

EXTINCIÓN DE LAS OBLIGACIONES POR PAGO O CUMPLIMIENTO – Carga probatoria - Código Civil artículo 1757 - – Código General del Proceso artículo 167

Al deudor incumbe demostrar la extinción de sus obligaciones por pago o cumplimiento (Código Civil, art. 1757; CGP, art. 167). Por lo tanto, al margen de que el litigio versa sobre el control de legalidad de un acto administrativo, el Contratista era quien tenía la carga de acreditar en el proceso el cumplimiento de sus obligaciones, sin que fuera exigible a la entidad probar dicha negación. El Contratista podía demostrar el cumplimiento de esta obligación bajo cualquier medio de prueba idóneo para acreditarlo.

PAGO – Medio natural de extinción de las obligaciones –Código Civil artículo 1626 - Efectos liberatorios –Conforme al tenor de la obligación Código Civil artículo 1627- Pagos parciales – No implica aceptación de la totalidad de la prestación y cumplimiento pleno

El pago es el medio natural de extinción de las obligaciones, pues se trata de la prestación de lo que se debe (Código Civil, art. 1626). Para que este acto jurídico produzca efectos liberatorios como medio extintivo, se debe hacer “bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación” (Código Civil, art. 1627). [...]

[...]

La unicidad de la obligación de pagar el precio pactado por la ejecución de la obra no se opone a que, en virtud de las funciones de dirección, vigilancia y control, y por consideraciones financieras y operativas, la Administración —a través de la interventoría o de la supervisión, según corresponda— practique verificaciones preliminares del avance de las obras y autorice, con respaldo en ellas, desembolsos parciales del precio. Estos desembolsos no constituyen pago definitivo, pues no se realizan como contraprestación por la aceptación final de la prestación debida ni como manifestación de aquiescencia respecto de su cumplimiento pleno. Ello se debe a que la prestación única e indivisible a la que se obligó el deudor aún no se ha completado.

VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN DEL CONTRATO POR PARTE DE LA ENTIDAD ESTATAL – La entidad puede apartarse del contenido de las actas de avance de obra – Inexistencia de limitación para ejercer medidas de control

[...] ninguna disposición obliga a la entidad a acoger irreflexivamente el contenido de las actas de avance ni releva a la Administración de su deber de adelantar “revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan” (Ley 80 de 1993, art. 4, núm. 4). Tampoco existe limitación legal para adoptar medidas de control y ejercer las prerrogativas previstas en la ley

cuando existan elementos objetivos que permitan inferir el incumplimiento de las obligaciones del contratista, aun si las actas de avance reportan una situación distinta.

BUENA FE Y CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO– Alcance – Sentido objetivo y material

La buena fe, en la ejecución del contrato, se entiende en sentido objetivo: no parte de la creencia del sujeto de actuar conforme a la ley, sino de respetar el pacto, cumplir las obligaciones y obrar con corrección y lealtad. [...] no se trata de una confianza espontánea o subjetiva, sino objetiva y razonable.

EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO –Ley 80 de 1993 artículo 5 numeral 1 – Noción – Nacimiento de la obligación de restablecimiento

El artículo 5.1 de la Ley 80 de 1993 reconoce a los contratistas el derecho a que la Administración restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato “a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables”. [...] de este enunciado se deduce que la obligación de restablecimiento nace si el evento imprevisto e inimputable (sic) a la parte afectada genera una situación deficitaria en el entramado financiero global del contrato.

La ecuación económica del contrato es comprensiva de toda su ejecución. Por ello, [...] “la prueba de la ruptura del equilibrio impone el análisis macroscópico o consolidado del resultado económico y no solo el de la cuenta o ítem que se alega como causa o fuente del desequilibrio”.



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 de dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 88001233300020230001102 (74.260)
Demandante: Ing Arango Cía. S.A.S.
Demandados: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: Facultades del coadyuvante - puede realizar los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, como la interposición de recursos, siempre que no se opongan a los de esta ni impliquen disposición del derecho en litigio. Por esa razón, quien no presenta la demanda ni formula una pretensión propia de nulidad contra el acto administrativo emitido con ocasión del contrato, sino que coadyuva la del demandante, no puede presentar cargos de nulidad distintos contra esa decisión. Tampoco está legitimado para apelar si la parte principal a la que coadyuva no impugna las decisiones que la desfavorezcan. / Requisito de procedibilidad - entre la solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda no se requiere plena coincidencia textual, pero sí congruencia entre sus respectivos objetos / Cargos de nulidad contra acto administrativo - la formulación de los cargos de nulidad, estructurados a partir del señalamiento de las normas infringidas y de su concepto de violación, determina los problemas jurídicos que se deben resolver en la sentencia y, con ello, la congruencia entre esta y la causa petendi de la demanda. / Acto administrativo que declara el incumplimiento y carga de la prueba - quien declara que cumplió debe acreditarlo. Dado que el acto administrativo goza de presunción de legalidad, correspondía al destinatario de la decisión desvirtuar dicha presunción. Para ello, debía demostrar en el proceso que la Administración omitió valorar hechos acreditados y que, de haber sido considerados, habrían conducido a una decisión sustancialmente distinta. / Actas de avance de obra - las certificaciones o aprobaciones que emite la interventoría o el supervisor en cumplimiento de sus deberes no constituyen aprobaciones definitivas ni recepción final de las obras. Frente al examen de la realización del objeto del contrato, pueden revisarse, verificarse y, cuando existan razones que lo justifiquen, rectificarse.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda.

La controversia versa sobre la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales se declaró el incumplimiento de un contrato de obra, se hizo efectiva la cláusula penal y se terminó unilateral y anticipadamente el vínculo contractual. También comprende la afectación del equilibrio económico del contrato.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la providencia dictada el 16 de diciembre de 2025 por el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que negó las pretensiones de la demanda.
2. Esa sentencia definió la demanda presentada por Ing Arango Cía. S.A.S. (en adelante, el “Contratista”) contra el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas (en adelante, el “Municipio”). Las pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho se sintetizan a continuación.



Pretensiones y fundamentos de la demanda reformada¹

3. El Contratista solicitó que se declare la nulidad de la Resolución 349 del 9 de junio de 2022, por la cual el Municipio declaró el incumplimiento del contrato de obra 2213 de 2018, hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria y declaró la ocurrencia del siniestro del amparo de cumplimiento de la garantía única, acto que fue confirmado mediante la Resolución 511 del 30 de agosto de 2022 (pretensiones 1ª y 2ª). También pidió que se declare la ruptura del equilibrio económico del contrato (pretensión 3ª). Asimismo, solicitó la nulidad de la Resolución 827 del 19 de diciembre de 2022, por la cual se terminó unilateral y anticipadamente el contrato, acto que fue confirmado mediante la Resolución 253 del 29 de mayo de 2023 (pretensiones 4ª y 5ª). Por último, solicitó que se declare la terminación del contrato por la “*realización del objeto contratado*” (pretensión 6ª).
4. Solicitó, a título de condena, que se dejen sin efectos las medidas adoptadas en virtud de la Resolución 349 del 9 de junio de 2022 y que, en consecuencia, se exonere a Seguros del Estado S.A. del pago de la cláusula penal (pretensiones 1ª y 2ª). También pidió que se “*condene al Municipio a liquidar el contrato*” (pretensión 3ª); que se reconozca al Contratista la suma de \$779'574.709² (pretensión 4ª); que se ordene al Municipio abstenerse de iniciar procesos de cobro coactivo o de cualquier otra índole (pretensión 5ª); que las sumas que se reconozcan se paguen debidamente indexadas (pretensión 6ª); y que se condene en costas y agencias en derecho (pretensión 7ª). Por último, pidió que se ordene la liquidación judicial del contrato (pretensión 8ª)³.
5. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, expuso lo siguiente:
6. El 20 de noviembre de 2018, el Municipio y el Contratista suscribieron el contrato de obra 2213 de 2018, cuyo objeto fue la construcción de una pista de bicicross en el sector suroccidente de la isla, por un valor de \$1.214'357.185 y con un plazo de ejecución de ocho meses. El 17 de diciembre de 2018, las partes suscribieron el acta de inicio, a partir de la cual comenzó a correr el plazo de ejecución, que vencía inicialmente el 17 de agosto de 2019. En desarrollo del contrato las partes pactaron varias suspensiones.
7. El 25 de diciembre de 2018, las partes suscribieron el acta parcial de obra n.º 1, en la que se registró un avance del 20.16% de la obra contratada y se consignó el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Contratista. El 2 de abril de 2019, suscribieron el acta parcial de obra n.º 2.

¹ El 31 de agosto de 2023, el Contratista reformó la demanda (Índice SAMAI 0022, T.A.), la cual fue admitida mediante auto del 18 de diciembre de 2023 (Índice SAMAI 0022, T.A.). La síntesis corresponde a la demanda reformada. En este acto procesal, el demandante adicionó las pretensiones declarativas 4ª, 5ª y 6ª, así como la 8ª de condena.

² La suma de \$779'574.709 se compone de las siguientes partidas: (i) \$231'274.976, por concepto del saldo pendiente de pago equivalente al 19.02% de la ejecución del contrato; (ii) \$26'000.000, por daños al motor del minicargador y transporte ocasionados por el huracán Iota; (iii) \$10'000.000, por pérdida total del rodillo vibrador compactador; (iv) \$10'000.000, por pérdida total de la mezcladora; (v) \$12'000.000, por pérdida parcial del generador eléctrico; (vi) \$720.000, por pérdida de tres láminas de superboard; (vii) \$14'000.000, por dos limpiezas generales del predio por invasión de lodo; (viii) \$16'000.000, por mayores gastos administrativos imputables al Municipio; (ix) \$159'579.733, por lucro cesante calculado a una tasa de interés del 3% mensual sobre el saldo pendiente de \$231'274.976, durante veintitrés meses; (x) \$156'000.000, por daño emergente correspondiente a 600 horas de uso del minicargador con rodillo y retroexcavadora; (xi) \$84'000.000, por daño emergente correspondiente a 400 horas de uso del generador de 18 kV; y (xii) \$60'000.000, por daño emergente correspondiente a 400 horas de uso de la mezcladora.

³ Mediante auto del 3 de mayo de 2024, el *a quo* declaró probada de oficio la excepción de ineptitud de la demanda respecto de la pretensión de liquidación judicial del Contrato de Obra 2213 de 2018, al advertir que sobre ella no se había agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial (Índice SAMAI 0053, T.A.). En la audiencia inicial se reiteró que esta pretensión no era objeto del litigio (Índices SAMAI 0101 y 0102, T.A.).



8. El 9 de diciembre de 2019, las partes suscribieron el acta parcial de obra n.º 3, en la que se registró una ejecución del 80% de la obra⁴. El 16 de diciembre del mismo año, debido a circunstancias de fuerza mayor y caso fortuito, las partes suscribieron el acta de suspensión n.º 3, en virtud de la cual la ejecución quedó suspendida por 45 días calendario, hasta el 29 de enero de 2020. La ejecución de las obras permaneció suspendida con posterioridad por efecto de la emergencia sanitaria derivada del COVID-19 y, posteriormente, del huracán Iota, que el 16 de noviembre de 2020 causó afectaciones en más del 95% de la isla de Providencia y motivó la declaratoria de situación de desastre mediante el Decreto 1472 de 2020.

9. El 4 de marzo de 2022, el Municipio inició un procedimiento administrativo sancionatorio contra el Contratista, con fundamento en un informe de supervisión del 20 de abril de 2020 que reportó veinticinco hechos de presunto incumplimiento de las obligaciones previstas en la cláusula 2.1.2 del contrato, y en un reporte de la Contraloría General de la República que daba cuenta de hallazgos asociados al contrato.

10. El 9 de junio de 2022, el Municipio expidió la Resolución 349, mediante la cual (i) declaró el incumplimiento de las obligaciones socioambientales y de entrega de la obra; (ii) hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria por la suma de \$242'871.437; (iii) declaró la ocurrencia del siniestro del amparo de cumplimiento del contrato contenido en la póliza expedida por Seguros del Estado S.A.; y (iv) requirió al Contratista el pago de dicha suma, so pena de hacerla efectiva en contra de la aseguradora. El 30 de agosto de 2022, el Municipio expidió la Resolución 511, mediante la cual confirmó en todas sus partes la Resolución 349 al resolver los recursos de reposición interpuestos por el Contratista y Seguros del Estado S.A.

11. El 19 de diciembre de 2022, con fundamento en la cláusula 22.2 del contrato y el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, el Municipio expidió la Resolución 827, por medio de la cual terminó unilateral y anticipadamente el contrato por la inviabilidad de su continuación y por la necesidad de priorizar la reconstrucción tras el huracán Iota. El 29 de mayo de 2023, expidió la Resolución 253, mediante la cual confirmó en todas sus partes la Resolución 827 al resolver el recurso de reposición interpuesto por el Contratista.

12. Como fundamento jurídico de sus pretensiones, el Contratista planteó lo siguiente:

13. Frente a las Resoluciones 349 y 511, invocó como normas violadas los artículos 1, 2, 4, 13, 25, 29, 53, 58, 89, 90 y 150 de la Constitución Política; los artículos 10, 40, 88, 102, 138 y 229 del CPACA; los artículos 32, 60 y 61 de la Ley 80 de 1993; el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007; los artículos 5 y 7 de la Ley 951 de 2005; y los artículos 133, 137 y 176 del CGP.

⁴ En los hechos de la demanda solamente se hizo referencia al acta de suspensión n.º 3 de diciembre de 2019. Según los documentos del expediente, el contrato fue suspendido cuatro veces. Mediante acta n.º 1 del 24 de mayo de 2019, fue suspendido por 60 días calendario. Mediante acta n.º 2 del 1 de septiembre de 2019, fue suspendido por 75 días calendario. Mediante acta n.º 3 del 16 de diciembre de 2019, fue suspendido por 45 días calendario; esta suspensión fue prorrogada por 52 días mediante acta del 30 de enero de 2020. Mediante acta n.º 4 del 20 de marzo de 2020, el contrato fue suspendido entre el 20 de marzo y el 15 de abril de 2020; esta suspensión fue prorrogada en tres oportunidades: por 11 días mediante acta del 16 de abril de 2020, por 14 días mediante acta del 24 de abril de 2020, y por plazo indeterminado mediante acta del 6 de mayo de 2020, hasta que se superaran los motivos de la emergencia sanitaria por COVID-19. (Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES.)



14. Adujo que dichas resoluciones adolecían de falsa motivación, toda vez que el Municipio no realizó *“una valoración objetiva y razonable de las pruebas allegadas”* y soportó su decisión de declarar el incumplimiento en *“un oficio leonino y violatorio de los derechos emitido por la Supervisora del Contrato”*. En este sentido, señaló que el informe de supervisión era escueto, carecía de información técnica y de avance de obra, y no acreditaba los incumplimientos reprochados. Agregó que la imputación fue rebatida con las pruebas aportadas en el procedimiento sancionatorio, en especial el acta parcial n.º 3, en la que se consignó que *“la obra fue ejecutada y pagada en más del 80%”*, así como la inspección ocular practicada en el procedimiento y los soportes fílmicos y fotográficos aportados.

15. También señaló que las resoluciones estaban viciadas de nulidad por haberse desconocido el derecho de defensa y el debido proceso del Contratista. Sostuvo que el Municipio no probó los incumplimientos imputados e ignoró las pruebas aportadas en el procedimiento sancionatorio, pese a que la información asociada al contrato se había extraviado con ocasión del huracán Iota y no fue posible reconstruir el expediente contractual. Agregó que esta misma circunstancia afectaba la validez del informe de supervisión que sirvió como soporte para el inicio del procedimiento, elaborado sin contar con la totalidad de la información del contrato.

16. Por último, respecto de la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico, citó el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 y sostuvo que la ecuación contractual se vio alterada con ocasión de la emergencia derivada del COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno nacional, el huracán Iota, las deficiencias en la planeación del contrato y la pérdida del expediente.

Pronunciamiento del tercero vinculado al proceso

17. El Tribunal Administrativo ordenó la vinculación de Seguros del Estado S.A. como *“tercero con interés”* y le corrió traslado de la demanda y de su reforma⁵.

18. La compañía de seguros propuso la excepción de *“Falta de legitimación en la causa por pasiva frente a Seguros del Estado S.A.”*, porque no se formuló ninguna pretensión dirigida en su contra. Asimismo, formuló la excepción de *“Obligación condicional del asegurador”*, argumentando que solo estaba llamada a responder en caso de que se declarara responsable al Contratista, supuesto que no se daba en el presente caso, y la de *“Inexistencia de solidaridad frente a Seguros del Estado S.A.”*, dado que ni la ley ni la póliza de seguro establecían que la aseguradora fuera deudora solidaria de las obligaciones a cargo del Contratista. También formuló las de *“Limite de valor asegurado”* y *“Las demás exclusiones de amparo expresamente previstas en las condiciones generales y particulares de la póliza invocada como fundamento de la citación”*.

19. Por otra parte, expuso una serie de argumentos bajo el rótulo de *“excepciones subsidiarias”*, aclarando que lo hacía *“con el fin de apoyar la demanda interpuesta por la sociedad ING.ARANGO CIA SAS”*. Formuló el argumento de *“Ausencia de prueba en el proceso administrativo sancionatorio adelantado por el Municipio de Providencia y Santa Catalina para demostrar el presunto incumplimiento en el contrato No. 2213 de 2018 por parte de la sociedad ING. ARANGO CIA SAS”*, por cuanto no se demostró

⁵ Índice SAMAI 0034, T.A. La demanda fue admitida mediante auto del 24 de julio de 2023, providencia en la que se ordenó vincular al proceso a Seguros del Estado *“como tercero con interés”* (Índice SAMAI 00018, T.A.).



un incumplimiento contractual del Contratista, quien además aportó pruebas que rebatieron los reproches del Municipio.

20. Además, planteó la de *“Falsa motivación en las resoluciones No. 349 de 09 de junio de 2022 y resolución No. 30 de agosto de 2022 expedidas por el Municipio de Providencia”*, aduciendo que se violó el principio de proporcionalidad y el debido proceso, dado que el Contratista honró sus obligaciones y no había lugar a declarar el incumplimiento del contrato e imponer la cláusula penal en su totalidad. Finalmente, formuló la *“excepción” de “Necesidad de aplicar compensación en la liquidación del convenio No. 2213 de 2018”*, en caso de que hubiese sumas por pagar al Contratista.

Contestación de la demanda reformada

21. El Municipio contestó extemporáneamente la reforma de la demanda⁶. En el escrito de contestación de la demanda inicial se opuso a las pretensiones de la demanda y formuló las siguientes defensas: *“el acto administrativo proferido no es violatorio al debido proceso y se encuentra debidamente fundamentado”*, *“el acto administrativo proferido goza de presunción de legalidad”*, *“falta de vigilancia, control y seguimiento por parte de la interventoría”*, *“improcedencia de las reclamaciones de desequilibrio económico del contrato”*, *“improcedencia de pago de las actividades desarrolladas cuando el contrato estaba suspendido”* y *“falta de idoneidad de las certificaciones suscritas por exfuncionarios de la alcaldía”*⁷.

Alegatos en primera instancia

22. Concluida la etapa probatoria⁸, se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión⁹.

23. El Municipio sostuvo que motivó con suficiencia la decisión de declarar el incumplimiento del contrato, conforme al informe de supervisión de fecha 20 de abril de 2020, al Informe de la Contraloría General de la República No. 2020EE0055634 del 1 de junio de 2020, al diagnóstico realizado por la Universidad Nacional y a las actas y grabaciones correspondientes a las reuniones de seguimiento realizadas por el

⁶ En auto 77 del 3 de mayo de 2024 (SAMAI 053, T.A.), el Tribunal Administrativo resolvió no pronunciarse sobre las excepciones previas formuladas en la contestación por haberse presentado de forma extemporánea. Esta decisión fue confirmada mediante auto 109 del 21 de junio de 2024. (SAMAI 72, T.A.)

⁷ Índice SAMAI 0023, T.A.

⁸ Mediante auto del 17 de enero de 2025 (Índice SAMAI 101 y 102), el *a quo* decretó como pruebas los documentos aportados por las partes oportunamente y el interrogatorio de parte de la demandante, solicitado por Seguros del Estado S.A. Igualmente, negó el interrogatorio de parte del representante del Municipio por improcedente, en los términos del artículo 195 del CGP; sin embargo, de manera oficiosa, decretó una prueba por informe, con el fin de que el alcalde del Municipio de Providencia rindiera un informe pormenorizado sobre la contratación y ejecución del proyecto, incluyendo el aporte del expediente contractual. Mediante auto No. 20 de 21 de febrero de 2025, el *a quo* accedió a la solicitud de Seguros del Estado S.A., en el sentido de tener en cuenta un cuestionario de preguntas adicionales formulado por la aseguradora, a efectos de que fuera absuelto por el alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina (Índice SAMAI 118, T.A.). El 24 de febrero de 2025, el alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina remitió el informe decretado (Índice SAMAI 108, T.A.). Mediante auto No. 21 del 6 de marzo de 2025, el Tribunal aclaró la providencia del 21 de febrero de 2025, en el sentido de precisar que concedía un término de 10 días para rendir informe, conforme al cuestionario presentado por Seguros del Estado S.A. (Índice SAMAI 122, T.A.). En la misma fecha, se llevó a cabo la audiencia para recibir el interrogatorio de parte decretado. En dicha audiencia, el *a quo* ordenó que se oficiara a la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata de la Contraloría Regional Caribe, con la finalidad de que remitiera copia de las actas y grabaciones de las reuniones de seguimiento que se realizaron entre esa entidad de control y el municipio de Providencia y Santa Catalina, llevadas a cabo el 28 de noviembre y el 5 de diciembre de 2022 (Índice SAMAI 124 y 131, T.A.). El 27 de marzo de 2025, el alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina remitió el informe solicitado, absolviendo las preguntas adicionales formuladas por la aseguradora (Índice SAMAI 129, T.A.). El 16 de mayo de 2025, la Contraloría General de la República atendió el requerimiento del *a quo* (Índice SAMAI 133, T.A.). Mediante auto No. 52 del 21 de mayo de 2025, el *a quo* declaró cerrada la etapa probatoria y corrió traslado a las partes para la presentación de alegatos de conclusión (Índice SAMAI 136, T.A.)

⁹ Índice SAMAI 136, T.A.



órgano de control fiscal. De igual manera, adujo que el Contratista no probó el cumplimiento de sus obligaciones. También señaló que el Contratista no tenía derecho al restablecimiento del equilibrio económico por cuanto no demostró “*la presunta pérdida, real, grave y anormal*”, asumió los riesgos de ejecución del proyecto y renunció a su reclamación en virtud de las actas de suspensión¹⁰.

24. Seguros del Estado S.A. reiteró los argumentos expuestos en su pronunciamiento frente a la demanda reformada. Añadió que a través del acta de seguimiento de la Contraloría General de la República, suscrita el 5 de diciembre de 2022, se acreditó la ejecución del 100% de la obra. También sostuvo que al informe de supervisión producido en abril de 2020, con base en el cual se adelantó el procedimiento sancionatorio, no debía concedérsele valor probatorio, porque no se contaba “*con registro de su trazabilidad*”¹¹.

25. El Contratista sostuvo que el informe emitido por la Contraloría acreditaba las falencias en la planeación del proyecto, circunstancia que provocó que fuera suspendido en distintas ocasiones. Agregó que no estaba obligado al trámite de permisos para la ejecución de las obras. Frente al informe de supervisión producido en abril de 2020, insistió en que carecía de “*validez probatoria*”, por cuanto no se tenía registro de su recibo por el Municipio, no fue puesto de presente a la Contraloría y fue —extrañamente— el único documento que no destruyó el huracán Iota. Afirmó que el artículo 86 de la Ley 1474 fue desconocido por el Municipio porque el Contratista no fue citado a la audiencia de que trata dicha norma y se carecía de documentación que soportara la actuación. Por último, adujo que el informe de la Universidad Nacional no podía servir de base para la declaratoria de incumplimiento, pues fue producido con posterioridad al inicio del procedimiento¹².

Los fundamentos de la sentencia impugnada¹³

26. El Tribunal desestimó las pretensiones de la demanda. En cuanto a las Resoluciones 349 y 511 de 2022, relativas a la declaratoria de incumplimiento, indicó que la decisión se sustentó en el informe de supervisión del 20 de abril de 2020, el informe de la Contraloría General de la República del 1 de junio de 2020 y la inspección ocular practicada en el procedimiento administrativo, a partir de las cuales el Municipio imputó al Contratista los siguientes incumplimientos: (i) la inejecución de las obligaciones de gestión social, en particular, la suscripción de las actas de vecindad y de entorno; (ii) el incumplimiento de las obligaciones ambientales, consistentes en la elaboración y aplicación del plan de manejo ambiental y el trámite de los permisos ambientales, y (iii) la no terminación de la obra.

27. Frente al cuestionamiento del Contratista sobre la veracidad de la fecha de creación del informe de supervisión, indicó que tal alegación no desvirtuaba su validez, en tanto no se aportó una prueba que refutara su contenido. Agregó que el lapso transcurrido entre la elaboración del informe y el inicio del procedimiento sancionatorio se explicaba por la suspensión de términos en las actuaciones administrativas derivadas de las medidas adoptadas con ocasión del COVID-19.

28. Respecto del incumplimiento de las obligaciones de gestión social y ambiental, sostuvo que lo pactado en el contrato llevaba a concluir que tales obligaciones —

¹⁰ Índice SAMAI 0140, T.A.

¹¹ Índice SAMAI 0141, T.A.

¹² Índice SAMAI 0142, T.A.

¹³ Índice SAMAI 0146, T.A.



incluidas la elaboración del plan de manejo ambiental, la obtención de los permisos necesarios y la suscripción de las actas de vecindad y de entorno— recaían en cabeza del Contratista. Agregó que en el expediente no obraba prueba que diera cuenta del cumplimiento de dichas obligaciones por parte del Contratista, y que ni en el procedimiento sancionatorio ni en el proceso judicial desvirtuó las conclusiones del informe de la Contraloría sobre dicha omisión. Calificó el incumplimiento como grave, en la medida en que la obra fue ejecutada sin plan de manejo ambiental.

29. Frente al incumplimiento de la obligación de construir la pista de bicicross, sostuvo que el Contratista no acreditó que esta hubiese sido ejecutada en su totalidad, como lo alegó tanto en la demanda como en las solicitudes de recibo elevadas ante la entidad. Indicó que, salvo las actas parciales y los pagos realizados, no aportó prueba que evidenciara las actividades ejecutadas ni su conformidad con las normas técnicas aplicables. Señaló que no se allegaron los informes semanales que el Contratista estaba obligado a elaborar ni la bitácora ni las memorias de obra. Agregó que no había certeza sobre la fecha del registro fotográfico aportado y que, en todo caso, no permitía establecer la conformidad de las obras con las especificaciones técnicas. Por último, adujo que el informe final de obra de mayo de 2021, elaborado por el Contratista, era muy escueto para determinar el grado de ejecución de la obra.

30. En relación con las actas parciales 1, 2 y 3, sostuvo que el informe de la Contraloría puso de presente deficiencias en la supervisión y en la interventoría, las cuales, si bien no eran atribuibles al Contratista, cuestionaban la procedencia de los pagos por falta de soporte de actividades reportadas en tales documentos. Indicó que esta situación justificaba que la entidad desconociera actos previos, por medio de los cuales había aceptado el avance de las obras sin objeción. Además, señaló que, aunque el informe de la Universidad Nacional concluyó que los estudios previos eran insuficientes, en virtud del carácter bifronte del principio de planeación, también recaía sobre el Contratista la carga de verificar la suficiencia de tales estudios antes de presentar su oferta y ejecutar el contrato.

31. En cuanto a las Resoluciones 827 de 2022 y 253 de 2023, relativas a la terminación unilateral y anticipada del contrato, precisó que la decisión del Municipio se basó tanto en la cláusula 22.2, que permitía la terminación anticipada cuando las condiciones que dieron lugar al nacimiento del contrato hubieran variado sustancialmente de manera que su ejecución resultara imposible, innecesaria o inconveniente, como en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993, que habilitaba la terminación unilateral cuando la situación de orden público lo impusiera o las exigencias del servicio público lo requirieran. Sostuvo que las circunstancias fácticas invocadas por la entidad se adecuaban a esas causales, porque el informe de la Universidad Nacional acreditaba la inviabilidad técnica y ambiental de la continuidad del proyecto, y la calamidad pública derivada del paso del huracán Iota obligó al Municipio a priorizar la destinación de recursos a la reconstrucción de la infraestructura de la isla.

32. Sobre la pretensión de desequilibrio económico del contrato, sostuvo que si bien la declaratoria de la emergencia sanitaria por el COVID-19 provocó la suspensión indefinida del contrato y constituyó una situación imprevisible, el Contratista no acreditó la alteración anormal y grave de la ecuación económica que justificara el reconocimiento de sobrecostos.

II. LOS RECURSOS DE APELACIÓN



33. El Contratista pidió que se revoque la sentencia¹⁴.
34. Respecto de la decisión de desestimar la pretensión de nulidad de la resolución que declaró el incumplimiento, reprochó la conclusión según la cual las obligaciones de gestión ambiental recaían en cabeza del Contratista, argumentando que el trámite del plan de manejo ambiental y el permiso de ocupación y desvío de cauces eran del resorte exclusivo de la entidad contratante. Sostuvo que el informe de la Contraloría estableció que las falencias en la gestión de trámites y obtención de permisos eran imputables a la entidad, documento que el Tribunal no valoró.
35. Criticó la valoración probatoria sobre el incumplimiento de la obligación de construir la pista de bicicross, porque no se examinaron algunos medios de convicción y se apreciaron indebidamente otros. Los múltiples argumentos que sustentan este reparo no se reproducen en este apartado, pues serán expuestos y analizados individualmente más adelante.
36. Adujo que el Tribunal desconoció el artículo 50 de la Ley 80 de 1993. Sostuvo que, pese a haber reconocido las deficiencias en el control a cargo del supervisor y de la interventoría, no concluyó que esa omisión comprometía directamente la responsabilidad estatal por “*falla en el servicio contractual*” y, en lugar de ello, atribuyó sus efectos al Contratista. Reprochó que el Tribunal hubiera avalado el desconocimiento por parte del Municipio de las actas parciales suscritas sin observación por la alcaldía y la interventoría, en desmedro de los principios de buena fe y confianza legítima que regían la ejecución del contrato. Finalmente, censuró que el Tribunal no hubiera advertido que el Municipio no formuló un requerimiento previo que le permitiera al Contratista ejercer su derecho de defensa y que el procedimiento sancionatorio le fue oculto.
37. Frente a la decisión de desestimar la pretensión de nulidad de la resolución que ordenó la terminación unilateral y anticipada del contrato, reprochó que el Tribunal se hubiera apoyado en los mismos soportes probatorios cuestionados frente a la declaratoria de incumplimiento, concretamente, el informe de supervisión del 20 de abril de 2020. Además, afirmó que se atribuyó indebidamente “*validez*” probatoria al informe de la Universidad Nacional, en tanto fue elaborado con posterioridad al paso del huracán Iota.
38. En relación con la negativa a ordenar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, señaló que el Tribunal omitió analizar la afectación de la ecuación económica derivada de las medidas adoptadas con ocasión del COVID-19, del impacto del huracán Iota, de las deficiencias en la planeación del contrato y de la pérdida del expediente contractual. Sostuvo que el Tribunal “*no aterrizó al caso*” la distinción entre la teoría de la imprevisión, que genera el deber de restablecimiento, y la fuerza mayor, que exonera de responsabilidad por imposibilidad de ejecución.
39. Por último, afirmó que la magistrada ponente se declaró inicialmente impedida porque su cónyuge formó parte de la interventoría del contrato objeto del litigio, pero continuó conociendo del proceso y profirió la sentencia, lo cual configuraría una nulidad insaneable.
40. Seguros del Estado S.A. también solicitó que se revoque la sentencia¹⁵. Frente a la decisión de negar la nulidad de la resolución que declaró el incumplimiento, reprochó

¹⁴ Índice SAMAI 0149, T.A.

¹⁵ Índice SAMAI 0150, T.A.



que el Tribunal hubiera invertido la carga de la prueba, exigiéndole al Contratista una demostración de *“no incumplimiento”*, cuando correspondía al Municipio acreditar los hechos constitutivos del incumplimiento y su imputación al Contratista. Adujo que se desconoció el principio de *“facilidad probatoria”*, porque la información del contrato reposaba en los archivos de la entidad y el hecho de no haberla conservado le era imputable.

41. Por otra parte, afirmó que el fallo reconoció que el expediente no contiene piezas esenciales para verificar el *“día a día”* del contrato, como informes periódicos y bitácoras, pero aun así concluyó que el incumplimiento se había acreditado. Sostuvo que si el motivo determinante del acto no cuenta con *“soporte fáctico-técnico suficiente y verificable, la presunción de legalidad no puede operar como sustituto probatorio”*. Adicionalmente, le reprochó haber *“sobreestimado”* el informe de la Universidad Nacional, atribuyéndole un valor concluyente sobre el incumplimiento que no tenía.

42. Sobre la decisión de desestimar la pretensión de nulidad de la resolución que ordenó la terminación unilateral, afirmó que el Tribunal convalidó una motivación incompleta. Sostuvo que el control de legalidad exigía verificar que la entidad hubiera expresado de manera concreta los hechos que tornaban la ejecución imposible, innecesaria o inconveniente. Adicionalmente, le reprochó no haber analizado si la terminación fue estrictamente necesaria y proporcional frente a alternativas menos gravosas ni haber evaluado sus efectos sobre las sumas pendientes de pago.

43. Por último, frente a la decisión de no ordenar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, formuló el siguiente reparo: *“la sentencia aplica un estándar probatorio que, en la práctica, exige una demostración cerrada e irrealizable en un expediente marcado por interrupciones, decisiones administrativas supervinientes y déficits de trazabilidad; y (ii) no analiza de forma integral los hechos generadores y rubros planteados en la reforma de la demanda, reduciendo el debate a un encuadre estrecho que no agota el caso”*.

Trámite en segunda instancia

44. Dentro del término previsto por el artículo 247 del CPACA, el Municipio se pronunció sobre los recursos de apelación presentados¹⁶. Reiteró la posición sostenida a lo largo del proceso. Sostuvo que el reparo relativo a la imparcialidad del juez era extemporáneo, porque el Contratista no impugnó la decisión que negó el impedimento de la magistrada ponente. Además, destacó que el fallo de primera instancia fue una decisión de la sala. Agregó que la pretensión de desequilibrio económico carecía de fundamento debido a la renuncia del Contratista a formular reclamaciones ante el Municipio contenidas *“en las diversas modificaciones contractuales”*.

45. Seguros del Estado S.A. radicó un escrito en el que indicó que acompañaba la mayoría de los reparos del apelante. Sin embargo, precisó que no coadyuvaba *“los planteamientos orientados a sostener, como hecho plenamente acreditado, la ejecución total del contrato o la terminación material de la obra en un cien por ciento (100%)”*. Tampoco los reproches relacionados con *“cuestionar la imparcialidad judicial”*¹⁷.

¹⁶ Índice SAMAI 156 y 157, T.A.

¹⁷ Índice SAMAI 011, C.E.



III. CONSIDERACIONES

Cuestiones previas: inexistencia de nulidades insaneables y delimitación del objeto de la apelación

46. En el recurso de apelación, el Contratista alegó la que, a su juicio, es una nulidad insaneable debido a que la magistrada ponente de la sentencia de primera instancia manifestó un impedimento, por cuanto su cónyuge habría formado parte de la interventoría del contrato objeto del litigio y, pese a ello, continuó conociendo del proceso y votó la sentencia impugnada. La Sala considera que esta situación no configura una nulidad insaneable, en la medida en que no se subsume en ninguna de las causales previstas de manera taxativa en el parágrafo del artículo 136 del CGP. Además, una vez manifestado el impedimento, la sala dual del Tribunal decidió no aceptarlo, por no encontrar configurada la causal prevista en el numeral 1 del artículo 141 del CGP, decisión que quedó ejecutoriada y que la Sala no tiene competencia para revisar en esta instancia¹⁸.

47. De acuerdo con el artículo 328 del CGP, la competencia de la Sala está delimitada por los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio y de la verificación de los presupuestos para dictar sentencia de mérito sobre las pretensiones¹⁹. En este caso, el Contratista y Seguros del Estado S.A. impugnaron el fallo. La aseguradora fue vinculada al proceso por el *a quo* como “tercero con interés directo”, aunque las normas procesales no prevén su citación oficiosa, a diferencia de lo que ocurre con personas que ostentan la condición de litisconsortes necesarios (CGP, art. 61).

48. La compañía de seguros no formuló pretensiones propias, sino que coadyuvó las pretensiones del Contratista. La coadyuvancia presupone que el interviniente “tenga interés directo” (CPACA, art. 224), esto es, que “tenga con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida” (CPACA, art. 224; CGP, art. 71). El coadyuvante puede realizar los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, como la interposición de recursos, siempre que no se opongan a los de esta ni impliquen disposición del derecho en litigio. Por esa razón, como ha señalado la Subsección, quien no presenta la demanda ni formula una pretensión propia de nulidad contra el acto administrativo emitido con ocasión del contrato, sino que

¹⁸ La providencia que resolvió el impedimento dice: “En el caso que nos ocupa, la H. Magistrada al declarar su impedimento manifestó que se encuentra incurso en la causal dispuesta en el numeral 1 del artículo 141 del C.P.P., toda vez que su cónyuge fue asesor jurídico de la firma que hizo la interventoría del contrato que dio lugar a la reclamación dentro del proceso de la referencia y aun cuando no aporta ningún tipo de prueba que demuestre tal aseveración, observa la Sala que en los hechos narrados por la demandante tal como lo manifiesta la Magistrada, se relaciona en el numeral décimo tercero que ‘la Interventoría ejercida por la Dra. LUZ ANGIE VÉLEZ URREGO, de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Providencia, hasta el ACTA PARCIAL DE OBRA No. 3 manifestaba que la Sociedad ING. ARANGO CIA SAS, SAI, Identificada con el Nit. NIT. 900051227-8 cumplía con los requisitos mínimos ante la Alcaldía de Providencia, y fue quien acreditó la suscripción del contrato de Interventoría y autorizó el pago de las 3 ACTAS PARCIALES DE OBRA ejecutad’a. // Aunado a ello, es de anotar que corresponde al Tribunal en este caso, hacer el estudio de legalidad de los actos administrativos demandados y pese a que dichas Resoluciones contienen la declaratoria de un incumplimiento contractual-, en principio no se vislumbra un interés directo o indirecto en las resultas del proceso de la referencia por parte del abogado litigante Osuna Gutiérrez, toda vez que de la Firma Inversiones KPV SAS, nada se dice en el libelo introductorio. // En este orden, considera la Sala Dual de este Tribunal que si bien esta causal subjetiva es bastante amplia, en cuanto subsume cualquier tipo de interés, ya sea directo o indirecto, lo cierto es que dicho interés además de ser real y serio, debe tener relación inmediata con el objeto mismo de la litis o cuestión a decidir; debe ser de tal trascendencia que, teniendo en cuenta el caso concreto, implique un verdadero trastorno en la imparcialidad del fallador y pueda afectar su capacidad de juzgamiento y el desempeño eficaz y ajustado a derecho respecto de la labor que desempeña”. (Índice SAMAI 007, T.A.)

¹⁹ C.E., Sec. Tercera, Sala Plena, Sent. Unif. 46.005 (consideración 19), abr. 6/2018. M.P. Danilo Rojas Betancourth.



coadyuva la del demandante, no puede presentar cargos de nulidad distintos contra esa decisión²⁰. Tampoco está legitimado para apelar si la parte principal a la que coadyuva no impugna las decisiones que la desfavorezcan²¹.

49. Tanto el Contratista como Seguros del Estado S.A. impugnaron la decisión de negar las pretensiones de nulidad de las Resoluciones 827 de 2022 y 253 de 2023, mediante las cuales se terminó unilateralmente el contrato (pretensiones 4ª y 5ª). Este acto procesal de la aseguradora no se opone a la actuación de la parte a la que coadyuvó. Sin embargo, Seguros del Estado S.A. no tenía interés jurídico directo frente a este grupo de pretensiones.

50. La prosperidad o desestimación de estas pretensiones declarativas —a las que no se acumularon pretensiones indemnizatorias o de condena— no afectaba a la aseguradora, pues no determinaba una modificación de su situación jurídica subjetiva. Esto contrasta con el interés que sí tenía frente a la pretensión del Contratista de anular el acto que declaró el incumplimiento, hizo efectiva la cláusula penal y ordenó hacer efectivo el amparo de cumplimiento de la póliza que emitió. Frente a esta pretensión, sí existía un interés directo, porque el acto determinó la exigibilidad de la prestación asegurada. Por lo tanto, el recurso de Seguros del Estado S.A. debería desestimarse respecto de las pretensiones de nulidad contra las Resoluciones 827 de 2022 y 253 de 2023. En todo caso, la Sala advierte que no se cumplen dos requisitos para pronunciarse sobre el mérito de las pretensiones formuladas por el Contratista contra los actos administrativos de terminación del contrato: no se agotó el trámite de conciliación extrajudicial ni se indicaron las normas violadas y el concepto de su violación.

51. El numeral 1º del artículo 161 del CPACA prescribe que el trámite de conciliación extrajudicial debe agotarse como requisito de procedibilidad en toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. Así mismo, el numeral 3º del artículo 173, que regula lo concerniente a la reforma de la demanda, establece que “*frente a nuevas pretensiones deberán cumplirse los requisitos de procedibilidad*”²².

52. En la demanda inicial, el Contratista no pidió la nulidad de las Resoluciones 827 de 2022 y 253 de 2023. Estas pretensiones se adicionaron en el escrito de reforma²³. Sin embargo, no fueron objeto del trámite de conciliación extrajudicial, que recayó exclusivamente sobre: (i) la “*revocatoria*” de las Resoluciones 349 y 511 de 2022, relativas a la declaratoria de incumplimiento; (ii) el levantamiento de las medidas impuestas en la Resolución 349; (iii) la declaración de que Seguros del Estado S.A. no estaba obligada a efectuar pago alguno en virtud de tales resoluciones; (iv) la liquidación bilateral del contrato y el reconocimiento de \$242'985.374, correspondientes a la obra ejecutada y no cancelada; (v) que se ordenara al Municipio abstenerse de adelantar cobros coactivos o inscripciones ante la Cámara de Comercio

²⁰ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 67.464 (párr. 41), dic. 6/2024. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

²¹ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 67.464 (párr. 45), dic. 6/2024. M.P. José Roberto Sáchica Méndez. C.E., Secc. Primera, Auto 2006-00503, feb 05/2020. En el mismo sentido: C.E., Secc. Quinta, Sent. 2010-00006, mar. 7/2011

²² Esta es la postura unificada de la Sección: “*PRIMERO: UNIFICAR Y ADOPTAR la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con (i) la necesidad de verificar el fenómeno procesal de la caducidad respecto de todas las nuevas pretensiones que se eleven en ejercicio del derecho de acción, cuando ello suceda en el marco de la presentación de un escrito de adición de una demanda inicialmente interpuesta, y (ii) la exigencia de agotar el requisito de procedibilidad establecido en la ley consistente en la conciliación extrajudicial, tanto respecto de las pretensiones de la demanda como en cuanto de aquellas que se formulen mediante un escrito de adición del libelo introductorio, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia*” C.E., Sec. Tercera, Sala Plena, Sent. 40.077, may. 25/2016. M.P. Danilo Rojas Betancourth

²³ Índice SAMAI 0022, T.A.



de Bogotá; y (vi) el rompimiento del equilibrio económico del contrato²⁴. La solicitud de conciliación se radicó el 30 de noviembre de 2022, mientras que la Resolución 253, que confirmó la 827, data del 29 de mayo de 2023²⁵.

⁵³. En el auto del 3 de mayo de 2024, el Tribunal declaró probada de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda respecto de la pretensión de liquidación judicial del contrato de obra. Sin embargo, sostuvo que el requisito de la conciliación frente a las pretensiones de nulidad de las Resoluciones 827 y 253 se había agotado, porque todos los actos demandados se fundamentaban *“en el presunto incumplimiento por parte del contratista, lo que [permitía] concluir que tienen en esencia los mismos fundamentos fácticos”*. En consecuencia, concluyó que no resultaba *“necesario agotar nuevamente el requisito de procedibilidad, puesto que (...) el debate judicial tiene como eje central la declaratoria de incumplimiento contractual realizada por la entidad contratante”*²⁶.

⁵⁴. La Sala no comparte este razonamiento. Las Resoluciones 827 y 253, relativas a la terminación unilateral y anticipada del contrato, no tienen los mismos fundamentos que las Resoluciones 349 y 511, sobre la declaratoria de incumplimiento, la imposición de la cláusula penal y la afectación de la garantía única. Estas últimas se sustentaron en el incumplimiento del contrato, particularmente en lo concerniente a la ejecución de la obra y a las obligaciones socioambientales. La terminación unilateral, por su parte, se apoyó en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 y en la cláusula 22.2 del contrato, debido a la inviabilidad de continuar el proyecto conforme al concepto rendido por la Universidad Nacional y a la necesidad del Municipio de atender la calamidad pública derivada del paso del huracán Iota mediante la destinación de sus recursos a esa finalidad²⁷.

²⁴ Índice SAMAI 0016, T.A., folio 3 y ss. Esta inferencia se funda en el acta aportada por el demandante para acreditar el cumplimiento del requisito.

²⁵ Índice SAMAI 0022, T.A., folio 23 y ss. y 79 y ss.

²⁶ Índice SAMAI 0053, T.A.

²⁷ La motivación de la Resolución 349 es la siguiente: *“Lo que real y efectivamente está probado es que no hay ninguna pista de Bicicross en el lugar donde se debía ejecutar la obra, salvo algunas estructuras metálicas que podrían catalogarse como en estado de abandono (...) // No encuentra el Despacho explicación, cómo ING ARANGO CIA SAS SAI pudo ejecutar el contrato de obra en debida forma si tenía la errada convicción de que la gestión socioambiental era de responsabilidad del municipio de Providencia y Santa Catalina Islas; cuando, el contrato suscrito denota totalmente lo contrario, esto es, no sólo que la gestión socioambiental estaba a cargo del contratista, sino también la gestión social y las obligaciones ambientales de la obtención de permisos y del PMA”*. Por su parte, la motivación de la Resolución 827 es la siguiente: *“FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN // Conforme lo expresamente señalado en la cláusula vigésima segunda del Contrato: “La ENTIDAD podrá disponer la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos // 22.2 Cuando las condiciones contractuales o las circunstancias que dieron lugar al nacimiento del contrato hayan variado sustancialmente de tal manera que su ejecución resulte imposible, innecesaria y/o inconveniente a juicio del Municipio // (...) Por su parte, el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993, señala lo siguiente: // ARTÍCULO 17. DE LA TERMINACIÓN UNILATERAL. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga. // Tal como se ha transcrito en los anteriores párrafos, en el presente asunto nos encontramos frente al Contrato de Obra No. 2213 de 2018 suscrito entre el municipio de Providencia y Santa Catalinas Islas y la sociedad ING ARANGO CIA SAS SAI (...) contrato de Obra, que requería desde la estructuración, y en su ejecución por parte de ING ARANGO CIA SAS SAI en calidad de Contratista de Obra, que se surtieran todas las actuaciones de carácter ambiental ante la Corporación de Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA, como Autoridad Ambiental del Archipiélago, para que, en primera medida, dispusiera sobre la viabilidad de la obra a construir en materia ambiental, lo que no ocurrió. Desde lo técnico, financiero y presupuestal sucedió lo propio como en su momento lo dejó consignado la supervisora del Contrato de Obra, así como la Universidad Nacional. // (...) De otro lado, como fue de público conocimiento, el huracán Iota, de categoría 5, pasó por Providencia y Santa Catalina Islas, tal como lo previó el Comunicado Especial 135 del 16 de noviembre de 2020 del IDEAM determinando: ‘al Huracán IOTA como Categoría 5 (...)’ // Conforme lo planteado en los párrafos supra, para el Municipio se evidencia que debido a las consecuencias devastadoras que generó el paso del huracán, actualmente no se cuentan con recursos para el desarrollo de proyectos u obras diferentes a las destinadas para la reconstrucción de la infraestructura de la Isla. // En ese sentido, tal como lo previó el legislador en el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993, las entidades estatales terminarán de manera anticipada el contrato, mediante acto administrativo motivado, cuando “las exigencias del servicio público” lo requieran “o la situación de orden*



55. Entre la solicitud de conciliación extrajudicial y la demanda no se requiere plena coincidencia textual, pero sí congruencia entre sus respectivos objetos²⁸. Esa relación no se predica de las pretensiones de nulidad de las Resoluciones 827 y 253, en tanto los documentos del trámite conciliatorio no contienen ninguna mención a la decisión de terminar anticipadamente el contrato. A ello se suma que dichos actos quedaron en firme con la notificación de la Resolución 253, el 29 de mayo de 2023, esto es, con posterioridad al inicio del trámite. En consecuencia, respecto de las pretensiones cuarta y quinta de la reforma de la demanda no se agotó el requisito de procedibilidad previsto en el numeral 1° del artículo 161 del CPACA.

56. El numeral 4° del artículo 162 del CPACA dispone, por otra parte, que toda demanda debe contener los fundamentos de derecho de las pretensiones y agrega: *“Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación”*²⁹. La formulación de los cargos de nulidad —estructurados a partir del señalamiento de las normas infringidas y de su concepto de violación— determina los problemas jurídicos que se deben resolver en la sentencia y, con ello, la congruencia entre esta y la *causa petendi* de la demanda. En consecuencia, el juez no puede declarar la nulidad de un acto administrativo con fundamento en la infracción de normas no señaladas en la demanda junto con su concepto de violación³⁰.

57. En la reforma de la demanda, el Contratista adicionó la pretensión de nulidad de estos actos. En el capítulo de *“fundamentos jurídicos”* reprodujo dos artículos: el 141 del CPACA, sobre el medio de control de controversias contractuales, y el 173 del mismo código, relativo a la reforma de la demanda. Con todo, no indicó las normas violadas por las Resoluciones 827 y 253 ni explicó el concepto de su violación. Tampoco estructuró un cargo de nulidad para desvirtuar la presunción de legalidad de estos actos ni sostuvo que hubieran sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones de quien los profirió. Seguros del Estado S.A., que no formuló pretensiones propias, tampoco planteó cargos de nulidad contra estos actos.

58. Pese a la ausencia de cargos de nulidad que delimitaran el control de legalidad, el Tribunal entró a examinar la motivación de las Resoluciones 827 y 253. Concluyó que estas se motivaron adecuadamente, en tanto el informe de la Universidad Nacional acreditaba la inviabilidad técnica para la continuación del proyecto y la calamidad pública derivada del paso del huracán Iota obligaba al Municipio a priorizar la destinación de recursos a la reconstrucción de la infraestructura de la isla. El Contratista y Seguros del Estado S.A censuraron la *“validez probatoria”* del informe de

público”. Es por esto, por lo que se dará por terminado de forma anticipada y unilateral el Contrato de Obra No. 2213 de 2018”.

²⁸ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 68.747 (sección 3°), oct.11/2024. M.P. María Adriana Marín. En el mismo sentido: C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 65.106 (sección 2°), mar.7/2025. M.P. María Adriana Marín.

²⁹ Sobre la constitucionalidad de esta disposición existe cosa juzgada material. En la sentencia C-197 de 1999, la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequible el numeral 4 del artículo 137 del CCA, de contenido idéntico al actual numeral 4 del artículo 162 del CPACA. Sostuvo que no resultaba *“irrazonable, desproporcionado ni innecesario que el legislador [hubiese] impuesto al demandante la mencionada obligación”*, en la medida en que la decisión del juez administrativo se enmarcaba en la problemática jurídica delimitada por la determinación de las normas violadas y el concepto de violación. Con todo, precisó que cuando el juez administrativo advierta la violación de un derecho fundamental constitucional de aplicación inmediata, deberá proceder a su protección, aun cuando el actor en la demanda no hubiere cumplido con el requisito de señalar las normas violadas y el concepto de violación.

³⁰ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 71.644 (párrs. 64-65), nov. 7/2025. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



la Universidad Nacional y reprocharon que no se hubiera analizado si la terminación fue estrictamente necesaria y proporcional frente a alternativas menos gravosas.

59. Estos argumentos no fueron formulados como cargos de nulidad en la demanda reformada. En ésta no se adujo que la decisión de terminación unilateral hubiera sido falsamente motivada por haberse soportado en un informe carente de validez probatoria. Tampoco que se hubiera expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, al haber aplicado la facultad excepcional de terminación unilateral del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 sin considerar alternativas menos gravosas para el interés del Contratista. En consecuencia, la Sala no estudiará estos reparos contra la sentencia de primera instancia; en su lugar, como en casos análogos³¹, se inhibirá de estudiar de fondo este grupo de pretensiones.

La legalidad de las resoluciones mediante las cuales se declaró el incumplimiento de las obligaciones del Contratista

60. El Municipio declaró el *"incumplimiento de las obligaciones contractuales de la Sociedad ING Arango CIA SAS en calidad de contratista del contrato de obra No. 2213 de noviembre de 2018"*. La decisión se fundamentó en la desatención de tres grupos de obligaciones —de gestión social, ambientales y de construcción de la obra—, conforme consta en la motivación del acto:

*"(...) se pudo establecer que la única evidencia física de las obras de construcción de la pista de Bicicross corresponde con una estructura metálica ubicada en el sitio de construcción, y que las obligaciones que había adquirido el contratista a la suscripción del contrato de obra No. 2213 de 2018, en cuanto a la gestión social y medioambiental no fueron cumplidas como se demuestra con el escrito de observaciones presentadas por CGR en el informe ya referido, y como se puede colegir de la poca o nada obra construida"*³².

61. La Sala examinará los reparos del Contratista frente a los fundamentos de la sentencia apelada distinguiendo, en su orden, entre las obligaciones de gestión social, las ambientales y las de construcción de la pista de bicicross.

El (in)cumplimiento de las obligaciones de gestión social

62. En la sentencia impugnada, el Tribunal sostuvo que la Resolución 349 de 2022 no era ilegal, por cuanto el Contratista no acreditó el cumplimiento de las obligaciones de gestión social, en particular, la suscripción de las actas de entorno y vecindad al inicio de la obra. Contra esta conclusión, el Contratista no formuló un reparo en el sentido de señalar que no era sujeto pasivo de dicha obligación o que las pruebas del expediente demostraban su cumplimiento, aunque sí señaló que el Tribunal invirtió indebidamente la carga de la prueba al exigir acreditar la *"inexistencia del incumplimiento"*.³³

³¹ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 65.106, mar.7/2025. M.P. María Adriana Marín.

³² Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, PROCESO INCUMPLIMIENTO, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS, página 39.

³³ En la motivación del acto administrativo, la entidad citó el informe de la Contraloría y expresó: *"El contrato de obra dentro del componente de gestión social le exigió al contratista la suscripción de actas de vecindad con cada uno de los propietarios colindantes del proyecto previo al inicio del mismo, lo cual no se cumplió de tal forma, omitiendo igualmente las reuniones con la comunidad para la socialización del proyecto, descartando la implementación del programa de gestión social que debía estar liderado por personal socio ambiental"*. (Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, PROCESO INCUMPLIMIENTO, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS, página 33)



63. En el numeral 2.1.2 de la cláusula segunda del contrato, el Contratista asumió tales obligaciones, que se enunciaron en los siguientes términos:

“GESTION SOCIAL. El Contratista deberá establecer un acercamiento directo con la comunidad que se va a beneficiar del proyecto, con el ánimo de lograr su comprensión, aceptación y colaboración con la obra, y poner en marcha un programa de gestión social, liderado por el personal socio ambiental.

Actas de Vecindad // Previamente a la iniciación de los trabajos, los residentes de obra y la interventoría suscribirán un Acta de Vecindad con cada uno de los propietarios colindantes, en la cual deberá quedar registrado el estado actual en el que se encuentran las estructuras existentes a lo largo del proyecto lineal, o las colindantes en caso de obras puntuales, acompañadas del respectivo registro fotográfico a de video que se estimen pertinentes. Una vez finalicen las obras se deberá dar cierre a las actas de vecindad levantadas. // Actas de Entorno // Previamente a la iniciación de los trabajos, el residente de obra, la interventoría y un representante de la secretaría de infraestructura y SsPp, suscribirán un Acta de Entorno, del lugar donde se realizarán las obras y sus estructuras adyacentes, vías, andenes, zonas verdes y demás estructuras del lugar, acompañadas del respectivo registro fotográfico o de video que se estimen pertinentes. Una vez finalicen las obras se deberá dar cierre a las actas de entorno levantadas”³⁴.

64. Las pruebas decretadas no acreditan que el contratista hubiera cumplido estas obligaciones con anterioridad al inicio de las intervenciones constructivas, pues no obra en el expediente ninguna acta de vecindad o de entorno. En las actas de avance de obra tampoco se registró ningún hecho sobre el cumplimiento de esta obligación.

65. El Contratista y Seguros del Estado S.A. reprocharon que el Tribunal invirtió indebidamente la carga de la prueba al exigirle acreditar *“la inexistencia del incumplimiento”*, pese a que la carga de demostrar la infracción de la obligación contractual correspondía a la entidad³⁵. Agregaron que debió aplicarse la institución de la carga dinámica de la prueba.

66. Estos planteamientos no son atendibles, pues quien declara que cumplió debe acreditarlo y, además, el objeto del litigio no es la determinación de la responsabilidad contractual del Contratista, sino el control de legalidad del acto administrativo mediante el cual el Municipio declaró el incumplimiento de sus obligaciones. Dado que el acto administrativo goza de presunción de legalidad (CPACA, art. 88), correspondía al destinatario de la decisión desvirtuar dicha presunción. Para ello, debía demostrar en el proceso que la Administración omitió valorar hechos acreditados —en particular, el cumplimiento de las obligaciones de gestión social— y que, de haber sido considerados, habrían conducido a una decisión sustancialmente distinta³⁶.

67. Al deudor incumbe demostrar la extinción de sus obligaciones por pago o cumplimiento (Código Civil, art. 1757; CGP, art. 167). Por lo tanto, al margen de que

³⁴ Índice SAMAI 023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 2. CONTRÁCTUAL, CONTRATO2213-20-11-2018-ING. ARANGO CIA SAS Sal”, página 7 y ss.

³⁵ En la motivación del acto administrativo se indicó a título de conclusión lo siguiente: *“Fuerza es concluir, para el Despacho, que todas aquellas falencias precontractuales avizoradas por la CGR y que las encauza contra el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, real y efectivamente fueron asumidas por el contratista con la suscripción del contrato que se comprometió a ejecutar, allanándose indefectiblemente a desarrollar las gestiones sociales y ambientales necesarias para la construcción de la pista de Bicicross, como: suscripción de actas de vecindad y de entorno; cumplimiento de normas ambientales (incluido PMA); trámite de permisos ambientales por utilización de recursos naturales (permiso de ocupación de cauce, aprovechamiento forestal, concesión de aguas, emisiones atmosféricas, vertimientos), y el pago por visitas de control y seguimiento a la autoridad ambiental”*. (Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, PROCESO INCUMPLIMIENTO, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS, página 30)

³⁶ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 71.644 (párr. 127), nov. 7/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.



el litigio versa sobre el control de legalidad de un acto administrativo, el Contratista era quien tenía la carga de acreditar en el proceso el cumplimiento de sus obligaciones, sin que fuera exigible a la entidad probar dicha negación. El Contratista podía demostrar el cumplimiento de esta obligación bajo cualquier medio de prueba idóneo para acreditarlo.

68. En conclusión, los reparos del demandante frente a la conclusión del fallo sobre la debida motivación del acto que declaró el incumplimiento de las obligaciones de gestión social no están llamados a prosperar.

El (in)cumplimiento de las obligaciones de gestión ambiental

69. El Contratista contravirtió la conclusión del fallo sobre la ausencia de falsa motivación, porque se habría omitido considerar que las obligaciones ambientales por las cuales se declaró el incumplimiento correspondían al Municipio, según informe de la Contraloría.

70. En la motivación de la resolución que declaró el incumplimiento, el Municipio concretó esta imputación señalando que el Contratista no adoptó ni ejecutó un Plan de Manejo Ambiental, no tramitó los permisos requeridos —ocupación o desvío de cauce, concesión de aguas, emisiones atmosféricas y vertimientos—³⁷ y no acató la normatividad en materia de disposición y transporte de materiales³⁸. En la alzada, el demandante no argumentó que estos permisos e instrumentos de control ambiental no se requerían, sino que su obtención y trámite correspondían al ente territorial.

71. El numeral 2.1.2 de la cláusula segunda del contrato radicó estas obligaciones en cabeza del Contratista, como se deduce del texto de la estipulación:

“OBLIGACIONES SOCIOAMBIENTALES DEL CONTRATISTA ANTE LA ENTIDAD. El Contratista se obliga al cumplimiento de las normas ambientales vigentes, al desarrollo de buenas prácticas de ingeniería para la ejecución de obras que respeten el entorno natural y social del área de influencia en el cual se desarrollan; para el efecto dar estricto cumplimiento al PMA (Plan de Manejo Ambientales), aplicable a los proyectos que no requieren de licencia ambiental de manera previa a su ejecución. El PMA debe corresponder al objeto y alcance de la obra y se convierte en el soporte contractual para el seguimiento y control ambiental por parte de la interventoría y el MUNICIPIO. El Contratista constructor deberá tramitar y pagar ante las autoridades ambientales los permisos de utilización de recursos naturales a que haya lugar de acuerdo con los solicitados por la autoridad ambiental, para la ejecución de las obras tales como: Permiso de Ocupación de Cauce, Aprovechamiento Forestal, Concesión de Aguas, Emisiones Atmosféricas, Vertimientos, y pagar las demás visitas de control y seguimiento que la autoridad ambiental considere pertinentes durante la ejecución del proyecto. Los trámites y permisos

³⁷ “Fuerza es concluir, para el Despacho, que todas aquellas falencias precontractuales avizoradas por la CGR y que las encauza contra el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, real y efectivamente fueron asumidas por el contratista con la suscripción del contrato que se comprometió a ejecutar, allanándose indefectiblemente a desarrollar las gestiones sociales y ambientales necesarias para la construcción de la pista de Bicicross, como: suscripción de actas de vecindad y de entorno; cumplimiento de normas ambientales (incluido PMA); trámite de permisos ambientales por utilización de recursos naturales (permiso de ocupación de cauce, aprovechamiento forestal, concesión de aguas, emisiones atmosféricas, vertimientos), y el pago por visitas de control y seguimiento a la autoridad ambiental”. (Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, PROCESO INCUMPLIMIENTO, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS, página 30)

³⁸ En la Resolución 349 se indicó que el Contratista “no acata la normatividad ambiental vigente para la correcta disposición y transporte de materiales (...)” (Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, PROCESO INCUMPLIMIENTO, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS, página 33).



ambientales y mineros requeridos para el proyecto deberán obtenerse por el contratista, una vez el contrato de obra sea adjudicado”³⁹.

72. En el informe de fiscalización aportado al proceso, la Contraloría registró un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de los deberes de control y seguimiento del proyecto a cargo del Municipio, en su condición de responsable de la administración de los recursos del Sistema General de Regalías con los que se financió parcialmente el proyecto:

“Estas situaciones descritas se originan por la falta del seguimiento y control efectivo sobre el proyecto, por parte del municipio de Providencia en su condición de ejecutor del mismo, responsable del uso de los recursos del sistema general de regalías, lo que generó como consecuencia fallas en la determinación del impacto del objeto contractual, teniendo en cuenta que el área de influencia del proyecto es un ecosistema estratégico (manglar), dadas sus características y funciones ecosistémicas de especial importancia, y el carácter de conservación especial como Reserva de Biosfera y de Área Marina Protegida (AMP)”⁴⁰.

73. Sin embargo, la Contraloría no señaló que estas obligaciones estuvieran a cargo de la entidad estatal; por el contrario, destacó que el sujeto pasivo era el Contratista:

“Cumplimiento de obligaciones ambientales. // La CGR pudo evidenciar la omisión en el cumplimiento de las obligaciones contractuales de carácter socioambiental adquiridas con la suscripción del contrato de obra N°2213/18, con una incidencia representativa en el costo ambiental del proyecto en mención, sin que el mismo se haya cuantificado, estas omisiones se resumen de la siguiente forma. // • La obra no cuenta con Plan de Manejo Ambiental - PMA, contrariando lo estipulado en la cláusula segunda del citado contrato respecto de las Obligaciones Específicas del Contratista, numerales 8 y 19, así mismo se desacatan las “Obligaciones Socioambientales del contratista ante la Entidad (...) // No se tramitaron los permisos ambientales necesarios en la ejecución del proyecto para la utilización de recursos naturales cuya exigencia contractual estaba definida dentro las obligaciones a cargo del contratista (...) // En el mismo sentido, se omitió el trámite ambiental encaminado a obtener el permiso de ocupación de cauce, pese a ser necesario en razón a que el plano del proyecto indica la presencia de dos cauces o cursos de agua en sitio de la obra. // El contrato de obra dentro del componente de las obligaciones de gestión social le exigió al contratista la suscripción de actas de vecindad con cada uno de los propietarios colindantes del proyecto previo al inicio del mismo, lo cual no se cumplió de tal forma, omitiendo igualmente las reuniones con la comunidad para la socialización del proyecto, descartando la implementación del programa de gestión social que debía estar liderado por personal socio ambiental”⁴¹.

74. En conclusión, el reparo del demandante frente a la conclusión sobre la debida motivación del acto que declaró el incumplimiento de las obligaciones de gestión ambiental no es atendible.

El (in)cumplimiento de la obligación de construir las obras de la pista de bicicross

75. El Contratista adujo que el Tribunal valoró indebidamente algunas pruebas y dejó de apreciar otras, lo que condujo a desestimar el cargo de falsa motivación sobre la declaratoria de incumplimiento de la obligación de construir la pista de bicicross.

76. Para resolver el reparo, la Sala considera necesario sintetizar la cronología de la ejecución contractual:

³⁹Índice SAMAI 023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 2. CONTRACTUAL, CONTRATO2213-20-11-2018-ING. ARANGO CIA SAS Sal.”, página 8.

⁴⁰ Índice SAMAI 023, T.A., carpeta denominada 6_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Contraloría informe final Bici, página 36.

⁴¹Índice SAMAI 023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Contraloría informe final Bici, página 35).



Expediente: 88001233300020230001102 (74.260)
Demandante: Ing Arango Cía. S.A.S.
Demandado: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Acción: Controversias contractuales

Fecha	Documento	Descripción
17 dic. 2018	Acta de inicio ⁴²	Inicio del plazo de ejecución: 240 días. Vencimiento inicial: 17 de agosto de 2019.
24 may. 2019	Acta de suspensión n.º 1 ⁴³	Duración de la suspensión: 60 días (hasta el 22 de julio de 2019). Nuevo vencimiento: 13 de octubre de 2019. En el documento se indicó “Se suspende el contrato por motivos de fuerza mayor que superan la voluntad de las partes para seguir ejecutándolo [agotamiento de materiales, lluvias y ajuste de diseños]”.
23 jul. 2019	Reinicio de ejecución	Segundo periodo de ejecución efectiva: 23 de julio al 31 de agosto de 2019.
1 sep. 2019	Acta de suspensión n.º 2 ⁴⁴	Duración: 75 días (hasta el 14 de noviembre de 2019). Nuevo vencimiento: 27 de diciembre de 2019. En el documento se indicó “Se suspende el contrato por motivos de fuerza mayor que superan la voluntad de las partes para seguir ejecutándolo [agotamiento de materiales, lluvias, ajuste de diseños, demoras permisos de residencia para trabajadores]”.
15 nov. 2019	Reinicio de ejecución	Tercer periodo de ejecución efectiva: 15 de noviembre al 15 de diciembre de 2019.
16 dic. 2019	Acta de suspensión n.º 3 ⁴⁵	Duración: 45 días (hasta el 29 de enero de 2020). Nuevo vencimiento: 10 de febrero de 2020.
30 ene. 2020	Prórroga acta de suspensión n.º 3 ⁴⁶	Duración: 52 días (hasta el 21 de marzo de 2020). Nuevo vencimiento: 2 de abril de 2020.
20 mar. 2020	Acta de suspensión n.º 4 ⁴⁷	Fundamento: emergencia sanitaria por COVID-19. Suspensión inicial hasta el 15 de abril de 2020. Vencimiento del plazo: 27 de abril de 2020.
16 abr. 2020	Prórroga 1 — suspensión n.º 4 ⁴⁸	Duración: 11 días. Vencimiento del plazo: 8 de mayo de 2020.
20 abr. 2020	Informe de supervisión presunto incumplimiento – fundamento para el inicio del procedimiento administrativo ⁴⁹	Suscrito por la Secretaría de Infraestructura durante la vigencia de la suspensión.
24 abr. 2020	Prórroga 2 — suspensión n.º 4 ⁵⁰	Duración: 14 días. Vencimiento del plazo: 22 de mayo de 2020.

⁴² Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 2. CONTRACTUAL, ACTA DE INICIO Y+ 17-12-18.

⁴³ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES, 1. ACTA DE SUSPENSIÓN No. 1.

⁴⁴ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES, 2. ACTA DE SUSPENSIÓN No. 2.

⁴⁵ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES, 3. ACTA DE SUSPENSIÓN No. 3.

⁴⁶ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES, 3.1. ACTA DE PRORROGA SUSPENSIÓN No. 3.

⁴⁷ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES, 4. ACTA DE SUSPENSIÓN No. 4 – obra.

⁴⁸ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES, 4. 1. ACTA DE PRORROGA No.1 SUSP.4.

⁴⁹ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, Informe 2 presunto Incumplimiento Obra con fotos.

⁵⁰ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES, 4. 2. ACTA DE PRORROGA No.2 SUSP.4.



6 may. 2020	Prórroga 3 — suspensión n.º 4 ⁵¹	Duración indeterminada, pero determinable. El contrato quedó suspendido a partir de esta fecha hasta que se superaran las circunstancias que la motivaron. Faltaban 12 días para el vencimiento del plazo de ejecución ⁵² .
4 mar. 2022	Citación a audiencia — art. 86 Ley 1474 de 2011 ⁵³	El Municipio citó al Contratista con fundamento en el informe de supervisión del 20 de abril de 2020.
9 jun. 2022	Resolución 349 de 2022 ⁵⁴	Declaratoria de incumplimiento del contrato.
19 dic. 2022	Resolución 827 de 2022 ⁵⁵	Terminación unilateral y anticipada del contrato.

77. Como se deduce de lo anterior, tanto el informe de supervisión que sirvió de fundamento para citar a la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 como el acto que declaró el incumplimiento, se emitieron antes de que venciera el plazo de ejecución del contrato, el cual estaba suspendido. Ahora bien, en la motivación de la Resolución 349 de 2022, el Municipio no afirmó que ese plazo hubiera vencido y que, por tanto, el Contratista se hubiera constituido en mora de entregar la obra terminada (Código Civil, art. 1608.1). En la demanda, el Contratista tampoco formuló como cargo de nulidad que la entrega de la pista terminada aún no era exigible porque el plazo del contrato no había expirado ni que la declaratoria de incumplimiento fuera improcedente porque el contrato estaba suspendido.

78. La lectura integral de los considerandos del acto administrativo permite inferir que la declaratoria de incumplimiento se fundó en que antes de la tercera y cuarta suspensión del contrato, entre las cuales no hubo reinicio de la ejecución, el avance de la obra no correspondía al que era exigible al Contratista, pues solo se verificó la instalación de la estructura metálica del partidor de la pista de bicicross y no la ejecución de los otros ítems de obra. En el Anexo 5 de la propuesta⁵⁶, correspondiente a la oferta económica, el proponente discriminó los valores unitarios de las actividades necesarias para la construcción de la obra, agrupadas en tres categorías —obras preliminares, estructuras y cimientos, y señalización—, a las que adicionó, como ítem independiente, el suministro e instalación del partidor por valor de \$139'900.000:

51

Índice

SAMAI

0023,

T.A.,

carpeta

denominada,

66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES, 4. 3. ACTA DE PRORROGA No.3 SUSP.4.

52

De conformidad con la cláusula décima novena del contrato, “una vez [cesaran] las causas de la suspensión se [dejaría] constancia de este hecho y de la reiniciación de los plazos contractuales a que haya lugar; en actas suscritas por las partes”. Por tanto, el plazo contractual se reanudaría cuando cesara la causa de suspensión y las partes dejaran constancia de ello en el acta correspondiente. En el expediente no hay constancia de la reanudación de las actividades luego de que se acordara la prórroga 3 de la suspensión 4 del contrato, por lo que no está acreditado que el plazo de ejecución hubiera vuelto a correr.

53

Índice

SAMAI

0023,

T.A.,

carpeta

denominada,

66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, INCUMPLIMIENTO OBRA, Citación AUDIENCIA CONTRATO DE OBRA 2213 - 11 DE MARZO 2022.

54

Índice

SAMAI

0023,

T.A.,

carpeta

denominada,

66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS.

55

Índice

SAMAI

0023,

T.A.,

carpeta

denominada,

66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN No. 511 - 30 DE AGOSTO DE 2022. DECIDE RECURSO.

56

Índice

SAMAI

0023,

T.A.,

carpeta

denominada,

66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, 1. LICITACIÓN PÚBLICA LP 010-2018, PROPUESTA ING. ARANGO LP 010 2018, página 1.

19



Expediente: 88001233300020230001102 (74.260)
Demandante: Ing Arango Cía. S.A.S.
Demandado: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Acción: Controversias contractuales

	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	V/Unit	V/Total
	PISTA 400 METROS DE LONGITUD				
1	OBRAS PRELIMINARES				
1	SUMINISTRO DE HERRAMIENTAS, EQUIPOS Y MANO DE OBRA PARA LABORES DE LIMPIEZA GENERAL DE MALEZA Y TALA DE ARBOLES DE MENOR TAMAÑO	M2	4650	6.000	27.900.000
1.1	SUMINISTRO MANO DE OBRA, HERRAMIENTAS Y EQUIPOS PARA LABORES DE LOCALIZACION Y REPLANTEO	M2	5800	5.000	29.000.000
1.2	SUMINISTRO MANO DE OBRA, HERRAMIENTAS Y EQUIPOS PARA LABORES DE CORTE, ADECUACION Y EXCAVACIÓN DE LA EXPLANACIÓN, CANALES Y PRÉSTAMOS CON EQUIPOS (RETIRO CAPA H=0,30M) INCLUYE RETIRO AL SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL.	M3	1800	64.500	116.100.000
1.3	SUMINISTRO MANO DE OBRA, HERRAMIENTAS Y EQUIPOS PARA LABORES DE CORTE Y EXCAVACIÓN VARIAS EN MATERIAL COMUN	M3	69,73	65.000	4.532.450
1.4	SUMINISTRO MANO DE OBRA, HERRAMIENTAS Y MATERIALES PARA LABORES DE MEJORAMIENTO CON PIEDRA RAJON E=0,20mts /CONCRETO TRITURADO	M3	800	332.700	266.160.000
1.5	SUMINISTRO MANO DE OBRA, MATERIALES, HERRAMIENTAS Y EQUIPOS PARA LABORES DE COMPACTACION DE SUBASE ESTABILIZADA CON CEMENTO AL 10% ESP 0,10MTS DE COMPACTACION MATERIAL FINO DE 10 MM A POLVO.	M3	500	342.900	171.450.000
2	ESTRUCTURAS Y CIMIENTOS				
2.1	SUMINISTRO MANO DE OBRA MATERIALES Y HERRAMIENTAS PARA LABORES DE CONSTRUCCION DE PLACA EN CONCRETO 3000PSI E=0,15 INC. PASADORES Y JUNTAS	M2	200	310.800	62.160.00
2.2	SUMINISTRO DE MATERIALES, HERRAMIENTAS Y MANO DE OBRA PARA LABORES DE CONSTRUCCION DE CAMPO DE FILTRACION DE AGUAS LLUVIAS SEGÚN EL DISEÑO (FILTRO FRANCES)	ML	200	450.000	90.000.000
3.1	SEÑALES INFORMATIVAS Y/O PREVENTIVAS VERTICALES	UND	20	384.000	7.680.000
3.2	SEÑALIZACION VIAL HORIZONTAL PINTURA TERMOPLASTICA	ML	800	49.500	39.600.000
	SUBTOTAL				814.582.450
	A.I.U ADMINISTRACION 22%				179.208.139
	A.I.U IMPREVISTOS 4%				32.583.298
	A.I.U UTILIDAD 4%				32.583.298
	PGIO				15.500.000
	VALOR TOTAL OBRA				\$1.074.457.185
	Suministro de Partidor incluye trasporte marítimo a providencia, instalación, suministro de equipos y accesorios para su adecuado funcionamiento	UN	1	139.900.000	\$139.900.000
	VALOR TOTAL PROPUESTA				\$1.214.357.185

79. En la motivación de su decisión, la entidad territorial reprodujo el contenido del “auto” mediante el cual declaró abierto el período probatorio y decretó pruebas en el marco del procedimiento sancionatorio, precisando el alcance de la imputación:

“Tercero. En cuanto a la prueba denominada ‘(...) informe pormenorizado y actualizado del informe de la supervisión y de la interventoría en el que se establezca el estado de la obra, el porcentaje de ejecución y del presunto incumplimiento (...)’, el Despacho considera que la fuente primigenia del presente procedimiento es precisamente el informe presentado en su momento por la Supervisora del Contrato y es sobre tal escrito que las partes han tenido la oportunidad de ejercer su derecho de defensa mediante los descargos presentados en la debida oportunidad procesal, **máxime cuando en la actualidad el Contrato se encuentra suspendido. // No podemos olvidar que lo que se reprocha como presunto incumplimiento tiene que ver con actuaciones anteriores a la suspensión.** Ahora bien, para establecer el estado de la obra fue la misma Alcaldía la que decretó de oficio la inspección ocular, prueba conducente y pertinente para verificar el estado actual de la obra, diligencia en la que se hizo presente el representante legal del Contratista ING ARANGO CIA SAS SAI, a quien se le otorgó el uso de la palabra, y de la cual se ordenará la remisión de los soportes filmicos y fotográfico a la Apoderada de la Aseguradora”⁵⁷ (Énfasis añadido).

80. En concordancia con lo anterior, en el apartado en el que se pronunció sobre los descargos presentados por la compañía de seguros, el Municipio indicó:

“Así las cosas, no puede ser diferente el análisis del Despacho cuando el garante está dando por ciertos los hechos o argumentos del contratista, y es que se torna insuficiente los dichos o supuestos de hecho, si no están soportados documentalmente. **¿Qué las**

⁵⁷ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS, página 19.



partes suscribieron suspensiones al contrato de obra? Es cierto, no lo desconoce la alcaldía. ¿Que el contrato se vio afectado por causa de la pandemia y del paso del huracán Iota? Es indudable, son hechos notorios. Lo que sí no es cierto, y en esto peca la aseguradora, es en afirmar que las obras fueron ejecutadas, cuando, y eso está plenamente probado con la Inspección Ocular que fue trasladada, no existe obra, no existe pista de Bicicross⁵⁸.

81. Al hilo de las anteriores motivaciones, la entidad enunció la siguiente conclusión:
- “De las pruebas aportadas y declaradas de oficio, y de las actuaciones surtidas en desarrollo de la audiencia se ha analizado sobre la pertinencia o procedencia de declarar incumplido el contrato de obra No. 2213 de 2018, encontrando que no le cabe duda razonable al Despacho sobre el incumplimiento del contrato de obra No. 2213 de 2018. Es evidente a la luz de las normas que regulan la contratación estatal y de las pruebas obrantes en el proceso por presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2213 de 2018, y en particular de la inspección ocular y del informe de la Contraloría General de la República No. 2020EE0055634 del 1/06/20, que el contrato no se cumplió, como equivocadamente lo quiere hacer ver el contratista coadyuvado por el garante dentro de la audiencia de presunto incumplimiento; contrario sensu se pudo establecer que **la única evidencia física de las obras de construcción de la pista de Bicicross corresponde con una estructura metálica ubicada en el sitio de construcción**, y que las obligaciones que había adquirido el contratista con la suscripción del contrato de obra No. 2213 de 2018, en cuanto a la gestión social y medioambiental no fueron cumplidas como se demuestra con el escrito de observaciones presentadas por CGR en el informe ya referido, y como se puede colegir de la poca o nada obra construida”*⁵⁹.
82. El informe de supervisión con fundamento en el cual se citó al Contratista al procedimiento sancionatorio soportó lo indicado en el acto administrativo definitivo. En este documento se enunció como obligación incumplida la de *“analizar el avance contractual de los trabajos, con el fin de prever, con la suficiente anticipación, eventuales incumplimientos de plazos y tomar las medidas correspondientes”*⁶⁰. Este último hallazgo se sustentó con material fotográfico, incluido en el mismo informe, que muestra la estructura metálica del partidador, pero no la pista de bicicross:



83. Dilucidado el incumplimiento imputado en relación con la construcción de la obra, la Sala pasa a resolver los reparos concretos del Contratista, quien sostuvo que el Tribunal no valoró debidamente las comunicaciones y los correos electrónicos cursados a la entidad territorial solicitando el recibo final de la obra. A su juicio, estos

⁵⁸ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS, página 22.

⁵⁹ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS, página 39.

⁶⁰ Ibidem, pág. 8.



documentos acreditarían que el avance de la obra, antes del informe de supervisión que dio origen al procedimiento sancionatorio, no se limitaba a la instalación del partidior.

84. En la motivación del fallo no se hizo una referencia expresa a las comunicaciones escritas aportadas por el Contratista. Sin embargo, estas no prueban que antes de la tercera y cuarta suspensión del contrato, se hubieran ejecutado ítems de obra para la construcción de la pista de bicicross distintos de la instalación de la estructura metálica del partidior. Tales documentos únicamente acreditan que el Contratista afirmó haber ejecutado íntegramente la obra, pero no demuestran que ello hubiera ocurrido, pues no están acompañados de soportes que permitieran verificar tal afirmación⁶¹. De igual manera, en los correos electrónicos obrantes en el expediente también se sostuvo que el contrato “*en su porcentaje final ya fue concluido*”, pero no están acompañados por elementos de prueba que respaldaran esa manifestación ni acreditaran la terminación de las intervenciones de construcción de la pista de bicicross⁶².

85. El Contratista afirmó también que el Tribunal no examinó los informes técnicos que incluían parte de la bitácora de obra ni el material fotográfico aportado con la demanda. La Sala constata que el *a quo* sí se refirió a estos documentos. Sobre el informe técnico elaborado por el Contratista, de mayo de 2021, sostuvo que era “*demasiado escueto para determinar el grado de ejecución de la obra contratada*”, en tanto no contenía “*una descripción pormenorizada de la ejecución tanto técnica como financiera de la obra contratada soportada en las pruebas documentales y registros fotográficos o filmicos correspondientes*”⁶³. Respecto del registro fotográfico aportado, sostuvo que “*no se tiene certeza de la fecha de su realización*” y que “*no se cuenta con ninguna prueba que permita establecer que tales obras cumplen las normas técnicas establecidas para su construcción*”⁶⁴.

86. La Sala advierte que el material fotográfico aportado por el Contratista solo refleja la instalación de la estructura del partidior. Sin embargo, no evidencia la existencia de la pista de bicicross ni la ejecución de los ítems más representativos, en términos de su participación porcentual en el valor ofertado, tales como el mejoramiento del terreno con piedra rajón, la compactación de la subbase con cemento, la construcción de las placas de concreto y los sistemas de filtros de aguas lluvias. La única imagen panorámica del área es la siguiente —las demás solo muestran la estructura del partidior—⁶⁵:

61 Índice SAMAI 002, T.A., carpeta ZIP denominada7_880012333000202300011001RADICACIONDE20230331145330, GMAIL~1.PDF, enlace aportado con la demanda, <https://drive.google.com/drive/folders/1vJqY-SypjVINYZISROtNc7Br0wyziMcS?usp=sharing>, 37. derecho de petición alcalde bicicross, 39 - 5 correo electrónico 5 y fotos bicicros, página 4, y 39 - 8 correo electrónico 8 bicicros.

62 Índice SAMAI 002, T.A., carpeta ZIP denominada7_880012333000202300011001RADICACIONDE20230331145330, GMAIL~1.PDF, enlace aportado con la demanda, <https://drive.google.com/drive/folders/1vJqY-SypjVINYZISROtNc7Br0wyziMcS?usp=sharing>, 39 - 2 correo electrónico 2 bicicros, página 5 y 8

63 Índice SAMAI 0146, T.A., página 72.

64 Índice SAMAI 0146, T.A., página 69.

65 Índice SAMAI 002, T.A., carpeta ZIP denominada7_880012333000202300011001RADICACIONDE20230331145330, GMAIL~1.PDF, enlace aportado con la demanda, <https://drive.google.com/drive/folders/1vJqY-SypjVINYZISROtNc7Br0wyziMcS?usp=sharing>, 38 foto 1 partidior pista bicicross, 38.2 foto 3 bicicross, 38.3 foto 4 bicicross, 38.5. foto 6 bicicross, 38-1. foto 2 bicicross, 38-4. foto 5 bicicross .



87. El informe elaborado por el Contratista, de mayo de 2021, tampoco contiene soportes que den cuenta de la ejecución de actividades constructivas distintas de la instalación de la estructura metálica del partidor ni reproduce el contenido de las bitácoras de obra, como sostuvo el demandante en su recurso. Solo incluye cuadros elaborados por el constructor sobre sus afirmaciones acerca del avance físico y financiero del contrato⁶⁶. Las mismas consideraciones se aplican al informe producido en enero de 2021⁶⁷.

88. El Contratista adujo que el Tribunal valoró indebidamente las pruebas, porque las tres actas parciales de obra acreditarían que el avance físico no se limitó a la instalación del partidor, sino que comprendió otros ítems constructivos hasta alcanzar un porcentaje superior al 80%. Estas actas, suscritas por Óscar Arango Pérez en representación del contratista, por Luz Vélez Urrego en representación de la interventoría y por Alfredo Escalona Peterson como supervisor del contrato, efectivamente registran avances en ítems de obra diferentes al suministro e instalación del partidor.

89. El Acta 3⁶⁸, que contiene una columna de avance acumulado al 9 de diciembre de 2019, reporta un avance del 100% del ítem de obras preliminares “*Suministro mano de obra, herramientas y equipos para labores de corte, adecuación y excavación de la explanación, canales y préstamos con equipos (retro capa = 0,30 m), incluye retiro al sitio de disposición final*”, por valor de \$66’979.951. Registra también un avance del 100% del ítem “*Suministro mano de obra, herramientas y materiales para labores de mejoramiento con piedra rajón e = 0,20 m / concreto triturado*”, por valor de \$74’524.800. Y un avance del 95% del ítem “*Suministro mano de obra, materiales, herramientas y equipos para labores de compactación de subbase estabilizada con cemento al 10%, 0,10 m de compactación, material fino de 10 mm a polvo*” por valor de \$420’035.355. La unidad de medida de los tres ítems es el metro cúbico. En conjunto, estos ítems totalizan \$561’540.106, equivalentes al 91.28% del valor del

⁶⁶Índice SAMAI 002, T.A., carpeta ZIP denominada7_880012333000202300011001RADICACIONDE20230331145330, GMAIL--1.PDF, enlace aportado con la demanda, <https://drive.google.com/drive/folders/1vJqY-SypjVINYZISROtNc7Br0wyziMcS?usp=sharing>, 36. informe final 2021 MAYO DE OBRA PISTA DE BICI CROSS - copia - prueba

⁶⁷Índice SAMAI 002, T.A., carpeta ZIP denominada7_880012333000202300011001RADICACIONDE20230331145330, GMAIL--1.PDF, enlace aportado con la demanda, <https://drive.google.com/drive/folders/1vJqY-SypjVINYZISROtNc7Br0wyziMcS?usp=sharing>, 34. respuesta a sasha obra y financiero enero 2021 BICI CROSS.

⁶⁸Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 3. EJECUCIÓN FINANCIERA, 3. PAGO III, ACTA # 3, folio 6.



capítulo de obras preliminares según el Anexo 5 de la oferta (\$615'142.450), y al 96.23% conforme al acta modificatoria de ítems del 9 de diciembre de 2019⁶⁹.

⁹⁰. En el numeral 2.9.3 del estudio previo, que integra el contrato conforme a su cláusula vigésima séptima, se precisó que el sistema de pago correspondía al de precios unitarios. En la cláusula cuarta se indicó que el valor del contrato se estimó en \$1.214'357.185, y en la cláusula sexta, relativa a la forma de pago, se precisó que el 90% se cancelaría mediante “*actas parciales de avance de obras*”, en las que debía registrarse la cantidad ejecutada por cada ítem. Las actas de avance parcial eran, entonces, el instrumento pactado para registrar las cantidades de obra ejecutadas y liquidar, sobre esa base, el pago al Contratista conforme al valor unitario respectivo.

⁹¹. En la fundamentación del fallo, el Tribunal les restó valor probatorio porque el informe de la Contraloría evidenció deficiencias en la supervisión y en la interventoría que, aunque no eran atribuibles al Contratista, cuestionaban la procedencia de los pagos por falta de soporte de las actividades consignadas en las actas. En este sentido, el *a quo* sostuvo que esta situación justificaba que la entidad desconociera su contenido al determinar el incumplimiento imputado al constructor por el avance de la obra.

⁹². La premisa de la que partió el Tribunal al valorar estas pruebas está soportada desde el punto de vista jurídico. El hecho de que la interventoría y la supervisión del contrato hubieren avalado las primeras tres actas parciales de obra y que, con fundamento en ello, el Municipio hubiere realizado su pago, no significaba que la entidad hubiera quedado atada de manera definitiva al contenido reportado en tales documentos. Tampoco implicaba que, al revisar el estado de cumplimiento de las obligaciones del Contratista antes de la tercera suspensión del contrato, hubiese quedado obligada a acoger sin más el resultado derivado de lo consignado en tales actas, sin posibilidad de verificar o rectificar su contenido a partir de la ejecución real del contrato.

⁹³. El pago es el medio natural de extinción de las obligaciones, pues se trata de la prestación de lo que se debe (Código Civil, art. 1626). Para que este acto jurídico produzca efectos liberatorios como medio extintivo, se debe hacer “*bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación*” (Código Civil, art. 1627). En el marco de un contrato de obra, como el celebrado entre el Municipio y el Contratista, la obligación principal que emana del mismo es de resultado y tiene por objeto una prestación de hacer, única e indivisible, consistente en la construcción de la obra conforme a los términos pactados. En consecuencia, la contraprestación dineraria, el precio que la entidad comitente de la obra debe pagar, también es único.

⁹⁴. La unicidad de la obligación de pagar el precio pactado por la ejecución de la obra no se opone a que, en virtud de las funciones de dirección, vigilancia y control, y por consideraciones financieras y operativas, la Administración —a través de la interventoría o de la supervisión, según corresponda— practique verificaciones preliminares del avance de las obras y autorice, con respaldo en ellas, desembolsos parciales del precio. Estos desembolsos no constituyen pago definitivo, pues no se realizan como contraprestación por la aceptación final de la prestación debida ni como manifestación de aquiescencia respecto de su cumplimiento pleno. Ello se debe a que la prestación única e indivisible a la que se obligó el deudor aún no se ha completado.

⁶⁹ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 2.2 ACTAS DE MOIFICACIÓN, 1. ACTA DE MODIFICACIÓN N°001, 09-12-19



95. Por las mismas razones, las certificaciones o aprobaciones que emite la interventoría o el supervisor en cumplimiento de sus deberes no constituyen aprobaciones definitivas ni recepción final de las obras. Frente al examen de la realización del objeto del contrato, pueden revisarse, verificarse y, cuando existan razones que lo justifiquen, rectificarse. Esta facultad es especialmente clara en contratos a precios unitarios, como el que ocupa a la Sala, en los que el precio final resulta de multiplicar las cantidades *realmente* ejecutadas por los precios unitarios pactados. Por ello, la Subsección ha señalado que, aunque las actas firmadas por el interventor o el supervisor son un medio de prueba pertinente sobre la ejecución de las cantidades de obra, la Administración y el juez no quedan inexorablemente vinculados a su contenido declarativo si la hipótesis fáctica sobre la ejecución de cantidades aparece desvirtuada y si, como ocurre en este caso, las estipulaciones de las partes no excluyen la posibilidad de ajustes, correcciones o revisiones posteriores:

“Así las cosas, no es posible derivar la existencia (entiéndase ejecución, no autorización) de las mayores cantidades de obra reclamadas a partir de la manifestación general del interventor del contrato sobre el contenido del acta de recibo final, máxime cuando lo declarado no se encuentra debidamente precisado y sustentado con otros medios de prueba que acrediten la consumación de las actividades que, se dice, fueron añadidas. En efecto, en el plenario no obran más medios que permitan deducir que dichas labores fueron realmente materializadas por el contratista, o recibidas materialmente por la contratante, más allá de lo consignado en el acta de recibo final”⁷⁰.

96. Las anteriores consideraciones, basadas en las disposiciones jurídicas aplicables al contrato y en las cláusulas convenidas por las partes, han sido expuestas por la doctrina a propósito del origen histórico de este sistema de pago de las obras públicas:

“Ahora bien, ‘si se interpretase rigurosamente el principio—escribe Jéze— [se refiere al principio de pago por servicio prestado] en el caso de que se trate de grandes obras públicas que duran varios años, la Administración correría el riesgo de no hallar empresario que tenga disponibilidades suficientes para esperar durante tanto tiempo su liquidación. En cualquier caso, la Administración sufriría las dificultades económicas del empresario, cuyos gastos financieros éste repercutiría sobre los precios de contrata’. (...) Se ha dado, por

⁷⁰ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 72.101 (párr. 79), abr. 4/2025. M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. El ponente presentó una aclaración de voto para precisar el alcance de su decisión de acompañar la decisión en la que señaló lo siguiente: *‘Finalmente, considero relevante precisar mi postura en relación con algunas afirmaciones del fallo sobre el valor de las actas de recibo suscritas por los interventores. La sentencia sostiene que ‘la suscripción por su parte del acta de recibo, sin respaldo en lo previamente acontecido, no es suficiente para hacer oponible al contratante el reconocimiento de mayores valore’ (párr. 53). Añade que ‘con el propósito de que el acta hubiese sido suficiente para cobrar el monto allí consignado, debió ser suscrita por el representante legal de la demandada’ (párr. 54). A partir de estas premisas, concluye que ‘ni el clausulado del negocio ni el manual de contratación de la entidad previeron facultad alguna en cabeza de dicho funcionario para comprometer la voluntad de Emcali, pese a tratarse de un empleado vinculado a ella’ (párr. 76). // Considero que en este punto se entremezclan dos aspectos que deben mantenerse claramente diferenciados: el mérito ejecutivo de las actas de recibo y su valor probatorio respecto de los hechos que en ellas se consignan. En este caso, el acta no constituía un título ejecutivo, ya que no era un documento emanado del representante de la entidad estatal que contuviera una obligación clara, expresa y exigible, sino que fue suscrita únicamente por el denominado ‘interventor interno’, quien no ostentaba facultades de representación. En este contexto, tiene pleno sentido afirmar —como lo hace la sentencia— que su contenido no es ‘oponible’ a la entidad ni ‘compromete su voluntad’. Sin embargo, de esa premisa no se sigue necesariamente —como parece sugerir el fallo— que el acta carezca de valor probatorio. Incluso sin tener mérito ejecutivo, puede servir como medio documental para respaldar inferencias sobre la hipótesis fáctica relativa a la ejecución de las cantidades de obra enunciadas en ella. // Las actas suscritas por el interventor o el supervisor constituyen un medio de prueba pertinente en esta clase de controversias. Una cuestión distinta es si ese solo elemento resulta suficiente para tener por acreditada la hipótesis fáctica que sustenta las pretensiones del demandante. Sin embargo, sobre este punto no cabe generalizar —como lo hace el fallo—. Si bien entre los criterios de racionalidad epistemológica que orientan la valoración de la prueba se encuentran los de cantidad (cuantos más elementos de juicio respalden una hipótesis, mayor será su grado de confirmación) y variedad (cuanto más diversos sean, más sólida será su fuerza corroborativa), también lo es que el alcance y los efectos de los documentos suscritos por el interventor, en su condición de representante técnico de la entidad en la ejecución del contrato, pueden estar regulados en el contrato de obra y en el contrato de interventoría. Por tanto, corresponde analizar, en cada caso concreto y a la luz de las estipulaciones contractuales, si estos documentos resultan suficientes para tener por demostrada la ejecución de las cantidades de obra que en ellos se registran’.*



ello, al principio de pago por servicio prestado una interpretación más amplia, según la cual, a efectos contables y financieros, el contrato administrativo de obras públicas no hay que entenderlo como un contrato de resultado total, sino como un contrato de resultados parciales, susceptibles de ser medidos y abonados por separado. Permaneciendo indivisible la obra desde el punto de vista jurídico, se admite la divisibilidad contable y se estima que, financieramente, hay servicio prestado en la parte de obra ejecutada. Con ello se facilita en gran medida la financiación de la obra o el servicio (...).

Quiere ello decir que las entregas de dinero que se hagan antes del cumplimiento definitivo de la prestación por el contratista 'son en todo caso pagos parciales adelantados de un solo trabajo considerado en su conjunto, y no pagos autónomos y definitivos de diversos trabajos parciales'. Por tanto, no suponen auténtico cumplimiento de la obligación, ni suponen recepción y aprobación de lo recibido, ni liberan a ninguna de las partes. Es decir, no son, jurídicamente, un pago (...) // Ello supone que las mediciones y certificaciones parciales constituyen documentos provisionales que no han de servir necesariamente de base al abono definitivo de las obras; esto es, no constituyen actas con presunción de certeza de los hechos que en ellas se expresan, ni son consentibles por el particular, ni vinculan el juicio posterior de la Administración. Los datos de hecho que constituirán la base del abono son los que se aprecian en el momento de la medición y recepción definitiva; si bien en algunos casos (partes ocultas de las obras, por ejemplo) éstos vendrán dados por las mediciones parciales (de ahí que el particular deba también prestar su conformidad a éstas o denunciar los errores que observe en el momento en que éstas se producen, pues de lo contrario se echaría sobre sí la carga de una difícil prueba"⁷¹.

97. En este caso, el contenido declarativo de las tres actas parciales fue desestimado en el informe de supervisión del 20 de abril de 2020, suscrito por una funcionaria de la nueva administración municipal, distinta de quien había firmado las actas de avance de obra. En el informe, respecto del cual el Contratista pudo ejercer su derecho de defensa, se expresó lo siguiente:

"Teniendo en cuenta que a la fecha la Interventoría no ejerció, ni cumplió con sus funciones de: vigilar, controlar en forma eficaz y de manera permanente todas las etapas contractuales, para hacer cumplir las especificaciones técnicas, tiempos, las actividades administrativas, legales, financieras, presupuestales, sociales y ambientales establecidas en el contrato de obra No. 2213 del 20 de noviembre. En cumplimiento de las funciones que he venido desempeñando como Supervisor del Municipio (Según Resolución 005 del 1 de enero del año 2020) del Contrato de obra No. 2213 del 20 de noviembre de 2018, notifico la necesidad de iniciar de manera inmediata el proceso de incumplimiento del contrato de obra en cuestión, ya que se evidencia que a la fecha el Contratista no ha cumplido sus obligaciones contractuales de manera proactiva"⁷²

98. En la motivación del acto definitivo que declaró el incumplimiento se citó también el informe de fiscalización de la Contraloría y se destacó que dicho documento fue puesto en conocimiento del Contratista para que se pronunciara. El informe consignó la siguiente conclusión respecto del ejercicio de las funciones de interventoría y supervisión en el período en que se suscribieron las actas parciales:

"Así las cosas, se evidenció que los cuatro informes de interventoría, tienen el mismo contenido (ver anexo N°1) y los mismos no informan sobre el desarrollo de la obra en el período señalado respecto a lo establecido en la cláusula 1 – 'Alcance, del Contrato de Interventoría N°2271/18'. Además, no se informó en los mismos sobre los diseños de obra y el escaso registro fotográfico, no permitió conocer que actividad de obra se ejecutó // En este sentido, al observar la gestión del supervisor del contrato de interventoría se evidenció que este, autorizó pagos al interventor, teniendo como soporte unos informes de interventoría sin ningún contenido técnico que den cuenta de la actividad desplegada por el contratista de obra y que no muestran en debida forma la gestión que debe realizar un

⁷¹ Ariño Ortiz, Gaspar. "Doctrina administrativa de los pagos a cuenta". *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública*, DA-1968, núm. 126. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/3190/3245>.

⁷² Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, INCUMPLIMIENTO OBRA, CITACIOiñ AUDIENCIA CONTRATO DE OBRA 2213 - 11 DE MARZO 2022, página 9.



interventor en la revisión de la ejecución de un contrato de interventoría. // Así las cosas, se configura una observación por las deficiencias de la supervisión al contrato de interventoría, e igualmente por las debilidades técnicas encontradas en la gestión de la interventoría dentro de la vigilancia y control que debe tener sobre el contrato de obra, lo que expone a la entidad al riesgo de aprobar pagos de obras con debilidades técnicas y a no contar con la vigilancia correspondiente por parte del interventor”⁷³.

99. Esta conclusión de la Contraloría se sustentó en el examen de los informes de interventoría —los cuales no reposan en el expediente— respecto de los cuales se formuló la siguiente observación común: “1. *La misma tabla de contenido incluso con los mismos errores de transcripción y numeración, sin cambios sustanciales entre cada informe de acuerdo con el desarrollo del proyecto. // 2. No se desarrolló ninguna obligación básica del contrato, o gestión: administrativa, técnica, financiera, jurídica, ambiental, seguros, riesgos. // 3. Anexos: Fotocopia de Contrato de Obra*”.

100. En síntesis, no es atendible el reparo del apelante según el cual el Tribunal restó indebidamente valor probatorio a las tres actas parciales que acreditarían un avance acumulado de la pista de bicicross superior al 80%. El Tribunal examinó su contenido y concluyó de forma justificada que el acto administrativo no estaba falsamente motivado, porque la entidad estatal no estaba llamada a acoger, sin más, el contenido de esas actas suscritas por el interventor y el supervisor, sobre las cantidades de obra ejecutadas. Lo anterior, habida cuenta de que (i) las funciones de control de la ejecución contractual se habrían ejercido indebidamente, (ii) el registro fotográfico que se acompañó al informe con base en el cual se inició el procedimiento administrativo sancionatorio no refrendaba el contenido de las actas, sino que lo contradecía y (iii) el Contratista no aportó pruebas que soportaran la veracidad de la información registrada en ellas.

101. El Contratista censuró también que el Tribunal restara valor a las actas de avance, alegando que las deficiencias de la supervisión y la interventoría comprometían la responsabilidad de la entidad conforme al artículo 50 de la Ley 80 de 1993, mas no la del constructor. Esta disposición prescribe que “*las entidades responderán por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas*”. Sin embargo, la decisión del Municipio de apartarse del contenido de las actas de avance no fue arbitraria ni contraria al ordenamiento jurídico, pues correspondía al ejercicio del deber legal de “*ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato*” (Ley 80 de 1993, art. 14) y de “*vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado*” (Ley 1474 de 2011, art. 83). En desarrollo de tales deberes, la entidad debía verificar si la obra efectivamente presentaba el avance reportado en las actas, como lo hizo al motivar la decisión administrativa.

102. Una cuestión distinta es la responsabilidad personal del supervisor y del interventor por el cumplimiento defectuoso de sus funciones de control (Ley 80 de 1993, arts. 51 y 52). El régimen disciplinario tipifica como falta relacionada con la contratación pública “*certificar como recibida a satisfacción obra que no ha sido ejecutada a cabalidad*” (Ley 1952 de 2019, art. 54.6). Sin embargo, ninguna disposición obliga a la entidad a acoger irreflexivamente el contenido de las actas de avance ni releva a la Administración de su deber de adelantar “*revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad*

⁷³ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Contraloría informe final Bici, página 38.



contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan” (Ley 80 de 1993, art. 4, núm. 4). Tampoco existe limitación legal para adoptar medidas de control y ejercer las prerrogativas previstas en la ley cuando existan elementos objetivos que permitan inferir el incumplimiento de las obligaciones del contratista, aun si las actas de avance reportan una situación distinta.

¹⁰³. El Contratista censuró también que se restara valor probatorio a las actas de avance, alegando que ello desconocía la buena fe y la confianza legítima. La buena fe, en la ejecución del contrato, se entiende en sentido objetivo: no parte de la creencia del sujeto de actuar conforme a la ley, sino de respetar el pacto, cumplir las obligaciones y obrar con corrección y lealtad⁷⁴. En este sentido, quien formula pretensiones con esta base debe haber tenido previamente confianza en que las cosas serían del modo que luego pretende; no se trata de una confianza espontánea o subjetiva, sino objetiva y razonable⁷⁵. La buena fe y su proyección en la confianza legítima no implicaban, entonces, que el Municipio debiera atenerse sin más al contenido de las actas si constataba que las obras no presentaban el avance reportado. Esa confianza solo era tutelable si las actas reflejaban realmente el cumplimiento de las obligaciones del Contratista, esto es, la ejecución material de los ítems distintos del partidor que en ellas se consignaban.

¹⁰⁴. El Contratista arguyó, por otra parte, que el Tribunal hubiera empleado como soporte de su decisión el informe de la Universidad Nacional, pese a que este fue contratado con posterioridad al inicio del procedimiento sancionatorio. Es cierto que, en la motivación del fallo, el a quo reseñó el informe del ente universitario denominado *“Diagnóstico de viabilidad técnica del proyecto pista de bicicross”*, que da cuenta de hallazgos de septiembre de 2022. Sin embargo, esa referencia tuvo por objeto corroborar la conclusión de que el acto no estaba falsamente motivado, la cual no se sustentó en el informe de la Universidad, sino en el informe de supervisión, en el informe de fiscalización de la Contraloría y en la inspección ocular practicada durante la actuación administrativa, elementos que justificaron apartarse del contenido de las actas de avance⁷⁶.

¹⁰⁵. La Sala resalta que en la motivación del acto administrativo que declaró el incumplimiento no se hizo mención del informe de la Universidad Nacional para soportar los fundamentos fácticos de la decisión. La referencia a ese informe sí

⁷⁴ C.E., Sec. Tercera, Sala Plena, Sent. 39.121 (párr 19), jun. 27/2023. M.P. Guillermo Sánchez Luque.

⁷⁵ Sobre este punto, doctrina señala: *“la buena fe tiene una estrecha relación con la confianza que se puede haber creado. Lo cual significa que el contratante que formula pretensiones con base en la buena fe tiene que haber tenido previamente confianza en que las cosas serían del modo que él las pretende después. Resulta claro que no se trata de una confianza de carácter espontáneo o subjetivo, que el sujeto pueda haberse creado por sí mismo, sino que tiene que ser una confianza objetiva y razonable, que al mismo tiempo, resulte conocida de la otra parte”*. Díez-Picazo, Luis. *Fundamentos del derecho civil patrimonial. Introducción. Teoría del contrato*. Vol. I. Pamplona: Thomson Civitas, 2007, 67.

⁷⁶ *“En cuanto al señalamiento de la parte actora respecto a la imposibilidad de haber tenido acceso a la carpeta de la actuación de la actuación administrativa y la falta de pruebas que soporte el incumplimiento alegado, considera la Sala que no resultan suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos enjuiciados, toda vez que, como bien se señala en la resolución No. 349 del 9 de junio de 2022, el fundamento de la decisión de la administración está dada en el informe de incumplimiento realizado por la supervisión, el Informe Final de Actuación Especial de fiscalización llevado a cabo por la Contraloría y la Inspección ocular realizada durante la actuación administrativa con presencia de las partes, pruebas a las cuales la parte actora tuvo acceso, puesto que afirma haber tenido conocimiento de la mismas al inicio de la actuación administrativa adelantada por la administración. // En cuanto a la alegación de falta de pruebas del incumplimiento, considera la Sala que efectivamente el contratista ejecutó unas obras pero lo cierto es que no existe certeza del porcentaje de ejecución ni tampoco de la conformidad de tales obras con las normas técnicas, por ejemplo, en la construcción de las estructuras de las graderías y de soporte de la pista. En este punto la sala ha de recabar en lo consignado en el informe elaborado por la Universidad Nacional de Colombia que es concluyente en señalar varias falencias, graves, entre los que se encuentra que “los elementos de concreto del PARTIDOR de la PISTA DE BICICROSS permite apreciar la carencia de una ejecución adecuada de las vigas y pedestales presentan ondulaciones y defectos en la nivelación de vigas y pedestales, que pueden apreciarse en el registro fotográfico de la primera inspección” Índice SAMAI 0146, T.A., folio 77.*



aparece en la resolución que ordenó la terminación unilateral y anticipada del contrato, como sustento de la conclusión relativa a la inviabilidad de continuar con el proyecto constructivo⁷⁷. Por lo tanto, el hecho de que el informe hubiera sido elaborado con posterioridad al inicio del procedimiento sancionatorio no resulta relevante para establecer si el acto que declaró el incumplimiento estuvo falsamente motivado.

¹⁰⁶. El Contratista también censuró que el Tribunal no analizara que el informe de supervisión del 20 de abril de 2020, que sustentó la actuación administrativa, carecía de sello, recibo y fecha cierta; que no fue aportado en atención al requerimiento de la Contraloría del 27 de abril de 2020; que no fue mencionado por la alcaldía ni la interventoría en las diligencias ante la Contraloría de junio de 2020 ni en las de noviembre y diciembre de 2022, y que fue el único documento que se conservó tras el paso del huracán Iota. Aunque el Tribunal no se pronunció específicamente sobre estos señalamientos, sino que desestimó el cuestionamiento porque no se aportó prueba que refutara el contenido del informe, la Sala considera que dichos reparos no tienen la aptitud de modificar la conclusión del *a quo*.

¹⁰⁷. El documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención (CGP, art. 243). Estos se presumen auténticos mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos (CGP, art. 244), “*la fecha cierta del documento público es la que aparece en su texto*” (CGP, art. 253) y hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza (CGP, art. 257).

¹⁰⁸. El informe de supervisión es un documento público, pues fue producido por la señora Sasha L. O'Neill, en calidad de secretaria de infraestructura del municipio, quien cumplía la función de supervisión del contrato. Este informe contiene una fecha cierta —20 de abril de 2020—, que el Municipio ratificó en el documento de citación a la audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011⁷⁸ y en la Resolución 349⁷⁹. Más allá de la conjetura del demandante, no se aportaron medios de prueba que desvirtuaran que la fecha del documento es la que aparece en su texto ni las circunstancias indicadas por el apelante conducen a concluir lo contrario.

¹⁰⁹. En cuanto al requerimiento de información de la Contraloría del 27 de abril de 2020, en el expediente obra un documento de dicho órgano dirigido a la demandante, no a la entidad territorial⁸⁰. Además, en el documento no se indica que se hubiese solicitado el informe de supervisión en referencia⁸¹. El informe de la Contraloría de junio de 2020

⁷⁷ Índice SAMAI 0022, T.A., folio 23 y ss.

⁷⁸ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, INCUMPLIMIENTO OBRA, CITACIOiñ AUDIENCIA CONTRATO DE OBRA 2213 - 11 DE MARZO 2022: “(...) y atendiendo lo argumentado en el Informe de Supervisión presentado por la Secretaría de Infraestructura del Municipio el 20 de abril de 2020 en calidad de Supervisora del Contrato de Obra Pública No. 2213 del 20 de noviembre de 2018 (o el “Contrato de Obra”), en el que se hace referencia al presunto incumplimiento de las obligaciones de ING ARANGO CIA SAS SAI”.

⁷⁹ Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Proceso de incumplimiento, INCUMPLIMIENTO OBRA, RESOLUCIÓN 349 DE 2022 DECLARA INCUMPLIMIENTO OBRA BICICROSS, página 22.

⁸⁰ Índice SAMAI 002, T.A., carpeta ZIP denominada7_880012333000202300011001RADICACIONDE20230331145330, GMAIL~1.PDF, enlace aportado con la demanda, <https://drive.google.com/drive/folders/1vJqY-SypjVINYZISROtNc7Br0wyziMcS?usp=sharing>, 21. ACTA DE SUSPENSION 1 BICICROSS, 29. OFICIO REQUERIMIENTO CONTRALORIA BICICROSS.

⁸¹ Se solicitó la siguiente información: “A. INFORMACIÓN LEGAL. 1. Registro único tributario – RUT del contratista. 2. Actas de inicio, modificatorias/adiciones, suspensiones, reinicios, entrega, recibo final y liquidación si es el caso. 3. Actas parciales de obras. 4. Justificaciones técnicas y jurídicas de las adiciones en tiempo, prórrogas y/o plazo efectuadas y de las suspensiones y reinicio, en caso de aplicar. 5. Oficios de correspondencia completa del contrato entre contratista, contratante e interventor. 6. Las pólizas y sus



tampoco hizo referencia a ningún requerimiento sobre el informe de supervisión que la entidad hubiese dejado de atender.

110. Respecto del señalamiento de que el informe de supervisión no fue mencionado por la alcaldía ni la interventoría en las diligencias ante la Contraloría de junio de 2020, la Sala advierte que tal afirmación carece de sustento. Los documentos que obran en el expediente sobre reuniones celebradas con el ente de control fiscal son del año 2022, y corresponden al ejercicio de su función de seguimiento a este y a otros proyectos ejecutados en el Municipio⁸². Además, en esas diligencias el Municipio puso de presente al órgano de control la existencia del informe de supervisión, al punto que la Contraloría le solicitó que aportara los documentos del procedimiento sancionatorio, a lo cual el Municipio manifestó que allegaría dicha documentación en el plazo otorgado⁸³.

111. Respecto de la afirmación de que en la declaración de la apoderada del Municipio ante la Contraloría se admitió no contar con documentos para iniciar el procedimiento sancionatorio, la Sala no encuentra que en las grabaciones de dichas diligencias se haya hecho una manifestación en ese preciso sentido. Lo que se indicó fue que, producto del huracán Iota, se perdió la mayoría de la documentación física y digital, pero que se estaba reconstruyendo el expediente⁸⁴. De otro lado, frente al señalamiento de que el informe de supervisión fue el único documento que se conservó tras el paso del huracán Iota, dicha afirmación carece de sustento, toda vez que con el escrito de contestación se allegó información sobre la etapa precontractual y de ejecución del contrato anterior a la fecha del huracán, que no se limitó al informe de supervisión.

112. Finalmente, al margen de la pérdida parcial del expediente contractual, conforme a las cláusulas 2.1.1 y 2.1.2, el Contratista tenía a su cargo: salvaguardar la información obtenida en desarrollo de sus actividades; suscribir diariamente una bitácora de obra con memoria de los acontecimientos, sucesos y decisiones de la ejecución; controlar la entrega y calidad de los suministros y presentar los soportes al interventor; suministrar oportunamente a la interventoría las certificaciones de las pruebas de laboratorio necesarias para acreditar el cumplimiento de las especificaciones técnicas; llevar registro del avance de la obra, del personal, los equipos en cada frente de trabajo y otros aspectos relevantes de la ejecución; entregar

modificaciones con sus respectivas carátulas, recibos de pago de las mismas y actos administrativos de aprobación. 7. Acta de liquidación”.

⁸² Índice SAMAI 133, T.A.

⁸³ Índice SAMAI 133, T.A., archivo denominado 2.1.2 ACTA 2-05_12_2022 CAT 2839.PDF (145Memorialrecibi_documento_212ACT_205_12_2022CA(.pdf) NroActua 133): “El coordinador toma la palabra y hace énfasis en la importancia de contar con toda la información solicitada y relacionada con el contrato en mención para que la CGR tenga conocimiento previo, pide la palabra David Montaña asesor externo de la Alcaldía quién manifiesta la reglamentación legal sobre las responsabilidades de los partícipes en los procesos contractuales, manifiesta el apoderado de la administración que al contratista se le corrió traslado en las etapas del proceso que cursa en la Alcaldía en contra del contratista pero que nunca respondió sobre dicho proceso administrativo donde podía haber presentado su respectiva respuesta o sugerencias, por lo cual al contratista se le respeto su derecho en el proceso sancionatorio por parte de la Alcaldía, el informe que se presentó por parte de la doctora Sasha el cual fue detallado punto por punto y el contratista nunca dijo nada sobre todo lo planteado en dicho documento, (...) // Toma la palabra el coordinador y les manifiesta a los presentes la importancia de exponer todas las dificultades que se han presentado en la ejecución de este proyecto y aclara la función de la Contraloría General de la República que es hacer el seguimiento para conocer sobre los avances que ha tenido el contrato hasta la actualidad y así poder determinar la actuación que se debe realizar, procede a concederle la palabra a la doctora Farina la cual manifiesta que en el día de hoy estarán remitiendo la documentación solicitada en la reunión anterior y dice que Como aclaración informa que se realizó un proceso administrativo por parte de la Alcaldía el cual fue en base a la norma y quién no este conforme que utilice los medios legales existentes”. Igualmente, archivo 146_Memorialrecibi_097AnexosMemorialRes_0_20250520143132893, ver 2.1. 2. GRAB_No_2_05_12_2022 CAT 2839 1.MP4 y 2.1. 1. GRAB_No_1_28_11_2022 CAT 2839 1.MP4.

⁸⁴ archivo 146_Memorialrecibi_097AnexosMemorialRes_0_20250520143132893, ver 2.1. 1. GRAB_No_1_28_11_2022 CAT 2839 1.MP4, minuto 34:00 en adelante.



periódicamente un resumen del contrato e informes escritos sobre las órdenes y sugerencias impartidas; y presentar informes mensuales y un informe final de ejecución.

113. El demandante no aportó los documentos derivados del cumplimiento de estas obligaciones para desvirtuar el contenido del informe de supervisión, cuyas conclusiones se apoyaron en un registro fotográfico. Tampoco aportó pruebas para acreditar que su archivo documental se había perdido como consecuencia del paso del huracán Iota —manifestación que no hizo en la demanda, sino en el recurso de apelación—. En cualquier caso, aun de haber sido así, ello no le impedía gestionar la consecución de los documentos que acreditaran el cumplimiento de sus obligaciones, solicitándolos a la interventoría o a los laboratorios que practicaron los ensayos, sin que en el expediente obre constancia de gestión alguna en ese sentido.

114. El Contratista también sostuvo que el Municipio vulneró su derecho de audiencia y defensa, porque no le formuló un requerimiento previo que le permitiera ejercer tales garantías y le ocultó la existencia del procedimiento sancionatorio. La Sala no se pronunciará sobre este reparo, en tanto implica una variación de la *causa petendi*. Como se indicó anteriormente, la decisión judicial está limitada por los cargos de nulidad oportunamente formulados por el demandante contra los actos administrativos impugnados. Entre los cargos formulados por el Contratista no se incluyó el que introdujo en el recurso de apelación —la presunta omisión de citarlo al procedimiento—, alegación que, dicho sea de paso, contradice lo afirmado por el propio demandante, quien en el hecho décimo quinto del escrito inicial refirió haber sido citado a descargos⁸⁵.

115. Finalmente, el demandante censuró que el Tribunal no analizara si la pandemia del COVID-19 y el huracán Iota constituían una causa extraña que rompiera el nexo causal entre la culpa y el incumplimiento, y liberara al Contratista de responsabilidad. Este reparo implica, igualmente, una variación de la *causa petendi*. El demandante no formuló este cargo de nulidad en la demanda. El cargo de falsa motivación y vulneración del debido proceso se construyó sobre una premisa distinta e incompatible con la que ahora se invoca: que la obra presentaba, antes de las suspensiones, un avance superior al 80%, hipótesis bajo la cual no existía incumplimiento alguno que justificar por una causa extraña. La alegación de inimputabilidad por causa extraña presupone, por el contrario, que el incumplimiento sí existió, aunque no fuera atribuible al Contratista. En la demanda, esos eventos se invocaron únicamente para sustentar la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico, por el incremento de costos no previstos al momento de celebrar el contrato.

116. En cualquier caso, como se desprende de los apartados de la motivación del acto administrativo transcritos anteriormente, el Municipio declaró el incumplimiento con fundamento en el estado de avance de la obra antes de la suspensión del contrato ocurrida en marzo de 2020, con ocasión de las medidas adoptadas por la pandemia del COVID-19. El paso del huracán Iota, ocurrido en noviembre de 2020, es posterior a esos hechos. En consecuencia, el efecto exoneratorio que se atribuye a tales eventos no podría desvirtuar la legalidad de los actos administrativos, pues estos se expidieron con fundamento en un incumplimiento anterior a su ocurrencia.

⁸⁵Índice SAMAI 002, T.A., 7_RADICACIONDEPROCESO_DEMANDA(.zip), Demanda, DEMANDA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - ING ARANGO CÍA SAS.pdf: “DECIMO QUINTO: El día 4 de marzo de 2022 la ALCALDÍA MUNICIPAL DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, llamó a proceso sancionatorio al CONTRATISTA, ING. ARANGO CIA SAS, SAI, supuestamente mediante el OFICIO DE FECHA 20 DE ABRIL DE 2020 expedido por la Supervisora del Contrato Dra. SASHA LISBETH ONEILI NELSON”



¹¹⁷. En conclusión, los reparos del demandante sobre el incumplimiento de la obligación de construir la pista de bicicross tampoco son atendibles. Dado que no se probó la falsa motivación de los actos que imputaron al Contratista el incumplimiento de las tres obligaciones analizadas y que las partes pactaron que la pena se causaría en eventos de *“incumplimiento definitivo total o parcial de las obligaciones contractuales del CONTRATISTA”*⁸⁶, la Sala confirmará la decisión de desestimar las pretensiones de nulidad de las Resoluciones 349 del 9 de junio de 2022 y 511 del 30 de agosto de 2022.

La alteración del equilibrio económico del contrato de obra

¹¹⁸. El Contratista adujo que el Tribunal omitió analizar la afectación de la ecuación económica derivada de las medidas adoptadas con ocasión del COVID-19, del impacto del huracán Iota y de las deficiencias en la planeación del contrato, porque no *“aterizó”* al caso la distinción entre la teoría de la imprevisión y la fuerza mayor. Seguros del Estado S.A., por su parte, agregó que la sentencia aplicó *“un estándar probatorio que, en la práctica, exige una demostración cerrada e irrealizable en un expediente marcado por interrupciones, decisiones administrativas supervinientes y déficits de trazabilidad”*⁸⁷.

¹¹⁹. La aseguradora no formuló una pretensión propia para reclamar, a su favor o a favor del Contratista, una compensación para restablecer el equilibrio económico del contrato. En lugar de ello, coadyuvó la pretensión formulada por el legitimado para reclamar judicialmente este derecho: el constructor de la obra —tomador del seguro de cumplimiento—. Aunque no tenía legitimación para formular esa pretensión como propia, contaba con interés jurídico para coadyuvarla y, como también lo hizo el Contratista, impugnar la decisión que la negó.

¹²⁰. Este interés no derivaba de la titularidad del crédito reclamado, sino de la posible incidencia patrimonial que su reconocimiento podía tener sobre la obligación aseguraticia. A la pretensión declarativa de ruptura del equilibrio económico se acumuló una pretensión de condena por \$779'574.709 (pretensión 4ª de condena),

⁸⁶ El artículo 1596 del Código Civil contempla la reducción proporcional de la cláusula penal cuando la obligación principal ha sido cumplida parcialmente. Sin embargo, la reducción no procede cuando las partes han estipulado expresamente, como en este caso, que la pena será exigible tanto en eventos de incumplimiento total como parcial. La voluntad contractual fue atribuir relevancia jurídica a cualquier grado de inejecución y que acceda a las distintas obligaciones que dimanen del negocio. Además, la rebaja proporcional de la pena se aplica si el acreedor acepta la parte cumplida de la obligación principal, supuesto que tampoco se verificó en este caso. Cfr. Jorge Suescún Melo, Derecho privado: estudios de derecho civil y comercial contemporáneo, 2ª ed., Tomo 1 (Bogotá: Legis, 2004), 47–48.

⁸⁷ La Corporación ha sostenido que la demanda es inepta cuando el contratista solicita que se declare el incumplimiento de la entidad contratante o la ruptura de la ecuación contractual, sin incluir la pretensión de nulidad del acto de liquidación unilateral del contrato, siempre que ese acto haya sido conocido por el contratista antes de la presentación de la demanda o dentro de la oportunidad procesal para reformarla (C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 52.510, ago. 30/2017. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico). La Sala advierte que, junto con el informe rendido por el representante de la entidad territorial en desarrollo del proceso, se aportó la Resolución 447 del 27 de noviembre de 2023, mediante la cual el Municipio liquidó unilateralmente el contrato y determinó que el Contratista debía reintegrar todas las sumas recibidas durante su ejecución (Índice SAMAI 129 T.A.). El artículo 173 del CPACA establece: *“El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas: 1) La reforma podrá proponerse hasta el vencimiento de los diez (10) días siguientes al traslado de la demanda”*. La notificación del auto admisorio de la demanda inicial a la entidad demandada se surtió el 26 de julio de 2023 (Índices SAMAI 0020 y 0021, T.A.). Por tanto, el término de traslado corrió a partir del 31 de julio de 2023 y se extendió hasta el 12 de septiembre de 2023. El Municipio contestó la demanda el 8 de septiembre de 2023. Por su parte, el 31 de agosto de 2023, dentro del término legal, el Contratista reformó su demanda (Índice SAMAI 0022, T.A.). Dado que el acto de liquidación unilateral —de cuya notificación no hay constancia en el expediente— fue expedido después del vencimiento del término para reformar la demanda y después de la reforma presentada por el Contratista, no puede exigírsele haber incluido su pretensión de nulidad en esa oportunidad procesal. En consecuencia, la demanda no es inepta por la falta de impugnación de la Resolución 447 del 27 de noviembre de 2023 y procede pronunciarse sobre las pretensiones.



cuyo eventual reconocimiento habría generado un crédito del Contratista contra el Municipio. Como indicó en su escrito de intervención, la cláusula 6ª de las condiciones generales de la póliza 17-44-101169467 establecía: *“en virtud de la compensación como medio de extinción de las obligaciones reconocida en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, SegurEstado tendrá en cuenta todas las sumas de dinero que la entidad estatal asegurada le adeude al contratista garantizado, por cualquier concepto”*⁸⁸. Por tanto, el eventual reconocimiento de ese crédito a favor del Contratista no constituía un asunto ajeno a la esfera jurídica de la aseguradora, pues podía reducir, por efecto de la compensación allí pactada, la suma que esta debía cubrir con cargo al amparo de cumplimiento.

121. Precisado lo anterior, la Sala constata que el fallo impugnado no dejó de analizar la afectación de la ecuación económica. El Tribunal revisó los antecedentes relacionados con la pandemia del COVID-19, reconociendo que se trataba de una situación imprevisible. Sin embargo, negó la pretensión porque *“dentro del plenario no se evidencia prueba alguna de sobrecostos en que debió incurrir por extensión de la relación contractual, o las suspensiones en razón a medidas de aislamiento, o los gastos de administración, entre otras situaciones, como consecuencia de la declaratoria de la emergencia sanitaria por la COVID-19”*. Agregó que la *“parte actora no cumplió con su obligación de exponer en qué consistió la alteración anormal y grave de la ecuación económica del contrato que justifique el reconocimiento de mayores costos a su favor”*.

122. La prueba que el Tribunal echó de menos no implicó la imposición de una carga sin justificación legal. El artículo 5.1 de la Ley 80 de 1993 reconoce a los contratistas el derecho a que la Administración restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato *“a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables”*. Como ha señalado la Subsección, de este enunciado se deduce que la obligación de restablecimiento nace si el evento imprevisto e inimputable a la parte afectada genera una situación deficitaria en el entramado financiero global del contrato⁸⁹.

123. La ecuación económica del contrato es comprensiva de toda su ejecución. Por ello, la Subsección ha sostenido que *“la prueba de la ruptura del equilibrio impone el análisis macroscópico o consolidado del resultado económico y no solo el de la cuenta o ítem que se alega como causa o fuente del desequilibrio”*⁹⁰. El Contratista no aportó ni pidió que se practicara una prueba con este objeto. No está acreditado cuál fue el resultado económico del contrato ni que se hubiera generado una situación de pérdida atribuible a los mayores costos causados por la pandemia y el huracán Iota. Los efectos de la ausencia de esta prueba, que impide la prosperidad de la pretensión, no se relativizan por los *“déficits de trazabilidad”* y la pérdida parcial del expediente contractual señalados por la aseguradora. Se trata de hechos económicos propios del Contratista, que debían verse reflejados en los asientos de su libro de contabilidad y estar documentados a través de comprobantes externos.

124. La Sala también advierte que no se probó que efectivamente se hubieran causado los sobrecostos alegados por los eventos imprevisibles señalados en la demanda y que el Contratista renunció voluntariamente a reclamar una parte de ellos. En la demanda se reclamó el pago de doce partidas diferentes. En relación con los sobrecostos derivados de la suspensión originada en la pandemia COVID-19, el

⁸⁸ Índice SAMAI 00027, T.A., p. 22.

⁸⁹ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 69.317 (párr. 95), may. 30/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

⁹⁰ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 53.875 (sección 7), oct. 23/2017. M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



demandante pidió: (i) \$16'000.000 por mayores gastos administrativos; (ii) \$156'000.000 correspondiente a 600 horas de uso del minicargador con rodillo y retroexcavadora; (iii) \$84'000.000 correspondiente a 400 horas de uso del generador de 18 kV; y, (iv) \$60'000.000 por 400 horas de uso de la mezcladora.

125. En la cuarta suspensión al contrato, suscrita el 20 de marzo de 2020 con fundamento en lo ocurrido con el COVID-19 —prorrogada el 16 de abril, el 24 de abril y el 6 de mayo de ese mismo año—, se incluyó la siguiente declaración dispositiva:

“El Contratista manifiesta libre y espontáneamente que, renuncia expresamente en el momento de solicitar la suspensión del contrato a reclamar judicial o extrajudicialmente mayores costos generados por: Lucro Cesante y/o Daño Emergente; Desequilibrio económico por interrupción de secuencia constructiva; Desequilibrio económico por Satand By de equipos y Maquinarias; Desequilibrio económico por disponibilidad de Personal, equipos y maquinaria; Desequilibrio económico por mayor cantidad de desplazamiento y/o transporte de maquinaria, equipo o personal y Desequilibrio económico por mayor permanencia y disposición de la infraestructura propia de la empresa, toda vez que el contratista es enteramente libre para disponer de los recursos mencionados”⁹¹.

126. El Contratista no tiene, entonces, derecho a las sumas reclamadas por mayores gastos administrativos ni por las horas de uso del minicargador con rodillo y retroexcavadora, el generador de 18 kV y la mezcladora. Esta declaración es válida porque solo mira al interés individual del renunciante (Código Civil, art. 15), no hay prueba de que la entidad hubiera condicionado la firma de la suspensión a dicha renuncia (Ley 80 de 1993, art. 5.3), y pretender el cobro de esos mismos conceptos contraviene los actos propios del Contratista. Además, frente a ninguna de estas partidas se acreditó que los costos se hubieran efectivamente causado, porque no hay prueba de que se hubiera incurrido en gastos administrativos adicionales a los inicialmente previstos, ni de que los equipos hubieran sido utilizados en horas que excedieran su destinación como consecuencia de la reanudación de las actividades⁹².

127. El demandante también pidió el reconocimiento de una serie de sobrecostos presuntamente causados por el paso del huracán Iota: (i) \$26'000.000 por daños al motor del minicargador y transporte; (ii) \$10'000.000 por pérdida total del rodillo vibrador compactador; (iii) \$10'000.000 por pérdida total de la mezcladora; (iv) \$12'000.000 por pérdida parcial del generador eléctrico; (v) \$720.000 por pérdida de tres láminas de *superboard*, y (vi) \$14'000.000 por dos limpiezas generales del predio por invasión de lodo. De estas seis partidas, dos carecen por completo de respaldo probatorio: no obra en el expediente ningún documento que acredite la presencia en obra del rodillo vibrador compactador, su pérdida ni su valor, y tampoco hay mención alguna a las tres láminas de *superboard*.

128. El demandante aportó una certificación del 14 de junio de 2023, suscrita por el arquitecto Saul Alberto Bent Henry, que indica: *“para el desarrollo de la construcción de la pista de bicigrós aportó en físico dos máquinas de su propiedad, un minicargador marca JOHN DEERE una retroexcavadora marca CATERPILAR y un trompo mezcladora de concreta capacidad de 2 bultos que estaban bajo a su cargo en*

⁹¹Índice SAMAI 0023, T.A., carpeta denominada, 66_Contestacion_020AnexosContestacio_20240509141543, 020AnexosContestaciónDemanda, Pruebas, Obra, 4. SUSPENSIONES.

⁹² Sobre el particular, junto con la demanda no se aportó ni solicitó una prueba tendiente a dicha finalidad (Índice SAMAI 002, T.A., carpeta ZIP denominada7_880012333000202300011001RADICACIONDE20230331145330, GMAIL-~1.PDF, enlace aportado con la demanda <https://drive.google.com/drive/folders/1vJqY-SypjVINYZISROtNc7Br0wyziMcS?usp=sharing>). Con la demanda, apenas se aportó un documento denominado “Certificado de precios actuales de alquiler de herramientas”, de fecha 20 de febrero de 2023 (certificados de precios).



colaboración para su cuidado. El minicargador se encontraba ubicado en la obra pista de bicicross a orillas del mar y para esa fecha por efectos del huracán Iota este fue invadido totalmente por agua de mar que, por lógica afectó sufrió daños al motor en su totalidad al entrarle agua causando efectos que impidieron su encendido y fue retirada en cama baja para ser llevada al puerto de embarque”⁹³.

129. El Contratista también aportó una certificación del 10 de febrero de 2021, suscrita por Elvis Burden Bryan como “mecánico de diésel”, que indica que “la unidad generadora se encontraba ubicada en el área del partidor pista de bicicross, aparato que sufrió los efectos del huracán Iota, motivo por la cual se realizó un diagnóstico técnico al generador Diesel de 10 kva KIPOR KDE12STAF3 y se evidencia el alto estado de deterioro”⁹⁴. Así mismo, allegó otra certificación del 20 de junio de 2021, suscrita por Oscar Ernesto Quintero, “mecánico de diésel”, quien señaló lo siguiente respecto del minicargador: “la máquina para su normal funcionamiento requiere de una intervención mecánica especializada, cuya relación al respecto tiene un costo aproximado de veintiséis millones (\$26.000.000) de pesos, en mano de obra y repuestos”⁹⁵.

130. Los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros pueden ser apreciados por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación (CGP, art. 262). Sin embargo, esto no significa que su contenido y valor probatorio deban ser aceptados sin examen crítico; el juez debe valorarlos en conjunto con los demás medios de prueba que obren en el expediente.

131. Las certificaciones aportadas por el demandante no acreditan los sobrecostos reclamados. Sus suscriptores —un arquitecto y dos mecánicos de diésel—, que no fueron llamados como testigos, hicieron estas declaraciones por fuera del proceso, pero en el expediente no reposan elementos que permitan inferir cuál era su vinculación con la ejecución del contrato ni la fuente de su conocimiento sobre los hechos que certifican. Ninguna de las tres certificaciones está respaldada por documentos que acrediten que el Contratista ostentaba la tenencia de los equipos al momento del paso del huracán, ya fuera como activos propios o en arrendamiento. Tampoco se precisaron las circunstancias concretas de tiempo, modo y lugar en que cada equipo resultó dañado ni se explicó el método de cálculo de los valores de reparación o reposición. En esas condiciones, las tres certificaciones acreditan que sus autores afirman que ocurrieron daños sobre bienes bajo la tenencia del Contratista, pero no constituyen prueba del sobrecosto concreto cuyo reconocimiento se pretende.

132. Adicionalmente, según afirmaciones del propio Contratista —contenidas en un informe de mayo de 2021 y ratificadas por su representante legal en el interrogatorio de parte—, las intervenciones para la construcción de la pista habrían concluido entre septiembre y octubre de 2020⁹⁶. El huracán Iota azotó la isla el 16 de noviembre de

⁹³Índice SAMAI 0016, T.A., documento denominado, 18_18_880012333000202300011001MEMORIALRECIBI20230629180330, folio 6.
⁹⁴Índice SAMAI 0016, T.A., documento denominado, 18_18_880012333000202300011001MEMORIALRECIBI20230629180330, folio 7.
⁹⁵Índice SAMAI 0016, T.A., documento denominado, 18_18_880012333000202300011001MEMORIALRECIBI20230629180330, folio 8.

⁹⁶ En la audiencia de interrogatorio de parte, la representante legal del Contratista manifestó que culminó la totalidad de la obra entre septiembre y octubre de 2020 (índice SAMAI 124, T.A., minutos 53:00 en adelante). En el mismo sentido, el informe dirigido a la interventoría el 5 de mayo de 2021 indica: “Es de anotar que la sociedad Ingenieros Arango presento para el año 2020 protocolo de bioseguridad a la secretaria de infraestructura mediante correo institucional para reiniciar la obra y jamás recibió respuesta alguna de parte de la secretaria de infraestructura, en tales circunstancias y en razón al escaso porcentaje por ejecutar, se atrevió a adelantar la parte faltante por ejecutar y así dar cumpliendo con el 100% del objeto del contrato” (35. INFORME ing arango mayo 5-2021a interventoría final bicicross, folio 4).



2020, esto es, con posterioridad a esa fecha⁹⁷. Bajo su propia versión de los hechos, no existiría relación causal entre la permanencia de los equipos en el lugar y la ejecución de la obra, por lo que los costos de reparación y reposición no derivarían del cumplimiento de sus obligaciones.

133. Finalmente, como parte de la suma reclamada para restablecer el equilibrio económico del contrato, el demandante pidió el pago de \$231'274.976 por concepto del saldo pendiente equivalente al 19.02% de la ejecución del contrato, y \$159'579.733 por lucro cesante calculado a una tasa del 3% mensual sobre ese capital. Estas partidas no corresponden a sobrecostos derivados de un riesgo imprevisto que hubiera alterado el equilibrio económico del contrato. Se trata de sumas que solo serían exigibles como contraprestación por el cumplimiento de las obligaciones del Contratista si se hubiera acreditado que las intervenciones constructivas se completaron y se adecuaban a las especificaciones pactadas. Sin embargo, como se analizó anteriormente, ese hecho no fue probado. En consecuencia, el Contratista no tiene derecho a exigir el saldo del valor del contrato porque no se acreditó que, habiendo completado los diferentes ítems de obra, la entidad hubiera incurrido en mora de pagar la obligación dineraria correlativa.

134. Por las anteriores razones, la Sala también confirmará la decisión de negar la pretensión sobre el restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

Costas

135. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia debe pronunciarse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se rigen por las normas del CGP. Las costas comprenden la totalidad de las expensas y gastos causados durante el trámite del proceso, así como las agencias en derecho, conforme al artículo 361 del CGP. Su imposición no exige la verificación de una conducta temeraria, pues, en el régimen vigente, responde a un criterio objetivo.

136. Conforme al numeral 1.º del artículo 365 del CGP, las costas se imponen a *“la parte vencida en el proceso”* o a *“quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”*. En consecuencia, procede condenar en costas de segunda instancia tanto al Contratista como a Seguros del Estado S.A. Esta última, aunque no es parte en sentido estricto, presentó un recurso de apelación que fue resuelto desfavorablemente.

137. El Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, fija las tarifas de las agencias en derecho y dispone que, en segunda instancia, estas se establezcan entre 1 y 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes. La determinación de su monto debe atender a la naturaleza, calidad y duración útil de la gestión desplegada por el apoderado, así como a la cuantía de la pretensión y a las demás circunstancias relevantes, con el fin de que resulten equitativas y razonables.

138. El Municipio actuó en el proceso mediante apoderado judicial y asumió la vigilancia del trámite en esta instancia. Igualmente, presentó pronunciamiento frente a los recursos de apelación dentro del término legal. Con fundamento en estos criterios, la

⁹⁷ “Como agravante sobrenatural destructivo, se presenta en la noche del 15 y la madrugada del 16 de noviembre de 2020, el huracán de categoría 5 arrasó con la isla. La infraestructura de Providencia se dañó en un 98%”. (35. INFORME ing arango mayo 5-2021a interventoría final bicicross, folio 3).



Expediente: 88001233300020230001102 (74.260)
Demandante: Ing Arango Cía. S.A.S.
Demandado: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Acción: Controversias contractuales

Sala fijará las agencias en derecho a favor de la entidad estatal en cuantía equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, que deberá ser pagado por partes iguales entre el Contratista y Seguros del Estado S.A.

IV. PORTE RESOLUTIVA

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 y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 16 de diciembre de 2025, dictada por el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuya parte resolutoria quedará así:

“Primero: INHIBIRSE de pronunciarse de fondo sobre las pretensiones cuarta y quinta de la demanda reformada, relativas a la nulidad de las Resoluciones 827 del 19 de diciembre de 2022 y 253 del 29 de mayo de 2023, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo: Negar las demás pretensiones de la demanda reformada.

Tercero: Sin condena en costas.

Cuarto: Si este fallo no fuere impugnado, archívese el expediente previas las desanotaciones del caso”.

SEGUNDO: CONDENAR a Ing Arango Cía. S.A.S. y Seguros del Estado S.A. en costas de la segunda instancia a favor del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas. Las agencias en derecho se fijan en un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, que deberá ser pagada por partes iguales. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, conforme a lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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.**



VF