

EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO – Fuente del reconocimiento y pago de gastos – Responsabilidad del Estado – Enriquecimiento sin causa – Teoría de los riesgos contractuales, – Desequilibrio económico del contrato

[...] el hecho de que un contratista incurra en gastos con ocasión de la prolongación del plazo de ejecución de un contrato no conduce automáticamente a que el contratante deba soportar esta consecuencia patrimonial, pues para ello debe demostrarse la existencia de una obligación a cargo de este último consistente en asumir o reconocer y pagar dichos gastos; obligación cuya fuente puede encontrarse, entre otras figuras, en la responsabilidad patrimonial del Estado, el enriquecimiento sin causa, la teoría de los riesgos contractuales, –y, como lo sostiene la parte demandante en este caso– el desequilibrio económico y la excesiva onerosidad sobrevenida del contrato, y respecto de cuya acreditación el artículo 1757 del Código Civil asigna la carga de la prueba a quien alega su existencia.

RÉGIMEN DEL CONTRATO – Régimen privado – Inaplicabilidad normas sobre ruptura del equilibrio económico del contrato estatal - Código de Comercio artículo 868 – Excesiva onerosidad sobrevenida – Teoría de la imprevisión – Confusión como la teoría de la imprevisión como supuesto de la ruptura del equilibrio económico en contrato estatal

[...] en atención al régimen prevalentemente de derecho privado de los actos y contratos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, a sus contratos no resultan aplicables las normas sobre la ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto ha conducido a la Sala a concluir, en casos como el que en esta ocasión ocupa su atención, que (se transcribe): “el análisis de las pretensiones [de declaratoria de ruptura del equilibrio económico del contrato] se impone desde la óptica del derecho privado y, particularmente, del artículo 868 del Código de Comercio, que es la norma que habilita a pretender la revisión de lo pactado cuando circunstancias extraordinarias, imprevisibles y posteriores a la celebración del contrato, lo alteren de tal modo que para una de las partes resulte excesivamente oneroso su cumplimiento.”

Esto ha conducido a la Sala a concluir, en casos como el que en esta ocasión ocupa su atención, que (se transcribe): “el análisis de las pretensiones [de declaratoria de ruptura del equilibrio económico del contrato] se impone desde la óptica del derecho privado y, particularmente, del artículo 868 del Código de Comercio, que es la norma que habilita a pretender la revisión de lo pactado cuando circunstancias extraordinarias, imprevisibles y posteriores a la celebración del contrato, lo alteren de tal modo que para una de las partes resulte excesivamente oneroso su cumplimiento.”

El artículo 868 del Código de Comercio es la norma positiva del ordenamiento jurídico colombiano que consagra la figura de la excesiva onerosidad sobrevenida. Ahora bien, como parte de la doctrina y la jurisprudencia se refieren a dicha figura como la teoría de la imprevisión, esto puede dar lugar a confundirla con la teoría de la imprevisión como supuesto de ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO – Evitar la ejecución del contrato – Dificultades del contratista - Continuidad en la ejecución del contrato

La teoría de la imprevisión del derecho público tiene como propósito principal que no se detenga la ejecución de un contrato en el que estén involucradas la prestación de un servicio público o la satisfacción del interés general. En esta hipótesis de desequilibrio económico de los contratos estatales, el contratista que encuentra dificultades imprevistas y graves durante la ejecución del contrato debe continuar con esta y, precisamente por esa razón, inclusive con posterioridad a la finalización del contrato, puede obtener un alivio económico. Lo anterior, se insiste, está orientado por la finalidad de no comprometer la prestación de un servicio público o la satisfacción del interés general.

EXCESIVA ONEROSIDAD – Finalidad – Remover a futuro las dificultades presentadas a alguna de las partes del contrato durante su ejecución – Código de Comercio artículo 868

La excesiva onerosidad sobrevenida responde a una lógica distinta, pues esencialmente pretende remover, a futuro, las dificultades que se le presenten a alguna de las partes de un contrato durante su ejecución –lo que también supone, naturalmente, una finalidad de continuidad o no suspensión de la ejecución del negocio jurídico–. Por esta razón es que el artículo 868 del Código de Comercio exige que las circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración del contrato, deben alterar una “prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes”. Lo anterior es coherente con las potestades de ordenar el reajuste o la terminación del contrato que el inciso segundo de ese artículo otorga al juez, potestades cuyo ejercicio no tendría ningún sentido en relación con prestaciones ejecutadas o contratos terminados.

Con relación al Desequilibrio Económico con la observancia del régimen prevalentemente de derecho privado de los actos y contratos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios, a sus contratos no resultan aplicables las normas sobre la ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Es así como el Consejo de Estado en reiteradas ocasiones la impone desde la óptica del derecho privado y, particularmente, del artículo 868 del Código de Comercio; inaplicando las normas sobre la ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública a los contratos estatales no gobernados por ese estatuto

De esta manera se realiza una distinción entre la teoría de la imprevisión como supuesto de ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la excesiva onerosidad sobrevenida del derecho privado



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 22 de mayo de 2026

Radicación: 76001-23-33-001-2015-00805-01 (72.513)
Demandante: Ingeniería, Proyectos y Construcciones S.A. (IPC)
Demandada: Sociedad de Acueductos y Alcantarillados del Valle del Cauca S.A. E.S.P. (Acuavalle)
Referencia: Controversias contractuales

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – fines del recurso de apelación y competencia del superior – congruencia de la sentencia – carga de la prueba de la existencia de las obligaciones – inaplicabilidad de las normas sobre la ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública a los contratos estatales no gobernados por ese estatuto – distinción entre la teoría de la imprevisión como supuesto de ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y la excesiva onerosidad sobrevenida del derecho privado – improcedencia de dar aplicación a los remedios de la excesiva onerosidad sobrevenida luego de haber sido ejecutadas las prestaciones a cargo del deudor – carga de la prueba del carácter extraordinario, imprevisto o imprevisible de las circunstancias posteriores a la celebración del contrato que hayan alterado o agravado las prestaciones de futuro cumplimiento – regla general de inadmisibilidad de los dictámenes periciales que versan sobre puntos de derecho.

Síntesis del caso: la parte demandante solicita que se declare que la empresa de servicios públicos domiciliarios demandada incumplió un contrato de interventoría, al haber “modific[ado] las condiciones [del contrato], dando lugar a que [su] ejecución [tuviera] una duración total [mayor].” Igualmente, solicita que se declare la ruptura de “la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato”, con ocasión de que “por hechos y razones no imputables [a la] contratista” el contrato de interventoría “tuvo una duración mayor a la pactada”.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia proferida el 31 de julio de 2024 por la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Valle del Cauca, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda.¹

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia de primera instancia – 1.4. Recurso de apelación

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 17 de julio de 2015, Ingeniería, Proyectos y Construcciones S.A. (en adelante, “IPC”) presentó una **demanda**,² en ejercicio del **medio de control de controversias contractuales**, en contra de la Sociedad de Acueductos y

¹ El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, el “CPACA”).

² Páginas 123-139 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal).

Alcantarillados del Valle del Cauca S.A. E.S.P. (en adelante, “Acuavalle”), en cuyas pretensiones solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

- “2.1.- Que (...) ACUAVALLE (...) incumplió el Contrato de INTERVENTORIA 179 de 2010, (...) por cuanto ACUAVALLE (...) estableció que el contrato tendría como plazo de duración el término transcurrido desde la suscripción del acta de iniciación hasta el 31 de Diciembre de 2010 y habiendo sido suscrito el contrato 179 del 3 de Septiembre de 2010, modificó las condiciones dando lugar a que dicha ejecución se realizara en con una duración total de 338 días.
- 2.2.- Que por hechos y razones no imputables al Contratista la ejecución del contrato 179 de 2010 (...) tuvo una duración mayor a la pactada, rompiendose la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato.
- 2.3.-. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, a título de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, se condene a [Acuavalle], a pagar a [IPC] la suma de (...) \$673.333.611.00 (...) como restablecimiento económico del contrato, por las razones, causas y circunstancias relatadas en la presente demanda.
- 2.4. – Que las sumas resultantes de las declaraciones anteriores se paguen actualizando su valor.
- 2.5. Que se condene en Costas a la demandada, incluyendo en ellas las Agencias en Derecho.
- 2.6.- Que reconozcan, liquiden y paguen los intereses moratorios máximos permitidos tomando como fecha de causación y/o iniciación de la mora el 21 de junio de 2013 fecha en la que se suscribió el acta final de liquidación del Contrato hasta el momento del pago total y definitivo”.

2. En el escrito de **demanda**, la parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos**:

3. 1) El 3 de septiembre de 2010, Acuavalle e IPC celebraron el contrato de interventoría No. 179 de la misma fecha, en virtud del cual IPC se comprometió a realizar la “*interventoría técnica, administrativa y contable con control de calidad*” a “*la construcción de obras de infraestructura de servicios públicos en el municipio de Yumbo*”.³ Según se afirmó en la demanda, “*por mandato de Acuavalle (...), el contrato tendría como plazo de duración el término transcurrido desde la suscripción del acta de iniciación hasta el 31 de diciembre de 2010.*”

4. 2) “*El día 9 de septiembre de 2010 se suscribió el acta de iniciación del contrato*” de interventoría No. 179 de 2010.

5. 3) El contrato de interventoría No. 179 de 2010 estuvo suspendido entre el 30 de diciembre de 2010 y el 22 de marzo de 2011, fechas de suscripción de las actas de suspensión y reinicio No. 1 del contrato, respectivamente. En el acta de suspensión se consignó lo siguiente (se transcribe): “*El motivo de esta acta obedece a la suspensión de los convenios de donde se derivan las obras a las que la firma contratista realiza interventoría, debido a la solicitud*

³ Según se precisó en la demanda, las obras objeto de interventoría se dividían en tres (3) “grupos”, así (se transcribe): “a) Grupo 1: (...) instalación de tubería de drenaje pluvial y reposición de pavimento en la carrera 32 entre las calles 15 y 11 de la zona industrial (...) b) Grupo 2: (...) construcción de obras de infraestructura (drenaje pluvial y complementarias) para el desarrollo vial de la zona industrial (...), en la carrera 32 entre el río Cauca y la Calle 15. c) Grupo 3: (...) reposición de redes de acueducto y alcantarillado y demás obras complementarias en la carrera 3 entre calles 13N y 16N vía panorama barrio Guaranda y en la carrera 5 entre calle 2 y calle 15 de la zona urbana (...)”.

de prórroga que se ha hecho ante la Administración Municipal de Yumbo, por parte de ACUAVALLE S.A. E.S.P. S.A. E.S.P.”

6. 4) “Mediante otrosí sin número de (...) 22 de marzo de 2011, con base en las razones allí expuestas,⁴ se autoriz[ó] [la] prórroga [del contrato de interventoría No. 179 de 2010], teniendo en cuenta además que el contrato de interventoría es ‘subordinado’ (dependiente) del contrato de obra, razón por la cual si este se prorroga [aquel] se debe prorrogar en iguales condiciones, de tal manera que se garantice la continuidad de la interventoría.”

7. 5) Mediante otrosí No. 2 de 19 de agosto de 2011, “por las razones allí expuestas”,⁵ “se adicionó el plazo del contrato en 120 días calendario.”

8. Según sostuvo la parte demandante, “[l]a mayor duración de la obra por causas ajenas a la voluntad de l[a] contrat[ista] generó una mayor permanencia [de IPC], siendo necesario restablecer[la] en sus condiciones económicas” (se transcribe):

“(…) por causas totalmente ajenas a la voluntad de la convocante se dieron suspensiones del contrato que hicieron que éste se extendiera hasta el 30-09-2012, tiempo durante el cual la interventoría mantuvo la prestación de sus servicios para lo cual, consecuentemente, extendió en el tiempo y mantuvo inmodificable y vigente el alcance, la clase y contenido de sus servicios, la planta de personal ofrecida e incurrió en los costos y gastos que ello implica, que se cuantifican tomando como base la propuesta que sirvió para la celebración del contrato 179-2010, y que en términos económicos arroja la suma de (...) \$673.333.611.00 (...) según calculo elaborado y sustentado por el perito GUSTAVO ROLDAN LUNA, cálculo que acogemos y aceptamos (...)”.

1.2. Posición de la parte demandada

9. El 10 de noviembre de 2015, Acuavalle **contestó la demanda**.⁶ Aunque se opuso a las pretensiones de la demanda, no propuso excepciones, y, más allá de efectuar algunas consideraciones generales acerca de su naturaleza jurídica de empresa de servicios públicos oficial y el régimen jurídico de sus actos y contratos, no refirió ningún argumento concreto para sustentar la conducta procesal que adoptó. Por otra parte, para lo que interesa a esta providencia, afirmó (se transcribe):

“Respetuosamente me permito objetar la cuantía determinada por la perito avaluador de daños y perjuicios toda vez que en sus consideraciones hace alusión a normas contractuales determinadas en la ley 80 de 1993 y demás normas que establecen el estatuto de Contratación Estatal, que no le son aplicable a las empresas de servicios públicos domiciliarios, como es el caso de ACUAVALLE S.A. E.S.P. y adicionalmente el peritaje no contiene anexo de los documentos económicos y Financieros estudiados por ella, para emitir su concepto estimatorio de daños y perjuicios y adicionalmente no cumple con

⁴ La parte demandante no relacionó las razones.

⁵ La parte demandante no relacionó las razones.

⁶ Páginas 9-37 del archivo PDF “66000767443” (índice 30 Samai del Tribunal).

ninguno de los (...) requisitos determinados en el código general del proceso, artículo 226 (...)"⁷

1.3. Sentencia de primera instancia

10. El 31 de julio de 2024, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Valle del Cauca profirió **sentencia de primera instancia**,⁸ en la cual negó las pretensiones de la demanda.

11. Luego de efectuar unas consideraciones generales acerca del “[r]égimen de contratación de las empresas de servicios públicos en Colombia” y de “la excesiva onerosidad sobrevenida⁹ y su[s] diferencia[s] con el desequilibrio económico”, y de hacer referencia a los hechos que encontró probados en el proceso, el Tribunal negó las pretensiones de la demanda (se transcribe): “al concluir que no se presentó un desequilibrio económico del contrato de interventoría No. 179 del 3 de septiembre de 2010 (...), atendiendo a que el contrato se enmarca[ba] en el régimen del derecho privado, desestimándose la existencia del desequilibrio económico dispuesto en el artículo 5° de la Ley 80 de 1993.”

12. 1) El Tribunal estimó que, estudiadas desde la óptica de la excesiva onerosidad sobrevenida, las pretensiones de la demanda debían ser negadas, “dado (...) que en el presente caso en ningún momento se presentó una desavenencia por la prórroga del contrato de interventoría No. 179-10,¹⁰ y se evidenció que la última prórroga devino de una solicitud de la parte demandante”, “atendiendo a que se logró evidenciar que Acuavalle adicionó \$184.828.870 al contrato de interventoría No. 179-10 [mediante] la pr[ó]rroga contenida en el otros[í] No. 2”, y en vista de que “en el caso de marras no existe ninguna prestación de futuro cumplimiento que pueda ser objeto de revisión o terminación judicial, conforme a lo dispuesto en el artículo 868 del Código de Comercio”.¹¹

⁷ En ese mismo sentido, al pronunciarse nuevamente sobre el dictamen pericial acompañado por IPC a la demanda, Acuavalle manifestó (se transcribe): “Solicito respetuosamente al despacho me permito objetar por error grave la prueba allegada por el demandante en su escrito por cuanto no cumple con la ritualidad del Código de Procedimiento civil artículos 226 y 227, aunado a lo anterior se estructura en normas que por la Naturaleza de la Empresa Demandada no le son aplicables al Contrato de Interventoría suscrito por las partes.”

⁸ Índice 31 Samai del Tribunal.

⁹ En relación con este punto, el Tribunal incluyó la siguiente cita doctrinal, contenida, a su turno, en la Sentencia de la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 8 de septiembre de 2021, exp. 61.617 (se transcribe): “(...) Hineirosa sostuvo: se concluye que quien ya pagó, logró sortear las dificultades que se le oponían y, por lo mismo, no cuenta con razones valederas para volver sobre hechos cumplidos. De modo que si la demanda de reajuste o terminación se introduce luego de ejecutada la prestación devenida más onerosa, ya no existe sujeta materia para la actividad judicial, pues no hay contrato que cambiar, u obligación que reajustar, pues todo concluyó por cumplimiento.”

¹⁰ Al respecto, puso de presente la siguiente consideración de la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 8 de junio de 2018, exp. 38.120 (se transcribe): “(...) en los contratos suscritos con por las prestadoras de servicios públicos domiciliarios, el contratista al que le resulte excesivamente gravosa la ejecución contractual podrá solicitar el reajuste de las condiciones económicas del contrato, pese a que su ejecución haya concluido, siempre que haya dejado constancia de su inconformidad, conforme al principio de la buena fe.”

¹¹ En palabras del Tribunal (se transcribe): “(...) con los documentos allegados por las partes, logra verificarse que, si bien el término contractual fue prorrogado por un total de 383 días, y que si bien se pactó por 3 meses al principio, lo cierto es que existió voluntad de [IPC] al solicitar dicha ampliación del término e incluso una adición presupuestal al contrato de interventoría No. 179-10, por lo que no logra probarse que hubieren sido afectadas las bases del contrato inicial (...) Así las cosas, y dado a que en el presente caso en ningún momento se presentó una desavenencia por la prórroga del contrato de interventoría No. 179-10 y se evidenció que la última prórroga devino de una solicitud de la parte demandante, la Sala negará las pretensiones de la demanda. Lo anterior, atendiendo a que se logró evidenciar que ACUAVALLE, adicionó \$184.828.870 al contrato de interventoría No. 179-10 por la

13. 2) Por otra parte, en relación con la acreditación de la suma de dinero pretendida en el proceso, el Tribunal consideró que, como el dictamen pericial elaborado por el ingeniero civil Gustavo Roldán Luna que IPC acompañó a su demanda “se realizó bajo el marco jurídico de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes”, debía “desestimarse dicha prueba”, por “no [haber] aplica[do] la normativ[idad] legal at[inente] a la controversia, centrada [en el] quebranto de la ecuación económica del contrato.”¹²

14. En la parte resolutive de la sentencia de primera instancia se dispuso lo siguiente (se transcribe):

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda (...)
SEGUNDO: Sin condena en costas (...)
TERCERO: En firme esta providencia, archívense las diligencias una vez hechas las anotaciones en el software de gestión.”

1.4. Recurso de apelación

15. El 3 de septiembre de 2024,¹³ IPC interpuso **recurso de apelación** en contra de la Sentencia de 31 de julio de 2024. En el escrito de apelación, solicitó revocar la decisión de primera instancia y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda:

16. 1) Insistió en que “en la ejecución del contrato (...) sí hubo un desequilibrio económico y al proceso se armaron las pruebas pertinentes, conducentes y necesarias [tendientes a acreditarlo].” Al respecto, señaló que “no existe” “una diferencia sustancial e irreconciliable entre [la excesiva] onerosidad sobrevenida y [el] desequilibrio económico” del contrato, pues “[t]anto el desequilibrio económico como la [excesiva] onerosidad sobrevenida nacen de una situación no prevista en el contrato y pretenden ser la solución para mantener la ecuación económica”.

17. 2) Afirmó que el Tribunal incurrió en una contradicción al haber citado, por una parte, doctrina según la cual “si la demanda de reajuste o terminación se introduce luego de ejecutada la prestación devenida más onerosa, ya no existe (...) materia para la actividad judicial, pues no hay contrato que cambiar, u obligación que reajustar, pues todo concluyó por cumplimiento-pago”,¹⁴ y, por otra parte, un pronunciamiento judicial

prorroga contenida en el Otrosi No. 2, que además fue solicitada por la parte demandante, entendiéndose que hay valor mayor al principalmente pactado y que lleva a concluir a todas luces que no hubo un desequilibrio económico tal como lo manifiesta la parte demandante. En este orden de ideas, en el caso de marras no existe ninguna prestación de futuro cumplimiento que pueda ser objeto de revisión o terminación judicial conforme a lo dispuesto en el artículo 868 del Código de Comercio, por lo que se itera, se negarán las pretensiones de la demanda.”

¹² En palabras del Tribunal (se transcribe): “(...) en el recorrido del proceso, logra verificarse que en principio nos encontramos ante un relación contractual que se celebró bajo el régimen contenido en el inciso primero del artículo 31 de la Ley 142 de 1994, por ser ACUAVALLE una empresa de servicios públicos domiciliarios, no pudiéndose tratar bajo los cauces normativos del Estatuto General de Contratación Pública, tal y como lo sustentó el perito, debiendo por lo tanto desestimarse dicha prueba al no aplicar la normativa legal atinente a la controversia centrada frente al quebranto de la ecuación económica del contrato.”

¹³ Índice 34 Samai del Tribunal.

¹⁴ HINESTROSA, Fernando, *Tratado de las obligaciones*, t. II, *De las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico*, vol. II, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, 523.

conforme con el cual “en los contratos suscritos (...) por las prestadoras de servicios públicos domiciliarios, el contratista al que le resulte excesivamente gravosa la ejecución contractual podrá solicitar el reajuste de las condiciones económicas del contrato, pese a que su ejecución haya concluido, siempre que haya dejado constancia de su inconformidad, conforme al principio de la buena fe.”¹⁵

18. 3) En relación con las causas de la “existencia de mayor permanencia” –aspecto que calificó como irrefutablemente establecido en el proceso “con la simple confrontación entre el plazo pactado y la duración de [la] ejecución de la labor encomendada”–, sostuvo que (se transcribe):

“El contrato, en cuanto a su plazo y/o duración, fue afectado por causas extrañas a [IPC], como consta en documentos contractuales arrimados al proceso en los que consta que debido a la suspensión del contrato principal era necesario suspender este contrato de interventoría dado que sin ejecución de aquel no habría materia para ejercerla; pero esa suspensión fue derivada directamente de una decisión de la contratante ante situaciones provenientes de su relación con el municipio de Yumbo, situaciones imposibles de prever por [IPC] y que tienen relación directa con la falta de previsión t planeación del contratante.

De otra parte, es en cumplimiento de su función interventora, y en procura del cumplimiento del objeto del contrato principal, que solicita suspensión del contrato en los términos y por las razones expuestas en la petición, todo por razones de conveniencia del servicio público domiciliario. Pero el Tribunal no lo tiene en cuenta bajo el errado criterio de que por haber sido solicitada por el accionante tal circunstancia le quita efecto y validez, desconociendo cuales son las obligaciones del interventor y la razón de ser de su petición, expuestas en el documento mencionado.”

19. 4) Rechazó que el Tribunal “[d]eseestima[ra] el dictamen pericial” por “no [haber] aplica[do] la normativ[idad] legal at[inente] a la controversia, centrada [en el] quebranto de la ecuación económica del contrato.” Sobre el particular, argumentó que (se transcribe): “El reporte pericial es un análisis profesional, objetivo y cierto que tomando los hechos conocidos puestos a su disposición y bajo los criterios de su ciencia y conocimiento señala las consecuencia (en este caso) económicas que aquellos hechos reporten. No se trata de una manifestación jurídica ni de un análisis legal, y si éste existiera en el dictamen emitido, simplemente el juez debe ignorar esas opiniones pero no desconocer la valuación material realizada en aquellos aspectos que son resultado del estudio realizado por el perito dentro de los limites de su conocimiento y experticia.”

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 8 de junio de 2018, exp. 38.120.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Sobre la condena en costas

2.1. Análisis sustantivo¹⁶

20. La Sala **confirmará** la decisión de primera instancia. Esta decisión será adoptada por las razones que pasan a exponerse a continuación:

21. 1) El inciso primero del artículo 320 del Código General del Proceso (en adelante, el “CGP”) –aplicable por remisión del artículo 306¹⁷ del CPACA– establece que el recurso de apelación *“tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.”* En ese mismo sentido, el inciso primero del artículo 328 del CGP dispone que el juez de segunda instancia debe *“pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.”*

22. Lo anterior resulta de la mayor relevancia para decidir el caso que ocupa la atención de la Sala, en la medida en que uno de los argumentos con fundamento en los cuales el Tribunal desestimó las pretensiones de la demanda no fue objeto del recurso de apelación; a saber, aquel según el cual *“Acuavalle adicionó \$184.828.870 al contrato de interventoría No. 179-10¹⁸ [mediante] la pr[ó]rroga contenida en el otros[í] No. 2”¹⁹* –o, en otras palabras, aquel según el cual las partes del contrato de interventoría No. 179 de 3 de septiembre de 2010 llegaron a un acuerdo o arreglo directo con respecto a las consecuencias patrimoniales que para IPC pudieron derivarse de la mayor duración del plazo de ejecución del negocio jurídico, acuerdo o arreglo directo en virtud del cual consintieron en que Acuavalle reconocería una suma de dinero a su contratista interventora–.

23. En ese orden de ideas, comoquiera que una de las razones que fundamentaron la decisión del Tribunal consistente en negar las pretensiones de la demanda no fue impugnada, inclusive si la Sala accediera a todos los cargos del recurso de apelación interpuesto por IPC, la Sentencia de 31 de julio de 2024 no podría ser revocada para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda.

¹⁶ La demanda, presentada el 17 de julio de 2015, lo fue oportunamente, dentro del término de dos (2) años contado según lo establecido en el tercer supuesto del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. Lo anterior, en la medida en que: 1) el contrato de interventoría No. 179 de 2010 debía ser liquidado bilateralmente –según fue estipulado en la cláusula vigesimocuarta del negocio jurídico– y las partes suscribieron el acta de liquidación final del contrato el 21 de junio de 2013 –páginas 40-51 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal)–; y 2) el 25 de febrero de 2014, cuando quedaban cuatrocientos ochenta y tres (483) días calendario del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales –hasta el 22 de junio de 2015–, IPC presentó una solicitud de conciliación extrajudicial que suspendió el término hasta el 6 de mayo de 2014, fecha en la cual se declaró fallida la conciliación –páginas 119-122 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal)–.

¹⁷ Artículo 306 (se transcribe): *“En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil [entiéndase hoy, el CGP] en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”*

¹⁸ Páginas 4-21 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal).

¹⁹ Páginas 34-39 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal).

24. 2) En el presente caso, según se extrae de la demanda, IPC pretende que se hagan las siguientes declaraciones: (1) que Acuavalle incumplió el contrato de interventoría No. 179 de 2010, al haber *“modific[ado] las condiciones [del contrato], dando lugar a que [su] ejecución [tuviera] una duración total de 338 días”*; y (2) la ruptura de *“la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato”* de interventoría No. 179 de 2010, con ocasión de que *“por hechos y razones no imputables [a IPC]”* el contrato *“tuvo una duración mayor a la pactada”*.

25. Revisado el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de primera instancia, la Sala advierte, en primer lugar, que IPC formuló reparos concretos en relación con la decisión de negar la pretensión de declaratoria de ruptura del equilibrio económico del contrato de interventoría No. 179 de 2010, y con la desestimación del dictamen pericial que acompañó a la demanda,²⁰ elaborado por el ingeniero civil Gustavo Roldán Luna; en segundo lugar, que la parte demandante guardó silencio y no insistió en la pretensión de declaratoria de incumplimiento del contrato por parte de Acuavalle, al haber *“modific[ado] las condiciones [del contrato], dando lugar a que [su] ejecución [tuviera] una duración total de 338 días”* –pretensión que, de todos modos, el Tribunal consideró atada a la de ruptura del equilibrio económico del contrato–;²¹ y, en tercer lugar, que IPC sostuvo adicionalmente que las *“situaciones”* que dieron lugar a la prolongación del plazo de ejecución del contrato de interventoría No. 179 de 2010 *“t[uvieron una] relación directa con la falta de previsión [y] planeación [de la] contratante.”*

26. Para resolver, también debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el inciso primero del artículo 281 del CGP –aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA– (se transcribe): *“La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley (...)”*.

27. Con fundamento en las anteriores precisiones, la Sala no realizará ningún pronunciamiento acerca de la pretensión de declaratoria de incumplimiento del contrato de interventoría No. 179 de 2010 formulada en la demanda –puesto que en su recurso de apelación IPC no insistió en ella–, y de los alegados defectos de planeación atribuibles a Acuavalle que habrían conducido a la mayor duración del plazo de ejecución del contrato –ya que estos no fueron siquiera mencionados en la demanda y solo fueron traídos a colación en el recurso de apelación–. Así las cosas, las

²⁰ Páginas 54-104 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal).

²¹ En la Sentencia de 31 de julio de 2024, el Tribunal planteó el siguiente problema jurídico (se transcribe): *“La controversia jurídica se contrae a determinar si hay lugar a declarar el incumplimiento del contrato de interventoría No. 179 de 2010 por parte de (...) ACUAVALLE (...). y, en consecuencia, ordenar el restablecimiento del equilibrio económico a favor de [IPC]”*.

consideraciones que a continuación se desarrollan girarán exclusivamente en torno a la pretensión de declaratoria de ruptura del equilibrio económico del contrato de interventoría No. 179 de 2010, y a la idoneidad del dictamen pericial aportado por la parte demandante para acreditar la suma de dinero que en este proceso pretende que le sea reconocida:

28. 3) Como punto de partida, la Sala recuerda, como ya lo ha hecho en otras oportunidades,²² que el hecho de que un contratista incurra en gastos con ocasión de la prolongación del plazo de ejecución de un contrato no conduce automáticamente a que el contratante deba soportar esta consecuencia patrimonial, pues para ello debe demostrarse la existencia de una obligación a cargo de este último consistente en asumir o reconocer y pagar dichos gastos; obligación cuya fuente puede encontrarse, entre otras figuras, en la responsabilidad patrimonial del Estado, el enriquecimiento sin causa, la teoría de los riesgos contractuales, –y, como lo sostiene la parte demandante en este caso– el desequilibrio económico y la excesiva onerosidad sobrevenida del contrato, y respecto de cuya acreditación el artículo 1757²³ del Código Civil asigna la carga de la prueba a quien alega su existencia.

29. La regla que viene de enunciarse no varía cuando lo que se pretende es el reconocimiento y el pago de los costos en los que haya incurrido un contratista con ocasión de la mayor duración del contrato, punto en relación con el cual la Sala coincide con IPC en que el hecho de que alguna iniciativa de suspender o prorrogar el contrato haya provenido del contratista no trae aparejado el fracaso de sus pretensiones pues, se insiste, lo determinante en este tipo de juicios consiste en establecer si existe una obligación a cargo del contratante.

30. 4) En el aparte de “*fundamentos en derecho*” de la demanda, en apoyo de la pretensión segunda del mismo escrito –pretensión en la cual, se reitera, se solicitó que se declare la ruptura de “*la ecuación contractual y el equilibrio económico del contrato*” de interventoría No. 179 de 2010, con ocasión de que “*por hechos y razones no imputables [a IPC]*” el contrato “*tuvo una duración mayor a la pactada*”–, IPC invocó los artículos 3, 4 numeral 8, 5 numeral 1, 25 numeral 12, 26 numerales 1 y 3, y 27 de la Ley 80 de 1993.

31. Sin embargo, como acertadamente lo identificó y puso de presente el Tribunal, en atención al régimen prevalentemente de derecho privado de los actos y contratos de los prestadores de servicios públicos domiciliarios,²⁴ a sus contratos no resultan aplicables las normas sobre la ruptura del

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 2 de agosto de 2024, exp. 69.608; y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 18 de noviembre de 2024, exp. 69.498.

²³ Artículo 1757 (se transcribe): “*Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o esta.*”

²⁴ Cfr. artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994 y Sentencias de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 3 de septiembre de 2020, exp. 42.003, y 9 de mayo de 2024, exp. 53.962.

equilibrio económico de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.²⁵ Esto ha conducido a la Sala a concluir, en casos como el que en esta ocasión ocupa su atención, que (se transcribe): *“el análisis de las pretensiones [de declaratoria de ruptura del equilibrio económico del contrato] se impone desde la óptica del derecho privado y, particularmente, del artículo 868 del Código de Comercio, que es la norma que habilita a pretender la revisión de lo pactado cuando circunstancias extraordinarias, imprevisibles y posteriores a la celebración del contrato, lo alteren de tal modo que para una de las partes resulte excesivamente oneroso su cumplimiento.”*²⁶

32. 5) Contrario a lo afirmado por IPC en su recurso de apelación, en la contratación estatal sí existe *“una diferencia sustancial e irreconciliable entre [la excesiva] onerosidad sobrevenida y [el] desequilibrio económico”* del contrato.

33. El artículo 868²⁷ del Código de Comercio es la norma positiva del ordenamiento jurídico colombiano que consagra la figura de la excesiva onerosidad sobrevenida. Ahora bien, como parte de la doctrina²⁸ y la jurisprudencia²⁹ se refieren a dicha figura como la *teoría de la imprevisión*, esto puede dar lugar a confundirla con la teoría de la imprevisión como supuesto de ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

34. Aunque tanto la teoría de la imprevisión del derecho público – desarrollada a partir de la célebre decisión del Consejo de Estado francés de 30 de marzo de 1916–³⁰ como la excesiva onerosidad sobrevenida del derecho privado –inspirada en el artículo 1467³¹ del Código Civil italiano y cuyos orígenes se remontan al derecho medieval– buscan adaptar los contratos –en especial los de tracto sucesivo– a las realidades que pueden cambiar significativamente durante su ejecución, ambas instituciones jurídicas tienen fundamentos y requisitos diferentes para que proceda su aplicación.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 28 de abril de 2021, exp. 48.962 (se transcribe): *“(…) las previsiones sobre restablecimiento del equilibrio financiero de la Ley 80 de 1993 solo resultan aplicables a aquellos contratos llamados a regirse por esta (...)”*.

²⁶ Ibid.

²⁷ Artículo 868 (se transcribe): *“Cuando circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida, alteren o agraven la prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes, en grado tal que le resulte excesivamente onerosa, podrá esta pedir su revisión. El juez procederá a examinar las circunstancias que hayan alterado las bases del contrato y ordenará, si ello es posible, los reajustes que la equidad indique; en caso contrario, el juez decretará la terminación del contrato. Esta regla no se aplicará a los contratos aleatorios ni a los de ejecución instantánea.”*

²⁸ Vid., entre otras fuentes doctrinales: FUEYO LANERI, Fernando, “Teoría de la imprevisión en el nuevo Código Civil italiano de 1942”, en *Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta de los Tribunales*, Editorial Jurídica de Chile, vol. 51, 1954, 121-150.

²⁹ Vid., entre otras sentencias: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 21 de febrero de 2012, exp. 11001-31-03-040-2006-00537-01.

³⁰ *Décision n° 59928, Compagnie générale d’éclairage de Bordeaux.*

³¹ Artículo 1467 (se transcribe): *“En los contratos de ejecución continuada o periódica o de ejecución diferida, si la prestación a cargo de una de las partes se ha tornado excesivamente onerosa por la ocurrencia de acontecimientos extraordinarios e imprevisibles, la parte obligada a dicha prestación podrá solicitar la resolución del contrato, con los efectos previstos en el artículo 1458. No podrá solicitarse la resolución cuando la excesiva onerosidad sobrevenida se encuentre comprendida dentro del riesgo normal del contrato. La parte frente a la cual se pide la resolución podrá evitarla ofreciendo modificar equitativamente las condiciones del contrato.”* (Traducción libre).

35. La teoría de la imprevisión del derecho público tiene como propósito principal que no se detenga la ejecución de un contrato en el que estén involucradas la prestación de un servicio público o la satisfacción del interés general. En esta hipótesis de desequilibrio económico de los contratos estatales, el contratista que encuentra dificultades imprevistas y graves durante la ejecución del contrato debe continuar con esta y, precisamente por esa razón, inclusive con posterioridad a la finalización del contrato, puede obtener un alivio económico. Lo anterior, se insiste, está orientado por la finalidad de no comprometer la prestación de un servicio público o la satisfacción del interés general.

36. La excesiva onerosidad sobrevenida responde a una lógica distinta, pues esencialmente pretende remover, a futuro, las dificultades que se le presenten a alguna de las partes de un contrato durante su ejecución –lo que también supone, naturalmente, una finalidad de continuidad o no suspensión de la ejecución del negocio jurídico–. Por esta razón es que el artículo 868 del Código de Comercio exige que las circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración del contrato, deben alterar una *“prestación de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes”*. Lo anterior es coherente con las potestades de ordenar el reajuste o la terminación del contrato que el inciso segundo de ese artículo otorga al juez, potestades cuyo ejercicio no tendría ningún sentido en relación con prestaciones ejecutadas o contratos terminados.

37. 6) En ese orden de ideas, la Sala coincide plenamente con HINESTROSA en que *“si la demanda de reajuste o terminación se introduce luego de ejecutada la prestación devenida más onerosa, ya no existe (...) materia para la actividad judicial, pues no hay contrato que cambiar, u obligación que reajustar, pues todo concluyó por cumplimiento-pago”*³² –razón de más para confirmar la decisión del Tribunal consistente en negar las pretensiones de la demanda con fundamento en que *“en el caso de marras no existe ninguna prestación de futuro cumplimiento que pueda ser objeto de revisión o terminación judicial”*–, y, en cambio, no comparte lo afirmado por la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación en el sentido de que *“en los contratos suscritos (...) por las prestadoras de servicios públicos domiciliarios, el contratista al que le resulte excesivamente gravosa la ejecución contractual podrá solicitar el reajuste de las condiciones económicas del contrato, pese a que su ejecución haya concluido, siempre que haya dejado constancia de su inconformidad, conforme al principio de la buena fe.”*³³

³² Supra n. 14.

³³ No sobra decir que la tesis acogida en la providencia en mención no se encuentra a tono con la jurisprudencia unificada de esta Sección conforme con la cual (se transcribe): *“Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosies o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse,*

38. 7) En el escrito de apelación, la parte demandante insistió en que “[e]l contrato, en cuanto a su plazo y/o duración, fue afectado por causas extrañas a [IPC]”, y afirmó que “debido a la suspensión del contrato principal era necesario suspender e[l] contrato de interventoría (dado que sin ejecución de aquel no habría materia para ejercerla)”, y que “esa suspensión fue derivada directamente de una decisión de la contratante ante situaciones provenientes de su relación con el Municipio de Yumbo, situaciones imposibles de prever por [parte de IPC]”.

39. De manera previa a resolver este cargo de apelación, la Sala se referirá a la forma en la que transcurrió el plazo de ejecución del contrato de interventoría No. 179 de 2010 y a la suspensión y las prórrogas de las que este fue objeto:

40. 7.1.) En la cláusula octava³⁴ del contrato de interventoría No. 179 de 2010 se estipuló que el negocio jurídico “*tendr[ía] un término de duración hasta diciembre 31 de 2010, previa suscripción del acta de iniciación respectiva*”, documento que fue suscrito el 9 de septiembre de 2010.³⁵

41. 7.2.) El 30 de diciembre de 2010, Acuavalle e IPC suscribieron el acta de suspensión No. 1 del contrato de interventoría No. 179 de 2010.³⁶ En el acta se lee lo que sigue (se transcribe): “(...) *El motivo de esta acta, obedece a la suspensión de los convenios de donde se derivan las obras a las que la firma contratista , realiza interventoria , debido a la solicitud de prórroga que se ha hecho ante la administración Municipal de Yumbo , por parte de ACUAVALLE SA ESP. Una vez se tenga respuesta a la solicitud de ACUAVALLE SA ESP por parte del Municipio de Yumbo , se reiniciarán y se prorrogarán los contratos de obra y así mismo del de interventoría (...)*”.

42. 7.3.) El 22 de marzo de 2011, las partes del contrato de interventoría No. 179 de 2010 suscribieron el acta de reinicio No. 1,³⁷ en la cual efectuaron la siguiente manifestación (se transcribe): “(...) *El Municipio de Yumbo y ACUAVALLE SA ESP suscribieron los otrosíes a cada uno de los convenios de donde se derivan las obras a las que la firma contratista realiza la interventoria , otrosíes donde se ampliaron los plazos para la entrega de las obras en 120 días calendario , lo que obliga a que el contrato de interventoria una vez reiniciado debe ser prorrogado por 150 días calendario para cubrir los tiempos de las obras y el periodo de liquidación de las mismas, sin que esto cause o genere algún tipo de erogación por parte de ACUAVALLE SA ESP (...)*”.

en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado.” Vid., Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia de 27 de julio de 2023, exp. 39.121.

³⁴ “OCTAVA.- PLAZO: *El presente contrato tendrá un término de duración hasta DICIEMBRE 31 DE 2010, previa suscripción del acta de iniciación respectiva (...)*”.

³⁵ Páginas 22-23 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal).

³⁶ Páginas 24-25 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal).

³⁷ Páginas 26-27 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal).

43. 7.4.) Mediante otrosí No. 1 al contrato de interventoría No. 179 de 2010,³⁸ suscrito el 22 de marzo de 2011, Acuavalle e IPC acordaron “*prorrogar el plazo de ejecución del contrato (...) en ciento cincuenta (150) d[i]as calendari[o] contados a partir del vencimiento del periodo inicial*”. Entre las consideraciones que las partes del contrato tuvieron en cuenta para prorrogarlo se destacan las que siguen (se transcribe): “*Que mediante Acta de Reinicio No. 01 del 22 de Marzo de 2011, se reinician las labores de interventoria objeto del Contrato de Interventoria No. 179-2010, así mismo se solicita autorización para prorrogar su ejecución en 150 días calendarios, teniendo en cuenta las modificaciones realizadas a los contratos de obra civil (...) Que el contrato de interventoría es subsidiario del contrato de obra, razón por la cual si el segundo se prorroga, el primero debe prorrogarse en iguales condiciones, de tal manera que se garantice la continuidad de la interventoría a la obra (...)*”.

44. 7.5.) El 19 de agosto de 2011, las partes del contrato de interventoría No. 179 de 2010 suscribieron el otrosí No. 2, en el cual acordaron “*prorrogar el plazo de ejecución del contrato (...) en ciento ve[i]nte (120) d[i]as calendari[o] contados a partir del vencimiento del periodo inicial (...)*”. Entre las consideraciones del otrosí se leen las siguientes (se transcribe): “*Que de acuerdo con la solicitud del 15 de Julio de 2011 dada por el gerente de de la empresa IPC S.A. a ACUAVALLE S.A. E.S.P. de prorrogar los contratos de obra No 176-10 y 177-10 de acuerdo a los argumentos expuestos en dicho documento (...) Que los argumentos expuestos fueron avalados, encontrando viable la prorroga solicitada (...) Que el contrato de interventoría es subsidiario del contrato de obra, razón por la cual si el segundo se prorroga, el primero debe prorrogarse en iguales condiciones, de tal manera que se garantice la continuidad de la interventoría a la obra (...)*”.

45. Del anterior recuento lo único que puede extraerse es que la suspensión y las prórrogas del plazo de ejecución del contrato de interventoría No. 179 de 2010 obedecieron a prórrogas, suspensiones o modificaciones de unos convenios interadministrativos celebrados por Acuavalle con el Municipio de Yumbo³⁹ y de los contratos de obra que debían ser objeto de interventoría, circunstancias que, por sí solas, no pueden ser consideradas extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, máxime si se tiene en cuenta, por una parte, que el objeto del contrato consistía en realizar el seguimiento a unos contratos de obra,⁴⁰ y, por otra parte, lo dispuesto en el parágrafo de la cláusula octava del contrato de interventoría (se transcribe):

³⁸ Páginas 28-33 del archivo PDF “54000855621” (índice 30 Samai del Tribunal).

³⁹ Cláusula séptima del contrato de interventoría No. 179 de 2010 (se transcribe): “*SÉPTIMA.- SUJECCIÓN DE LOS PAGOS A LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES: El pago a que se obliga ACUAVALLE S.A. E.S.P. por el presente contrato queda subordinado a la apropiación presupuestal que de tales sumas o valores se hagan en los respectivos acuerdos de obligación y gastos, concretamente con cargo a los Convenios Interadministrativos No. 180.10.02-006-2010, No. 180.10.02-007-2010 y No. 180.10.02-005-2010 suscritos entre ACUAVALLE S.A. E.S.P. y EL MUNICIPIO DE YUMBO., con cargo a los Certificados de Disponibilidad Presupuestal Nos. 9435, No. 9439 y No. 9437 del 24 de Agosto de 2010 de la vigencia fiscal 2.010, la suma de (...) \$551.418.222,00 (...)*”.

⁴⁰ Cláusula primera del contrato de interventoría No. 179 de 2010 (se transcribe): “*PRIMERA.- OBJETO: INTERVENTORIA TÉCNICA – ADMINISTRATIVA Y CONTABLE CON CONTROL DE CALIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MUNICIPIO DE YUMBO (...)*”.

*"OCTAVA.- PLAZO: El presente contrato tendrá un término de duración hasta DICIEMBRE 31 DE 2010, previa suscripción del acta de iniciación respectiva.
PARÁGRAFO: No obstante lo dispuesto en esta cláusula, el plazo del contrato estará sujeto a la duración y/o terminación por cualquier causa de los Convenios Interadministrativos No. 180.10.02-006-2010, No. 180.10.02-007-2010 y No. 180.10.02-005-2010 suscritos entre ACUAVALLE S.A. E.S.P. y EL MUNICIPIO DE YUMBO."*

46. Ahora bien, de conformidad con la regla general de la carga de la prueba que consagra el inciso primero del artículo 167⁴¹ del CGP, le corresponde a la parte demandante acreditar el carácter extraordinario, imprevisto o imprevisible de las circunstancias posteriores a la celebración del contrato que hayan alterado o agravado las prestaciones de futuro cumplimiento a su cargo con fundamento en las cuales invoca la excesiva onerosidad sobrevenida. Así, para la prosperidad de este tipo de pretensiones, no basta con que las causas de prolongación del plazo de ejecución del contrato hayan consistido en *"hechos y razones no imputables al contratista"*; o, como en este caso, en la prórroga, suspensión o modificación de otros negocios jurídicos relacionados con el contrato de interventoría.

47. Al echarse de menos cualquier esfuerzo probatorio de IPC tendiente a demostrar las causas que motivaron las prórrogas, suspensiones o modificaciones de los convenios interadministrativos celebrados por Acuavalle con el Municipio de Yumbo y de los contratos de obra que debían ser objeto de seguimiento en virtud del contrato de interventoría No. 179 de 2010, así como del carácter extraordinario, imprevisto o imprevisible de dichas circunstancias, la Sala concluye que la parte demandante en este proceso no satisfizo la carga de la prueba que le correspondía.

48. 8) Le asiste razón a IPC cuando afirma que el Tribunal no podía desestimar íntegramente el dictamen pericial aportado por la parte demandante para acreditar la suma de dinero que en este proceso pretende le sea reconocida, por *"no [haber] aplica[do] la normativ[idad] legal at[inente] a la controversia"*.⁴² Al respecto, basta con recordar lo dispuesto en los incisos primero y tercero del artículo 226 del CGP –aplicable por remisión del artículo 211⁴³ del CPACA– (se transcribe): *"La prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos (...) No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 177 y 179 para la prueba de la ley y de la costumbre extranjera (...)"*. Así, el Tribunal no podía desestimar los aspectos técnicos del dictamen pericial —los cuales, en cambio, debió

⁴¹ Artículo 167 (se transcribe): *"Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (...)"*.

⁴² Según indicó el perito en su trabajo (se transcribe): *"El análisis pericial se realizó a la luz de lo establecido en la ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, reglamentada por el Decreto Nacional 734 de 2012, modificada por la ley 1150 de 2007 con reglamentaciones parciales mediante decretos nacionales en los años 1994 y entre los años 2001 y 2010 (...)"*.

⁴³ Artículo 211 (se transcribe): *"En los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en lo que no esté expresamente regulado en este Código, se aplicarán en materia probatoria las normas del Código de Procedimiento Civil [entiéndase hoy, el CGP]."*

valorar– por el solo hecho de que la prueba contuviera consideraciones de tipo jurídico, que son las únicas que resultan inadmisibles.

49. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala estima que el “c[á]lculo del costo por mayor permanencia en obra”⁴⁴ efectuado por el ingeniero civil Gustavo Roldán Luna no demuestra los costos en los que IPC habría incurrido con ocasión de la prolongación del plazo de ejecución del contrato de interventoría No. 179 de 2010. En efecto, como lo reconoció el perito en la audiencia de pruebas de 7 de febrero de 2017⁴⁵ en el curso de la cual se contravirtió su dictamen (se transcribe): “(...) elaboré un cálculo, un cuadro de costo de mayor permanencia, que es simplemente un ejercicio aritmético simple, que no pretendía establecer absolutamente ninguna condición de nada, simplemente dar una idea del alcance de lo que significaba ese incremento (del 186% en algunos casos, del 64% y el 89% en otros casos) (...) que había tenido la duración con respecto al plazo contratado. Esta cifra que aparece consignada en esta última hay que desestimarla porque de ninguna manera constituye un documento que sea aceptable mientras no sea debidamente comprobado (...)”.⁴⁶

50. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala concluye que las pretensiones de la demanda estaban destinadas al fracaso y que el Tribunal acertó al negarlas en la Sentencia de 31 de julio de 2024.

2.2. Sobre la condena en costas

51. De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA⁴⁷ y el numeral 3 del artículo 365⁴⁸ del CGP, se condenará en costas de esta instancia a IPC. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

3. DECISIÓN

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

⁴⁴ “Adjuntamos el cuadro respectivo para la elaboración del cual seguimos una metodología que se inicia con el valor real de cada uno de los tres contratos de construcción, expresado en las actas de liquidación final de los mismos, información cierta y fácilmente comprobable. Los plazos de ejecución tanto el contratado como el real, fueron obtenidos de las actas de liquidación final y el proceso matemático consiguiente es el empleado por las partes para fijar el valor del contrato de Interventoría, teniendo en cuenta en este cuadro, la incidencia del plazo real en la fijación del costo por la mayor permanencia en obra. El resultado final es que este costo asciende a la suma de (...) \$673.333.611 (...)”.

⁴⁵ Archivo WMV “CP_0207093536694” de la carpeta “CD3” de la carpeta comprimida “202102234436” (índice 30 Samai del Tribunal).

⁴⁶ Minutos 22:45 a 23:31 de la audiencia de pruebas de 7 de febrero de 2017.

⁴⁷ Artículo 188 (se transcribe): “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil [entiéndase hoy, el CGP] (...)”.

⁴⁸ Artículo 365 (se transcribe): “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda (...)”.

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de 31 de julio de 2024, proferida por la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Valle del Cauca.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de esta instancia a Ingeniería, Proyectos y Construcciones S.A., las cuales se fijarán y liquidarán por el tribunal de primera instancia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección

Firmado Electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado
Con aclaración de voto