exigir reservas expresas como requisito de procedencia de reclamaciones – Autonomía de la voluntad - Ley 80 de 1993 artículo 5 numeral 3 – Prohibición de condicionar las modificaciones a la renuncia de peticiones, acciones, demandas o reclamaciones

La Sala Plena de la Sección Tercera, en sentencia de unificación de 27 de julio de 2023, precisó que el juez del contrato no puede deducir del silencio una renuncia tácita, ni convertir la ausencia de salvedades en un requisito jurisprudencial de procedencia o prosperidad de una reclamación posterior. Sin embargo, ello no significa que la sola falta de reserva expresa baste para habilitar, sin más, el estudio de fondo de cualquier reclamación ulterior. La regla unificada parte de que los acuerdos modificatorios suscritos durante la ejecución del contrato también son expresión de la autonomía de la voluntad, de modo que corresponde al juez examinar su contenido y contexto para establecer si, por su texto, alcance y finalidad, las partes regularon, ajustaron o zanjaron la diferencia económica que luego se reclama. Solo cuando ese examen no revele una voluntad negocial en tal sentido resulta procedente avanzar al estudio de fondo.

La sentencia explica que esa conclusión descansa en dos pilares. El primero es el principio de autonomía de la voluntad, que impide atribuir al silencio el valor de una declaración dispositiva de derechos. Admitir lo contrario supondría conferir al silencio de una de las partes el efecto de producir reglas contractuales sin una manifestación de voluntad que las sustente. El segundo pilar es el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, que prohíbe a las entidades estatales condicionar la adición o modificación del contrato a la renuncia, desistimiento o abandono de peticiones, acciones, demandas o reclamaciones por parte del contratista. Si la ley impide a la administración exigir ese resultado, el juez tampoco puede alcanzarlo por vía interpretativa mediante la exigencia de salvedades no previstas en el ordenamiento.

PRINCIPIO DE BUENA FE EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL – Sentencia de unificación de la Sección Tercera de 27 de julio de 2023 – Alcance de la buena fe objetiva en la ejecución contractual – Improcedencia de crear por parte del juez requisitos jurisprudenciales de prosperidad de las pretensiones – Inexistencia de la obligación de formular salvedades para reclamar posteriormente – Deber judicial de valorar la conducta de las partes y el material probatorio – Ley 80 de 1993 artículo 13 – Los contratos estatales se rigen por las disposiciones civiles y comerciales en materias no reguladas - Aplicación de del Código Civil artículo 1603 y del Código de Comercio artículo 871 –

La misma decisión de unificación precisó que el principio de buena fe objetiva no habilita al juez para crear por vía jurisprudencial requisitos de prosperidad de las pretensiones

no establecidos en la ley, ni para instaurar cargas de comportamiento que terminen por impedir el estudio de fondo de los conflictos derivados de la ejecución del contrato estatal. Por el contrario, la buena fe impone al juzgador examinar la conducta real de las partes durante la ejecución, valorar el material probatorio disponible e indagar el alcance efectivo de los acuerdos celebrados, con el fin de determinar las responsabilidades que a cada una incumban.

Ese entendimiento es consistente con el régimen propio de la contratación estatal. En virtud del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos del Estado se rigen por las disposiciones civiles y comerciales pertinentes en las materias no reguladas especialmente por el estatuto contractual. De allí que resulten aplicables los artículos 1603 del Código Civil¹⁵ y 871 del Código de Comercio, conforme a los cuales los contratos deben ejecutarse de buena fe y obligan no solo a lo expresamente pactado, sino a todo lo que corresponde a su naturaleza. Sin embargo, ese principio no puede desnaturalizarse hasta convertirlo en una exigencia de “salvedades” como presupuesto de la reclamación posterior, toda vez que ni la Ley 80 ni el derecho común establecen esa consecuencia.

RECLAMACIONES POSTERIORES EN EL CONTRATO ESTATAL – Procedencia cuando el acuerdo modificatorio no regula la controversia – Interpretación contractual – Voluntad negocial – Silencio contractual – Estudio de fondo de la pretensión

La sentencia de unificación delimitó el papel que corresponde al juez del contrato, definiendo que no se trata de ignorar el contenido de los acuerdos modificatorios ni de prescindir de la interpretación contractual, sino de examinar, caso por caso, si del texto y del contexto del acuerdo se desprende que las partes, de manera expresa o inequívoca, regularon, ajustaron o zanjaron la diferencia que luego se reclama judicialmente. Solo cuando ese ejercicio hermenéutico revele que la controversia fue efectivamente clausurada por voluntad conjunta de los contratantes podrá concluirse que la pretensión posterior carece de sustento. Cuando el acuerdo guarda silencio sobre el asunto reclamado, sin que de sus cláusulas se desprenda intención de abandonarlo, el estudio de fondo es procedente.

INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES – Aplicación de normas civiles y comerciales – Intención real de los contratantes – Interpretación sistemática de las cláusulas –Ley 80 de 1993 artículo 13

En virtud del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, a los contratos estatales les son aplicables las disposiciones civiles y comerciales pertinentes en lo no regulado especialmente por el EGCAP. Por ello, resultan aplicables los artículos 1618 y 1622 del Código Civil, según los cuales debe atenderse a la intención real de los contratantes y las cláusulas deben interpretarse unas por otras, de modo que a cada una se le dé el sentido que mejor convenga al contrato en su conjunto.

PRÓRROGA DEL CONTRATO EN BENEFICIO DEL CONTRATISTA – Improcedencia del reconocimiento de sobrecostos por mayor permanencia en obra – Buena fe objetiva – Atrasos imputables al contratista – Costos de ejecución tardía

[...] debe precisarse que cuando una prórroga es concedida en beneficio del contratista —esto es, para que este supere o remedie atrasos que le son imputables—, las reglas

de la buena fe objetiva impiden que quien obtuvo esa ventaja reclame después un sobrecosto derivado de su ejecución durante el período extendido, pues la mayor permanencia en obra, incluso si exigió un sobreesfuerzo en recursos y equipos, no sería en ese caso consecuencia de una carga impuesta por la entidad, sino del cumplimiento de obligaciones que debieron ejecutarse dentro del plazo original. Ello no depende de que el acuerdo modificador incorpore o no una cláusula expresa en el sentido de que la ampliación no genera costos adicionales, pues si la prórroga se celebra para permitir al contratista remediar atrasos que le son atribuibles, la buena fe le impone revelar al momento de solicitarla o convenirla, si la ejecución del nuevo plazo habrá de ocasionarle erogaciones extraordinarias. De no hacerlo, no resulta admisible que posteriormente pretenda presentar como perjuicio indemnizable lo que en realidad corresponde al costo de ejecutar en forma tardía las prestaciones que estaba obligado a cumplir oportunamente.

MAYOR PERMANENCIA EN OBRA – Acreditación de sobrecostos para el restablecimiento del equilibrio económico – Carga de la prueba – Perjuicios no se presumen – Relación causal con la prórroga contractual

La mayor permanencia en obra no genera por sí misma un derecho automático al restablecimiento económico del contrato, pues para que ese reconocimiento proceda es necesario demostrar que la prolongación del plazo, además de ser atribuible a la entidad contratante, produjo una afectación económica real para el contratista y que esta se tradujo en sobrecostos efectivamente asumidos durante el período adicional de ejecución. Por ende, son varios los elementos que se deben acreditar. No basta que la obra continuara por un lapso superior al inicialmente previsto, pues los perjuicios invocados no se presumen y su procedencia depende de que exista prueba suficiente de su realidad, de su cuantía y de su vínculo concreto con la extensión del contrato.

Bajo ese entendimiento, correspondía a la parte actora, conforme al artículo 167 del CGP, demostrar con precisión los hechos en los que funda su reclamación, lo cual supone acreditar que durante el período prorrogado se causaron erogaciones adicionales ciertas, efectivamente asumidas y debidamente cuantificadas, que guardan relación directa con la mayor permanencia en obra y no con la ejecución ordinaria del contrato. También implica acreditar que esos costos corresponden específicamente al lapso adicional y no al plazo originalmente pactado ni a meses posteriores, así como establecer que no se trata de gastos normales de la ejecución ya comprendidos en la estructura económica del negocio, en los precios unitarios pactados o en los mecanismos ordinarios de financiación, distribución de riesgos y administración previstos por las partes. Solo a partir de una demostración de esa naturaleza puede examinarse si el rubro reclamado tiene la entidad necesaria para ser reconocido a título de restablecimiento del equilibrio económico.

CONTRATO A PRECIOS UNITARIOS FIJOS – Costos directos – Costos indirectos – AIU – Mano de obra directa incorporada en los costos directos– Gastos administrativos – Pagos de nómina – Demostración que erogaciones no constituían la retribución ordinaria - No son carga adicional – Pliego de condiciones indicó que

[...] conviene precisar que en los contratos celebrados por el sistema de precios unitarios fijos, la estructura económica de cada APU comprende, por regla general, los costos directos de la actividad correspondiente, dentro de los cuales se incluyen los materiales, la mano de obra directa, el equipo y la maquinaria necesarios para su ejecución, así

como, cuando hay lugar a ello, el transporte. A su turno, sobre esos costos directos se incorporan los costos indirectos, usualmente reflejados en el AIU, que comprenden la administración, los imprevistos y la utilidad del contratista. En ese esquema, la mano de obra que participa directamente en la ejecución de los ítems contratados no constituye, en principio, un gasto autónomo y adicional distinto del precio unitario, sino un componente ordinario de este.

Bajo esa lógica, cuando la parte actora incorpora dentro del rubro de “*gastos administrativos*” pagos de nómina correspondientes a trabajadores que intervienen de manera directa en la ejecución de los ítems contratados, no basta con allegar los comprobantes de egreso o las relaciones de personal, pues es necesario demostrar, además, que esas erogaciones no constituían la retribución ordinaria de actividades ya remuneradas a través de las actas de obra, sino que correspondían a una carga adicional efectivamente causada por la prolongación del contrato. De lo contrario, el reconocimiento pretendido no reflejaría un sobrecosto autónomo derivado de la mayor permanencia en obra, sino la reiteración de erogaciones que, en principio, ya se encuentran incorporadas en el precio unitario de las actividades ejecutadas.

En el caso concreto, emergen elementos suficientes para sostener que la mano de obra directa fue tratada, dentro de la economía del contrato, como parte de la estructura de precios unitarios, por cuanto: **(i)** el pliego dispuso que la oferta económica debía contemplar todos los costos directos, indirectos, impuestos, tasas, contribuciones y cualquier otra erogación necesaria para ejecutar el contrato, y agregó expresamente que el proponente debía considerar en su cálculo la disponibilidad de materiales y de mano de obra y asumir los sobrecostos derivados de errores en su determinación²⁸; **(ii)** la matriz de riesgos asignó al contratista la carga de garantizar, por su cuenta y riesgo, los equipos mínimos, los insumos y la mano de obra para cumplir el cronograma, y aludió a la lista de insumos “*puestos en los APU*”, lo que confirma que la mano de obra formaba parte del costo ordinario de ejecución²⁹; y **(iii)** en el Otrosí 1 se incorporó un cuadro de inversión titulado “*materiales para compra y mano de obra*”, donde la última aparece cuantificada como componente económico específico de los nuevos ítems eléctricos, lo que refuerza que ese concepto ya estaba internalizado en la estructura de precios y no era, *prima facie*, un gasto administrativo externo.

STAND BY DE MAQUINARIA – Requiere inactividad efectiva del equipo – Por causas atribuibles al contratante – Asunción del costo por parte del contratista sin recibir contraprestación - Improcedencia de inferirlo por la sola prórroga contractual – Disponibilidad improductiva por causas ajenas al contratista – Necesidad de prueba de la situación material

El reconocimiento de sobrecostos por stand by exige demostrar que determinados equipos —específicamente identificados— estuvieron físicamente presentes en la obra durante un período definido y documentado, sin posibilidad real de uso productivo, por una causa concreta imputable a la entidad contratante, y que durante ese lapso el contratista continuó asumiendo el costo real de disponibilidad de esos equipos sin recibir contraprestación en obra ejecutada. A esa demostración debe sumarse la acreditación del valor objetivo de la disponibilidad durante el período reclamado, pues sin ella no existe base cuantificable sobre la que fijar la indemnización.

[...]

El *stand by* no retribuye el simple transcurso del tiempo ni la mera prolongación del vínculo contractual, sino una situación material y excepcional de disponibilidad

improductiva. En esa medida, su lógica económica no radica en que el equipo permanezca adscrito a la obra durante un plazo mayor, sino en que, pese a estar efectivamente disponible y generando un costo de tenencia o alquiler, no pueda ser utilizado en ningún frente de trabajo por causas ajenas al contratista. Por esa razón, una prórroga puede coexistir con escenarios muy distintos entre sí, como la intensificación de actividades pendientes, la redistribución de recursos entre frentes, la utilización parcial de algunos equipos o, solo eventualmente, la inmovilización de otros. De allí que no resulte admisible convertir la prórroga, por sí sola, en prueba de improductividad integral de la maquinaria, pues ello supone sustituir la demostración de una circunstancia fáctica concreta por una inferencia automática que desconoce la naturaleza misma del concepto indemnizatorio reclamado.



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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

Expediente: 13-001-23-33-000-2017-00820-00 (74181)
Demandante: Carlos Fernando Córdoba Avilés y otros
Demandado: Nación - Ministerio de Cultura
Medio de control: Controversias Contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: *AUSENCIA DE SALVEDADES EN ACUERDOS MODIFICATORIOS – La falta de salvedad expresa al suscribir un otrosí no constituye, por sí sola, razón suficiente para desestimar una reclamación posterior de restablecimiento económico, pues corresponde al juez establecer si, por su contenido y contexto, el acuerdo reguló, absorbió o zanjó de manera expresa o inequívoca la controversia patrimonial. / MAYOR PERMANENCIA EN OBRA – Para que proceda el reconocimiento de mayores costos por prolongación del plazo, el contratista debe demostrar que durante el período adicional se causaron erogaciones ciertas, efectivamente asumidas y debidamente cuantificadas, específicamente imputables a ese lapso y no constitutivas de gastos ordinarios de ejecución ya comprendidos en la estructura económica del contrato, en los precios unitarios pactados o en el componente de administración del AIU. / PRUEBA DEL SOBRECOSTO POR NÓMINA OPERATIVA – Para su reconocimiento autónomo no basta allegar comprobantes de nómina o relaciones de personal, sino que es necesario demostrar que tales pagos exceden la remuneración ordinaria ya incorporada en los precios unitarios y que corresponden específica y temporalmente al período adicional de ejecución. / RECONOCIMIENTO DE COSTOS ADMINISTRATIVOS POR PRÓRROGA – Su reconocimiento exige demostrar que la prolongación del plazo generó un excedente real, cierto, cuantificable y no absorbido por la estructura económica ordinaria del contrato, por lo que no basta la sola acreditación de nóminas ni la continuidad del personal durante la ejecución. / STAND BY DE MAQUINARIA – No retribuye el simple transcurso del tiempo ni la prolongación del vínculo contractual, sino una situación material y excepcional de disponibilidad improductiva por causas ajenas al contratista. Su reconocimiento exige individualizar los equipos inmovilizados, los períodos concretos de inactividad, la causa imputable a la entidad y el valor objetivo y contemporáneo de su disponibilidad durante el lapso reclamado.*

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

Los demandantes solicitan el restablecimiento del equilibrio económico del contrato por los mayores costos que afirman les generó la prolongación del plazo de ejecución, situación que atribuyen a deficiencias técnicas del proyecto — particularmente las relacionadas con los ajustes del componente eléctrico— y a otras circunstancias sobrevenidas que afirman no les eran imputables durante la ejecución contractual.



I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la sentencia¹ proferida el 30 de julio de 2024 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión 6, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda² presentada el 21 de junio de 2017, por Carlos Fernando Córdoba Avilés, Generadora de Proyectos de Puertos Arquitectura y Vías S.A.S. y A.S.A. Arquitectos Asociados Ltda. (la parte actora), integrantes del Consorcio Nuevo Mompox 2013³ (el consorcio), contra la Nación – Ministerio de Cultura⁴ (la entidad demandada o contratante), cuyos hechos y pretensiones se exponen a continuación.

La demanda

2. Como sustento de sus pretensiones, la parte actora expuso que la entidad demandada adelantó la Licitación Pública 008 de 2013 y, como resultado de esta, adjudicó al Consorcio Nuevo Mompox 2013 el contrato de obra 2389 del 3 de septiembre de 2013, cuyo objeto consistió en la recuperación del espacio público de la Plaza de Santa Bárbara y de la carrera primera, sector Albarrada Sur, en Santa Cruz de Mompox, por valor de \$7.245'278.067 y con un plazo de ocho (8) meses, contado a partir del acta de inicio suscrita el 10 de octubre de 2013.

3. Sostuvo que durante la ejecución se presentaron múltiples circunstancias imputables a la entidad contratante que retrasaron la ejecución de las obras, entre ellas, deficiencias en la información técnica inicialmente suministrada, falta de entrega oportuna y completa de diseños y planos, ajustes en el componente eléctrico, dificultades derivadas del manejo arqueológico e indefiniciones técnicas sobre distintos aspectos del proyecto.

4. Afirmó que tales situaciones ocasionaron la ampliación del plazo contractual, para lo cual el 9 de abril de 2014 el consorcio presentó una reprogramación de obra con fecha estimada de terminación al 10 de septiembre de 2014, la cual fue avalada por la interventoría. Posteriormente se suscribió el Otrosí 1 del 6 de mayo de 2014, mediante el cual se prorrogó el plazo por tres (3) meses y se incrementó el anticipo. Indicó que esa mayor permanencia en obra, derivada de la prórroga, generó sobrecostos al consorcio por gastos administrativos y por *stand by* de maquinaria.

5. Señaló que el contrato fue liquidado bilateralmente el 23 de abril de 2015 sin que la entidad reconociera tales sobrecostos, razón por la cual el consorcio dejó expresa salvedad sobre su inconformidad frente al no restablecimiento económico del contrato.

6. Con fundamento en lo anterior, solicitó declarar que se alteró el equilibrio económico del contrato de obra, y como consecuencia de esa declaración condenar

¹ Expediente digital, archivo "037ED_36Sentencia"

² Expediente digital, archivo "005Oficinadeapoy_demandaadministrativ"

³ Poderes otorgados por Carlos Fernando Córdoba Avilés, Generadora de Proyectos de Puertos Arquitectura y Vías S.A.S. y A.S.A. Arquitectos Asociados Ltda., en los que se identifica su condición de integrantes del Consorcio Nuevo Mompox 2013; en ellos consta, además, que su participación correspondía al 80 %, 10 % y 10 %, respectivamente.

⁴ Denominado actualmente Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, conforme a la Ley 2319 de 2023. En esta providencia se mantiene la denominación con la que la entidad fue vinculada al proceso y bajo la cual se surtieron la totalidad de las actuaciones.



a la entidad demandada al pago de \$922'236.942 por concepto de mayores costos derivados de la mayor permanencia en obra, así como de \$73'771.700 por perjuicios morales, junto con la actualización de las sumas reclamadas y los intereses correspondientes⁵.

La contestación de la demanda

7. La entidad demandada⁶ se opuso a las pretensiones.
8. Como fundamento de su defensa afirmó que, si el contratista consideraba roto el equilibrio económico del contrato, debió formular la correspondiente reclamación al momento de solicitar o suscribir la prórroga y no esperar hasta la liquidación bilateral para hacerlo. Asimismo, sostuvo que no se acreditó que la mayor permanencia en obra obedeciera exclusivamente a hechos imputables a la entidad, puesto que también existían atrasos y gestiones pendientes atribuibles al propio contratista, además de que no existió maquinaria en *stand by* durante la ejecución del contrato.
9. Adicionalmente, cuestionó la prueba de los sobrecostos reclamados, al considerar que varios de los rubros presentados correspondían a costos ordinarios de ejecución ya incluidos en la estructura económica del contrato, o no estaban suficientemente demostrados. Igualmente negó la procedencia de los perjuicios morales reclamados al no existir prueba de su causación.

La sentencia de primera instancia

10. Surtido el debate probatorio⁷, el Tribunal *a quo* negó las pretensiones de la demanda, al concluir que la reclamación de restablecimiento del equilibrio económico del contrato fue presentada de manera extemporánea.

⁵ Textualmente solicitó: "PRIMERA: Que se declare el desequilibrio económico presentado a los integrantes los INTEGRANTES DEL CONSORCIO NUEVO MOMPOX 2013 conformado por: 1) CARLOS FERNANDO CORDOBA AVILES; 2) GENERADORA DE PROYECTOS DE PUERTOS ARQUITECTURA Y VIAS SAS, y 3) A.S.A. ARQUITECTOS ASOCIADOS LTDA., en la ejecución del contrato de obra No. 2389 de 2013, (...) por hechos imputables al contratante NACIÓN - MINISTERIO DE CULTURA, derivados de la mayor permanencia de obra por falta de definición oportuna en diseños eléctricos del proyecto .SEGUNDA: Se condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE CULTURA a pagar a los INTEGRANTES DEL CONSORCIO NUEVO MOMPOX 2013 conformado por i) CARLOS FERNANDO CORDOBA AVILES; 2) GENERADORA DE PROYECTOS DE PUERTOS ARQUITECTURA Y VIAS SAS, y 3) A.S.A. ARQUITECTOS ASOCIADOS LTDA., la suma de Novecientos Veintidós Millones Doscientos Treinta y Seis Mii Novecientos Cuarenta y Dos Pesos (\$ 922.236.942) M/cte. por el desequilibrio económico generado por la mayor permanencia en obra por tres meses más a lo inicialmente proyectado, situación que ocasiono sobrecostos en la administración y por stand by de maquinaria (...) TERCERA: Que se condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE CULTURA a pagar a los INTEGRANTES DEL CONSORCIO NUEVO MOMPOX 2013 (...), la suma de Setenta y Tres Millones Setecientos Setenta y Un Mil Setecientos Pesos M/cte. (\$73.771.700) - correspondiente a la suma de Cien (100) Salario Mínimos mensuales legales vigentes, por concepto de indemnización por perjuicios Morales, (...) CUARTA: Que se ordene la indexación de las sumas anteriormente solicitadas al momento de proferirse la respectiva sentencia. SEXTA (SIC): Que se condene a la NACIÓN - MINISTERIO DE CULTURA en costas y al pago de agencias en derecho."

⁶ Expediente digital, archivo "2_Oficinadeapoy_Untitled_0_20250211110818496"

⁷ En audiencia inicial del 4 de noviembre de 2021, el Tribunal decretó como pruebas los documentos allegados con la demanda y su contestación, el testimonio de Rafael Aguilar, dispuso citar a los representantes legales de Generadora de Proyectos de Puertos Arquitectura y Vías S.A.S. y A.S.A. Arquitectos Asociados Ltda., así como a Carlos Fernando Córdoba Avilés, para absolver el interrogatorio solicitado por la demandada, negó el interrogatorio pedido por la parte actora al representante de la entidad y, en su lugar, ordenó oficiar al Ministerio de Cultura para que rindiera informe escrito bajo juramento; además, por adición de la decisión probatoria, ordenó oficiar a la entidad demandada para que remitiera copia auténtica de la bitácora de obra y de las actas de comité de obra. Respecto de las pruebas documentales allegadas, se aportaron los pliegos de condiciones, el contrato de obra, el acta de inicio, las comunicaciones dirigidas a la interventoría y al Ministerio, la reprogramación de obra, el Otrosí 1, el acta de liquidación bilateral y los soportes contables del reclamo (documentación contractual y técnica del proceso, junto con los documentos invocados para sustentar la mayor permanencia en obra y el *stand by* de maquinaria). Posteriormente, en audiencia de pruebas del 13 de junio de 2024, se incorporó al expediente el informe escrito remitido por el Ministerio de Cultura, se aceptó el desistimiento del testimonio de Rafael Aguilar, se aceptó el desistimiento del interrogatorio de parte de las dos sociedades integrantes del consorcio y se practicó el interrogatorio de Carlos Fernando Córdoba Avilés. Expediente digital, archivos "022Oficinadeapoy_16Audiencialnicialpdf" y "041Oficinadeapoy_30ActaAudienciaPrueb".



11. Para resolver el litigio, señaló que primero debía establecerse si la parte actora formuló oportunamente su reclamación económica y solo en caso afirmativo sería posible estudiar si efectivamente se produjo un desequilibrio del contrato y si este era imputable a la entidad demandada. Con apoyo en la jurisprudencia del Consejo de Estado, indicó que las reclamaciones por mayores costos o ruptura del equilibrio económico deben formularse al momento de suscribirse las prórrogas, suspensiones, adicionales u otros acuerdos contractuales relacionados con los hechos que las originan, pues esas oportunidades permiten dejar constancia de los asuntos pendientes entre las partes.

12. Aplicando ese criterio al caso concreto, consideró que las circunstancias alegadas por la demanda como generadoras de la mayor permanencia en obra eran conocidas por el contratista durante la ejecución y, en todo caso, antes de la suscripción del Otrosí 1 del 6 de mayo de 2014, mediante el cual se prorrogó el plazo contractual. Sin embargo, observó que en esa oportunidad el consorcio no dejó salvedad ni formuló reclamación económica alguna.

13. Por ello, concluyó que la inconformidad planteada al momento de la liquidación bilateral del 23 de abril de 2015 resultaba tardía, razón por la cual negó las pretensiones.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

14. La parte actora⁸ solicitó revocar la sentencia de primera instancia al considerar que el Tribunal las desestimó a partir de una visión excesivamente formal de la oportunidad de la reclamación y sin valorar adecuadamente las pruebas obrantes en el expediente. Cuestionó que el Tribunal hubiera aplicado de forma rígida la jurisprudencia sobre salvedades, sin atender a la evolución posterior del Consejo de Estado

15. Sostuvo que el Tribunal erró al dejar de considerar que el consorcio sí había advertido durante la ejecución las dificultades técnicas del proyecto, los atrasos generados y la necesidad de ampliar el plazo contractual. Afirmó por ello que la prórroga no podía interpretarse como una renuncia tácita al reclamo económico.

16. Adujo que la sentencia valoró insuficientemente las pruebas que demostraban que la mayor permanencia en obra obedeció a deficiencias técnicas y de planeación imputables a la entidad, especialmente en el componente eléctrico y en otros aspectos del proyecto, lo cual generó mayores costos de administración y *stand by* de maquinaria que debían ser reconocidos.

17. Finalmente, agregó que negar el reconocimiento de los mayores costos asumidos por el contratista implicaba trasladarle cargas económicas que no le eran imputables y producir un beneficio injustificado a favor de la entidad demandada.

⁸ Expediente digital, archivo " 39_EXPEDIENTEDIGI_38RecursoApelacion_35_20260303101617270""



Trámite relevante en segunda instancia

18. El recurso de apelación fue admitido por esta Corporación mediante auto del 11 de marzo de 2026⁹, en el que se dejó constancia de que había sido oportunamente interpuesto y que reunía los requisitos legales.

19. En aplicación de los numerales 5 y 6 del artículo 247 del CPACA, no hubo traslado para alegar en esta instancia, por no haberse decretado pruebas. Ninguna de las partes se manifestó en el término de ejecutoria de la apelación. Por su parte, el Ministerio Público rindió concepto el 7 de abril de 2026¹⁰ en el que solicitó revocar la sentencia de primera instancia¹¹.

III. CONSIDERACIONES

Problema jurídico

20. Corresponde determinar si la ausencia de una salvedad expresa en el Otrosí 1 del 6 de mayo de 2014 era suficiente para desestimar las pretensiones de la demanda y, en caso contrario, establecer si la parte actora acreditó que la ampliación del plazo contractual le generó unos sobrecostos ciertos, cuantificables e imputables a la entidad demandada por concepto de mayor permanencia en obra y de *stand by* de maquinaria, y si estos permiten tener por configurada una ruptura del equilibrio económico del contrato susceptible de restablecimiento.

21. Para resolver el problema así planteado, la Sala abordará: ⁽ⁱ⁾ el alcance de la sentencia de unificación de 27 de julio de 2023 sobre la ausencia de salvedades en acuerdos modificatorios; ⁽ⁱⁱ⁾ el contenido y alcance jurídico del Otrosí 1 y del incremento del anticipo; ⁽ⁱⁱⁱ⁾ la prueba del rubro reclamado por concepto de administración; ^(iv) la prueba del rubro reclamado por concepto de *stand by* de maquinaria; y ^(v) se pronunciará sobre la pretensión de perjuicios morales.

La ausencia de salvedades en acuerdos modificatorios

22. La Sala Plena de la Sección Tercera, en sentencia de unificación de 27 de julio de 2023¹², precisó que el juez del contrato no puede deducir del silencio una renuncia tácita, ni convertir la ausencia de salvedades en un requisito jurisprudencial de procedencia o prosperidad de una reclamación posterior. Sin embargo, ello no significa que la sola falta de reserva expresa baste para habilitar, sin más, el estudio de fondo de cualquier reclamación ulterior. La regla unificada parte de que los acuerdos modificatorios suscritos durante la ejecución del contrato también son expresión de la autonomía de la voluntad, de modo que corresponde al juez

⁹ SAMAI C.E. Índice 00004, archivo "54_Autoqueadmite_74181AdmisionParafir_0_20260312115359306"

¹⁰ SAMAI C.E. Índice 00010, archivo "60_60_130012333000201700820011YYY04070607"

¹¹ Afirmó que el Tribunal negó las pretensiones con un criterio excesivamente formal, al tener por extemporánea la reclamación por falta de salvedades en la prórroga, sin aplicar la sentencia de unificación del Consejo de Estado de 27 de julio de 2023 ni valorar integralmente las comunicaciones y demás pruebas del expediente, las cuales, a su juicio, mostraban que el contratista sí puso en conocimiento de la entidad las causas de la mayor permanencia en obra.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Radicación número: 05001-23-31-000-1999-02151-01 (39121). C.P. Guillermo Sánchez Luque.



examinar su contenido y contexto para establecer si, por su texto, alcance y finalidad, las partes regularon, ajustaron o zanjaron la diferencia económica que luego se reclama. Solo cuando ese examen no revele una voluntad negocial en tal sentido resulta procedente avanzar al estudio de fondo.

23. La sentencia explica que esa conclusión descansa en dos pilares. El primero es el principio de autonomía de la voluntad, que impide atribuir al silencio el valor de una declaración dispositiva de derechos. Admitir lo contrario supondría conferir al silencio de una de las partes el efecto de producir reglas contractuales sin una manifestación de voluntad que las sustente. El segundo pilar es el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993¹³, que prohíbe a las entidades estatales condicionar la adición o modificación del contrato a la renuncia, desistimiento o abandono de peticiones, acciones, demandas o reclamaciones por parte del contratista. Si la ley impide a la administración exigir ese resultado, el juez tampoco puede alcanzarlo por vía interpretativa mediante la exigencia de salvedades no previstas en el ordenamiento.

24. La misma decisión de unificación precisó que el principio de buena fe objetiva no habilita al juez para crear por vía jurisprudencial requisitos de prosperidad de las pretensiones no establecidos en la ley, ni para instaurar cargas de comportamiento que terminen por impedir el estudio de fondo de los conflictos derivados de la ejecución del contrato estatal. Por el contrario, la buena fe impone al juzgador examinar la conducta real de las partes durante la ejecución, valorar el material probatorio disponible e indagar el alcance efectivo de los acuerdos celebrados, con el fin de determinar las responsabilidades que a cada una incumban.

25. Ese entendimiento es consistente con el régimen propio de la contratación estatal. En virtud del artículo 13 de la Ley 80 de 1993¹⁴, los contratos del Estado se rigen por las disposiciones civiles y comerciales pertinentes en las materias no reguladas especialmente por el estatuto contractual. De allí que resulten aplicables los artículos 1603 del Código Civil¹⁵ y 871 del Código de Comercio¹⁶, conforme a los cuales los contratos deben ejecutarse de buena fe y obligan no solo a lo expresamente pactado, sino a todo lo que corresponde a su naturaleza. Sin embargo, ese principio no puede desnaturalizarse hasta convertirlo en una exigencia de “salvedades” como presupuesto de la reclamación posterior, toda vez que ni la Ley 80 ni el derecho común establecen esa consecuencia.

¹³ “De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas: (...) 3o. Podrán acudir a las autoridades con el fin de obtener la protección de los derechos derivados del contrato y la sanción para quienes los desconozcan o vulneren. Las autoridades no podrán condicionar la participación en licitaciones o concursos ni la adjudicación, adición o modificación de contratos, como tampoco la cancelación de las sumas adeudadas al contratista, a la renuncia, desistimiento o abandono de peticiones, acciones, demandas y reclamaciones por parte de éste” (La expresión «Concurso» fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007).

¹⁴ “De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2 del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta Ley. Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia. Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero podrán someterse a la ley extranjera.”

¹⁵ “EJECUCIÓN DE BUENA FE. Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”

¹⁶ “PRINCIPIO DE BUENA FE. Los contratos deberán celebrarse y ejecutarse de buena fe y, en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural”.



26. La sentencia de unificación delimitó el papel que corresponde al juez del contrato, definiendo que no se trata de ignorar el contenido de los acuerdos modificatorios ni de prescindir de la interpretación contractual, sino de examinar, caso por caso, si del texto y del contexto del acuerdo se desprende que las partes, de manera expresa o inequívoca, regularon, ajustaron o zanjaron la diferencia que luego se reclama judicialmente. Solo cuando ese ejercicio hermenéutico revele que la controversia fue efectivamente clausurada por voluntad conjunta de los contratantes podrá concluirse que la pretensión posterior carece de sustento. Cuando el acuerdo guarda silencio sobre el asunto reclamado, sin que de sus cláusulas se desprenda intención de abandonarlo, el estudio de fondo es procedente.

27. En consecuencia, la cuestión no radica en que el Consorcio Nuevo Mompox 2013 no hubiera dejado una salvedad o reserva expresa al suscribir el Otrosí 1, ni tampoco en asumir que esa sola omisión habilitaba automáticamente el análisis de mérito, sino en determinar si, interpretado en su texto y en su contexto, ese acuerdo modificatorio tuvo realmente el alcance de regular, absorber o zanjar la controversia económica que hoy se reclama. La ausencia de salvedades, por sí sola, no facultaba al Tribunal para negar las pretensiones por extemporaneidad; lo que correspondía era establecer si del contenido de esa modificación se desprendía una voluntad inequívoca de las partes de entender restablecida la ecuación económica del contrato o de excluir cualquier reclamación posterior sobre ese punto y, solo de no ser así, proceder al examen de fondo sobre la acreditación de los sobrecostos y del desequilibrio alegado.

El contenido y alcance del Otrosí 1

28. Definido el marco de comprensión anterior, corresponde examinar el contenido del Otrosí 1 de 6 de mayo de 2014¹⁷ para establecer si ese acuerdo reguló, extinguió o compensó los conceptos económicos que la parte actora reclama en este proceso.

29. El mentado instrumento tuvo por objeto tres modificaciones concretas al contrato de obra 2389 de 2013: (i) prorrogar el plazo de ejecución por tres (3) meses —desde el 11 de junio hasta el 10 de septiembre de 2014—; (ii) autorizar el desembolso adicional del anticipo hasta completar el 50 % del valor del contrato; y por último, (iii) incorporar los ajustes y nuevos ítems del componente eléctrico cuya ejecución justificó la extensión del plazo.

30. Las consideraciones del acuerdo modificatorio muestran cuál fue la causa específica de la prórroga. En el texto del otrosí se dejó consignado que la solicitud de ampliación del plazo fue remitida con concepto favorable de la interventoría, con fundamento en las comunicaciones CM-EPMX-136-13 y CM-EPMX-139-13 del 2 y 4 de abril de 2014¹⁸. De estas se desprende que la modificación contractual

¹⁷ Expediente digital, archivo "48_EXPEDIENTEDIGI_CDFI458zip_1_20260303102014261". Archivo "INFORME DEMANDA", págs. 80 a 86.

¹⁸ En el texto del Otrosí No. 1 se dejó consignado: "En cumplimiento de nuestras obligaciones contractuales, y una vez evaluada la solicitud realizada por el CONSORCIO NUEVO MOMPOX 2013, con el comunicado MOMX 2013/164 del 09 de abril de 2014 en el cual solicita una prórroga de tres (03) meses, esta se remite con concepto favorable de acuerdo con la evaluación realizada por la interventoría en los comunicados CM-EPMX-136-13 del 2 de abril de 2014 y CM-EPMX-139-13



obedeció a una necesidad concreta de ejecución asociada al componente eléctrico, y no al propósito de definir o liquidar las reclamaciones económicas del contratista.

31. Esa misma conclusión se refuerza con otro aspecto consignado en la justificación elaborada para la suscripción del otrosí: allí se indicó que una vez incorporados los ajustes del componente eléctrico y los nuevos ítems no contractuales, no se presentaba incremento en el valor contractual, razón por la cual no se requería modificar el monto inicialmente pactado¹⁹. Esa precisión revela que el acuerdo no tuvo por finalidad reconocer mayores costos, sino mantener incólume el valor del contrato mientras se modificaban únicamente el plazo y las condiciones del anticipo.

32. El clausulado del otrosí se circunscribió estrictamente a esas materias. No existe en su texto cláusula alguna relativa a compensación económica por los costos de administración causados durante el período prorrogado, a la permanencia inactiva de maquinaria durante la extensión, ni a los eventuales sobrecostos que la mayor permanencia en obra pudiera generar al contratista. Tampoco contiene pacto de renuncia, declaración de finiquito, paz y salvo, saldo cero o estipulación semejante que exprese la voluntad de las partes de dar por terminada la controversia sobre los conceptos ahora reclamados. Respecto de esos conceptos económicos, el otrosí no contiene previsión alguna.

33. Además, en la cláusula quinta del otrosí se especificó que las demás estipulaciones del contrato continuaban vigentes en cuanto no se opusieran a la modificación²⁰, estipulación que pone de manifiesto que la alteración negocial fue puntual y limitada: se modificaron la forma de pago y el plazo, pero no se rediseñó la estructura económica del contrato ni se introdujo una cláusula de cierre de controversias económicas.

34. Tampoco puede sostenerse que el incremento del anticipo al 50 % del valor del contrato constituyó una compensación implícita de los sobrecostos que la parte actora aduce. Ese desembolso adicional respondió a la incorporación de mayores cantidades de obra y de nuevos ítems no contractuales del componente eléctrico, así como a la necesidad de adquirir materiales e insumos indispensables para su ejecución —cables, luminarias, tableros y transformadores— y de atender la mano de obra asociada a esos conceptos²¹. El propio otrosí incorporó la distribución del saldo pendiente del anticipo y precisó que el 10 % adicional solicitado sería invertido esencialmente en materiales para compra y mano de obra.

del 4 de abril de 2014"; y, a continuación, reprodujo que "la interventoría avala un tiempo de prórroga de tres (03) meses, una vez valoradas cada una de las consideraciones presentadas por el CONSORCIO NUEVO MOMPOX 2013, de las cuales el único argumento válido que determina la necesidad de una prórroga, son las implicación que han tenido los ajustes a los diseños eléctricos y su posterior implementación"

¹⁹ En la justificación que antecedió a la suscripción del Otrosí No. 1 se dejó consignado: "una vez evaluada la inclusión de estos ítems no contractuales y de los ajustes al diseño eléctrico, no se presenta incremento en el valor contractual, por lo tanto no se requiere modificar el valor inicialmente pactado".

²⁰ La cláusula quinta del Otrosí No. 1 dispuso: "Las demás cláusulas del Contrato de Obra No. 2389 de 2013 continúan vigentes en cuanto no se opongan al presente otrosí".

²¹ En las consideraciones del Otrosí No. 1 se dejó consignado: "Visto lo anterior, al encontrarse mayores cantidades de obra y nuevos ítems no contractuales del componente eléctrico y siendo estos indispensables para el adecuado desarrollo del proyecto requiriendo su adquisición prioritaria dados los tiempos de entrega de algunos de estos materiales, esta supervisión considera viable la solicitud del CONSORCIO NUEVO MOMPOX 2013 para el desembolso adicional del 10% de anticipo...". En el mismo instrumento se indicó, además: "El 10% solicitado (...) serán esencialmente invertidos en los siguientes anticipos. MATERIALES PARA COMPRA Y MANO DE OBRA"; y en el cuadro de inversión del anticipo se discriminaron recursos para "a. Mano de obra", "b. Transporte y alquiler de maquinaria" y "c. Compra de materiales y accesorios".



35. Por tanto, que el Ministerio haya anticipado recursos de liquidez para financiar la ejecución de las actividades que motivaron la prórroga, no significa que con ese anticipo haya reconocido o compensado los costos de administración y de *stand by* que el contratista afirma haber soportado por la extensión del plazo o que por virtud de éste el contratista renunciara a reclamarlos. Equiparar ambos efectos desvirtuaría la naturaleza del anticipo como instrumento de financiación de la ejecución futura y lo convertiría en un reconocimiento de desequilibrio económico que el propio instrumento no contempla.

36. La misma conclusión se sigue de las reglas generales de interpretación contractual. En virtud del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, a los contratos estatales les son aplicables las disposiciones civiles y comerciales pertinentes en lo no regulado especialmente por el EGCAP. Por ello, resultan aplicables los artículos 1618²² y 1622²³ del Código Civil, según los cuales debe atenderse a la intención real de los contratantes y las cláusulas deben interpretarse unas por otras, de modo que a cada una se le dé el sentido que mejor convenga al contrato en su conjunto. Aplicadas al caso, esas reglas impiden atribuir al Otrosí 1 un alcance extintivo o de definición de las reclamaciones económicas que no se desprende ni de sus consideraciones, ni de sus cláusulas, ni del contexto negocial en el que fue celebrado.

37. Un elemento adicional confirma el acierto antes indicado. En el acta de liquidación bilateral suscrita el 23 de abril de 2015, el consorcio formuló salvedades expresas y reclamó la suma de \$957'000.000 por concepto de administración y *stand by* de maquinaria durante la prórroga, además del valor correspondiente a la retención en garantía²⁴. Esa manifestación evidencia que el Otrosí 1 no fue entendido por el contratista como un acuerdo conclusivo de la controversia económica.

38. Finalmente, debe precisarse que cuando una prórroga es concedida en beneficio del contratista —esto es, para que este supere o remedie atrasos que le son imputables—, las reglas de la buena fe objetiva impiden que quien obtuvo esa ventaja reclame después un sobrecosto derivado de su ejecución durante el período extendido, pues la mayor permanencia en obra, incluso si exigió un sobreesfuerzo en recursos y equipos, no sería en ese caso consecuencia de una carga impuesta por la entidad, sino del cumplimiento de obligaciones que debieron ejecutarse dentro del plazo original. Ello no depende de que el acuerdo modificador incorpore o no

²² “PREVALENCIA DE LA INTENCIÓN. Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”.

²³ “INTERPRETACIONES SISTEMÁTICA, POR COMPARACIÓN Y POR APLICACIÓN PRACTICA. Las cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad. Podrán también interpretarse por las de otro contrato entre las mismas partes y sobre la misma materia. O por la aplicación práctica que hayan hecho de ellas ambas partes, o una de las partes con aprobación de la otra parte”.

²⁴ Expediente digital, archivo “48_EXPEDIENTEDIGI_CDFI458zip_1_20260303102014261”. Archivo “INFORME DEMANDA” págs. 91 y ss. En la salvedad consignada por el contratista en la liquidación bilateral se solicitó incluir: “A. Novecientos Cincuenta y Siete Millones de Pesos (\$957.000.000) en razón a la administración de los recursos puestos a disposición del contrato y el ‘stand by’ de maquinaria durante la prórroga de tres (3) meses, pactada en el Otrosí No. 1 al contrato de la referencia”. En la misma salvedad también se reclamó: “iii. (Setecientos veintidós millones ciento noventa y cuatro mil doscientos ochenta y tres pesos con cuarenta y cuatro centavos) \$ 722.194.283,44, correspondiente a la retención en garantía del contrato de la referencia, la cual, al día de hoy, no ha sido devuelta al Consorcio”. La referencia a la retención en garantía se incorpora únicamente para reconstruir el contexto en el que se formuló la salvedad en el acta de liquidación bilateral. Sin embargo, ese concepto no integra el objeto litigioso del presente proceso, pues no fue incluido dentro de las pretensiones de la demanda ni constituye materia de inconformidad autónoma en el recurso de apelación, de manera que su mención no comporta un problema jurídico pendiente de decisión.



una cláusula expresa en el sentido de que la ampliación no genera costos adicionales, pues si la prórroga se celebra para permitir al contratista remediar atrasos que le son atribuibles, la buena fe le impone revelar al momento de solicitarla o convenirla, si la ejecución del nuevo plazo habrá de ocasionarle erogaciones extraordinarias. De no hacerlo, no resulta admisible que posteriormente pretenda presentar como perjuicio indemnizable lo que en realidad corresponde al costo de ejecutar en forma tardía las prestaciones que estaba obligado a cumplir oportunamente.

39. La anterior conclusión no se impone en este caso. Según quedó consignado en el propio Otrosí 1, el fundamento y causa de la prórroga consistió únicamente en “las implicaciones que han tenido los ajustes a los diseños eléctricos y su posterior implementación”, de modo que la ampliación no fue concebida como un plazo remedial para subsanar retrasos imputables al contratista, sino como el tiempo adicional requerido para ejecutar un componente cuya definición técnica, según el marco contractual del proceso, no aparecía inicialmente radicada en cabeza del contratista²⁵. Esa constatación explica el contexto en el que se celebró la prórroga, pero no comporta un juicio sobre la responsabilidad contractual de la entidad ni implica que el otrosí hubiera reconocido automáticamente las consecuencias económicas derivadas de esa situación. Por ello, la parte actora no está impedida, desde esta perspectiva, para reclamar los sobrecostos que afirma haber asumido durante la ampliación del plazo, sin que ello la releve de la carga de demostrarlos.

40. En consecuencia, del examen del instrumento mediante el cual se prorrogó el contrato, no se desprende que las partes hubieran regulado los conceptos económicos reclamados en la demanda, o remediado una situación conflictiva en torno a los mismos. Que la prórroga haya obedecido a la necesidad de incorporar y ejecutar ajustes del componente eléctrico no significa, por ese solo hecho, que el acuerdo modificadorio hubiera tenido por objeto definir la imputación jurídica de esa circunstancia o resolver sus eventuales repercusiones patrimoniales. El acuerdo modificadorio se limitó a formalizar la prórroga, el incremento del anticipo y la incorporación de ajustes eléctricos, sin resolver la controversia patrimonial hoy planteada.

La prueba del rubro reclamado por concepto de administración

41. Superado lo anterior, corresponde verificar si la parte actora demostró que la ampliación del plazo contractual, formalizada mediante el Otrosí 1, le generó una afectación económica efectiva y jurídicamente relevante por concepto de gastos administrativos asociados a la permanencia adicional en obra, suma que cuantificó en \$331'332.942.

42. La mayor permanencia en obra no genera por sí misma un derecho automático al restablecimiento económico del contrato, pues para que ese reconocimiento proceda es necesario demostrar que la prolongación del plazo, además de ser atribuible a la entidad contratante, produjo una afectación económica

²⁵ El objeto licitado se circunscribió a la ejecución de la obra y el numeral 1.12 del pliego previó que la oferta se formulaba tomando los “diseños, precios y condiciones” del proceso.



real para el contratista y que esta se tradujo en sobrecostos efectivamente asumidos durante el período adicional de ejecución. Por ende, son varios los elementos que se deben acreditar. No basta que la obra continuara por un lapso superior al inicialmente previsto, pues los perjuicios invocados no se presumen y su procedencia depende de que exista prueba suficiente de su realidad, de su cuantía y de su vínculo concreto con la extensión del contrato.

43. Bajo ese entendimiento, correspondía a la parte actora, conforme al artículo 167 del CGP, demostrar con precisión los hechos en los que funda su reclamación, lo cual supone acreditar que durante el período prorrogado se causaron erogaciones adicionales ciertas, efectivamente asumidas y debidamente cuantificadas, que guardan relación directa con la mayor permanencia en obra y no con la ejecución ordinaria del contrato. También implica acreditar que esos costos corresponden específicamente al lapso adicional y no al plazo originalmente pactado ni a meses posteriores, así como establecer que no se trata de gastos normales de la ejecución ya comprendidos en la estructura económica del negocio, en los precios unitarios pactados o en los mecanismos ordinarios de financiación, distribución de riesgos y administración previstos por las partes. Solo a partir de una demostración de esa naturaleza puede examinarse si el rubro reclamado tiene la entidad necesaria para ser reconocido a título de restablecimiento del equilibrio económico.

44. En este caso, en la demanda y en la salvedad formulada por el Consorcio Nuevo Mompox 2013 en la liquidación bilateral²⁶, se discriminó el rubro de “administración” en aportes, arrendamientos, nóminas y servicios públicos. No obstante, el examen del material probatorio allegado para soportarlo revela que los documentos no permiten establecer con precisión qué parte de esos pagos corresponde exclusivamente al período prorrogado comprendido entre el 11 de junio y el 10 de septiembre de 2014, ni si se trata, en efecto, de costos adicionales no cubiertos por la ejecución ordinaria del contrato.

45. Respecto de esto último, conviene precisar que en los contratos celebrados por el sistema de precios unitarios fijos, la estructura económica de cada APU comprende, por regla general, los costos directos de la actividad correspondiente, dentro de los cuales se incluyen los materiales, la mano de obra directa, el equipo y la maquinaria necesarios para su ejecución, así como, cuando hay lugar a ello, el transporte. A su turno, sobre esos costos directos se incorporan los costos indirectos, usualmente reflejados en el AIU, que comprenden la administración, los imprevistos y la utilidad del contratista. En ese esquema, la mano de obra que participa directamente en la ejecución de los ítems contratados no constituye, en principio, un gasto autónomo y adicional distinto del precio unitario, sino un componente ordinario de este.

46. Bajo esa lógica, cuando la parte actora incorpora dentro del rubro de “*gastos administrativos*” pagos de nómina correspondientes a trabajadores que intervienen de manera directa en la ejecución de los ítems contratados, no basta con allegar los

²⁶ En la salvedad consignada por el contratista en la liquidación bilateral se indicó: “A. Novecientos Cincuenta y Siete Millones de Pesos (\$957.000.000) en razón a la administración de los recursos puestos a disposición del contrato y el ‘stand by’ de maquinaria durante la prórroga de tres (3) meses, pactada en el Otrosí No. 1 al contrato de la referencia, que se justifica así: Administración: CONCEPTO / VALOR. Aportes \$ 88.785.959; Arriendos \$ 27.118.000; Nóminas \$ 206.545.179; Servicios Públicos \$ 8.883.804; TOTAL \$ 331.332.942”.

comprobantes de egreso o las relaciones de personal, pues es necesario demostrar, además, que esas erogaciones no constitúan la retribución ordinaria de actividades ya remuneradas a través de las actas de obra, sino que correspondían a una carga adicional efectivamente causada por la prolongación del contrato. De lo contrario, el reconocimiento pretendido no reflejaría un sobre costo autónomo derivado de la mayor permanencia en obra, sino la reiteración de erogaciones que, en principio, ya se encuentran incorporadas en el precio unitario de las actividades ejecutadas²⁷.

47. En el caso concreto, emergen elementos suficientes para sostener que la mano de obra directa fue tratada, dentro de la economía del contrato, como parte de la estructura de precios unitarios, por cuanto: (i) el pliego dispuso que la oferta económica debía contemplar todos los costos directos, indirectos, impuestos, tasas, contribuciones y cualquier otra erogación necesaria para ejecutar el contrato, y agregó expresamente que el proponente debía considerar en su cálculo la disponibilidad de materiales y de mano de obra y asumir los sobre costos derivados de errores en su determinación²⁸; (ii) la matriz de riesgos asignó al contratista la carga de garantizar, por su cuenta y riesgo, los equipos mínimos, los insumos y la mano de obra para cumplir el cronograma, y aludió a la lista de insumos “*puestos en los APU*”, lo que confirma que la mano de obra formaba parte del costo ordinario de ejecución²⁹; y (iii) en el Otrosí 1 se incorporó un cuadro de inversión titulado “*materiales para compra y mano de obra*”, donde la última aparece cuantificada como componente económico específico de los nuevos ítems eléctricos, lo que refuerza que ese concepto ya estaba internalizado en la estructura de precios y no era, *prima facie*, un gasto administrativo externo³⁰.

48. Además, la propia conducta del contratista corrobora ese entendimiento. En la comunicación del 15 de abril de 2014, el consorcio precisó que la cuadrilla de siete ayudantes arqueológicos constituía un concepto “*no contemplado dentro del APU contractual*”³¹, lo que muestra que, cuando consideró que determinado personal no estaba comprendido en la estructura ordinaria del contrato, así lo hizo saber de manera expresa. Esa precisión permite sostener, al menos de forma

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 5 de marzo de 2021, rad. 25000-23-26-000-2001-00066-01 (39249), C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ. En esa providencia la Sala indicó que, conforme al numeral 3.2.13.5 de los pliegos, los “*precios unitarios fijos*” debían cubrir “*los costos de materiales, mano de obra (...), inclusive los imprevistos, gastos de administración, impuestos y contribuciones y utilidades del Contratista*”; precisó, además, que el AIU debía “*incluirse dentro de cada uno de los precios unitarios*”; concluyó que las cantidades aprobadas “*solo debían multiplicarse por los precios unitarios ofertados*” y que “*era con base en éstos que se remunerarían las labores que se comprometió a ejecutar*”; y agregó que, de entenderlo de otra forma, “*supondría realizar un doble pago por un mismo concepto*”, por lo que no procedía pagar “*por separado o, si se quiere, doblemente, el AIU*”.

²⁸ Expediente digital, archivo “*7_Oficinadeapoy_PLIEGODECONDICIONESp_4_2025021110903432.pdf*”, pág. 43. En el acápite de la propuesta económica se indicó: “*todo caso, el proponente deberá tener en cuenta en el cálculo de su oferta la ubicación de las obras, accesibilidad, medio ambiente, disponibilidad de materiales y de mano de obra (...) y demás circunstancias que debe tener en cuenta para la presentación de su propuesta y debida ejecución del contrato. Cualquier error en la determinación de los valores relacionados en el Anexo ‘1’, no dará lugar a su modificación (...), y el contratista deberá asumir los sobre costos que esto le ocasione*”.

²⁹ *Ibid*, en el aparte en que se asignó al contratista la carga de garantizar, por su cuenta y riesgo, los equipos mínimos, los insumos y la mano de obra necesarios para cumplir el cronograma, con referencia a los insumos incorporados en los APU.

³⁰ En las consideraciones del Otrosí No. 1 se dejó: “*Visto lo anterior, al encontrarse mayores cantidades de obra y nuevos ítems no contractuales del componente eléctrico y siendo estos indispensables para el adecuado desarrollo del proyecto requiriendo su adquisición prioritaria dados los tiempos de entrega de algunos de estos materiales, esta supervisión considera viable la solicitud del CONSORCIO NUEVO MOMPOX 2013 para el desembolso adicional del 10% de anticipo...*”. También se indicó: “*El 10% solicitado (...) serán esencialmente invertidos en los siguientes anticipos. MATERIALES PARA COMPRA Y MANO DE OBRA*”; y en el cuadro de inversión del anticipo se discriminaron recursos para “*a. Mano de obra*”, “*b. Transporte y alquiler de maquinaria*” y “*c. Compra de materiales y accesorios*”.

³¹ Anexos de la demanda, págs. 249 a 251. En la comunicación de 15 de abril de 2014, el contratista indicó que había dispuesto “*una cuadrilla compuesta por 7 ayudantes durante toda la ejecución de este componente, concepto que no estaba contemplado dentro del APU contractual, que nos implicó grandes sobre costos*”.



indicativa, que el restante personal operativo de obra no era concebido por el propio contratista como un costo extraño a los APU ordinarios del contrato.

49. La inclusión de la mano de obra en los APU adquiere especial relevancia al examinar los soportes de nómina allegados para justificar el rubro reclamado, pues de su contenido se desprende que una parte sustancial de los pagos corresponde a personal operativo directamente vinculado con la ejecución material de los ítems contratados. Dentro de la llamada “*Nómina de Maquinaria*” figuran cargos como conductor, volquetero, operador y obrero; y en la “*Nómina Operativa*”, múltiples trabajadores con el cargo de obrero³². Esos perfiles corresponden típicamente a mano de obra directa, esto es, personal que ejecuta físicamente las actividades constructivas o que opera los equipos y vehículos requeridos para excavaciones, rellenos, transporte de material y movimiento de tierra. En un contrato a precios unitarios, el costo de ese personal está comprendido en los APU de las actividades efectivamente ejecutadas, y cuando hay obra productiva, su remuneración ya encuentra contraprestación en las actas de avance.

50. De ello se sigue que la sola acreditación del pago de esas nóminas no basta para demostrar un sobre costo autónomo derivado de la mayor permanencia en obra. Para que tales erogaciones pudieran ser reconocidas como un perjuicio adicional, era necesario demostrar que excedían la remuneración ordinaria de la mano de obra ya incorporada en los precios unitarios y que correspondían, específicamente, a una carga económica causada por la prolongación del plazo contractual. Dicho de otro modo, no bastaba con probar que el contratista pagó salarios durante la prórroga, sino que era indispensable establecer que esos pagos no tenían ya como contrapartida la ejecución normal de actividades de obra remuneradas dentro del contrato.

51. En ese contexto, el reclamo de estas nóminas como sobre costo de mayor permanencia solo habría podido prosperar si se hubiese demostrado que, durante el período de extensión, ese personal operativo permaneció en obra sin ejecutar actividades productivas, por causas no atribuibles al contratista, y que, pese a ello, continuó generando erogaciones salariales no cubiertas por los ingresos derivados de la ejecución contractual, pero esa demostración no existe en el expediente. La prórroga se suscribió precisamente para culminar obras pendientes y, al finalizar ese lapso, el contrato se encontraba ejecutado en su totalidad, además de lo cual, la interventoría dejó constancia en el acta de liquidación de que nunca se observaron equipos ni personal inactivos en el sitio de la obra, pues las actividades de excavación y relleno previas al componente eléctrico continuaban en ejecución al iniciarse la prórroga, aspecto sobre el que se volverá más adelante. Asimismo, la nómina allegada no distingue entre jornadas efectivamente productivas y eventuales períodos de inactividad, ni el reclamo se estructura en esos términos, pues la parte actora se limita a presentar el valor mensual completo como si constituyera, sin más, un costo adicional de la extensión.

³² Expediente digital, archivo “48_EXPEDIENTEDIGI_CDFI458zip_1_20260303102014261”. Archivo “INFORME DEMANDA” págs. 176, 188, 217 y 245 NÓMINA - MAQUINARIA y págs. 183, 187, 214 y 246 en la NÓMINA – OPERATIVA.



52. El defecto adquiere mayor relevancia si el reclamo se confronta con el contenido del Otrosí 1. El cuadro de inversión del anticipo incorporado en ese instrumento muestra que, al momento de su celebración, aún quedaban por invertir \$494'220.892 del saldo del anticipo, de los cuales \$138'299.389 se destinaban a mano de obra, \$5'625.064 a transporte y alquiler de maquinaria, y \$350'296.443 a compra de materiales y accesorios. Ese dato no demuestra que la totalidad de los costos posteriores quedara absorbida por esos recursos, pero sí revela que al tiempo de pactarse la prórroga, el contrato todavía contaba con recursos ordinarios para atender componentes esenciales de la ejecución, entre ellos, la mano de obra directa y rubros asociados a maquinaria. Por ello, la parte actora tenía la carga de demostrar por qué, pese a esa disponibilidad de recursos contractuales, los pagos posteriormente reclamados constituían un sobre costo autónomo y no simplemente la continuación del gasto ordinario de ejecución financiado con los mecanismos propios del contrato.

53. Una conclusión análoga, aunque fundada en razón distinta, se impone respecto del personal incluido en la denominada "*Nómina de Administración*". A diferencia de la mano de obra directa de ejecución, cuya remuneración se integra en los precios unitarios de las actividades efectivamente ejecutadas, los pagos correspondientes a director de obra, residentes, especialistas, arqueóloga, restauradora, secretaria o laboratorista pertenecen, en principio, al ámbito de los costos indirectos del contrato, esto es, a aquellos gastos de dirección, coordinación, apoyo y supervisión que no se asocian a un ítem constructivo específico, pero que resultan necesarios para la administración general de la obra.

54. En los contratos celebrados por el sistema de precios unitarios fijos, tales erogaciones se encuentran cubiertas, ordinariamente, por el componente de Administración del AIU. En este caso, según el análisis financiero que obra en el expediente y que la propia parte actora incorporó como soporte de su reclamación, la administración fue fijada en el 19,39 % del costo directo, porcentaje que, aplicado al costo directo total del contrato, arrojó un valor de administración de \$1.100'978.626,94 para los ocho meses del plazo original, equivalente a una administración mensual de \$137'622.328,37³³. Proyectado ese mismo parámetro a los tres meses de la prórroga, el valor de administración asciende a \$366'992.875,65, cifra superior a los \$331'332.942 reclamados por la parte actora por ese concepto. Este dato no demuestra que tales costos hubieran sido efectivamente absorbidos, pero sí evidencia que la propia estructura económica del contrato trató ese tipo de erogaciones como gastos ordinarios de administración y no como un rubro extraordinario ajeno al precio pactado.

55. A ello se agrega que, aun cuando algunos soportes de nómina corresponden temporalmente a meses comprendidos dentro de la prórroga, el personal administrativo incluido en el reclamo no aparece vinculado a la obra con ocasión de la prórroga ni como respuesta a una situación sobreviniente atribuible a la entidad. Por el contrario, los documentos del expediente muestran que varios de esos profesionales ya cumplían funciones desde la etapa inicialmente prevista de

³³ Expediente digital, archivo "48_EXPEDIENTEDIGI_CDFI458zip_1_20260303102014261". Archivo "INFORME DEMANDA", pág. 95.



ejecución: Rafael Aguilar Torres figura como Director de Proyecto en el informe de diseño eléctrico de enero de 2014 y como Director de Obra en la comunicación de observaciones de planos de octubre de 2013³⁴; Angélica Vivas Salamanca aparece como arqueóloga residente de tiempo completo desde el inicio de las obras civiles en el documento arqueológico de diciembre de 2013³⁵; y, Alexander Toro Latorre también figura en ese informe de 2014 como Residente Eléctrico³⁶. Nada de ello permite inferir la aparición de un costo nuevo o extraordinario generado por la ampliación del plazo, sino la continuidad de gastos de dirección y apoyo que ya formaban parte de la ejecución ordinaria del contrato. En esas condiciones, los soportes allegados acreditan la persistencia de esos pagos durante la ejecución, pero no demuestran que en la prórroga se hubiera generado un excedente real, autónomo y extraordinario frente a la estructura económica originalmente prevista.

56. Por tanto, los pagos correspondientes al personal de la Nómina de Administración tampoco configuran un sobre costo autónomo resarcible a título de mayor permanencia en obra. Se trata de erogaciones que se ubican dentro del ámbito de los costos indirectos que el componente de administración del AIU estaba llamado a cubrir, sin que la parte actora hubiera demostrado que la prolongación del plazo hubiera generado un excedente real, cierto y específicamente cuantificable por encima de esa previsión económica contractual.

57. A lo anterior se suman, además, inconsistencias concretas en los soportes contables allegados para sustentar el rubro, toda vez que la relación general de nóminas incorpora pagos que no corresponden al período de la prórroga, sino al plazo ordinario de ejecución del contrato. El reparo no consiste en afirmar que toda la documentación de nómina corresponda a meses ajenos a la prórroga, pues algunos soportes sí comprenden períodos coincidentes con ella. El problema radica en que la relación general de nóminas mezcla pagos del plazo ordinario, de la etapa prorrogada y de meses posteriores, sin una depuración que permita aislar el eventual sobre costo atribuible exclusivamente a la ampliación del plazo. Tal es el caso de la nómina comprendida entre el 1 y el 30 de mayo de 2014, pese a que ese mes todavía hacía parte íntegra del plazo inicial, cuyo vencimiento ocurría el 10 de junio de 2014. Por ello, su inclusión dentro del reclamo por mayor permanencia en obra desdibuja el marco temporal del perjuicio alegado y evidencia una confusión entre los costos ordinarios de ejecución y los supuestos sobre costos derivados de la extensión del plazo³⁷.

58. La misma inconsistencia aparece respecto de pagos posteriores a la terminación del plazo prorrogado. Los comprobantes de egreso fechados el 14 de noviembre de 2014 por concepto de “CAN NOMINA OCTUBRE” y “CAN NOMINA OCTUBRE 2014”, a favor de Alexander Toro Latorre y Rafael Aguilar Torres³⁸,

³⁴ *Ibíd.*, págs. 12 y 42.

³⁵ *Ibíd.*, págs. 29 y 76.

³⁶ *Ibíd.*, pág. 42.

³⁷ Expediente digital, archivo “48_EXPEDIENTEDIGI_CDFI458zip_1_20260303102014261”, archivo “INFORME DEMANDA”, págs. 173, 176, 238, 240, 242, 245, 247 y 335 a 340. Constan la relación general de nóminas, la nómina de mayo de 2014, los comprobantes de octubre de 2014, la relación de aportes por períodos superpuestos y la relación de arriendos con cargos de meses posteriores a la prórroga.

³⁸ *Ibíd.*, págs. 238, 240 y 242.



corresponden a la nómina del mes de octubre, posterior a la fecha de terminación del contrato, esto es, el 10 de septiembre de 2014.

59. Esta falta de depuración se advierte en los demás soportes contables allegados para sustentar el rubro de “*Administración*”. La relación de arriendos incorpora conceptos correspondientes a octubre, noviembre y diciembre de 2014, e incluso registra un pago efectuado el 27 de enero de 2015 por concepto de diciembre del año inmediatamente anterior, pese a que el plazo prorrogado venció el 10 de septiembre de 2014. Asimismo, esa relación no corresponde a costos surgidos con ocasión de la extensión del plazo, sino a erogaciones que el contratista ya venía asumiendo desde el inicio de la obra, toda vez el recibo incorporado en el expediente describe el pago como el noveno mes de arriendo por el período comprendido entre el 11 de junio y el 11 de julio de 2014, lo que revela que ese contrato de arrendamiento existía desde octubre de 2013 y que su costo era, por tanto, un gasto ordinario de administración³⁹.

60. Igual reparo cabe formular respecto de los servicios públicos reclamados por valor de \$8'883.804⁴⁰, cuyas facturas aparecen expedidas a nombre de terceros particulares, sin que se acompañe una relación suficientemente depurada que justifique su sumatoria ni se demuestre que tales servicios constituyan un costo sobreviniente, directamente imputable al período de prórroga, y no un gasto ordinario de apoyo logístico dentro de la ejecución del contrato.

61. La relación de aportes a seguridad social y parafiscales⁴¹ tampoco ofrece una delimitación temporal suficiente del perjuicio alegado. Aunque algunos de los rangos empleados comprenden parcialmente meses coincidentes con la prórroga, la documentación no se estructura por períodos estrictamente coincidentes con la prórroga, sino por rangos⁴², presentación que no permite identificar con precisión qué pagos corresponden al período comprendido entre el 11 de junio y el 10 de septiembre de 2014 y cuáles se proyectan sobre lapsos anteriores o posteriores. A ello se suma que tales aportes recaen sobre rubros del personal respecto del cual, como se explicó, no procede un reconocimiento autónomo, bien porque corresponde a mano de obra directa cuya remuneración ya está incorporada en los precios unitarios, bien porque recaen sobre personal de supervisión cuyos costos se encuentran inicialmente cubiertos por el componente de administración del AIU. Por ello, este soporte no resulta apto para acreditar con rigor el costo específico que la parte actora atribuye a la mayor permanencia en obra.

62. De esta forma, visto en conjunto, el soporte contable allegado no ofrece una base suficientemente depurada para identificar qué erogaciones obedecen al plazo inicial, cuáles corresponden en sentido estricto al período prorrogado y cuáles, incluso, se ubican con posterioridad a la terminación del contrato. Tampoco permite diferenciar con nitidez entre gastos de mano de obra directa ya comprendidos en la estructura de precios unitarios, pagos ordinarios de ejecución financiados con

³⁹ *Ibíd*, págs. 282-283 y 323; cfr. pág. 284.

⁴⁰ *Ibíd*, págs. 159 a 168.

⁴¹ Expediente digital, archivo “48_EXPEDIENTEDIGI_CDFI458zip_1_20260303102014261”, archivo *INFORME DEMANDA*, págs. 247 y 335 a 340.

⁴² Como “junio-julio 2014”, “julio-agosto 2014”, “agosto-septiembre 2014” y “septiembre-octubre 2014”



recursos del negocio y supuestos costos incrementales derivados exclusivamente de la extensión del plazo. La información, en lugar de aislar el perjuicio reclamado, presenta una cuenta global en la que confluyen desembolsos de naturaleza, causa y momento distintos.

63. En esas condiciones, la parte actora no demostró la existencia, cuantía e imputación temporal específica de los sobrecostos por administración cuyo reconocimiento pretende.

La prueba del rubro reclamado por concepto de *stand by* de maquinaria

64. El reconocimiento de sobrecostos por *stand by* exige demostrar que determinados equipos —específicamente identificados— estuvieron físicamente presentes en la obra durante un período definido y documentado, sin posibilidad real de uso productivo, por una causa concreta imputable a la entidad contratante, y que durante ese lapso el contratista continuó asumiendo el costo real de disponibilidad de esos equipos sin recibir contraprestación en obra ejecutada. A esa demostración debe sumarse la acreditación del valor objetivo de la disponibilidad durante el período reclamado, pues sin ella no existe base cuantificable sobre la que fijar la indemnización⁴³.

65. A partir de lo anterior, desde la propia formulación del reclamo se advierte una deficiencia central en su planteamiento, toda vez que la parte actora no individualizó períodos concretos de inactividad de máquinas determinadas ni discriminó lapsos específicos de inmovilización, sino que reclama, en bloque, el valor del arrendamiento o de la disponibilidad de la maquinaria por la totalidad de los tres (3) meses de la prórroga, comprendidos entre el 11 de junio y el 10 de septiembre de 2014, como si durante todo ese lapso los equipos hubieran permanecido improductivos, generando un costo autónomo no cubierto por la economía ordinaria del contrato⁴⁴. Así planteado, lo reclamado no parte entonces de la demostración de una inactividad real, concreta y diferenciada, sino de una equivalencia no probada entre prórroga y *stand by*, esto es, de la premisa de que toda ampliación del plazo comporta, sin más, la improductividad durante el período adicional, conclusión que no se sigue ni de la naturaleza del concepto reclamado ni de los elementos obrantes en el expediente. La propia arquitectura del cálculo —una tarifa mensual multiplicada uniformemente por noventa días— revela que el

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección A C P. María Adriana Marín, 4 de febrero de 2022 Radicación número: 200012331000201100046 01 (45762) *"No obstante, en relación con esta reclamación, referida tanto a la Suspensión 1 como a la 4 y la 6, observa la Sala que no es suficiente con acreditar los pagos que el demandante efectuó por dicho concepto de stand by de los equipos, vehículos y la maquinaria que tenía alquilados, sino que se requería así mismo probar que los mismos estuvieron en el sitio de las obras, prestos para ser utilizados pero que, por razón de las suspensiones del contrato, no fueron usados durante esos periodos en los trabajos objeto del mismo y que, en consecuencia, se produjo ese sobrecosto para el contratista"*

⁴⁴ En la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral se indicó *"A. Novecientos Cincuenta y Siete Millones de Pesos (\$957.000.000) en razón a la administración de los recursos puestos a disposición del contrato y el 'stand by' de maquinaria durante la prórroga de tres (3) meses, pactada en el Otrosí No. 1 al contrato de la referencia"*; y, al discriminar ese segundo rubro, indicó: *"STANDBY MAQUINARIA / CONCEPTO - VALOR / Alquiler Maquinaria (de acuerdo con la factura 0426), calculado para 3,5 meses \$ 639.388.000 / Tiempo 3,5 meses (valor día) \$ 6.565.600 / Total Tiempo (3 meses) \$ 590.904.000"*. El reclamo se construyó entonces de la siguiente manera: tomando la Factura 0426 —emitida el 2 de octubre de 2013 y correspondiente al alquiler de los equipos durante los primeros meses del contrato original—, se divide su valor total (\$639.388.000) entre los 3,5 meses que cubre, se obtiene así una tarifa mensual de \$182.682.857 y esa tarifa se multiplica íntegramente por los tres meses de la prórroga para obtener el monto reclamado. Entonces, la tesis implícita es que durante la totalidad de ese período —del 11 de junio al 10 de septiembre de 2014— la maquinaria vinculada al contrato permaneció disponible en obra, pero sin poder ejecutar ninguna actividad productiva. Expediente digital, archivo *"48_EXPEDIENTEDIGI_CDFI458zip_1_20260303102014261"* INFORME DEMANDA, pág. 98. Obra la Factura de Venta No. 0426, de 2 de octubre de 2013, en la que se registra el alquiler de distintos equipos de maquinaria, cada uno por 3,5 meses.



reclamo no fue construido sobre la identificación de períodos concretos de inactividad, sino sobre la equivalencia que se ha señalado.

66. El *stand by* no retribuye el simple transcurso del tiempo ni la mera prolongación del vínculo contractual, sino una situación material y excepcional de disponibilidad improductiva. En esa medida, su lógica económica no radica en que el equipo permanezca adscrito a la obra durante un plazo mayor, sino en que, pese a estar efectivamente disponible y generando un costo de tenencia o alquiler, no pueda ser utilizado en ningún frente de trabajo por causas ajenas al contratista. Por esa razón, una prórroga puede coexistir con escenarios muy distintos entre sí, como la intensificación de actividades pendientes, la redistribución de recursos entre frentes, la utilización parcial de algunos equipos o, solo eventualmente, la inmovilización de otros. De allí que no resulte admisible convertir la prórroga, por sí sola, en prueba de improductividad integral de la maquinaria, pues ello supone sustituir la demostración de una circunstancia fáctica concreta por una inferencia automática que desconoce la naturaleza misma del concepto indemnizatorio reclamado.

67. Esta deficiencia en el planteamiento de la parte actora se hace aún más visible al confrontar el reclamo con la causa misma de la prórroga. El Otrosí 1 y las comunicaciones CM-EPMX-136-13 y CM-EPMX-139-13 del 2 y 4 de abril de 2014 —incorporadas expresamente en ese instrumento— dejan establecido que la prórroga de tres (3) meses no se concibió como un período de suspensión, espera o inmovilización de recursos, sino como el lapso adicional requerido para ejecutar actividades pendientes, particularmente las relacionadas con los ajustes del componente eléctrico y su implementación en obra; de allí que no resulte consistente inferir, sin una demostración específica y diferenciada, que la maquinaria arrendada permaneció improductiva durante los tres meses de extensión. Si la prórroga se otorgó precisamente para continuar y culminar la ejecución contractual, la carga de la parte actora consistía en acreditar que, aun dentro de ese escenario de trabajo, determinados equipos identificables permanecieron realmente ociosos, sin posibilidad de utilización productiva y por causas atribuibles a la entidad, extremo que no se desprende de la sola ampliación del plazo como se ha expuesto.

68. En esa misma dirección apunta la constancia dejada por la interventoría en la nota aclaratoria del acta de liquidación. Allí se indicó que, para la fecha de suscripción del Otrosí 1, el contratista presentaba atraso en actividades de excavación y relleno en banca de las vías, que tales labores continuaban en ejecución al iniciarse la prórroga y que incluso fue necesario requerir mayor equipo para mejorar rendimientos y subsanar el atraso advertido. La misma nota precisó, además, que nunca se evidenció en sitio maquinaria inactiva. Esa apreciación resulta particularmente relevante, porque proviene de quien ejercía el seguimiento técnico de la ejecución y contradice de manera directa la hipótesis de una disponibilidad improductiva generalizada de la maquinaria durante el período adicional, además de que no fue desvirtuada por la parte actora mediante ningún medio de prueba obrante en el expediente.



69. Además, esa conclusión encuentra respaldo en los registros de personal correspondientes a los meses de la prórroga. Las nóminas de maquinaria de julio, agosto y septiembre de 2014 muestran el pago de salarios a conductores, volqueteros y operadores durante todo el período adicional⁴⁵, sin que se advierta reducción de jornadas, suspensión temporal del personal o diferenciación alguna entre tiempo efectivamente trabajado y eventuales lapsos de inactividad. Aunque ese elemento probatorio, considerado aisladamente, no permite establecer con exactitud el rendimiento de cada equipo en cada jornada, sí debilita de manera importante la tesis de la improductividad global, por cuanto no existe en el expediente soporte alguno que refleje en la gestión del personal una situación consistente con la inmovilización alegada, como una disminución de jornadas, la rotación del personal o la identificación de períodos concretos de inactividad.

70. A lo anterior se suman inconsistencias concretas en los soportes utilizados para construir el cálculo de lo reclamado, pues este se liquida por la parte actora con base en la Factura 0426, fechada el 2 de octubre de 2013, esto es, al inicio del contrato original e incluso antes del acta de inicio suscrita el 10 de octubre siguiente, documento que corresponde al alquiler de maquinaria durante un período de 3,5 meses que se ubica íntegramente en la fase inicial de ejecución del contrato y, por tanto, no acredita ni el arrendamiento de los equipos durante la prórroga ni su inactividad en el lapso comprendido entre junio y septiembre de 2014. En esas condiciones, la factura no demuestra el hecho indemnizable que se afirma, pues se limita a reflejar un costo histórico asociado al arranque de la obra, sin conexión directa y comprobada con el período adicional por el cual se reclama el sobre costo.

71. La inconsistencia se profundiza porque la parte actora toma el valor global de esa factura, lo divide entre 3,5 meses para obtener un supuesto costo mensual, y luego lo multiplica por los tres meses de la prórroga, sin que obre en el expediente documento alguno que permita afirmar que ese mismo canon seguía vigente durante la extensión del plazo. No existe certificación del arrendador, factura correspondiente a junio, julio, agosto o septiembre de 2014, modificación del contrato de alquiler, ni soporte contemporáneo que permita concluir que el costo mensual de disponibilidad de la maquinaria durante la prórroga era idéntico al pactado en octubre de 2013. Así, la cuantificación del rubro no descansa en un costo actual, cierto y verificable del período reclamado, sino en una extrapolación retrospectiva construida sobre un dato histórico ajeno al lapso de la supuesta inactividad, lo que priva al reclamo de una base objetiva.

72. De igual forma, el contrato de arrendamiento de maquinaria allegado con la demanda⁴⁶, suscrito el 22 de octubre de 2013 —por un plazo de siete meses y un valor de \$1.378.776.000— cubre el período comprendido entre octubre de 2013 y mayo de 2014, pero ese instrumento no contiene ninguna cláusula de extensión que amplíe su vigencia hasta septiembre de 2014, ni obra en el expediente ninguna

⁴⁵ Expediente digital, archivo “48_EXPEDIENTEDIGI_CDFI458zip_1_20260303102014261”, archivo “INFORME DEMANDA”, págs. 188, 217 y 245. Nóminas de julio, agosto y septiembre de 2014, en las que figuran, dentro de la “NÓMINA - MAQUINARIA”, cargos como “CONDUCTOR”, “VOLQUETERO” y “OBRERO” durante el período prorrogado.

⁴⁶ Expediente digital, archivo “48_EXPEDIENTEDIGI_CDFI458zip_1_20260303102014261”, archivo “INFORME DEMANDA”, págs. 100 a 102. Contrato de Alquiler de Maquinaria suscrito el 22 de octubre de 2013, en el que se pactó un plazo de “SIETE (07) Meses” y un valor de MIL TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL PESOS (\$1.378.776.000) IVA INCLUIDO”.



modificación que acredite su prolongación para abarcar los meses de prórroga; tampoco existe en el proceso alguna factura de alquiler de maquinaria emitida al consorcio durante los meses de junio, julio, agosto o septiembre de 2014. Si los equipos efectivamente permanecieron en obra durante esos meses generando costos de alquiler, la existencia de facturas periódicas sería la consecuencia contable ordinaria y esperable de ese vínculo, por lo que su ausencia debilita de manera ostensible la credibilidad del reclamo.

73. Se advierte además que el arrendador de la maquinaria en el contrato antes indicado es Carlos Fernando Córdoba Avilés, quien actúa como parte actora, y simultáneamente como integrante y representante legal del consorcio contratista. Esa coincidencia no torna inválido el negocio jurídico, pero sí impone una acreditación particularmente rigurosa de que los valores cobrados correspondían a precios reales de mercado y de que los costos reclamados durante la prórroga reflejaban erogaciones efectivamente asumidas por el contratista. Sin una tasación independiente, un dictamen técnico o soportes externos de mercado para el período de extensión, los montos reclamados carecen del grado de objetividad necesario para ser reconocidos.

74. El Plan de Manejo de Equipos obrante en el expediente⁴⁷ tampoco respalda la pretensión. Ese documento únicamente proyecta la distribución de maquinaria para los meses 1 a 8 del contrato, es decir, para el plazo inicial de ejecución, pero no existe en el proceso un plan equivalente para los meses 9, 10 y 11, correspondientes a la prórroga, ni obra documento alguno que identifique qué equipos permanecieron efectivamente en la obra durante ese período adicional, cuáles continuaron siendo utilizados en frentes productivos y cuáles, en hipótesis, habrían quedado inmovilizados. Esa omisión no es menor, pues impide establecer la correspondencia entre la maquinaria relacionada en los soportes iniciales de alquiler y la que, según la demanda, habría permanecido en *stand by* durante la extensión. Sin esa individualización técnica y temporal, no es posible tener por demostrado que los equipos cuyo costo se reclama hubieran estado efectivamente inactivos durante los tres meses de la prórroga.

75. Se resalta que en los documentos allegados no obra bitácora de obra, acta de suspensión parcial de frentes, requerimiento dirigido a la interventoría, comunicación de alerta o constancia equivalente en la que se hubiera dejado registro de equipos concretos que permanecieran detenidos, sin posibilidad de utilización productiva, por causa imputable a la entidad contratante. Esa ausencia resulta especialmente significativa, porque un reclamo por *stand by* presupone un hecho de inmovilización objetivamente verificable en el curso mismo de la ejecución y no una situación reconstruida retrospectivamente al momento de la liquidación, de manera que si la maquinaria efectivamente hubiera permanecido improductiva durante la prórroga, ello debería estar reflejado en la documentación técnica y contractual del negocio jurídico, lo que aquí no ocurre.

76. Aun si se entendiera que la parte actora pretendía reclamar costos de disponibilidad de equipos no íntegramente compensados por la obra ejecutada

⁴⁷ Ibid, pág. 99.



durante la prórroga —lo que, por lo demás, no fue planteado en esos términos en la demanda—, el expediente tampoco ofrece los elementos necesarios para reconstruir ese eventual mayor costo. No se indicó ni probó qué equipos concretos dejaron de producir, durante qué lapsos determinados, por qué causa imputable a la entidad, cuál era su costo real y vigente de disponibilidad en ese período, ni en qué medida dicho costo excedió la contraprestación derivada de la obra efectivamente ejecutada durante la extensión. En lugar de esa demostración, lo que obra es una operación que toma un valor histórico de arrendamiento correspondiente al inicio del contrato y lo proyecta linealmente sobre los tres meses de prórroga, como si toda la maquinaria hubiera permanecido íntegramente improductiva durante ese lapso, sin que ello se hubiese acreditado. Una construcción de esa naturaleza no satisface la carga probatoria que exige el reconocimiento judicial del rubro reclamado.

77. Finalmente, la pretensión de condena por perjuicios morales tampoco está llamada a prosperar. La parte actora solicitó el reconocimiento de \$73'771.700 por este concepto, con fundamento en la afectación al buen nombre y al prestigio de los integrantes del consorcio como contratistas serios —modalidad conocida como daño moral objetivo—, categoría que, a diferencia del perjuicio moral subjetivo, no presupone sufrimiento afectivo y puede, en principio, ser predicada tanto de personas naturales como jurídicas⁴⁸. Sin embargo, ese perjuicio no se presume del solo incumplimiento o de la controversia económica derivada de la mayor permanencia en obra, sino que exige prueba concreta de su existencia. Cuando lo alegado es una lesión al buen nombre o al prestigio, no basta la afirmación de la parte interesada, sino que se requiere demostrar, con elementos objetivos, la ocurrencia real de ese agravio y su entidad, esto es, que la conducta de la demandada produjo una merma concreta y verificable en la reputación o en la consideración pública de los demandantes. En el presente caso, la demanda no desarrolló un supuesto fáctico autónomo distinto de la controversia económica derivada de la mayor permanencia en obra, y en el expediente no obra prueba alguna que acredite descrédito comercial, pérdida de reputación, afectación pública de la honra o menoscabo cierto de la imagen de los integrantes del consorcio. Por ello, esta pretensión también debe ser desestimada.

78. En esas condiciones, aun si se admitiera que durante la ejecución se presentaron dificultades técnicas y advertencias oportunas, incluso susceptibles de ser atribuidas a la entidad demandada, la pretensión no prospera porque la parte actora no acreditó con la suficiencia exigible los sobre costos ciertos, cuantificables y temporalmente imputables a la prórroga.

79. Así las cosas, corresponde confirmar la sentencia de primera instancia en cuanto negó las pretensiones de la demanda, pero no con fundamento en la

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de noviembre de 2008, Exp. 05001-23-26-000-1992-01369-01(17031), C. P. Ruth Stella Correa Palacio. "...resulta claro que las personas jurídicas no sufren perjuicios morales subjetivos (*pretium doloris*), porque no pueden experimentar dolor o sufrimiento y menos aún por agresiones a bienes jurídicos extrapatrimoniales que parten de esa subjetividad del individuo físico (la vida, la integridad corporal, o la honestidad, entre otros); sin embargo, a ellas se les reconoce una subjetividad jurídica, gozan de atributos propios de la personalidad y, por ende, son titulares de derechos que pueden considerarse en sentido objetivo como morales y de carácter extrapatrimonial (reputación, el buen nombre, la probidad), los cuales si en alguna manera se les menoscaba, corresponde indemnizar, en cuanto resulten demostrados en el respectivo proceso".



ausencia de salvedades al momento de la suscripción del Otrosí 1 ni en la extemporaneidad del reclamo, sino en que, una vez examinado el fondo del asunto, la parte actora no acreditó la existencia, cuantía e imputación específica de los supuestos sobrecostos que invocó, ni por concepto de administración ni por concepto de *stand by* de maquinaria, de modo que no se demostró una afectación económica cierta, concreta y jurídicamente relevante que permita tener por configurada una ruptura del equilibrio económico del contrato, como tampoco probó la causación de los perjuicios morales reclamados.

Costas

80. De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en armonía con el artículo 365 del Código General del Proceso, la condena en costas no requiere la apreciación o calificación de una conducta temeraria, sino la verificación objetiva de quién resultó vencido, por lo que resulta procedente la condena en costas en contra de la parte actora, en la medida en que fracasaron los cargos de apelación que formuló contra la sentencia de primera instancia.

81. En relación con las agencias en derecho, como integrantes de las costas procesales, se rigen por el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura. De conformidad con su artículo 2º, su fijación depende de *“la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada”*, sin que en ningún caso se puedan desconocer los rangos de las tarifas mínimas y máximas señaladas por el artículo 5 de esta misma normativa, la cual, para los asuntos declarativos de segunda instancia con cuantía, fija una tarifa mínima de un (1) SMLMV y una máxima de seis (6) SMLMV. En este caso, las agencias en derecho se fijan en un (1) SMLMV, a cargo de cada uno de los demandantes y en favor de la entidad demandada.

IV. PORTE RESOLUTIVA

82. 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,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 30 de julio de 2024 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión 6, por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte actora, las cuales serán liquidadas por el Tribunal de origen en los términos de los artículos 365 y 366 del C.G.P. **FIJAR** como agencias en derecho a favor de la parte demandada y cargo de cada uno de los demandantes (Carlos Fernando Córdoba



Expediente: 13-001-23-33-000-2017-00820-00 (74181)
Demandante: Carlos Fernando Córdoba Avilés y otros
Demandado: Nación - Ministerio de Cultura
Acción: Controversias contractuales

Avilés, Generadora de Proyectos de Puertos Arquitectura y Vías S.A.S. y A.S.A. Arquitectos Asociados Ltda.), la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) a la fecha de ejecutoria de esta providencia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <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. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema SAMAI.

