

NULIDAD ABSOLUTA DE CONTRATOS ESTATALES Y SUS MODIFICATORIOS – Unificación – Buena fe contractual – Causales de nulidad absoluta – Demostración del vicio – Intervención de las partes o causahabientes – Invalidación judicial

[...] Los contratos estatales deben celebrarse y ejecutarse de buena fe, de manera que obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o de lo que por ley pertenecen a ella, conforme lo prevén los artículos 1603 CC y 871 del Código de Comercio. Este imperativo, como fuente de derechos y obligaciones, solo puede verse desestimado, además del mutuo disenso o la rescisión por lesión enorme, por la anulación del respectivo acto jurídico bilateral, bajo las causales taxativamente previstas para ello en el ordenamiento jurídico.

De cara a lo anterior, debe recordarse, conforme al artículo 44 de la Ley 80 de 1993, que los contratos estatales y sus modificatorios son absolutamente nulos, además de los casos previstos en el derecho común, cuando: (i) se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; (ii) contra expresa prohibición constitucional o legal; (iii) con abuso o desviación de poder; (iv) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y (v) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 del EGCAP.

Sin embargo, en los términos de los artículos 141 del CPACA, 45 de la Ley 80 de 1993 y 1742 del Código Civil, la invalidación judicial de aquellos acuerdos, incluso si no media pretensión anulatoria, está sujeta a la plena demostración del vicio que erosiona su legalidad, además de la intervención en el proceso de las partes o sus causahabientes, conforme a lo reglado por los artículos 45 de la Ley 80 de 1993, 1742 del Código Civil y 141 del CPACA.

CADUCIDAD DEL CONTRATO ESTATAL – Normativa – Ley 80 de 1993 – incumplimiento contractual – Gravedad del incumplimiento – Obligaciones de las partes – Dirección y control de la ejecución contractual – Cláusulas excepcionales – Término

[...] La existencia de un incumplimiento de la magnitud requerida para configurar la causal de caducidad prevista en la Ley 80 de 1993; y (ii) las obligaciones asumidas por el demandante no exoneraban a la contratante de atender de forma oportuna sus propias prestaciones, ni hacían irrelevante su incumplimiento, contrario a lo concluido por el Tribunal.

La Corporación ha precisado que, en materia contractual, la dirección y control en la celebración y ejecución del contrato que detenta la administración se desarrolla, entre otras *-y cuando a ello haya lugar-*, a través del ejercicio de las cláusulas excepcionales al derecho común *-enunciadas en los artículos 14 y siguientes de la Ley 80 de 1993-*, fundamentadas en el interés general que persigue satisfacer.

En cuanto atañe a la caducidad, el artículo 18 *ejusdem* la define como la estipulación en virtud de la cual *"si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre"*. La misma disposición refiere que tal declaratoria conduce a: (i) dar por terminado el vínculo, sin que haya lugar a indemnización para el contratista; (ii) ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre; (iii) exigir las garantías por configuración del siniestro del incumplimiento; (iv) hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria; y (v) configura para el contratista la inhabilidad para celebrar contratos con entidades públicas durante 5 años.

Aunado a ello, la jurisprudencia de esta Colegiatura ha explicado que se trata de una potestad de orden público y, como tal, es inalienable, irrenunciable e intransmisible; se ejerce a través de la expedición de actos administrativos que deben ser debidamente motivados, se puede hacer efectiva sin necesidad de acudir ante el juez; no es renunciable por estar involucrado el interés público.

DECLARATORIA DE CADUCIDAD DEL CONTRATO ESTATAL – Presupuestos de legalidad – Incumplimiento del contratista – Incumplimiento de la entidad – Afectación grave y directa de la ejecución contractual – Amenaza de paralización – Debido proceso y derecho de defensa

[...] Esta Subsección ha sostenido que la legalidad de la declaratoria de caducidad está supeditada a la concurrencia de los siguientes presupuestos, de obligatoria motivación en el acto administrativo correspondiente: (i) una desatención prestacional del contratista; (ii) la inexistencia de un incumplimiento determinante por parte de la entidad; (iii) la separación del débito negocial debe recaer en una obligación que afecte de manera directa y grave la ejecución del contrato; (iv) ese incumplimiento debe amenazar con paralizar definitivamente el contrato,

al punto que impida la realización del objeto y (iv) la declaratoria de caducidad no puede ser repentina, pues debe agotarse un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho de defensa del contratista. Así, “[I]a ausencia de alguno de estos presupuestos afecta la validez de la determinación y origina un derecho resarcitorio para el contratista injustamente privado del contrato y afectado por la inhabilidad.

PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARATORIA DE CADUCIDAD CONTRACTUAL – Requerimientos previos – Debido proceso – Derecho de defensa – Explicaciones del contratista – Aporte y controversia de pruebas – Ley 1474 de 2011 artículo 86

[...] la jurisprudencia de la Corporación ha precisado que, en el contexto de la caducidad del contrato estatal, tal manifestación “no puede aparecer de súbito: la declaratoria de caducidad no puede ser repentina, por lo que, frente al incumplimiento advertido, la entidad debe efectuar requerimientos y agotar un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho de defensa del contratista.

Ese entendimiento viene de la mano de lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, aplicable al negocio sub lite, que sujeta -entre otras- la declaratoria de incumplimientos y la imposición de sanciones a un procedimiento en cuyo marco el contratista “podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad”.

SEGURO DE CUMPLIMIENTO A FAVOR DE ENTIDADES ESTATALES – Agravación del riesgo – Deber de notificación – Terminación del contrato de seguro – Garantía única de cumplimiento – Inaplicación del artículo 1060 del Código de Comercio

[...] se tiene que el artículo 1060 del C.Co. dispone que “el asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo” y, en tal virtud, “deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que (...) signifiquen agravación del riesgo”. Indica también que “La falta de notificación oportuna produce la terminación del contrato”, disposición que debe leerse en armonía con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2011 en relación con la garantía única de cumplimiento, en concordancia con lo reconocido por la jurisprudencia de esta Corporación, en cuanto a que dicha consecuencia no aplica a los contratos de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales. Esta circunstancia ha sido acogida por la Sala en múltiples oportunidades para negar la procedencia de la citada norma del Código de Comercio a casos como el presente, lo que permite desestimar el cargo de nulidad enfilado por las aseguradoras sobre este supuesto.

CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA EN CONTRATOS ESTATALES – Declaratoria de caducidad – Efectividad de la cláusula penal – Perjuicios inferiores a la penalidad pactada – Reducción proporcional – Principios de proporcionalidad y equidad

En providencia del 28 de noviembre de 2019, la Corporación reiteró que, al declarar la caducidad del contrato, la administración tiene competencia para ordenar la efectividad de la cláusula penal pecuniaria en contra del contratista incumplido, pero que, si los perjuicios causados fueron inferiores al valor establecido en dicha cláusula, “resultaría lógico que el afectado con la decisión de la administración pidiera en vía gubernativa y luego en ejercicio de la acción contractual ante el juez natural la modificación del acto para que este ajustara la liquidación de los perjuicios anticipados al porcentaje real de incumplimiento”. Esta Corporación también ha reconocido que la señalada reducción proporcional es viable incluso cuando las partes no la pactaron así en la cláusula penal, en aplicación del principio proporcionalidad y del criterio de la equidad.

[...]



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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., diez (10) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

Temas: RECURSO DE APELACIÓN – No puede emplearse para modificar la causa petendi. / MODIFICATORIOS CONTRACTUALES - Son expresión genuina de la libertad contractual y de la autonomía negocial. / PACTA SUNT SERVANDA Y BUENA FE OBJETIVA – Impiden, en principio, separarse del contenido de los acuerdos celebrados en el marco de la relación negocial. / CADUCIDAD DEL CONTRATO – Potestad de orden público, inalienable, irrenunciable e intransmisible. Reiteración de jurisprudencia. / DEBIDO PROCESO - No presupone la obligación de decretar todas las pruebas que soliciten el contratista o el garante, como soporte de su defensa. / ESTADO DE AGRAVACIÓN DEL RIESGO – En los términos del artículo 1060 del C.Co., la omisión en su notificación no se proyecta como un vicio de nulidad de los actos administrativos que declaran el incumplimiento del contrato principal. / PRINCIPIO DE CONGRUENCIA – Exige consonancia entre los hechos, lo pretendido, lo excepcionado, las declaraciones que deben efectuarse de forma oficiosa, lo considerado y lo decidido. / CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA – Alcance. Reiteración de jurisprudencia.

1. La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por las partes y las vinculadas contra la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2025 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. Entre el entonces¹ municipio de Santiago de Cali² y la sociedad Vías de Cali S.A.S.³ en liquidación⁴ se celebró un contrato de concesión el 20 de mayo de 2010, cuyo objeto consistió en el diseño, financiación, gestión predial, construcción, conservación y transferencia de obras de infraestructura, espacio público y recuperación de malla vial. La demandante persigue, de manera principal, que se anulen los actos expedidos por la contratante, en los que se declaró la caducidad del acuerdo de voluntades, que se ordene el reintegro de lo sufragado por concepto de cláusula penal; y, de forma subsidiaria, que se declare que la sociedad cumplió con el 95% del objeto negocial, así como que se *“proporcione la efectividad de la cláusula penal pecuniaria, al cumplimiento del objeto contractual”*.

ANTECEDENTES

La demanda

3. El 26 de octubre de 2017⁵, la sociedad promovió demanda de controversias contractuales contra el distrito, elevando las siguientes pretensiones, que se transcriben con sus propios énfasis y posibles errores⁶:

¹ Transformado en Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, por virtud de la Ley 1933 de 2018.

² En adelante, también, la autoridad, el distrito, la contratante, la entidad territorial o el demandado.

³ En lo sucesivo, igualmente, Vías de Cali, el contratista, la sociedad, la demandante o el concesionario.

⁴ Folio 198 del cuaderno 1A, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

⁵ Folio 186 del cuaderno 1A, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

⁶ Folios 2 a 77 del cuaderno principal, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

“4.1.- PRETENSIONES PRINCIPALES:

Primera.- Que se declare la nulidad de la Resolución 4151.0.21.0137 del 16 de febrero de 2017, expedida por el Municipio, ‘Por medio de la cual se declara el incumplimiento del Contrato de Concesión e impone la caducidad contractual’.

Segunda.- Que se declare la nulidad de la Resolución 4151.021.0139 del 16 de febrero de 2017, ‘por medio de la cual el Gerente de Entidad resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 4151.021.137 de 2017’.

Tercera.- Que se declare la nulidad de la Resolución 4151.021.0163 del 3 de marzo de 2017, ‘Por medio de la cual se corrige de oficio un error de digitación contenido en la Resolución 4151.021.0139 de 2017’.

Cuarta.- Que se declare la nulidad del documento contractual denominado Otrosí No. 1 al Contrato.

Quinta.- Que se declare que el Municipio incumplió sus obligaciones contractuales, entre ellas, pero sin limitarse a las mismas, las de pagar de forma completa y oportuna la remuneración del concesionario, la de entregarle oportunamente los predios para la ejecución de las obras y la de liquidar oportunamente el contrato.

Sexta.- Que, como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al Municipio de Cali, Secretaría de Infraestructura, a reintegrar el valor de la cláusula penal pecuniaria que se hizo efectiva, por la suma de TRECE MIL CIENTO OCHENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS TRES PESOS CON VEINTITRES CENTAVOS (\$13.181.894.203,23); así como a pagar a la sociedad demandante todos los daños y perjuicios causados.

Octava.- Que se condene en costas a la demandada.

4.2. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

Primera.- Que se declare que la sociedad concesionaria demandante cumplió con el 95% estimado del objeto contractual.

Segunda.- En subsidio de las pretensiones principales segunda, tercera, cuarta y sexta, solicitamos que, en el caso en que se declare que NO son nulas las resoluciones que declararon la caducidad del contrato y que la sociedad concesionaria cumplió con el 95% del objeto contractual, se proporcione la efectividad de la cláusula penal pecuniaria, al cumplimiento del objeto contractual, de conformidad con los artículos 1596 del Código Civil y 867 del Código de Comercio”.

4. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes:
5. Entre la entidad territorial y la sociedad se celebró el contrato⁷ n° 4151.1.14.26.005-10 del 20 de mayo de 2010, con el siguiente objeto: “El otorgamiento de una Concesión para que (...) realice por su cuenta y riesgo la Financiación, Ajustes y/o realización completa y suficiente de los Diseños que se requieran, Gestión Social, Predial y Ambiental, Construcción, Conservación y Transferencia de Obras de Infraestructura, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y Local para la Movilidad del Grupo 1 para el Municipio de Santiago de Cali. Así mismo, el Concesionario ejecutará las Obras para Redes necesarias para el traslado, modificación, reparación, reposición y extensión de las redes y/o accesorios de servicios públicos domiciliarios que sean necesarios ejecutar hasta por los montos establecidos en el presente Contrato”.
6. El plazo de ejecución del negocio se estableció en 46 meses, contados a partir de la firma del acta de inicio, lo cual ocurrió el 21 de junio de 2010⁸. En desarrollo

⁷ Al cabo de la licitación pública n° 4151-LP-09-2009, adjudicada mediante resolución n° 4151.0.21.561.2010 del 11 de mayo de 2010.

⁸ Aunque la demanda no lo especifica, en la cláusula 10 del contrato se estipuló como “valor estimado” la suma de \$161.433’231.033.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

del contrato se suscribieron 13 otrosíes, a través de los cuales, entre otros, se prorrogó dicho término hasta el 19 de febrero de 2017.

7. De conformidad con el esquema de pagos, la remuneración debía producirse, en función del cumplimiento de determinados hitos de ejecución, a través del giro de recursos a tres subcuentas: principal, manejo de redes y excedentes. Durante las etapas de preconstrucción, construcción y conservación, la contratante cumplió tardíamente sus obligaciones de pago respecto de los cronogramas pactados, lo que impactó la cabal terminación de las obras.
8. La entidad territorial también desatendió sus prestaciones en materia predial, pues no puso a disposición del concesionario de manera oportuna los terrenos ubicados en el “cantón militar Pichincha”, donde se debería ejecutar una parte importante de las obras del contrato.
9. Mediante Otrosí n° 1, suscrito el 22 de diciembre de 2011, “*el Municipio transforma el Contrato, al modificar la cláusula 15.3.1, la cual está directamente relacionada con la suficiencia de los recursos de la subcuenta de predios y con la condición restrictiva de la destinación exclusiva de estos recursos para la compra de predios y pago de demoliciones. Producto de esta modificación, el Municipio se hace a la libre disposición de los recursos del concesionario utilizados para fondear la subcuenta de predio, subcuenta que se queda sin esos fondos a cambio de que el Municipio se quede con el riesgo respectivo, violando normas presupuestales y desnaturalizando el contrato*”. Destacó que, entre las disposiciones modificadas, se estableció que “[l]os recursos de la Subcuenta de Predios serán en cualquier momento, de libre disposición del Municipio, quien podrá utilizarlos exclusivamente para cubrir cualquiera de sus obligaciones”.
10. Por medio del otrosí no. 6 del 12 de noviembre de 2014, se dividió la ejecución de la obra por componentes, para que pudieran ser entregados de manera individual, y se estableció que “*las partes acuerdan que se encuentran en un 95% del total del área de ejecución de las obras componentes individualizadas en la cláusula primera del presente Otrosí*”.
11. Mediante comunicación del 9 de junio de 2016, la firma interventora del contrato solicitó iniciar un procedimiento administrativo con la finalidad de que se declarara la caducidad, alegando el incumplimiento en relación con el cronograma de ejecución, la terminación de las obras contratadas, la entrega de estudios y diseños, la constitución y fondeo de la subcuenta de interventoría, la entrega de información a dicho órgano de vigilancia, las especificaciones técnicas de las obras relacionadas con redes y la constitución y conservación de las garantías.
12. El municipio citó a la sociedad y a las aseguradoras a descargos, pero no al banco Colpatría, prestamista del proyecto. En el curso de la audiencia correspondiente, el contratista solicitó la práctica de pruebas periciales -en torno a la calidad de los diseños entregados y a la situación financiera de la contratista-, que fueron negadas por la entidad.
13. El 5 de octubre de 2016, la entidad suspendió el trámite sancionatorio, a raíz de la firma de un acuerdo entre los contrayentes para prorrogar el contrato y la



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

asunción de obligaciones por parte del concesionario, *“quedando así sometida la caducidad al incumplimiento expreso de los compromisos pactados en el acta de acuerdo suscrita”*.

14. Entre el 15 y el 16 de noviembre de 2016, sin que hubiera concluido el procedimiento administrativo, la contratante *-por intermedio del alcalde, el secretario de infraestructura y la directora jurídica-* anunciaron en medios de comunicación que se declararía la caducidad del pacto, anticipando una decisión que aún se encontraba pendiente del debate jurídico respectivo.
15. En audiencia celebrada el 16 de febrero de 2017, la entidad territorial emitió la Resolución n° 4151.0.21.0137, por medio de la cual declaró: (i) el incumplimiento del acuerdo de voluntades; (ii) su caducidad; (iii) la terminación; y (iv) la ocurrencia del siniestro respectivo. Así mismo, hizo efectiva la cláusula penal en cuantía equivalente a \$13.181'894.203,23.
16. El acto antedicho fue recurrido por el concesionario y las compañías aseguradora y coaseguradora. Mediante Resolución n° 4151.0.21.0139 de 2017 el distrito resolvió los recursos formulados, en el sentido de declararlos *“improcedentes”*.
17. Vencidos los plazos correspondientes, el contrato no fue objeto de liquidación bilateral o unilateral.
18. Como fundamentos de derecho, la demandante sostuvo que:
19. Los actos acusados adolecen de falsa motivación, puesto que la contratante procedió de forma extemporánea y extralimitada a declarar la caducidad del contrato a tan solo 2 días de que expirara el plazo de ejecución y soportada en *“incumplimientos menores que a lo sumo daban para iniciar procedimiento de multas”*. Añadió que en la *“última audiencia”* celebrada, tanto la entidad territorial como la interventoría solo concluyeron la desatención obligacional del concesionario por un aspecto meramente financiero y no por los motivos que dieron lugar al inicio del trámite sancionatorio.
20. Los instrumentos demandados fueron expedidos con violación del debido proceso, pues no se convocó al trámite correspondiente al *“prestamista”* del concesionario, sujeto que, en los términos de la cláusula 29.1 del contrato, debía ser citado para que ejerciera sus derechos de defensa y contradicción. Así mismo, la vulneración alegada se produjo por el hecho de que la entidad negara el decreto de las pruebas periciales solicitadas por el contratista, sin esgrimir fundamento alguno para el efecto, y porque no conformó un expediente sancionatorio formal y ordenado, lo que afectó la debida defensa.
21. La cláusula penal impuesta no atendió al principio de proporcionalidad, en tanto la demandada no tuvo en cuenta que, conforme al acta de interventoría, el objeto se ejecutó en un 95% y sobre dicho porcentaje debía efectuarse la tasación.
22. La entidad contratante incumplió su propio débito negocial, al incurrir en mora en los pagos y en la entrega del predio requerido, lo que condujo al concesionario a tener que asumir las consecuencias indemnizatorias derivadas de dicha



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

separación obligacional. También reprochó la modificación de las obligaciones del contrato y la declaratoria de caducidad sin los requisitos de ley.

23. En los términos del artículo 1609 del Código Civil, el concesionario estaba habilitado a no ejecutar sus obligaciones ante la mora correlativa del otro extremo negocial.
24. El otrosí n° 1 está viciado de nulidad, pues con él se contravino de manera manifiesta la normativa presupuestal que impedía “mutar” la destinación específica de los recursos asignados al componente predial del contrato.

La contestación de la entidad territorial

25. Dentro del término correspondiente, la contratante dio respuesta⁹, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones y proponiendo como excepciones las de “falta de legitimación en la causa por activa frente a la supuesta nulidad por la falta de citación del prestamista” y “falta de agotamiento del procedimiento administrativo frente a los hechos nuevos alegados en sede judicial”¹⁰.
26. Adicionalmente, como argumentos defensivos de fondo, refirió que: (i) la falsa motivación afirmada por la parte demandante se desvirtúa con el informe de interventoría del 9 de junio de 2016, que detalló con suficiencia los incumplimientos graves, reiterados y sistemáticos del contratista que condujeron a la paralización del negocio, y que tal circunstancia fue admitida por el contratista en los descargos presentados en el trámite administrativo; (ii) el procedimiento sancionatorio adelantado fue respetuoso del debido proceso del demandante, en tanto se le garantizó con suficiencia el derecho de defensa, y el rechazo de las pruebas periciales por él solicitadas atendió a su impertinencia e improcedencia, pues no se relacionaban con el incumplimiento enrostrado; (iii) la separación de las obligaciones negociales por el concesionario no fue causada por circunstancias imputables a la entidad territorial, sino a su incapacidad de llevar a cabo el objeto pactado, a pesar de que le fueron entregados el 97,42% de los recursos pactados; (iv) la cláusula penal aplicada fue proporcional y atendió a criterios objetivos, soportados en el informe de interventoría; y (v) el otrosí n° 1 se celebró por ambos extremos, quienes otorgaron su consentimiento libre de vicios, y ninguna de las causales de nulidad contractual se predica de tal instrumento.

La respuesta de los vinculados

27. En el auto admisorio de la demanda¹¹, el a quo dispuso la vinculación al proceso de AXA Colpatría Seguros S.A. y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.¹², en calidad de terceros con interés directo (como aseguradora y coaseguradora, respectivamente, del negocio jurídico debatido).

⁹ Folios 2 a 135 del cuaderno 1C, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

¹⁰ En el curso de la audiencia inicial celebrada el 3 de julio de 2019, el a quo declaró no probadas las excepciones previas formuladas (*ibid.* folios 209 a 215).

¹¹ Folios 212 a 215 del cuaderno 1A, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

¹² En adelante, también, Mapfre.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

28. En el término del traslado se pronunciaron, a través del mismo escrito, para coadyuvar la prosperidad de las pretensiones y formular otras¹³, bajo los siguientes argumentos: (i) el otrosí n° 13 *-que amplió en 3 meses el plazo del negocio-* se encuentra viciado de nulidad absoluta, por cuanto se celebró con la única finalidad de conceder más tiempo a la administración para resolver las recusaciones presentadas durante el trámite sancionatorio, lo que denota una desviación de poder; (ii) la entidad contratante desatendió sus obligaciones y *“puso en incumplimiento al contratista”* al no realizar oportunamente los pagos que le correspondían, lo que configura la excepción de contrato no cumplido; (iii) por la misma razón, los actos acusados fueron expedidos con falsa motivación; (iv) la *“difícil situación financiera del consorcio”*, provocada por los incumplimientos de la contratante, constituyó un evento de fuerza mayor que impidió la ejecución completa de las prestaciones; (v) los instrumentos demandados incurrieron en falsa motivación al considerar que tal eximente de responsabilidad no se configuró; (vi) la distribución de riesgos del contrato no exonera a los contrayentes del cumplimiento de sus propias obligaciones, ni les traslada la carga de soportar el incumplimiento del otro extremo negocial; (vii) la tasación de la cláusula penal desatendió el principio de proporcionalidad, pues no se atuvo al porcentaje de ejecución acreditado (95,5%); (viii) la negativa a decretar las pruebas periciales solicitadas por el contratista lesionó su derecho al debido proceso; y (ix) los actos son nulos, por cuanto infringieron lo dispuesto en el artículo 1060 del Código de Comercio, relacionado con el deber de informar al garante sobre el estado del riesgo amparado y su agravación¹⁴.

Sentencia de primera instancia

29. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en sentencia del 12 de diciembre de 2025, negó las pretensiones principales de la demanda, y accedió a las subsidiarias, declarando la nulidad parcial de la Resolución n° 4151.0.21.0137 del 16 de febrero de 2017 y modificando el monto de la cláusula penal impuesta en ella¹⁵, conforme se transcribe a continuación (con su propio énfasis y errores):

“PRIMERO: NEGAR las pretensiones principales de la demanda por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: ACCEDER A LA PRETENSIÓN SUBSIDIARIA en virtud de lo cual declara la nulidad parcial de la Resolución 4151.0.21.0137 del 16 de febrero de 2017, modificando la parte resolutive de la siguiente manera:

“QUINTO: hacer efectiva la cláusula penal establecida en la cláusula 41 del contrato de concesión por la suma de un valor equivalente a dos mil cuarenta y un millones seiscientos treinta y nueve mil ochocientos seis pesos (\$2.041.639.806) valor que deberá ser cancelado por la sociedad Vías de Cali SAS dentro de los diez (10) días calendario posteriores a la ejecutoria del presente acto administrativo, consignándolo este valor a nombre del Municipio de Santiago de Cali, de acuerdo con las consideraciones precedentes”

TERCERO: En caso de que se acredite un pago relativo a la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato de concesión No. 4151.1.14.26.005-10, el Municipio de Santiago de Cali deberá restituir al Consorcio Vías de Cali o a las garantes las sumas que se hubieren

¹³ Solicitaron anular el otrosí no. trece (13), y pidieron declarar a la contratista exenta de toda responsabilidad, la inexistencia del siniestro y que las aseguradoras no estaban obligadas al pago de la póliza. Asimismo, reclamaron la devolución del valor que se hubiera desembolsado por ese concepto.

¹⁴ Folios 3 a 56 del cuaderno 1B- Parte 1, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

¹⁵ Índice 052 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

cancelado, en virtud de la disminución del monto de dicha sanción, ordenada en esta providencia.

CUARTO: sin condena en costas. (...)."

30. En sustento de lo anterior, señaló lo siguiente:

31. El Otrosí n° 1 fue suscrito como consecuencia del mutuo acuerdo entre las partes, y de su contenido no se advierten vicios que pongan en entredicho su legalidad. Añadió que aquel instrumento no supuso una modificación irregular de las reglas presupuestales del contrato, pues en su clausulado se estipuló que el contratista debía contar con los recursos suficientes para la ejecución de lo pactado, y de ello no se deriva que los recursos se hayan destinado a un uso diferente.
32. Conforme al material probatorio recaudado en el proceso, los incumplimientos en los que incurrió el concesionario eran de tal magnitud que impidieron iniciar la etapa de *"conservación o repago"*, y que derivaron en la paralización de las obras, pese a las múltiples prórrogas de las que fue objeto el plazo de ejecución *-solo se estaba trabajando en un frente de obra, y los restantes estaban detenidos porque el contratista no contaba con los recursos necesarios para finalizar lo pactado-*. En consecuencia, la declaratoria de caducidad del acuerdo de voluntades estuvo respaldada en la realidad contractual, al amparo del artículo 18 de la Ley 80 de 1993.
33. Los actos acusados no vulneraron el debido proceso, pues la convocatoria del prestamista del concesionario al procedimiento sancionatorio solo era exigible cuando el incumplimiento reprochado versara sobre las obligaciones adquiridas con aquél, y en el caso concreto ese escenario no se presentó.
34. Adicionalmente, la negativa probatoria en el trámite administrativo estuvo justificada por cuanto: (i) el contratista ni siquiera había entregado los diseños definitivos, lo que hacía innecesario decretar la prueba pericial que pretendía demostrar si los mismos cumplían los parámetros técnicos definidos en el contrato; y (ii) la inspección a los libros de contabilidad del concesionario *"carecía de interés para la entidad territorial"*, en tanto era obligación de aquél financiar la ejecución del negocio y, por ende, no podía escudarse en retrasos en el pago de la contratante para cumplir con el cronograma establecido.
35. De otro lado, *"los supuestos incumplimientos en los pagos no son causales para indicar que el Municipio de Santiago de Cali incumplió"*, pues la responsabilidad por el riesgo del componente financiero estaba en cabeza del contratista *"incluso aunque la entidad Contratante no tenga los Recursos suficientes para su pago"*. Frente a las modificaciones contractuales, indicó que propendieron por lograr el cumplimiento del objeto, y en cuanto a la entrega del predio, sostuvo que la obligación de su gestión era del concesionario, aunado a que, después de ella, el avance de la obra en el mismo fue incipiente.
36. En cuanto atañe a la proporcionalidad de la cláusula penal, en los términos de los artículos 1596 del C.C y 867 del C.Co., y con fundamento en la jurisprudencia



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

de esta Corporación¹⁶, al deudor le asiste el derecho de solicitar la reducción de la pena estipulada cuando la obligación principal se ha cumplido parcialmente y ello ha sido aceptado por el acreedor. Así, para el caso concreto, aunque el clausulado del acuerdo señaló que la penalidad en cuestión equivaldría al 6% del valor estimado del contrato, su cálculo debía efectuarse sobre la proporción no ejecutada (19% del valor estimado del contrato, con base en lo concluido en el acto administrativo de incumplimiento), por lo cual dispuso su reducción a \$2.041'639.806.

37. Finalmente, se abstuvo de condenar en costas por falta de demostración.

La apelación del demandante

38. El extremo activo interpuso recurso de alzada¹⁷, solicitando revocar el fallo impugnado *-en cuanto negó las pretensiones principales-* y modificar el porcentaje de reducción de la cláusula penal *-solicitado en las subsidiarias-* bajo la siguiente argumentación:

39. Contrario a lo concluido por el Tribunal, el otrosí n° 1 no constituyó una simple adecuación operativa del contrato, sino una alteración sustancial de las condiciones económicas negociales y de la asignación de riesgos.

40. Tal instrumento se derivó de una indebida planeación *-por el bajo recaudo de la contribución de valorización-* y fue impuesta como única alternativa para permitir la continuidad del contrato. Con él, la autoridad se apropió de los recursos que el concesionario había aportado para la gestión predial, en cuantía de \$21.478'404.153, y los destinó a cubrir los pagos que estaban a cargo de la contratante, desfinanciando así la adquisición de los predios, lo que impactó la ejecución de las obras.

41. Por las mismas razones, el hecho de que el contratista hubiera suscrito el otrosí en cuestión no purgó el vicio de nulidad alegado, aunado a que “ *el Concesionario no contaba con una alternativa real distinta a la firma del Otrosí, pues, de no hacerlo, el Municipio se encontraba en imposibilidad material de cumplir sus obligaciones de pago*”, de forma que la firma del documento fue forzada por la situación financiera de la entidad.

42. La contratante no mantuvo fondeada la subcuenta de predios, circunstancia que supuso una separación del débito negocial por parte del demandado, incluidas las obligaciones contempladas en el cuestionado otrosí n° 1. Con ello, este modificatorio alteró las condiciones económicas del contrato y, por ende, se encuentra viciado de nulidad por violación de las normas en que debía fundarse, el principio de planeación y los documentos precontractuales.

43. El acto que declaró la caducidad del acuerdo de voluntades fue expedido a tan solo 2 días del vencimiento del plazo de ejecución, sin que la contratante tuviera certeza del porcentaje real de ejecución de la obra. Al respecto, las pruebas recaudadas en el trámite judicial reflejan que el avance era superior al 90%, y no

¹⁶ Citó para el efecto: Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de noviembre de 2008, exp. 17009.

¹⁷ Índice 064 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

del 81% como se consignó en el instrumento debatido y fue acogido por el *a quo*, lo que demuestra su falsa motivación, en tanto no se configuró un incumplimiento que afectase grave y directamente la ejecución del contrato y condujera a su paralización. Ante tal escenario, la administración contaba con mecanismos menos gravosos, y la imposición de la caducidad no fue razonable ni jurídicamente admisible.

44. El riesgo derivado de la falta de pago de la entidad podía ser asumido por el concesionario *“frente a retrasos puntuales, aislados o de corta duración”*, pero resulta abiertamente improcedente de cara a una mora *“generalizada, reiterada y estructural que se extendió prácticamente durante toda la ejecución contractual”*. Así, atenta contra el deber de planeación y buena fe que el contratista debiera financiar permanente e indefinidamente el incumplimiento de la contratante, pues el modelo financiero del negocio no se estructuró sobre la ejecución del proyecto *“con recursos propios ilimitados, sino que estructura un esquema de financiación que involucra terceros”*. En el proceso judicial se demostró que la accionada no contaba con recursos suficientes para atender sus obligaciones, y que ello la llevó a *“promover”* el otrosí n° 1, en el que aquélla asumió los riesgos derivados del mismo. Así, la sentencia apelada, al trasladar este riesgo de manera absoluta al concesionario, desconoce la naturaleza del contrato, el principio de buena fe y las pruebas que dan cuenta del incumplimiento reiterado de la autoridad en los pagos acordados.
45. La entrega al contratista de los predios ubicados en el cantón militar, necesarios para cumplir con un componente del proyecto, solo se definió hasta el año 2016, y contrario a lo manifestado en la sentencia de primera instancia, esto condujo al concesionario al incumplimiento parcial de sus obligaciones.
46. Así, Vías de Cali atendió sus obligaciones y la causa del incumplimiento de las pendientes (la desfinanciación de la subcuenta de predios y la tardanza en la disponibilidad completa de predios) es imputable a su contraparte.
47. El trámite sancionatorio contractual desconoció el debido proceso, pues los dictámenes que fueron negados por la contratante constituían garantía del derecho de defensa del contratista, en tanto conducían a demostrar el avance real de la obra, la inexistencia de fallas en los diseños entregados y las verdaderas causas de la situación económica del concesionario, aspectos que solo podían ser discutidos mediante pruebas técnicas. La sentencia de primera instancia no se pronunció sobre dicho aspecto, pese a que fue expresamente invocado en la demanda, lo que supone un defecto que debe ser corregido por el superior.
48. La ausencia de citación del prestamista del concesionario a la audiencia sancionatoria sí constituye un vicio sustancial de nulidad del acto que declaró la caducidad del contrato, en tanto lesionó el debido proceso y el derecho de defensa de aquel sujeto, pues le asistía un interés jurídico *“directo y cualificado”*, lo que contradice la tesis del *a quo* según la cual dicha notificación solo era exigible cuando la caducidad se motivara por incumplimientos económicos específicos con dicho prestamista.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

49. Pese a su conformidad con la reducción de la cláusula penal, discrepó con el porcentaje de cumplimiento concluido por el *a quo*, sobre el cual se recalculó su monto, en aplicación de la proporcionalidad, pues conforme a lo demostrado en el proceso, el avance de ejecución fue del 95%, conforme al otrosí no. 6, de manera que la penalidad en cita debe ser aplicada sobre el 5% restante. Agregó que *“en subsidio de ello, se debe tener como porcentaje de ejecución del contrato el certificado en el informe de supervisión de fecha 30 de octubre de 2017, publicado por el Municipio en el Secop 1, el día 7 de noviembre de 2017”*, que lo señaló en un 92%, por lo cual esa parte del fallo debe ser modificada.
50. En el caso concreto, los extremos negociales no acordaron que el pago se imputara primero a capital y luego a intereses, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 1653 del Código Civil.

La apelación del demandado

51. La entidad territorial impugnó la sentencia de primera instancia¹⁸, solicitando revocar los ordinales segundo, tercero y cuarto, argumentando lo siguiente.
52. El Tribunal transgredió el principio de congruencia *“al contener un fallo extra o ultra petita”* que se apartó de lo expresamente invocado en la demanda, en tanto: (i) el extremo activo esgrimió dos pretensiones subsidiarias *“unificadas en una sola petición, la cual no puede ser subdivida oficiosamente, ya que ello rompería y desconocería el principio de justicia rogada”*; (ii) en la primera pretensión subsidiaria no se solicitó que se declarara la nulidad parcial de los actos acusados *-que, además, fueron declarados ajustados a la legalidad-*, como tampoco su modificación, de manera que el Tribunal no podía oficiosamente disponerlo so pretexto de la proporcionalidad; y (iii) esos pedimentos estaban atados a que se reconociera que el contratista cumplió con el 95% de sus obligaciones, a lo que no se accedió en ningún aparte de la sentencia, pues, por el contrario, el *a quo* concluyó que el avance fue del 81%.
53. Aunado a ello, la modificación de la cláusula penal *“es del resorte exclusivo de la liquidación del contrato, hecho que se ventila dentro del proceso con radicado No. 76001233300020230072200, producto de la anulación del laudo arbitral y que, debió ser acumulado y conocido en este mismo proceso”*. Así, la *“realización en sede judicial”* de la cláusula penal debe corresponder a la totalidad de los perjuicios sufridos por el distrito como consecuencia del incumplimiento, de manera que un entendimiento distinto hace inaplicable la fórmula de liquidación e implica separarse de lo consignado en el clausulado del contrato.
54. Los elementos probatorios recaudados en la actuación judicial acreditaron con suficiencia el incumplimiento grave del contratista, lo que imponía desestimar, también, las pretensiones subsidiarias. Además, el porcentaje de ejecución concluido por la interventoría (81%) solo incluyó lo relacionado con la obra civil y no los demás componentes (conservación y transferencia, que constituían una obligación indivisible, tratándose de un contrato de concesión y no de obra), los cuales alcanzaron un número más bajo y, en todo caso, ello solo podía

¹⁸ Índice 060, *ibidem*.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

determinarse con precisión en el ejercicio liquidatorio del negocio. Por lo anterior, reiteró que todas las pretensiones, incluyendo las subsidiarias, deben ser desestimadas.

55. El Tribunal aplicó indebidamente la proporcionalidad y el criterio de equidad para interpretar el clausulado del acuerdo de voluntades, desconociendo el principio de autonomía de la voluntad y las reglas definidas por las partes para la estimación de la cláusula penal. Los contrayentes no contemplaron aquellos criterios como parámetros para la tasación de la penalidad, de forma que la entidad podía cobrar su monto total sin acreditar el monto de los perjuicios sufridos.

Los recursos de Mapfre y Axa

56. Mapfre y Axa, mediante escritos separados pero con argumentos idénticos, apelaron el fallo¹⁹, indicando que: (i) el *a quo* incurrió en error de hecho al desconocer que los actos administrativos demandados se expidieron con falsa motivación, pues el acervo probatorio desvirtuó la existencia de un incumplimiento de la magnitud requerida para configurar la causal de caducidad prevista en la Ley 80 de 1993; (ii) el Tribunal no valoró de forma adecuada la transgresión del derecho de defensa y del debido proceso en el trámite administrativo sancionatorio, pues la negativa probatoria privó al contratista de un medio de convicción idóneo para acreditar la excepción de contrato no cumplido, y que las dificultades de liquidez del concesionario fueron consecuencia directa de la mora reiterada de la entidad contratante en el pago de las actas de obra y del incumplimiento en los desembolsos; (iii) las obligaciones asumidas por el demandante en el contrato de concesión no exoneraban a la contratante de atender de forma oportuna sus propias prestaciones, ni hacían irrelevante su incumplimiento, contrario a lo concluido en la sentencia; y (iv) el fallador de primera instancia omitió valorar la agravación del riesgo asegurado, pues las modificaciones contractuales introducidas, que alteraron sustancialmente el plazo, fuentes de financiación, forma de pago y condiciones técnicas de la obra, no fueron notificados de forma oportuna a la aseguradora, en contravía de lo previsto en el artículo 1060 del Código de Comercio (C.Co.).

Trámite relevante en segunda instancia

57. Los recursos fueron admitidos mediante auto del 11 de junio de 2026²⁰.
58. Durante el término correspondiente, la parte demandante se pronunció para solicitar que se desestimen los argumentos presentados por la entidad territorial en su recurso, y se acojan los reparos formulados en el suyo, reiterándolos²¹.
59. El demandado, a su vez, pidió confirmar la negativa de las pretensiones de la demanda, desestimar la censura de las apelaciones presentadas por el

¹⁹ Índices 057 y 058, *ibidem*.

²⁰ Índice 003 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia.

²¹ Índice 012, *ibidem*.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

demandante y las aseguradoras, y acceder los reclamos de su impugnación, en los cuales insistió²².

60. Las garantes y el Ministerio Público no se manifestaron.

CONSIDERACIONES

61. La Sala no advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, de manera que, evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales (jurisdicción²³, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva y verificados los requisitos de la demanda en forma), procede a decidir la segunda instancia de la presente controversia.

62. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: (i) el objeto de los recursos de apelación y los problemas jurídicos para resolver el litigio; (ii) la solución al caso concreto; y (iii) la condena en costas.

El objeto de la apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia

63. La Sala ha reconocido²⁴ que el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión de primer grado, por lo cual, en principio, los aspectos diversos a los planteados por el recurrente deben excluirse del debate ante el superior²⁵.

64. En adición a lo anterior, son inadmisibles las modificaciones a la *causa petendi* mediante el recurso de apelación, en virtud del derecho fundamental al debido proceso y el principio de congruencia, que imponen fallar de forma coherente con los hechos y las pretensiones formulados en la demanda, y con las excepciones planteadas en la contestación, con lo que se busca *“impedir que se sorprenda a las partes con decisiones que recaigan sobre aspectos que no fueron objeto de debate en el curso del proceso, salvo los que, de conformidad con la ley, deban ser resueltos de oficio”*²⁶.

²² Índice 013, *ibidem*.

²³ El acuerdo de voluntades estipuló en su cláusula 36 un pacto arbitral. Sin embargo, durante el término del traslado, la parte demandada no propuso la excepción de cláusula compromisoria, de manera que, en los términos del párrafo del artículo 21 de la Ley 1563 de 2012, debe entenderse renunciado por parte del distrito y, en consecuencia, es el contencioso administrativo el llamado a conocer de la presente controversia. Adicionalmente, los árbitros carecen de jurisdicción para pronunciarse sobre la validez de actos jurídicos proferidos en ejercicio de función administrativa, y el que declara la caducidad del contrato *-como ejercicio de una prerrogativa pública exorbitante-*, se enmarca en ese ámbito.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 21060, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Reiterada en: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 6 de abril de 2018, exp. 46005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Ver, igualmente, Corte Constitucional, sentencia SU-061 de 2018.

²⁵ Es necesario precisar, en todo caso, que dicha regla general no es absoluta, pues debe ser entendida sin perjuicio de las excepciones que se derivan, por ejemplo (i) de las normas o los principios previstos en la Constitución Política; (ii) de los compromisos vinculantes asumidos por el Estado a través de la celebración y consiguiente ratificación de Tratados Internacionales relacionados con la protección de los Derechos Humanos y la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, o (iii) de las normas legales de carácter imperativo, dentro de las cuales se encuentran, a título ilustrativo, aquellos presupuestos procesales que, de configurarse, el juez de la causa debe decretar de manera oficiosa, pese a que no hubieren sido propuestos por la parte impugnante como fundamento de su inconformidad para con la decisión censurada.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencias del 24 de septiembre de 2020, exp. 44707, C.P. José Roberto Sáchica Méndez; y del 12 de julio de 2024, exp. 70692, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

65. En este punto, es preciso recordar que el proceso de la referencia fue promovido por Vías de Cali para que, de forma principal: (i) se anulen las resoluciones que declararon la caducidad del contrato de concesión; (ii) se invalide el otrosí n° 1; (iii) se declare que la contratante incumplió el acuerdo de voluntades; y (iv) se ordene a la entidad territorial el reintegro del valor de la cláusula penal que se hizo efectiva. De forma subsidiaria, solicitó que: (i) se declare que el concesionario ejecutó el 95% del objeto contractual y (ii) se reduzca la cláusula penal pecuniaria teniendo en cuenta dicho porcentaje.
66. Como fundamentos de derecho, el extremo activo sostuvo que los actos acusados adolecen de falsa motivación y fueron expedidos con violación del debido proceso, por cuanto la contratante: (i) procedió de forma extralimitada a declarar la caducidad del contrato, a tan solo 2 días de que expirara el plazo de ejecución, soportada en *“incumplimientos menores que a lo sumo daban para iniciar procedimiento de multas”*, sin tener certeza del porcentaje de ejecución; (ii) no convocó al trámite correspondiente al prestamista, negó sin fundamento el decreto las pruebas solicitadas por el contratista y no conformó un expediente sancionatorio formal; (iii) impuso de forma desproporcionada la cláusula penal y desconoció que el porcentaje de ejecución ascendió al 95%; y (iv) desatendió su débito negocial, pues demoró el pago de las facturas, incumplió los hitos de pago pactados, modificó las condiciones, obligaciones y riesgos inicialmente asumidos por las partes y no entregó los predios correspondientes al cantón militar Pichincha. Adicionalmente, arguyó que el otrosí n° 1 está viciado de nulidad, pues, a través suyo, se contravino la normativa presupuestal que le impedía *“mutar”* la destinación específica de los recursos asignados al componente predial del contrato.
67. En su apelación, el contratista censuró: (i) el momento en que se declaró la caducidad del contrato, la discrepancia respecto del porcentaje de ejecución y la existencia de mecanismos menos gravosos al ejercicio de dicha potestad exorbitante; (ii) el incumplimiento del accionado, relacionado con la falta de disponibilidad de recursos para atender sus obligaciones de pago y la gestión predial tardía, todo lo cual demoró la ejecución del objeto; (iii) la vulneración del debido proceso por la negativa probatoria en el trámite sancionatorio y la no convocatoria del prestamista; (iv) la ilegalidad del otrosí n° 1 por la alteración que supuso frente a la destinación de los recursos asignados a la subcuenta de gestión predial, y al esquema de asignación de riesgos del contrato; y (v) la aplicación de la proporcionalidad a la cláusula penal, en función del porcentaje de cumplimiento que afirmó acreditado (95% de forma principal y 92% en subsidio).
68. Además de los tópicos anteriores, mencionó que: (i) el otrosí n° 1 está viciado de nulidad por violación del principio de planeación y por ir en contravía de *“los documentos que sirvieron de base al proceso de selección”*; (ii) ese instrumento supuso una apropiación de los recursos que el concesionario había aportado para la gestión predial (en cuantía de \$21.478'404.153); (iii) aquella circunstancia desfinanció la ejecución de las obras, impactando el ritmo de ejecución e impidiendo el cumplimiento del 100% de lo pactado; (iv) el hecho de que el contratista hubiera suscrito el otrosí en cuestión no purgó el vicio de



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

nulidad que lo aquejó, y que, de no haberlo hecho, la entidad se habría visto en imposibilidad material de atender sus obligaciones de pago; (v) la contratante no mantuvo fondeada la subcuenta de predios, circunstancia que se prolongó hasta la suscripción del otrosí n° 4, lo que ocurrió el 12 de mayo de 2014 y que supuso una separación del débito negocial por parte del demandado, incluidas las obligaciones contempladas en el cuestionado otrosí n° 1; (vi) se demostró que la autoridad no contaba con recursos suficientes para atender sus obligaciones, y que ello lo llevó a “promover” el otrosí n° 1; y (vii) los extremos negociales no acordaron que el pago se imputara primero a capital y luego a intereses, lo que contraviene el artículo 1653 del Código Civil.

69. Sin embargo, este último grupo de aspectos no guardan relación con el litigio, en la forma como fue fijado por el *a quo*²⁷, no fueron esgrimidos en el escrito introductorio²⁸, no hicieron parte del debate procesal en primera instancia y, en consecuencia, no pueden ser abordados en este foro²⁹. No se desconoce que durante el proceso se aludió a la situación financiera del proyecto, a la subcuenta predial o a la suficiencia de los recursos municipales. Sin embargo, tales circunstancias fueron expuestas como antecedentes fácticos del negocio y no como un reproche autónomo dirigido a demostrar la ilegalidad de los actos de caducidad y de imposición de la cláusula penal. En consecuencia, lo planteado en segunda instancia no constituye un mero desarrollo argumentativo de los cargos originalmente formulados, sino la introducción de una nueva línea de

²⁷ El litigio fue fijado por el Tribunal en los siguientes términos: “Como punto de disenso (sic) se establece: - Determinar la legalidad de los actos acusados, analizando para ello si se cumplió con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para declarar el incumplimiento y la caducidad del contrato (...). En ese orden se estudiará: - Si las dificultades en la ejecución del contrato en cuanto al financiamiento y gestión predial, corresponde (sic) al Municipio o al contratista. - Verificar si el Municipio transgredió normas de orden público presupuestal, modificando las condiciones contractuales iniciales sobre la asignación de riesgos y ejecución presupuestal, a través de la suscripción del otrosí No. 1. - Si debía vincularse al procedimiento de declaratoria de caducidad al banco prestamista, de conformidad con la cláusula 29.1 del contrato. Respecto a la pretensión subsidiaria: - Establecer el porcentaje de ejecución del contrato en un 75% (sic) para determinar si hubo cumplimiento del contrato por parte de Vías de Cali o en un 19% como lo señala el municipio. Sobre las aseguradoras: - Establecer si se configuró el siniestro, para efectos de la garantía de la póliza de cumplimiento”. Y se añadió: “- Establecer la legalidad del reintegro y proporcionalidad del monto derivado de la cláusula penal. - En caso de declararse la nulidad de los actos acusados establecer la existencia de daños y el monto de los perjuicios. (...) Respecto a las aseguradoras - En caso de declararse la nulidad de los actos acusados, establecer la restitución de lo pagado por las empresas de seguros”.

²⁸ La censura al otrosí n° 1 descansó, exclusivamente, en la transgresión de normas presupuestales (sin especificar cuáles) y el cambio de destinación de los recursos asignados a la subcuenta de gestión predial, sin invocar, por ejemplo, vicios del consentimiento en la formación de ese modificatorio. En efecto, el reproche contenido en el libelo introductorio fue del siguiente tenor (transcrito con sus propios errores): “El otro sí No. 1 al contrato, el cual se relató y se describió en los hechos, tuvo como objeto principal por una parte, que el Municipio pudiera liberar y poner a disposición el dinero destinado para la subcuenta de predios, y trasladarlo a la subcuenta de excedentes del Municipio, para de esta manera poder hacer uso de este dinero a efectos de cubrir y cumplir sus propias obligaciones contractuales; y por el otro, mutar el riesgo predial del contrato, dejando en cabeza del Municipio la responsabilidad exclusiva y absoluta de los efectos favorables o desfavorables derivados de los retrasos o incumplimientos en las obligaciones prediales. Siendo así, tenemos que, al suscribirse el este Otrosí, por solicitud expresa del Municipio, éste incurrió en una ilegalidad manifiesta de las normas de orden presupuestal, mutando por completo la destinación exclusiva que estos rubros tenían de acuerdo con el Contrato, los cuales, desde un inicio, sólo podían destinarse a la subcuenta de predios y su uso era para las obligaciones prediales del apéndice J. Sin embargo, sin ninguna justificación legal el Municipio, decide motu proprio, adueñarse de estos recursos para cubrir sus obligaciones dentro del contrato, burlando no sólo los pliegos de condiciones, los estudios previos, la cláusulas del Contrato, sino las normas de orden público presupuestal”.

²⁹ La Sala ha precisado que son inadmisibles las modificaciones a la causa *petendi* mediante el recurso de apelación, en virtud del derecho fundamental al debido proceso, y el principio de congruencia que impone fallar de forma coherente con los hechos y las pretensiones formulados en la demanda, y con las excepciones planteadas en la contestación, con lo que se busca “impedir que se sorprenda a las partes con decisiones que recaigan sobre aspectos que no fueron objeto de debate en el curso del proceso, salvo los que, de conformidad con la ley, deban ser resueltos de oficio” (sentencia del 24 de septiembre de 2020, exp. 44.707, C.P. José Roberto Sáchica Méndez). Reiterada en sentencia del 12 de julio de 2024, exp. 70.692, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

censura que modifica el objeto del debate y desborda el marco de congruencia fijado por la demanda.

70. En el anterior orden de ideas, la Sala delimita el objeto de la controversia en este grado jurisdiccional, que será abordado mediante la solución a los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿el *a quo* desacertó al resolver que el otrosí nº 1 se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, a pesar de la alteración que supuso frente a la destinación de los recursos asignados a la subcuenta de gestión predial, y al esquema de asignación de riesgos del contrato?; (ii) ¿el Tribunal incurrió en equívoco al descartar la falsa motivación en los actos administrativos por los que se declaró la caducidad del contrato, al estimar acreditada la gravedad del incumplimiento que lo sustentó?; (iii) ¿fue errada la conclusión de la primera instancia, que desestimó la vulneración del debido proceso con la expedición de las resoluciones acusadas, derivada de la negativa probatoria en sede administrativa y la falta de vinculación del prestamista del contratista en dicho escenario?; (iv) ¿el fallador de primer grado omitió pronunciarse sobre la alegación de las compañías aseguradoras respecto de la agravación del riesgo amparado?; y, en caso afirmativo, (v) ¿se acreditó la falta de notificación de la agravación del riesgo en el marco del contrato de seguros, en los términos del artículo 1060 del C.Co., y puede ello derivar en la nulidad los actos que declararon el incumplimiento del negocio principal?
71. Solo en caso de respuesta negativa a los primeros tres interrogantes, la Sala dirimirá: (vi) si la corporación judicial de primera instancia transgredió el principio de congruencia al acoger las pretensiones subsidiarias de la demanda y declarar la nulidad parcial de la resolución primigenia, pese a que ello no fue solicitado; y (vii) si fue ajustada a derecho la aplicación de la proporcionalidad para reducir el monto de la cláusula penal, en función del porcentaje de cumplimiento que se acreditó.

Decisión del cargo relativo a la ilegalidad del otrosí nº 1

72. En la fundamentación del primer cargo de la alzada, la demandante insistió en que el otrosí nº 1 está viciado de nulidad por alterar la destinación de los recursos asociados a la subcuenta de gestión predial, así como el esquema de asignación de riesgos del contrato, y arguyó que dicho modificadorio no comportó una simple adecuación operativa del contrato.
73. En el caso concreto, el instrumento en comento fue celebrado por las partes el 22 de diciembre de 2011³⁰ para modificar la cláusula 15.3.1 del contrato³¹, denominada “*Suficiencia de la subcuenta de Predios*”. En aquel acuerdo, se justificó la conveniencia de este ajuste “*para el cabal cumplimiento del Objeto del Contrato de Concesión*”, a efectos de modificar la destinación de los recursos

³⁰ Folios 307 a 325 del cuaderno principal, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

³¹ Que estuvo gobernado por las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (en adelante EGCAP), en la medida que: (i) el extremo contratante fue el entonces municipio de Santiago de Cali, que hace parte de la relación de “*entidades estatales*” que efectúa el artículo 2 de la Ley 80 de 1993; (ii) el objeto contractual se inscribe en la categorización contenida en el artículo 32, numeral 4, de la Ley 80 de 1993; y (iii) no se advierte norma alguna que exceptúe este acuerdo de voluntades -por su objeto o por la calidad de la entidad pública- de la aplicación del señalado estatuto. En ese orden de ideas, los instrumentos expedidos por la contratante de forma unilateral, en el marco del negocio jurídico debatido, tienen la naturaleza de actos administrativos.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

asignados a dicho rubro, para lo cual se estipuló³², en lo relevante, que: “Los recursos de la Subcuenta de Predios serán en cualquier momento, de libre disposición del Municipio, quien podrá utilizarlos exclusivamente para cubrir cualquiera de sus obligaciones bajo este Contrato”.

74. Esta Subsección ha explicado que no solo el contrato inicialmente celebrado entre la entidad y el contratista, sino también los acuerdos posteriores son expresión genuina de autonomía negocial para regular aspectos de la ejecución del pacto, para facilitar su cumplimiento, precisar el objeto, ampliar el plazo, desistir de ciertas reclamaciones o adoptar decisiones transaccionales³³.
75. Lo anterior, como lo ha entendido la Sección Tercera en sede de unificación, implica que los contratos estatales deben celebrarse y ejecutarse de buena fe, de manera que obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o de lo que por ley pertenecen a ella, conforme lo prevén los artículos 1603 CC y 871 del Código de Comercio. Este imperativo, como fuente de derechos y obligaciones, solo puede verse desestimado, además del mutuo disenso o la rescisión por lesión enorme, por la anulación del respectivo acto jurídico bilateral, bajo las causales taxativamente previstas para ello en el ordenamiento jurídico³⁴.
76. De cara a lo anterior, debe recordarse, conforme al artículo 44 de la Ley 80 de 1993, que los contratos estatales y sus modificatorios son absolutamente nulos, además de los casos previstos en el derecho común³⁵, cuando: (i) se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley; (ii) contra expresa prohibición constitucional o legal; (iii) con abuso o desviación de poder; (iv) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y (v) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 del EGCAP.
77. Sin embargo, en los términos de los artículos 141 del CPACA, 45 de la Ley 80 de 1993 y 1742 del Código Civil, la invalidación judicial de aquellos acuerdos³⁶, incluso si no media pretensión anulatoria³⁷, está sujeta a la plena demostración del vicio que erosiona su legalidad³⁸, además de la intervención en el proceso de las partes o sus causahabientes, conforme a lo reglado por los artículos 45 de la Ley 80 de 1993, 1742 del Código Civil y 141 del CPACA.

³² Como se aprecia, en las estipulaciones del otrosí n° 1 se consignó expresamente que la modificación en él dispuesta fue el producto del común acuerdo de ambos contrayentes (no disputada por el contratista) tanto en lo que atañe a la utilización de los recursos de la subcuenta de predios, como en la reconfiguración de la responsabilidad por los efectos derivados de retrasos o incumplimientos asociados a la gestión predial, conforme a la matriz de riesgos del negocio. En ese orden de ideas, el instrumento contractual en cuestión constituyó una construcción conjunta de los contrayentes, resultado de la autonomía de su voluntad libremente expresada, y por ende plenamente vinculante.

³³ Sentencia del 3 de diciembre de 2025, exp. 73187, C.P. Fernando Alexei pardo Flórez

³⁴ Sin perjuicio de las causales de terminación expresamente previstas por las partes.

³⁵ Esto es: (i) falta de capacidad legal de las partes (1504 del C.C.); (ii) objeto ilícito (1519 del C.C.); (iii) causa ilícita (1524 del C.C.); y (iv) omisión de formalidades requeridas para ciertos contratos (1741 del C.C.).

³⁶ Con el reconocimiento de la relevancia del principio de preservación de los contratos, que entraña la necesidad de propender por la estabilidad y vigencia del negocio jurídico como realizador de los fines del Estado, en la medida en que ello resulte viable.

³⁷ Ver Sentencia del 6 de diciembre de 2024, exp. 68406, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. Reiterada en sentencia del 11 de julio de 2025, exp. 71.312, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

³⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 24 de abril de 2013, exp. 23042, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Reiterado, entre otras, en sentencias del 5 de marzo de 2021, exp. 62250, y del 1 de noviembre de 2023, exp. 55939, en ambas C.P. Nicolás Yepes Corrales.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

78. Así, en el caso concreto, de un lado, la demanda se limitó a afirmar de forma genérica la violación de “*normas de orden presupuestal*” con el otrosí n° 1, sin especificar cuáles disposiciones fueron transgredidas, cómo o por qué lo fueron, ni qué causal de nulidad se configuró con su suscripción, lo que impide efectuar un control de legalidad del instrumento contractual, lo que también sucede de cara al reproche frente a los documentos precontractuales³⁹ (esto es, los pliegos de condiciones y los estudios previos, cuya supuesta vulneración no se explicó). Del otro, al margen de esa omisión argumentativa, la Sala no encuentra acreditado que en la celebración del acuerdo modificadorio cuestionado en el *sub lite* se hubiese presentado vicio alguno que permita invalidarlo de forma oficiosa.
79. En ese orden de ideas, se estima acertado lo razonado por el Tribunal, según el cual no se acreditó que el instrumento negocial cuestionado hubiese transgredido normas presupuestales.
80. En consecuencia, el primer problema propuesto en el itinerario, y el correspondiente cargo de la alzada esgrimido por la parte demandante, obtienen respuesta negativa: el *a quo* no desacertó al resolver que el otrosí n° 1 se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, y que no se acreditó que los recursos del negocio hubiesen tenido un uso diferente al cumplimiento de las obligaciones adquiridas allí.

Decisión del cargo relativo a la declaratoria de caducidad del contrato

81. Recapitulando el segundo cargo del contratista, éste aseveró que, contrario a lo concluido por el Tribunal, los actos demandados adolecen de falsa motivación, pues: (i) la caducidad fue declarada restando solo 2 días para que expirara el plazo contractual, sin que la entidad tuviera certeza del porcentaje de avance para esa fecha; (ii) el incumplimiento no revestía la gravedad suficiente para ejercer dicha potestad *-afirmando que la ejecución alcanzó el 95%-*; y (iii) se soportó en una causa atribuible a la propia entidad contratante, producto del cumplimiento tardío de sus obligaciones de pago y gestión predial. En tal sentido, reprochó que el *a quo* concluyera que esa decisión se ajustó a la legalidad.
82. En la misma línea, Mapfre y Axa sostuvieron en sus apelaciones, frente al tópico en cuestión, que: (i) el *a quo* incurrió en error de hecho al desconocer que los actos acusados se expidieron con falsa motivación, pues el acervo probatorio desvirtuó la existencia de un incumplimiento de la magnitud requerida para configurar la causal de caducidad prevista en la Ley 80 de 1993; y (ii) las obligaciones asumidas por el demandante no exoneraban a la contratante de atender de forma oportuna sus propias prestaciones, ni hacían irrelevante su incumplimiento, contrario a lo concluido por el Tribunal.

³⁹ En los fundamentos de derecho de la demanda, se afirmó que, con la suscripción del otrosí 1, el municipio “*decide motu proprio, adueñarse de estos recursos para cubrir sus obligaciones dentro del contrato, burlando no sólo los pliegos de condiciones, los estudios previos, las cláusulas del contrato, sino las normas de orden público presupuestal*”. Sin embargo, en la demanda se echa de menos la precisión argumentativa necesaria para extraer, a partir de un ejercicio hermenéutico, la norma presupuestal supuestamente transgredida con el modificadorio contractual. Así, no puede la Sala sustituir a la parte demandante, construir por ella un reproche contra el acuerdo de voluntades y disputarla fuerza vinculante de la autonomía de la voluntad y del principio *pacta sunt servanda*.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

83. La Corporación ha precisado que, en materia contractual, la dirección y control en la celebración y ejecución del contrato que detenta la administración se desarrolla, entre otras -y cuando a ello haya lugar⁴⁰-, a través del ejercicio de las cláusulas excepcionales al derecho común -enunciadas en los artículos 14 y siguientes de la Ley 80 de 1993-, fundamentadas en el interés general que persigue satisfacer⁴¹.
84. En cuanto atañe a la caducidad, el artículo 18 *ejusdem* la define como la estipulación en virtud de la cual “*si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre*”. La misma disposición refiere que tal declaratoria conduce a: (i) dar por terminado el vínculo, sin que haya lugar a indemnización para el contratista; (ii) ordenar su liquidación en el estado en que se encuentre; (iii) exigir las garantías por configuración del siniestro del incumplimiento; (iv) hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria; y (v) configura para el contratista la inhabilidad para celebrar contratos con entidades públicas durante 5 años.
85. Aunado a ello, la jurisprudencia de esta Colegiatura ha explicado que se trata de una potestad de orden público y, como tal, es inalienable, irrenunciable e intransmisible; se ejerce a través de la expedición de actos administrativos que deben ser debidamente motivados, se puede hacer efectiva sin necesidad de acudir ante el juez; no es renunciable⁴² por estar involucrado el interés público⁴³.
86. A su vez, esta Subsección ha sostenido que la legalidad de la declaratoria de caducidad está supeditada a la concurrencia de los siguientes presupuestos, de obligatoria motivación en el acto administrativo correspondiente: (i) una desatención prestacional del contratista; (ii) la inexistencia de un incumplimiento determinante por parte de la entidad; (iii) la separación del débito negocial debe recaer en una obligación que afecte de manera directa y grave la ejecución del contrato; (iv) ese incumplimiento debe amenazar con paralizar definitivamente el contrato, al punto que impida la realización del objeto y (iv) la declaratoria de caducidad no puede ser repentina, pues debe agotarse un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho de defensa del contratista. Así, “[l]a ausencia de alguno de estos presupuestos afecta la validez de la determinación

⁴⁰ Estos poderes pueden operar *ex lege*, lo que significa que se integran a ciertos contratos aun cuando no se pacten (en aquellos negocios que tienen por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, la explotación y concesión de bienes del Estado, y los contratos de obra); o *ex contractu*, es decir, por voluntad expresa de las partes.

⁴¹ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de octubre de 2013, exp. 24697, C.P. Enrique Gil Botero.

⁴² En concordancia con lo establecido en el artículo 14, numeral 2 *in fine* de la Ley 80 de 1993, conforme al cual “*En los casos previstos en este numeral, las cláusulas excepcionales se entienden pactadas aun cuando no se consignen expresamente*”, que incluye la caducidad.

⁴³ Como la cláusula penal comporta una tasación anticipada de perjuicios, es posible que el monto estipulado no cubra la totalidad de los irrogados por el incumplimiento, o que aquella afectación haya sido de una magnitud inferior al valor fijado. En ambos casos, la jurisprudencia de la Sección ha señalado que “*las partes deben solicitar al juez que determine el valor definitivo que una parte le debe pagar a la otra. (...) Considerando que la cláusula penal pecuniaria es una tasación anticipada de perjuicios, y que la entidad está exenta –para imponerla y cobrarla– de demostrar los daños sufridos a raíz del incumplimiento del contratista; se debe tener en cuenta que el juez tiene la competencia, previo juicio de proporcionalidad, para fijar su reducción, pues los postulados de dicho principio así como el de equidad –este último como criterio auxiliar de la actividad judicial–, así se lo exigen*” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de noviembre de 2019, exp. 36600, C.P. María Adriana Marín).



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

y origina un derecho resarcitorio para el contratista injustamente privado del contrato y afectado por la inhabilidad⁴⁴.

87. En el asunto objeto de controversia, la parte demandante censuró en su recurso que la caducidad declarada en los actos demandados no satisfizo los requisitos relacionados con la gravedad de la desatención obligacional y su relación directa con la ejecución del objeto *-en punto de la paralización del contrato-*, y alegó la incidencia del incumplimiento correlativo de la contratante y la lesión del derecho de defensa del contratista *-aspecto que se desarrollará en acápite independiente-*. No es motivo de controversia, por lo tanto, el hecho de que Vías de Cali se hubiese separado efectivamente de sus obligaciones *-como se analizará a continuación-* o que esa sanción contractual se hubiese producido sin un procedimiento previo, de manera que la Sala no descenderá sobre tales requisitos, por ser una materia que deviene pacífica en este momento procesal.
88. A fin de valorar lo anterior en el caso concreto, se destaca que, según se describe en los considerandos del acto que declaró la caducidad contractual, el procedimiento correspondiente tuvo origen en la comunicación IMG-230-16 del 9 de junio de 2016, remitida por la interventoría, en la que solicitó iniciar un procedimiento administrativo por incumplimientos *“graves, reiterados e injustificados”* por parte del concesionario⁴⁵.
89. En la misiva en comentario⁴⁶, la firma interventora Alpha Grupo Consultor e Interventor S.A.S. solicitó *“adelantar el procedimiento sancionatorio”*, dando cuenta de una serie de *“eventuales incumplimientos que afectan de manera grave y directa y evidencian que pueden conducir a su paralización [del contrato]”*, en torno a: (i) el cronograma de obra, (ii) la terminación de las obras contratadas, (iii) la entrega de estudios y diseños; (iv) la constitución y fondeo de la subcuenta de interventoría; (v) la entrega de información al interventor y al contratante; (vi) las especificaciones técnicas de las obras de construcción y de redes; y (vii) la constitución y conservación de las garantías.
90. En los considerandos de la resolución n° 4151.0.21.0137 del 16 de febrero de 2017 *-que declaró la caducidad del negocio-*, la entidad contratante confrontó lo señalado en el informe de interventoría con los argumentos de descargos ofrecidos por el contratista, y para el efecto concluyó, para cada uno de los puntos enunciados, las razones por las que consideró que no se desvirtuaron los cargos de incumplimiento que se le endilgaron al contratista⁴⁷. Llama especialmente la atención lo concluido respecto de la terminación de las obras contratadas, acápite en el que se indicó que, conforme a lo pactado en el otrosí no. 12 (del 18 de marzo de 2016), *“el Concesionario debía dar a servicio la vía del barrio la Paz, el Puente Vehicular de la Carrera 79 y la calzada norte de la carrera 80, dentro de los primeros sesenta días del plazo allí concebido”* -esto es, hasta el 20 de mayo de 2016-, lo que no ocurrió, y que el mismo contratista en sus descargos aceptó que existía una *paralización* de la obra, pero se exculpó indicando que ello respondía a *“unos embargos judiciales que tienen seriamente*

⁴⁴ Sentencia del 22 de noviembre de 2021, exp. 45121, CP. María Adriana Marín.

⁴⁵ Folios 515 a 635 del cuaderno principal, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

⁴⁶ Folios 6 a 20 del cuaderno 2, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

⁴⁷ Folios 515 a 621 del cuaderno principal, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

afectados al concesionario” (argumento que fue desestimado dada la obligación de financiación que contrajo el demandante).

91. Como elementos de juicio adicionales, el acto administrativo en cita refirió una serie de testimonios, de los que se extrajo que los compromisos contractuales de Vías de Cali no fueron honrados por problemas de financiación interna del contratista; que Vías de Cali no entregó los diseños definitivos como lo había requerido la interventoría; que algunas de las obras ejecutadas incumplían con las especificaciones técnicas exigidas; que no fueron entregados los diseños definitivos respecto de otros componentes de la obra; que a la fecha las obras estaban completamente paralizadas; que faltaban por terminar y entregar varias de las vías objeto del contrato *-vía La Paz, la calle 16, la carrera 80 y la autopista sur, entre otros-*; y que, si bien la contratante desembolsó el 96,42% de los recursos, la ejecución *-según la declaración del director de interventoría-* llegaba al 90%.
92. Señaló el mismo instrumento administrativo que *“la interventoría reiteró que el porcentaje de avance de obra en términos globales, teniendo en cuenta todas las obras contratadas, corresponde al 81%, desvirtuándose técnicamente la tesis que sostiene que las obras construidas corresponden a un porcentaje igual o superior al 90%”*.
93. De cara a lo anterior, con el fin de valorar el reproche, la Sala recalca que, por su semblanza, los instrumentos a través de los cuales se declaró la caducidad del negocio estatal en cuestión, en tanto actos administrativos *-como quedó establecido ab initio-*, están revestidos de una presunción de legalidad *iuris tantum*, con arreglo a la cual, quien la dispute, soporta la carga de la prueba necesaria para desvirtuarla. Ello va de la mano del carácter rogado del contencioso-administrativo cuando examina la validez de las manifestaciones de voluntad estatales⁴⁸, que impide al juez de la causa ejercer un control oficioso de ajuste al ordenamiento jurídico, desligado de los motivos concretos de censura de la parte interesada.
94. De allí surge que el concesionario tenía la obligación procesal de acreditar que lo considerado y decidido por la administración configura el vicio de nulidad invocado en su escrito introductorio, en este caso, la falsa motivación. Sin embargo, se aprecia que ese ejercicio demostrativo no se cumplió.
95. Frente a lo decidido por la entidad demandada, la contratista afirmó en su recurso que, contrario a lo concluido por el *a quo*, el incumplimiento no revestía la gravedad suficiente, en tanto la ejecución alcanzó el 95%, argumento que fue compartido por Mapfre y Axa en sus apelaciones, al insistir en que los actos acusados adolecen de falsa motivación, afirmando la existencia de *“múltiples pruebas documentales, técnicas y testimoniales”* (sin indicar cuáles) que demostrarían que 5 meses antes de la declaratoria de caducidad, el avance de las obras alcanzaba *“más del 95% del objeto contractual total”*.

⁴⁸ “Al conocer de las acciones de nulidad simple y nulidad y restablecimiento del derecho, la competencia de los jueces, en principio, se encuentra restringida a los cargos que formuló la parte demandante, que además de determinar el campo de estudio del funcionario judicial, fijan el ámbito en el que el demandado ha de ejercer su derecho de defensa” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 13 de junio de 2019, exp. 0520-10, C.P. William Hernández Gómez).



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

96. Sobre el particular, como se anunció previamente, no es objeto de controversia en esta instancia que la separación del débito negocial se produjo, pues ni el contratista ni la aseguradora refutaron que los incumplimientos señalados por la interventoría del contrato, acogidos por la administración, se hubieran presentado. Por el contrario, el eje de su defensa judicial se afincó en el alegato de que el porcentaje de ejecución había alcanzado el 95% y que ello, por sí solo, se erigía como razón suficiente para descartar la gravedad del incumplimiento. Es decir, no se discutió que la totalidad de las prestaciones no hubieran sido satisfechas, sino que se cuestionó la magnitud o intensidad de tal insatisfacción, acudiendo a un criterio netamente porcentual.

97. Huelga señalar al respecto que, desde el trámite administrativo, el concesionario reconoció su incumplimiento *-para, de inmediato, exculparse por el incumplimiento recíproco de la entidad-* e, incluso, reconoció su gravedad e incidencia en la paralización de las obras⁴⁹; al tiempo que en su demanda también reconoció no haber culminado la totalidad del objeto pactado⁵⁰.

98. Adicionalmente, Vías de Cali sostuvo en su recurso que el porcentaje de ejecución que concluyó el *a quo -que coincidió con el señalado por la administración en el acto demandado-* (81%), fue inferior al reflejado en el otrosí nº 6 (95%), en el informe de supervisión del 30 de octubre de 2017 (92%) y en el testimonio de uno de los ingenieros de obra (95%). En cuanto atañe al modificadorio en comento, suscrito el 12 de noviembre de 2014, la cláusula novena *-a la que el concesionario atribuye la prueba de que el avance del objeto contractual era del 95%-* es del siguiente tenor⁵¹:

“NOVENA: ENTREGA SUSTANCIAL. La fecha de entrega sustancial de las obras componentes individualizadas, se dará en la fecha de la firma del presente Otro Sí y se procederá con el acta de verificación de las mismas en los términos de la cláusula 24 numerales 24.1 y 24.2, las partes acuerdan que se encuentran en un 95% del total del área de ejecución de las obras componentes individualizadas en la cláusula primera del presente Otrosí”.

99. De su lectura, la Sala no puede extraer, con la contundencia que reclama el contratista, que dicha estipulación dé plena e inequívoca cuenta del avance de ejecución de la totalidad de las prestaciones que componían al acuerdo debatido, pues, como se determinó líneas atrás, su objeto abarcaba componentes adicionales al de construcción de obras. Asimismo, el resto del documento en cita no aporta elementos adicionales que permitan interpretar que, en efecto, para esas calendas, solo restase por ejecutar un 5% de la totalidad de las obligaciones pactadas⁵² *-no solo las asociadas al componente de obra,*

⁴⁹ Folio 104 del cuaderno 2, índice 048 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

⁵⁰ Ver, entre otros, hecho trigésimo primero.

⁵¹ Folio 155 del cuaderno 1B-Parte 2, índice 048 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

⁵² La cláusula 6 del contrato estipuló como obligaciones generales a cargo de concesionario, entre otras: *“a) Cumplir cabalmente y en los plazos previstos con las obligaciones a su cargo durante la Etapa de Preconstrucción y la Etapa Preliminar. b) Ajustes y/o realización completa y suficiente de los diseños que se requieran para la posterior construcción de las Obras de Construcción Contratadas en los términos y bajo las condiciones previstas en este contrato y sus Apéndices. c) Obtener el cierre Financiero en los términos del numeral 5.2.2 de la CLÁUSULA 5 del presente Contrato. d) Obtener la financiación necesaria y suficiente para el desarrollo del Proyecto. e) Constituir el Fideicomiso en la oportunidad señalada en el numeral 18.1 de la CLÁUSULA 18 del presente Contrato de Concesión y efectuar los aportes a las respectivas subcuentas del Fideicomiso en los términos señalados en el Contrato. f) Adelantar las Obras de Construcción Contratadas de conformidad con lo previsto en este Contrato y sus Apéndices para lo cual deberá regirse en cuanto a tiempos de ejecución, calidades de las obras, disponibilidad de equipos y de personal y en general todos los aspectos técnicos, jurídicos y financieros por lo dispuesto en el presente contrato y sus Apéndices. g) Ejecutar las Obras*



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

se insiste-, como lo alegó la opositora al recurso de apelación. Similar situación ocurre con el testimonio citado, pues no es suficiente para desestimar el contenido detallado del informe de interventoría tomado por la entidad.

100. En cuanto al informe de supervisión del 30 de octubre de 2017, se tiene que este documento no fue aportado al plenario por la parte demandante ni su decreto fue solicitado de forma específica en el libelo introductorio, lo que impide su valoración.
101. Ligado a lo anterior, las diferencias porcentuales entre lo consignado en el otrosí n° 6, la declaración testimonial y lo concluido por la entidad contratante en el procedimiento administrativo de caducidad, tampoco enervan el hecho de que, faltando 2 días para culminar el plazo, el 100% del objeto no había sido satisfecho *-en el curso de dicho trámite, con arreglo al informe de interventoría que le dio génesis, se concluyó que faltaban por culminar y entregar, en el componente de obra del objeto pactado, las vías La Paz, calle 16, carrera 80 y autopista sur, circunstancia que no fue disputada en esta sede judicial-*. Por ende, al expirar el periodo de ejecución, el proyecto quedaría inconcluso, de lo cual deviene la gravedad del incumplimiento que justificaba la adopción de la medida contractual en disputa.
102. La gravedad del incumplimiento no deriva exclusivamente de que quedara pendiente una porción del objeto contractual al vencimiento del plazo pactado. Lo determinante es que las actividades faltantes impedían la culminación integral del proyecto y frustraban la finalidad pública perseguida con el contrato, circunstancia que comprometió de manera directa la ejecución del objeto concesionado e hizo inviable su terminación dentro de las condiciones previstas por las partes.
103. Adicionalmente, el contratista y las aseguradoras reprocharon en sus apelaciones que esa desatención se soportó en una causa atribuible a la propia entidad territorial, producto del cumplimiento tardío de sus obligaciones de pago y gestión predial. Sin embargo, llama la atención de la Sala que, en los descargos presentados durante el procedimiento que desembocó en los actos demandados, Vías de Cali, al admitir su separación del débito negocial, invocó razones distintas como causa de ello, en los siguientes términos⁵³:

“Ese incumplimiento que se usa hoy aquí yo voy a aceptar que es parcialmente cierto y digo parcialmente cierto por que (sic) el incumplimiento (...) viene de un incumplimiento (sic) generado por circunstancias ajenas del contratista. Cuando digo incumplimiento culpable es aquel incumplimiento que sin lugar a duda ay (sic) que sacarle el ciento por ciento al contratista, cuando digo incumplimiento derivado es (sic) incumplimiento puede estar relegando eventualmente en la sección (sic) de contrato no cumplido o cualquier otra

para Redes de conformidad con lo previsto en este contrato y sus apéndices, en especial el Apéndice C. h) Adelantar las actividades correspondientes a las Obras y Labores de Conservación de conformidad con lo previsto en este Contrato, especialmente en el Apéndice D, manteniendo durante toda la Etapa de Conservación las Especificaciones Particulares de Construcción y Parámetros de Diseño para las obras realizadas durante la Etapa de Construcción. (...) m) Ejecutar los Componentes de Manejo de Tráfico, Señalización y Desvíos para cumplir total y cabalmente con las obligaciones contenidas en el Apéndice F de este Contrato. n) Ejecutar las Labores Ambientales y de Gestión Social para cumplir total y cabalmente con las obligaciones contenidas en el Apéndice E de este Contrato y en la normatividad vigente durante la ejecución del Contrato. o) Ejecutar las Labores de Compra de Predios, Demoliciones y Gestión Predial, adelantando las acciones necesarias y suficientes para dar cumplimiento al plan de gestión predial con el fin de cumplir las obligaciones depositadas en el Apéndice J. (...)” (énfasis añadido).

⁵³ Folio 104 del cuaderno 2, índice 048 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

circunstancias (sic), lo cierto es que en este contrato en factores x u y (sic) se hicieron unos pagos que generaron necesariamente una situación financiera del contratista que lo coloca en una circunstancia determinada en la cual no quiero hacer representación jurídica aun (sic), pero que con el transcurso del tiempo lo lleva a una paralización de la obra y esa paralización o evidente paralización de la obra o más o menos parecida o bajo rendimiento de la obra que puede evidenciar una paralización fue generada por unos embargos judiciales que tienen seriamente afectados (sic) al contratista.

(...)

Incumplimiento en la constitución y fondeo, es cierto el contratista no a (sic) fondeado por las mimas (sic) razones que anotamos en el caso del incumplimiento de las obras por el contratista está en una situación financiera difícil en el cual será abocado (sic) por una cesación de pagos por embargos judiciales con consecuencia (sic) con posterioridad a esos hechos han generado un bajo rendimiento que evidencian hoy una paralización del contrato”.

104. Aunque el demandante no está obligado a replicar la argumentación esgrimida en el trámite administrativo para cuestionar en esta sede judicial la legalidad de la decisión adoptada por la entidad, lo anterior es denotativo de una incongruencia en las justificaciones ofrecidas por el contratista ante esta Corporación como causales de su incumplimiento, y restan credibilidad a lo razonado en su demanda e insistido en la alzada. Aunado a ello, tampoco acompañó al *sub lite* prueba idónea que acredite de qué forma la supuesta tardanza que le reprocha a su contraparte en los desembolsos pactados en el acuerdo de voluntades incidió -*si es que lo hizo*- en su propia mora e incumplimiento definitivo, máxime si se tiene en cuenta que, conforme al clausulado del negocio, correspondía al contratista la obligación de financiar, a su cuenta, la ejecución del proyecto⁵⁴.

105. Similar consideración amerita el supuesto incumplimiento de la entidad territorial en materia de gestión predial, específicamente, en torno a los terrenos del denominado “cantón militar Pichincha”⁵⁵, y su alegada incidencia en el desarrollo de las prestaciones a cargo del contratista. Al efecto, no se aportaron elementos suasorios que indiquen que la totalidad de las obras pendientes de ejecución, resaltadas en el acto de caducidad -*vía La Paz, la calle 16, la carrera 80 y la autopista sur*- estuvieran en el área de influencia de los predios pertenecientes aquella guarnición militar cuya puesta a disposición del contratista se afirma tardía, lo que impide concluir que la dificultad en la entrega del inmueble fuera la causa de la desatención negocial. En todo caso, conforme al clausulado del contrato, la gestión predial comportaba una acción del resorte exclusivo del concesionario⁵⁶, de forma que mal podría éste excusarse del

⁵⁴ La cláusula 6 señala que: “El concesionario será responsable por la ejecución de las Obras de Construcción Contratadas, de las Obras para Redes, de las Obras y Labores de Conservación, así como de las Labores Ambientales y de Gestión Social, de las labores asociadas a los Componentes de Manejo de Tráfico, Señalización y Desvíos, de las Labores para compra de Predios, Demoliciones y de Gestión Predial, de conformidad con lo previsto en este Contrato y sus Apéndices. Para tales efectos deberá realizar todas las acciones tendientes al cabal cumplimiento de este contrato y en particular tendrá a su cargo las siguientes obligaciones (...) d) Obtener la financiación necesaria y suficiente para el desarrollo del Proyecto”.

⁵⁵ El demandante refirió en su apelación: “Solo hasta marzo de 2016 se logró definir la entrega a Vías de Cali de los predios del cantón militar requerido para la ejecución del tramo sur de la carrera, necesario para poder cumplir con una de las megaobras y esa morosidad en la entrega sumado al incumplimiento de los pagos, condujo al Concesionario a no poder cumplir en forma oportuna sus obligaciones, por lo que se debe acceder a las pretensiones de la demanda”.

⁵⁶ Obsérvese que, desde la cláusula 5.2.3 del contrato, se especificó: “Dentro de los veinte (20) Días anteriores a la fecha prevista para el inicio de la Etapa de Construcción, el Municipio pondrá a disposición del Concesionario los lugares que tenga a su disposición y que se encuentren dentro de sus potestades legales y reglamentarias para la ejecución de las obras a que hace referencia el presente Contrato de Concesión, exceptuándose el Municipio de entregar al Concesionario los predios y demás bienes inmuebles necesarios para la ejecución del presente Contrato, como quiera (sic) que la adquisición del derecho de dominio de los predios y demás inmuebles requeridos para la ejecución de las obras, es una obligación que el Concesionario



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

completo desarrollo del objeto con base en esta circunstancia y, al respecto, como se indicó en precedencia, no obra prueba que indique de qué forma la supuesta tardanza de la contratante en los desembolsos pactados en el acuerdo de voluntades incidió *-si es que lo hizo-* en la mora e incumplimiento de las prestaciones *-esta vez, las asociadas a la adquisición de predios-*.

106. Por lo hasta aquí discurrido, la Sala encuentra que los requisitos normativos para la declaratoria de caducidad del contrato de concesión objeto del *sub examine*, materia de análisis en esta instancia, fueron satisfechos, en tanto: (i) se acreditó el incumplimiento del contratista; (ii) se probó su relación directa con el objeto pactado; (iii) se demostró la afectación grave a la ejecución del pacto, a tal punto que (iv) derivó en su paralización, en tanto a la expiración del plazo de ejecución el proyecto quedaría inconcluso. En consecuencia, con los cargos esgrimidos en los recursos de apelación de Vías de Cali, Axa y Mapfre, no se logró desvirtuar la conclusión a la que arribó el fallador de primera instancia, en punto de mantener la legalidad de los actos administrativos acusados, lo que permite dar respuesta negativa al segundo problema jurídico propuesto en el itinerario e impone confirmar tal determinación.

Decisión del cargo relativo a la vulneración del debido proceso

107. Tanto el contratista como las aseguradoras disputaron en la alzada que, para el Tribunal, las resoluciones acusadas hubieran sido proferidas con respeto del debido proceso, en tanto: (i) la negativa probatoria privó al contratista de medios de convicción idóneos para acreditar la excepción de contrato no cumplido y la ausencia del incumplimiento grave que derivó en la caducidad; y (ii) se dejó de convocar al prestamista del concesionario, como sujeto al que le asistía un interés jurídico directo. Con ello, alegaron que dicha conclusión del *a quo* desconoció la incidencia de esas irregularidades en el ejercicio del derecho de defensa.

108. El *a quo*, se rememora, concluyó que los actos acusados no vulneraron el debido proceso, dado que: (i) la negativa probatoria estuvo justificada, pues los medios de convicción solicitados por el contratista eran innecesarios *-en tanto este no entregó los diseños definitivos respecto de los que pretendía demostrar, con la prueba pericial, su ajuste a lo pactado-*, y carecían de interés para la entidad territorial *-en tanto era obligación del contratista financiar la ejecución del negocio, de manera que no interesaba la inspección a los libros de contabilidad que pretendía demostrar la falta de recursos del concesionario-*; y (ii) la convocatoria del prestamista solo era exigible cuando el incumplimiento reprochado versara sobre las obligaciones adquiridas con aquél *-causal independiente para declarar la caducidad, que suponía que el acreedor así lo informara a la entidad-*, escenario que no se presentó en el caso concreto.

adquiere con la firma del Contrato, para ser ejecutada de manera independiente y autónoma al Municipio, conforme a lo dispuesto en el Apéndice J, que forma parte integral del presente Contrato. La puesta a disposición que se hace mediante el presente Contrato se limita a la posibilidad del Concesionario de ejecutar las obras a que se refiere el presente Contrato de Concesión y en ningún caso implicará el uso o explotación de la infraestructura que resulte de las obras a que se refiere este Contrato". Asimismo, incluso en el otrosí nº1, que habilitó al distrito a disponer de los recursos asociados a la subcuenta predial para cubrir otras obligaciones del contrato, se estipuló: *"Las partes aclaran que el Concesionario continúa a su cargo con las Labores de Gestión Predial y Compra de Predios y que el alcance de la modificación contemplada en la cláusula anterior, se limita a concederle al Municipio en cualquier etapa del Contrato, la facultad del uso y libre disposición de los recursos de dicha subcuenta para el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del objeto del presente Contrato de Concesión".*



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

109. Respecto del primer argumento que soporta dicho cargo de nulidad, desde la demanda se adujo que *“el Municipio negó las pruebas solicitadas por el Concesionario, referidas a los peritajes técnicos y contables necesarios para probar la situación de los diseños entregados dentro del contrato y la situación del Concesionario; sin embargo, el Municipio negó tajantemente estas pruebas, sin aducir fundamento objetivo alguno para su rechazo, sólo se limitó a decir que no era conducente y de esta manera se privó al Concesionario de la posibilidad de contar con pruebas objetivas contundentes para probar su incumplimiento”*. En la apelación, a su vez, el contratista indicó que *“desde el punto de vista procesal, constituye una violación al debido proceso la negativa a decretar una prueba pertinente, conducente y útil, cuando con ella se pretende demostrar hechos determinantes para la defensa del administrado”*; y las aseguradoras, por su parte, sostuvieron que la decisión de la autoridad *“privó a la defensa de un medio probatorio idóneo para acreditar la excepción de contrato no cumplido”*.
110. Al consultar los elementos de juicio aportados al expediente, se observa que, efectivamente, en el curso de la audiencia que derivó en la expedición de los actos demandados, la entidad contratante negó el decreto de los referidos peritajes, al argumentar que, con ellos, lo que se perseguía era mostrar la situación económica del concesionario, y que, por la naturaleza el contrato, el contratista debía tener la capacidad económica para poder solventar la situación⁵⁷.
111. Con el fin de valorar esta determinación, rememórese que el derecho al debido proceso, de raigambre constitucional y aplicable a toda actuación judicial o administrativa, se compone de varias manifestaciones, entre ellas, que quien sea acusado tiene derecho a la defensa, a un debido proceso público, a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra⁵⁸. A su vez, como se reseñó previamente, la jurisprudencia de la Corporación ha precisado que, en el contexto de la caducidad del contrato estatal, tal manifestación *“no puede aparecer de súbito: la declaratoria de caducidad no puede ser repentina, por lo que, frente al incumplimiento advertido, la entidad debe efectuar requerimientos y agotar un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho de defensa del contratista”*⁵⁹.
112. Ese entendimiento viene de la mano de lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, aplicable al negocio *sub lite*, que sujeta -entre otras- la

⁵⁷ Folios 107 y 108 del cuaderno 2, índice 048 del aplicativo SAMAI, en primera instancia. En el acta de la diligencia del 6 de julio de 2016 se consignó: *“A continuación cederemos la palabra a la Doctor (sic) MARIA XIMENA para que explique por qué consideramos que las pruebas que no son (sic) conducentes ni pertinentes para el proceso. Se trata de un dictamen pericial y una expedición judicial al libro de contable (sic) con dictamen pericial, en ambos casos lo que el motivo (sic) es que busca la prueba es (sic) mostrar la situación económica del concesionario la verdad que por naturaleza el contrato es que todo concesionario debe tener la capacidad económica para poder adsorbentear (sic) la situación”*.

⁵⁸ Artículo 29 superior: *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”*.

⁵⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de noviembre de 2021, exp. 45121, CP. María Adriana Marín.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

declaratoria de incumplimientos y la imposición de sanciones a un procedimiento en cuyo marco el contratista *“podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad”*.

113. El contexto normativo y jurisprudencial anotado no lleva a concluir, como infieren el demandante y las aseguradoras, que el respeto del debido proceso en sede contractual presupone la obligación de decretar todas las pruebas que soliciten el contratista o el asegurador, como soporte de su defensa. Por el contrario, dicha garantía se agota en que se les brinde la posibilidad de allegar y pedir medios de convicción, presentar argumentos de oposición a los señalamientos que se le efectúen, contar con la asistencia de un apoderado, que se respeten las formas propias del trámite respectivo ante funcionario competente, que se adelante el procedimiento de forma pública y sin dilaciones injustificadas, que se le brinde la oportunidad de interponer los recursos que procedan contra las decisiones que se adopten y que se preserven las garantías del *non bis in idem*, del principio de legalidad y de la favorabilidad⁶⁰.

114. En cuanto hace al cuestionamiento concreto, el contratista contó con la posibilidad de solicitar y aportar elementos probatorios, y el pedimento concreto relativo a los dictámenes fue resuelto de forma motivada, mediante decisión que explicó su inconducencia e impertinencia *-conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011⁶¹-*. Frente a ello, la libelista objetó en su recurso que dichas pruebas no tenían esos defectos, al guardar relación directa con los hechos controvertidos, y porque habrían permitido refutar técnicamente el dicho del interventor. La Sala no comparte esta apreciación, toda vez que, a la luz de la argumentación enfilada por la concesionaria, lo que se habría demostrado con la pericia sería, en todo caso, una situación mayor o menor de incumplimiento, mas no una ejecución a cabalidad de las labores contratadas⁶², lo que ratifica su impertinencia respecto del dicho de la contratista. Esa conclusión *-sobre la impertinencia de las pruebas solicitadas-* se acentúa si se considera que: (i) la defensa de Vías de Cali, ante su contratante, enfiló hacia su situación financiera, producto (según su dicho) de embargos judiciales, que incidieron en el ritmo de ejecución y derivaron en el incumplimiento de su débito negocial; (ii) la solicitud de los medios de convicción referidos se orientó a demostrar la situación económica del concesionario y la incidencia que sobre ella tuvieron los eventuales retrasos en los pagos del municipio y los embargos judiciales; y (iii) en todo caso, la situación económica del contratista no lo hubiera excusado, por sí sola, de atender sus prestaciones negociales.

115. Aunado a ello, no puede asimilarse como una transgresión del debido proceso el que el municipio haya emitido una decisión adversa o en un sentido distinto al deseado por su destinatario *-en este caso, la negativa probatoria-*,

⁶⁰ Vid. Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de junio de 2025, exp. 55030, C.P. Adriana Polidura Castillo.

⁶¹ Literal d): *“el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes”*.

⁶² Minutos 23:10 a 25:24 del archivo “z0000006.MP3”, carpeta “Nueva carpeta”, subcarpeta “AUDIENCIA 6 DE JULIO”, índice 048 del aplicativo SAMAI, en primera instancia. El objeto de las pericias solicitadas se orientó a demostrar: (i) que los diseños entregados cumplieran los parámetros contractuales; y (ii) la situación financiera del contratista, sus causas, si hubo mora en el pago de la contratante, si la misma incidió en el estado económico de Vías de Cali y si la situación en la que se encontraba, producto de embargos judiciales, afectaba la ejecución de las prestaciones a su cargo.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

pues ello tampoco comporta una garantía inherente a la prerrogativa constitucional bajo estudio: lo que ampara el ordenamiento jurídico es la posibilidad de controvertir las determinaciones que se adopten, y no que las mismas sean proferidas en un sentido favorable al interesado.

116. De otro lado, respecto de la ausencia de citación al prestamista del concesionario en el procedimiento administrativo, debe precisarse lo siguiente:

117. El acuerdo de voluntades cuya declaratoria de caducidad se cuestiona en el caso concreto, fue celebrado por el entonces municipio de Santiago de Cali y la sociedad Vías de Cali S.A.S., exclusivamente, y sólo se consignaron obligaciones a cargo de aquellos sujetos negociales. De esa forma, la desatención de las prestaciones estipuladas en el pacto sólo incumbió a sus contrayentes, y sólo ellos estaban llamados a responder recíprocamente por los efectos, normativos o convencionales, derivados de su incumplimiento.

118. De manera concomitante, se encuentra que la cláusula 29.1 del acuerdo señaló que, “[e]n el caso que se presente cualquier incumplimiento del Concesionario que de conformidad con la ley y este Contrato pueda conducir a la declaratoria de caducidad del presente Contrato, los Prestamistas o la entidad por ellos designada podrán asumir la continuación de la ejecución del Contrato de conformidad con los documentos de crédito, para lo cual el Municipio les notificará la ocurrencia del incumplimiento”.

119. La citada cláusula evidencia que, según lo advertido por los recurrentes, el deber de notificación no versó sobre los casos de incumplimiento de obligaciones financieras entre el concesionario y el prestamista *-que, dicho sea de paso, hacen parte de un negocio jurídico diferente al aquí debatido y no es objeto de reclamación en el sub lite-*, lo cual fue regulado en la cláusula 29.2. Tampoco fue materia de debate si debía declararse la caducidad por la desatención de esas prestaciones, como lo interpretó el *a quo*, lo que evidencia la imprecisión en el razonamiento del fallo a este respecto. Sin embargo, la cláusula 29.1 únicamente beneficiaba a los prestamistas correspondientes, como interesados en que se les comunicase de la actuación *-y eventualmente a la entidad contratante, como dueña del proyecto-*, pacto que debe ser entendido a la luz del instituto de la estipulación a favor de terceros, conforme al artículo 1506 del Código Civil. Según esta norma, “[c]ualquiera puede estipular a favor de una tercera persona, aunque no tenga derecho para representarla; pero sólo esta (...) podrá demandar lo estipulado” (subrayado añadido). En ese sentido, para el caso, el Banco Colpatria *-prestamista en la ejecución del contrato, según el hecho cuarto de la demanda, aceptado por la demandada-* sería el único legitimado para reclamar la señalada irregularidad, lo que desvirtúa el reproche de las impugnantes a este respecto.

120. Dicho de otro modo, el sujeto sobre el cual, eventualmente, habría recaído la vulneración al debido proceso sería la señalada institución financiera prestamista, lo que excluye que ello hubiese afectado el derecho de defensa de la libelista o de las aseguradoras. Así, aunque la valoración del *a quo* en torno a este aspecto fue imprecisa, debe mantenerse la decisión de desestimar el cargo de nulidad fundado en esta circunstancia.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

121. En todo caso, la Sala precisa que aquella estipulación se enmarca en lo que se conoce como cláusulas de continuidad, enmienda y reformulación. Su finalidad no es habilitar a la administración a censurar el incumplimiento de obligaciones del prestamista, ni supone que la concurrencia, ausencia o insuficiencia de los recursos de este releve al contratista de satisfacer sus propias y autónomas obligaciones *-en el caso concreto, no se estipuló que el rol del prestamista fungiera como un condicionamiento para honrar las prestaciones del contrato de concesión-*. Por el contrario, la función de aquellos pactos es la de permitir que el prestamista tome el control y se comprometa a concluir las actividades pendientes, manteniendo vigentes las obligaciones, plazos y garantías del prestatario, evitando que el acuerdo sea considerado una novación y manteniendo el respaldo financiero sin interrupción legal. Por su semblanza, de ese tipo de cláusulas no se predica la obligación para la entidad contratante de convocar al prestamista al trámite de incumplimiento que adelanta frente al contratista, ni desplaza hacia este la legitimación que le asiste a aquél para invocar la eventual transgresión de su derecho al debido proceso.
122. Ahora, aun admitiendo, en gracia de discusión, que la interpretación realizada por la administración respecto de la cláusula 29.1 no fuera la más acertada, la prosperidad del cargo exigía demostrar que dicha circunstancia produjo una lesión directa de una situación jurídica propia de la concesionaria y no simplemente de los intereses contractuales del acreedor. La demandante, sin embargo, no explicó ni acreditó de qué manera la supuesta irregularidad alteró su posición jurídica, restringió el ejercicio de sus derechos contractuales o incidió causalmente en las decisiones administrativas demandadas. Por ello, la sola discrepancia interpretativa acerca del alcance de la estipulación no basta para comprometer la validez de los actos acusados.
123. Por lo discurrido, el tercer problema jurídico encuentra respuesta negativa: no se desvirtuó la conclusión del *a quo*, que excluyó la vulneración del debido proceso con la expedición de los instrumentos contractuales debatidos, lo cual, de contera, conduce a desestimar los cargos correspondientes esgrimidos en las apelaciones del demandante, de Axa y de Mapfre.

Decisión del cargo relativo a la agravación del riesgo

124. Mapfre y Axa sostuvieron en sus apelaciones que la sentencia de primera instancia *“incurrió, por tanto, en un error de derecho al incurrir (sic) en falta de aplicación del artículo 1060 del Código de Comercio, lo que constituye una de las modalidades de nulidad por violación de normas superiores previstas en el artículo 137 del CPACA”*. Soportaron su censura en el hecho de que *“durante la ejecución del contrato de concesión se introdujeron múltiples modificaciones sustanciales -entre ellas, variaciones en los plazos, en las fuentes de financiación, en las formas de pago, negociaciones sobre predios y cambios técnicos en las obras- que nunca fueron notificadas de manera oportuna a las aseguradoras Axa Colpatria Seguros S.A. y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., en franca violación del artículo 1060 del Código de Comercio”*; reproche que coincide con lo manifestado al pronunciarse sobre la demanda.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

125. Al contrastar el contenido del fallo de primera instancia con lo manifestado por Mapfre y Axa en su intervención procesal⁶³, se aprecia que, en efecto, el Tribunal omitió pronunciarse sobre dicho cuestionamiento, lo que impone para la Sala abordar su estudio.
126. Así, se tiene que el artículo 1060 del C.Co. dispone que “el asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo” y, en tal virtud, “deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que (...) signifiquen agravación del riesgo”. Indica también que “La falta de notificación oportuna produce la terminación del contrato”, disposición que debe leerse en armonía con lo previsto en el artículo 7 de la Ley 1150 de 2011 en relación con la garantía única de cumplimiento⁶⁴, en concordancia con lo reconocido por la jurisprudencia de esta Corporación, en cuanto a que dicha consecuencia no aplica a los contratos de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales⁶⁵. Esta circunstancia ha sido acogida por la Sala en múltiples oportunidades para negar la procedencia de la citada norma del Código de Comercio a casos como el presente⁶⁶, lo que permite desestimar el cargo de nulidad enfilado por las aseguradoras sobre este supuesto.
127. Incluso si, en gracia de discusión, se analizara el motivo de reproche enfilado por Axa y Mapfre en su intervención, esta Sección ha sostenido que, para que una agravación del riesgo configure el supuesto fáctico de aplicación del artículo 1060 del Código de Comercio, este debe ser jurídicamente relevante⁶⁷, y “que los nuevos hechos imprevistos, surgidos con posterioridad a la celebración del contrato de seguro, sean de tal entidad, grosor, envergadura o ‘magnitud’, que aumenten la posibilidad de su realización fáctica, no en forma retórica, o nominal, sino efectiva y, de suyo, real”⁶⁸. Bajo tales premisas, en el presente caso, Axa y Mapfre invocaron una serie de variaciones que sufrió el contrato, pero no argumentaron con suficiencia cuál fue el impacto que éstas habrían tenido⁶⁹ en la probabilidad de que el incumplimiento se consumara, lo que impide tener por configurado el supuesto de hecho de la norma en comento.
128. Por lo anterior, la Sala responde al cuarto y quinto problema jurídico formulado, indicando que, si bien el a quo omitió pronunciarse sobre la alegada ausencia de notificación sobre la afirmada agravación del riesgo, la norma invocada por las compañías recurrentes no es aplicable al caso, y, en gracia de

⁶³ Se precisa que la providencia que el a quo dispuso la vinculación de las compañías aseguradoras por considerar que les asistía interés en las resultas del proceso, como garantes del negocio jurídico en cuyo marco se expidieron los actos acusados. Así, en tanto no medió llamamiento en garantía, debe entenderse que la condición que detentan ambas personas jurídicas es la de litisconsortes, en este caso, del extremo activo.

⁶⁴ “Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. (...) Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral”.

⁶⁵ Ver, entre otras, sentencia del 30 de enero de 2026 proferida por esta Subsección (exp. 69.090, C.P. José Roberto Sáchica Méndez).

⁶⁶ Ver *ibidem* e, igualmente, fallos del 27 de septiembre de 2024 (exp. 70.576, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez) y del 13 de marzo de 2026 (exp. 70.848, C.P. José Roberto Sáchica Méndez).

⁶⁷ Sentencia 69.090 *ibid*.

⁶⁸ Subsección C, sentencia del 23 de agosto de 2024 (exp. 61.434, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas). Cita del original: “JARAMILLO JARAMILLO, Carlos Ignacio. “La Modificación del Estado del Riesgo en el Contrato de Seguro su ‘Agravación’ y su ‘Disminución’. Tendencias, e Incidencia del ‘Criterio de la Razonabilidad’”, en *Revista Ibero- Latinoamericana de Seguros*, vol 31 (56), pp. 73-108, Bogotá, 2022”.

⁶⁹ En su intervención, trajeron a colación el acta de mutuo acuerdo del 5 de octubre de 2016 y las exigencias que el Batallón Pichincha habría impuesto en la negociación del terreno adjunto a esa guarnición. En la apelación, invocaron las “Nuevas fuentes de financiación y prórrogas de plazos”, lo que se separa de su escrito inicial e impide tenerlas en cuenta en esta instancia.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

discusión, no se determinó la forma en que las circunstancias por ellas alegadas hubiesen incrementado el estado del riesgo *-lo que impide tener por terminado el contrato de seguro-*.

129. Al haber sido resueltos de forma negativa los cargos de los recursos de apelación formulados por el contratista y Mapfre, y consolidado como se encuentra el entendimiento de que los instrumentos administrativos objeto de debate preservan su presunción de legalidad, la Sala descenderá sobre las cuestiones restantes, propuestas por la entidad territorial demandada en su alzada, relacionadas con las pretensiones subsidiarias acogidas en primera instancia, conforme fue definido en el itinerario de esta providencia.

Decisión de los cargos relativos a la vulneración del principio de congruencia y la proporcionalidad de la cláusula penal

130. El distrito sostuvo en su impugnación que el Tribunal, al acceder a las pretensiones subsidiarias, transgredió el principio de congruencia, pues se apartó de lo expresamente solicitado por el extremo activo.

131. Conforme se relacionó en el acápite de antecedentes, el contenido expreso del *petitum* subsidiario, esgrimido por el concesionario, fue (1) que se declarara que la concesionaria cumplió con el 95% del objeto y (2) en caso de no anular las resoluciones acusadas, que se “*proporcionara*” la cláusula penal al porcentaje de atención de dichas prestaciones. Por su parte, la sentencia de primera instancia, tras desestimar la ilegalidad de los actos acusados por falsa motivación y por violación al debido proceso, al analizar la proporcionalidad de la cláusula penal, razonó *-en síntesis-* que, no resultaba jurídicamente justificado imponer la totalidad de la pena cuando la obligación principal fue cumplida de manera parcial, de forma que, en aplicación del art. 187 del CPACA, “*en aras de restablecer el derecho particular*”, modificaría el acto primigenio enjuiciado, para reducir el valor de la penalidad que se hizo efectivo.

132. Bajo esa línea, el resolutivo de dicha providencia dispuso sobre el particular “*acceder a la pretensión subsidiaria*”, para declarar la nulidad parcial de la Resolución 4151.0.21.0137 de 2017, y modificarla en el sentido de establecer un valor menor para la cláusula penal estipulada (\$2.041'639.806). Así, el contraste entre lo pretendido subsidiariamente en la demanda, lo considerado en la sentencia impugnada y lo consignado en su resolutivo, refleja una disonancia entre lo pedido y lo fallado, lo cual rompe el mandato normativo de congruencia, condensado en el artículo 281 del CGP, por cuya virtud “[*la sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda*]”.

133. Este axioma, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación, implica que “*al juez de la causa solo le resulta permitido emitir pronunciamiento con base en lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias por fuera (extra) o por más (ultra) de lo pedido (petita)*”⁷⁰.

⁷⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 26 de octubre de 2017, exp. 2458-15, C.P. César Palomino Cortés.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

134. En ese sentido, como lo señaló la entidad territorial en su recurso, en las pretensiones subsidiarias no se solicitó declarar la nulidad parcial de los actos acusados y, de hecho, los pedimentos de ese acápite se formularon, expresamente, bajo el supuesto de que se negara la anulación de dichas resoluciones como solicitud principal, como en efecto ocurrió al desestimarse los cargos por falsa motivación y por violación al debido proceso. Teniendo en cuenta que al juez contencioso-administrativo le está vedado ejercer un control oficioso de validez de las manifestaciones de voluntad estatales, desligado de los motivos concretos de censura de la parte interesada, debe concluirse que la determinación adoptada por el Tribunal en tal sentido contrarió el mandato de la congruencia previamente analizado, lo que impone declarar próspero este cargo. Si bien el *a quo* invocó, para su decisión, lo establecido en el art. 187 del CPACA, relativo a la posibilidad de estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas a fin de restablecer el derecho conculcado, ello supone que primero se haya expulsado del ordenamiento jurídico el acto originador de la vulneración, lo cual, según se vio, fue negado como pretensión principal y no fue pedido en el acápite subsidiario.
135. Por consiguiente, este cargo de la apelación encuentra prosperidad, en tanto no resultaba jurídicamente procedente la anulación parcial de los instrumentos contractuales demandados, porque ello no fue solicitado por el extremo censor en su *petitum subsidiario*. En ese sentido, el sexto interrogante formulado se debe responder de forma afirmativa, toda vez que la corporación judicial de primera instancia sí transgredió el principio de congruencia al acoger las pretensiones subsidiarias de la demanda y declarar la nulidad parcial de los actos acusados pese a que ello no fue solicitado.
136. Ahora bien, en punto de la proporcionalidad de la cláusula penal, tanto el demandante como el demandado cuestionaron la determinación del *a quo* de modificar su monto: el distrito, para solicitar que se revoque esa determinación; y el contratista, para requerir que se mantenga pero que se ajuste al porcentaje de ejecución que afirma acreditado.
137. Por un lado, la entidad territorial expuso que: (i) la modificación de la cláusula penal es un ejercicio restringido a las partes del contrato en el cruce final de cuentas, y la interpretación que efectuó el *a quo* no consultó lo estipulado por aquellas, ni la totalidad de los perjuicios causados al distrito; (ii) los elementos probatorios recaudados en la actuación acreditaron con suficiencia el incumplimiento grave del contratista, lo que imponía desestimar, también, las pretensiones subsidiarias; (iii) el porcentaje de ejecución concluido por la interventoría (81%) solo incluyó lo relacionado con la obra civil y no los demás componentes (conservación y transferencia); y (iv) el Tribunal aplicó indebidamente el criterio de equidad para interpretar el clausulado del acuerdo de voluntades respecto de la liquidación de la cláusula penal, desconociendo el principio de autonomía de la voluntad y las reglas que al respecto definieron los contrayentes. Por otro, la demandante sostuvo que el incremento de la proporción debe darse (i) conforme al 95% reconocido en el otrosí no. 6, o, en subsidio, (ii) según el 92% de avance consignado en el informe de supervisión del 7 noviembre de 2017.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

138. Con el objeto de valorar lo anterior de cara al caso, rememórese que, sobre el particular, esta Sección ha efectuado algunas precisiones en torno de la cláusula penal, señalando que se trata del cálculo anticipado de los perjuicios que para la entidad se derivan del incumplimiento del contratista⁷¹. Ha reconocido también que el legislador previó que, *“cuando se ha pactado la cláusula penal, la entidad no está obligada a acreditar el monto de los perjuicios sufridos y podrá cobrar el monto total de la cláusula penal, pero si considera que los perjuicios fueron superiores al mismo, deberá demandar ante el juez del contrato para acreditarlo dentro del respectivo proceso”*⁷².
139. A nivel normativo, ese entendimiento se encuentra plasmado, para efectos del caso concreto, en el artículo 128 del Decreto 1510 de 2013 -*compilado en el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.3.1.19-*, por cuya virtud “[l]a Entidad Estatal debe hacer efectivas las garantías previstas en este capítulo así: 1. Por medio del acto administrativo en el cual la Entidad Estatal declare la caducidad del contrato y ordene el pago al contratista y al garante, **bien sea de la cláusula penal o de los perjuicios que ha cuantificado** (...)” (énfasis añadido).
140. Ahora bien, a pesar de que la cláusula penal comporta una tasación anticipada de perjuicios, es posible que el monto estipulado no cubra la totalidad de los irrogados por el incumplimiento, o que aquella afectación haya sido de una magnitud inferior al valor fijado en dicha penalidad. En ambos casos, la jurisprudencia de la Sección ha señalado que *“las partes deben solicitar al juez que determine el valor definitivo que una parte le debe pagar a la otra. (...) Considerando que la cláusula penal pecuniaria es una tasación anticipada de perjuicios, y que la entidad está exenta –para imponerla y cobrarla– de demostrar los daños sufridos a raíz del incumplimiento del contratista; se debe tener en cuenta que el juez tiene la competencia, previo juicio de proporcionalidad, para fijar su reducción, pues los postulados de dicho principio así como el de equidad –este último como criterio auxiliar de la actividad judicial–, así se lo exigen”*⁷³.
141. En providencia del 28 de noviembre de 2019, la Corporación⁷⁴ reiteró⁷⁵ que, al declarar la caducidad del contrato, la administración tiene competencia para ordenar la efectividad de la cláusula penal pecuniaria en contra del contratista incumplido, pero que, si los perjuicios causados fueron inferiores al valor establecido en dicha cláusula, *“resultaría lógico que el afectado con la decisión de la administración pidiera en vía gubernativa y luego en ejercicio de la acción contractual ante el juez natural la modificación del acto para que este ajustara la liquidación de los perjuicios anticipados al porcentaje real de incumplimiento”*. Esta Corporación también ha reconocido que la señalada reducción proporcional es viable incluso cuando las partes no la pactaron así en la cláusula penal, en aplicación del principio proporcionalidad y del criterio de la equidad⁷⁶, lo que

⁷¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de noviembre de 2019, exp. 36600, C.P. María Adriana Marín.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 septiembre de 1999, exp. 10264, C.P. Ricardo Hoyos Duque. Ver, también, sentencia del 13 de noviembre de 2008, exp. 17009.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 28 de noviembre de 2019, exp. 36600, C.P. María Adriana Marín.

⁷⁵ Recogiendo lo considerado por la Sección Tercera en auto del 4 de noviembre de 2004, exp. 24275.

⁷⁶ Sentencia del 24 de abril de 2024, exp. 67.522, C.P. Nicolás Yepes Corrales.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

desestima el argumento del municipio apelante en ese sentido, al sostener que el canon 41 del contrato no previó esa posibilidad.

142. En el caso concreto, las partes estipularon como cláusula penal pecuniaria, el pago del 6% del valor estimado del contrato si la caducidad llegara a ser declarada *“dentro del período comprendido entre la fecha de suscripción del Acta de iniciación de La Etapa de Construcción y la fecha de suscripción del Acta de Finalización de la Etapa de Construcción”*, como en efecto ocurrió⁷⁷. Por su parte, el acto por el que se tomó dicha determinación tasó esa penalidad, aplicando el referido porcentaje sobre el valor estimado del contrato (que, con sus modificatorios, determinó en \$179.091'211.098), y aplicando el factor de actualización pactado (el Índice de Costos de la Construcción Pesada -ICCP- vigente al momento de declaratoria de caducidad) obtuvo un total de \$13.181'894.203,23⁷⁸.

143. Como se recuerda, la parte demandada disputó en esta instancia la procedencia de su reducción con base en el porcentaje acreditado de ejecución del contrato. Según lo reseñado, dicho argumento no tiene vocación de salir avante, toda vez que, según lo reconocido por la jurisprudencia, dicho ejercicio sí es pasible de ser efectuado en sede judicial. Sin embargo, también alegó que no es cierto que el contratista hubiese acreditado el cumplimiento parcial de la obligación, toda vez que el negocio no se limitaba a la etapa de construcción, cuyo avance fue el que reconoció en un 81%, sino que también incluía otros hitos (diseños, gestión social, predial y ambiental, conservación y transferencia), lo que, a su juicio, convierte en un “contrasentido” aplicar la reducción en el señalado porcentaje (enfaticando que el negocio suscrito era de concesión y no de obra). La Sala acogerá este cargo de la apelación, al amparo de las precisiones jurisprudenciales traídas a colación, que exigen a quien impugna judicialmente el monto de la cláusula penal aplicada, acreditar en el proceso que los perjuicios irrogados fueron superiores o inferiores a ella, según se trate, pues en el caso concreto ese ejercicio demostrativo no fue desplegado por quien soportaba la carga de la prueba: el concesionario⁷⁹. Esa inactividad probatoria impide la aplicación de un criterio de equidad para la regulación del monto de la penalidad, pues para ello se requeriría que se acreditara un porcentaje de ejecución diferente al concluido por la administración, y no puede esta Colegiatura, a partir de inferencias, sustituir la realidad de lo ocurrido contractual y procesalmente.

144. Para el efecto, se retoma lo razonado en acápite anterior, para puntualizar que Vías de Cali refirió en su recurso que el porcentaje de ejecución era superior al concluido por la administración cuando declaró la caducidad del contrato, y con el cual coincidió el *a quo* (81%), indicando, en unos casos, que fue del 95% *-conforme al otrosí nº 6-*, y en otros, que ascendió al 92% *-conforme al informe de supervisión del 7 de noviembre de 2017-*. En cuanto atañe al modificatorio en comento, suscrito el 12 de noviembre de 2014, la cláusula novena *-a la que el*

⁷⁷ Folio 210 del cuaderno principal, índice 048 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

⁷⁸ Folios 619 del cuaderno principal, índice 48 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.

⁷⁹ Conforme lo prescribe el artículo 167 del CGP, *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

concesionario atribuye la prueba de que el avance del objeto contractual era del 95%- es del siguiente tenor⁸⁰:

“NOVENA: ENTREGA SUSTANCIAL. La fecha de entrega sustancial de las obras componentes individualizadas, se dará en la fecha de la firma del presente Otro Sí y se procederá con el acta de verificación de las mismas en los términos de la cláusula 24 numerales 24.1 y 24.2, las partes acuerdan que se encuentran en un 95% del total del área de ejecución de las obras componentes individualizadas en la cláusula primera del presente Otrosí”.

145. De su lectura, y tal como se indicó *supra*, la Sala no puede extraer, con la contundencia que reclama el contratista, que dicha estipulación dé plena e inequívoca cuenta del avance de ejecución de la totalidad de las prestaciones que componían al acuerdo debatido, pues, como se determinó líneas atrás, su objeto abarcaba componentes adicionales al de construcción de obras (*“Financiación, ajustes y/o realización completa y suficiente de los Diseños que se requieran, Gestión Social, Predial y Ambiental, (...) Conservación y Transferencia de Obras de Infraestructura, Espacio Público y Recuperación de la Malla Vial Arterial y local”*). Así mismo, el documento en cita no aporta elementos adicionales que permitan interpretar que, en efecto, para esas calendas, solo restase por ejecutar un 5% de la totalidad de las obligaciones pactadas *-no solo las asociadas al componente de obra, se insiste-*.

146. Igualmente, el informe de supervisión del 30 de octubre de 2017 que, según lo afirmado por el concesionario, da cuenta de un avance de ejecución superior al concluido por la administración en el trámite sancionatorio contractual (esta vez, del 92%), limitó tal porcentaje al componente de obra, dejando por fuera las demás prestaciones. En cuanto al porcentaje del 81% que se señaló en la motivación de la resolución acusada, la Sala no encuentra respaldo documental de esta afirmación, pues en el acto solo se indicó que *“el día de hoy la interventoría reiteró que el porcentaje de avance de obra en términos globales, teniendo en cuenta todas las obras contratadas, corresponde al 81%, desvirtuándose técnicamente la tesis que sostiene que las obras construidas corresponden a un porcentaje igual o superior al 90%”*. Ligado a ello, según lo alegado por la autoridad en su recurso, ello solo correspondería al avance de las obras contratadas, sin que se tenga certeza acerca de la ejecución del resto de las etapas que comprendían el objeto contractual.

147. En consecuencia, no se acreditó en el proceso que el porcentaje de ejecución comercial hubiese sido superior al consignado en el acto administrativo que declaró la caducidad del contrato, de manera que la Sala encuentra que: (i) no hay mérito para acceder en esta instancia a la reducción del monto de la cláusula penal pactada, como fue reclamado por el concesionario; y (ii) le asistió razón a la entidad territorial en su reproche al fallo impugnado, pues el Tribunal no podía modificar la tasación anticipada de perjuicios aplicada por la contratante a falta de prueba en torno al porcentaje de ejecución del objeto contractual *-no solo de las obras-*.

148. En ese orden de ideas, el séptimo problema jurídico formulado debe responderse de forma negativa, pues no fue ajustada a derecho la aplicación de

⁸⁰ Folio 155 del cuaderno 1B-Parte 2, índice 048 del aplicativo SAMAI, en primera instancia.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

la proporcionalidad para reducir el monto de la cláusula penal, al no haberse demostrado del porcentaje de cumplimiento del objeto. Así, el cargo de apelación de la entidad contratante, estudiado en este acápite, resulta próspero *-no así el del contratista-*, lo que impone revocar los ordinales segundo y tercero del fallo de primer grado y, en su lugar, negar las pretensiones subsidiarias de la demanda.

Remisión de la presente sentencia al proceso judicial promovido por las compañías aseguradoras

149. Como se precisó en el acápite de antecedentes, la entidad territorial informó, en su apelación, que la liquidación del acuerdo de voluntades que aquí se debate “*se ventila dentro del proceso con radicado No. 76001233300020230072200, producto de la anulación del laudo arbitral y que, debió ser acumulado y conocido en este mismo proceso*”. Aunque ese punto de derecho no guarda relación *-ni incidencia-* en la presente controversia, al realizar la consulta sobre esa actuación en el aplicativo SAMAI, se advirtió que en esta Corporación cursa otro proceso, radicado bajo el número 76001233300620180021701 (73705), promovido por AXA Colpatria Seguros S.A. y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. en contra del distrito de Santiago de Cali (con la vinculación de Vías de Cali S.A.S.), en el que se persigue la nulidad de los mismos actos administrativos que aquí se cuestionan.

150. Por consiguiente, en la medida que el objeto del presente litigio guarda relación con lo debatido en aquél, se dispondrá que, por Secretaría de la Sección, se remita copia de la presente decisión, una vez ejecutoriada, al proceso con radicado 76001233300620180021701 (73705), que cursa en la Subsección B de esta Corporación.

Conclusiones

151. La Subsección revocará los ordinales segundo y tercero del fallo impugnado para, en su lugar, negar las pretensiones subsidiarias de la demanda, y lo confirmará en lo demás, por las razones que a continuación se recapitulan:

152. Son inadmisibles las modificaciones a la *causa petendi* mediante el recurso de apelación, en virtud del derecho fundamental al debido proceso y el principio de congruencia, de manera que los aspectos novedosos, contenidos en la alzada del demandante, no pueden ser abordados en esta instancia. La anterior pauta permitió excluir determinados aspectos de la alzada que no fueron invocados en la oportunidad correspondiente.

153. La demanda se limitó a afirmar de forma genérica la violación de normas presupuestales con el otrosí n° 1, sin especificar cuáles disposiciones fueron transgredidas, cómo o por qué lo fueron, ni qué causal de nulidad se configuró con su suscripción, lo que impide efectuar un control de legalidad del instrumento contractual. Del otro, al margen de esa omisión argumentativa, la Sala no encuentra acreditado que en la celebración del acuerdo modificadorio cuestionado en el *sub lite* se hubiese presentado vicio alguno que permita



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

invalidarlo de forma oficiosa, lo que impone confirmar la denegatoria de esa pretensión.

154. No es objeto de controversia en esta instancia que la separación del débito negocial se produjo por el contratista, pues tanto este como las aseguradoras no refutaron que se hubieran presentado los incumplimientos señalados por la interventoría. Por el contrario, su defensa se afincó en que el porcentaje de ejecución había sido superior al reconocido por la autoridad, y que ello se erigía como razón suficiente para descartar la gravedad del incumplimiento. Sin embargo, los elementos probatorios no acreditaron lo anterior. Adicionalmente, las diferencias entre lo indicado en las pruebas invocadas por la actora y lo concluido por la contratante en el procedimiento de caducidad, tampoco enervan que, a 2 días de culminar el plazo, el 100% del objeto no había sido satisfecho, por lo que, al expirar el período de ejecución, el proyecto quedaría inconcluso, y de allí deviene la gravedad del incumplimiento, que justificaba la adopción de la medida contractual en disputa.
155. No se allegó prueba idónea que acredite de qué forma la supuesta tardanza que el concesionario reprocha a su contraparte en los desembolsos pactados incidió -si es que lo hizo- en su propia mora e incumplimiento definitivo, máxime si se tiene en cuenta que, conforme al clausulado del negocio, correspondía al contratista la obligación de financiar, a su cuenta, la ejecución del proyecto. Similar consideración amerita lo relacionado con el supuesto incumplimiento de la entidad a sus obligaciones en materia de gestión predial y su alegada incidencia en la insatisfacción prestacional del concesionario, puntualmente frente a la negociación del terreno del “cantón militar Pichincha”. Al efecto, no se aportaron elementos suasorios que indiquen que la totalidad de las obras pendientes de ejecución, resaltadas en el acto de caducidad -*vía La Paz, la calle 16, la carrera 80 y la autopista sur*-, estuvieran en el área de influencia de dicho inmueble, cuya puesta a disposición del contratista se afirma tardía. En todo caso, conforme al clausulado del contrato, la gestión predial comportaba una acción del resorte exclusivo del concesionario.
156. Así, la Sala encuentra que, contrario a lo alegado por la libelista, los requisitos normativos para la declaratoria de caducidad del contrato de concesión objeto del *sub examine*, materia de análisis en esta instancia, fueron satisfechos, lo que impone confirmar la denegatoria del cargo de nulidad por falsa motivación.
157. El contratista contó con la posibilidad de pedir y aportar elementos probatorios en el procedimiento administrativo, y su solicitud pericial fue resuelta de forma motivada, mediante decisión que explicó su inconducencia e impertinencia. No puede asimilarse como una transgresión del debido proceso el que la contratante haya emitido una decisión adversa al destinatario, pues ello tampoco comporta una garantía inherente a la prerrogativa constitucional bajo estudio: lo que ampara el ordenamiento jurídico es la posibilidad de controvertir las determinaciones que se adopten, y no que las mismas sean proferidas en un sentido favorable al interesado. Adicionalmente, el prestamista era el único legitimado para alegar su falta de vinculación al trámite.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

158. Si bien el *a quo* omitió pronunciarse sobre la alegada ausencia de notificación sobre la afirmada agravación del riesgo, esto no constituye un vicio de nulidad de los actos administrativos que declaran el incumplimiento del contrato principal.
159. No resultaba jurídicamente procedente la anulación parcial de los instrumentos contractuales demandados, porque ello no fue solicitado por el extremo censor en su *petitum* subsidiario.
160. Al amparo del principio de proporcionalidad y de lo definido por la jurisprudencia, que exigen a quien impugna judicialmente el monto de la cláusula penal aplicada, acreditar en el proceso que los perjuicios irrogados fueron superiores o inferiores a ella, según se trate, se concluye que, en el caso concreto ese ejercicio demostrativo no fue desplegado por quien soportaba la carga de la prueba, esto es, el concesionario, puesto que no acreditó que el porcentaje de ejecución comercial hubiese sido superior al consignado en el acto que declaró la caducidad del contrato, de manera que: (i) no hay mérito para acceder en esta instancia a la reducción del monto de la cláusula penal pactada; y (ii) le asistió razón a la entidad territorial en su reproche al fallo impugnado, pues el Tribunal no podía modificar la tasación anticipada de perjuicios aplicada por la contratante, a falta de prueba del porcentaje de ejecución del negocio. Lo anterior impone revocar la decisión que accedió al pedimento subsidiario en ese sentido y, en su lugar, negarlo.

La condena en costas

161. De conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA⁸¹, y según lo establecido en el artículo 365 del CGP, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le imponen⁸².
162. Así, la Subsección condenará en costas de segunda instancia al demandante, a Axa y a Mapfre, pues, según lo dispuesto en el artículo 365, numerales 3 y 8 del CGP, los argumentos de sus recursos resultaron improductivos, al tiempo que los de la entidad territorial salieron adelante. Las costas de segunda instancia serán liquidadas por el Tribunal de origen, según lo previsto en el artículo 366 del CGP.
163. Respecto de las agencias en derecho, la parte demandada ejerció su defensa a través de la designación de apoderado judicial, quien intervino en esta

⁸¹ Cuya modificación, introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, resulta aplicable al caso concreto, atendiendo la fecha de interposición del recurso de apelación (26 de abril de 2024). "Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal".

⁸² En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.



Radicación: 76001-23-33-007-2017-01644-01 (74212)
Demandante: Vías de Cali S.A.S. en liquidación
Demandado: Distrito de Santiago de Cali
Referencia: Controversias contractuales

instancia⁸³, situación suficiente para entenderlas causadas. Así, por ese concepto, en los términos del Acuerdo PSAA16-10554 de 2016⁸⁴, se fijará la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta sentencia, dividido en partes iguales entre Vías de Cali S.A.S., AXA Colpatria Seguros S.A. y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., en favor del distrito de Santiago de Cali.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR los ordinales segundo y tercero de la parte resolutive de la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2025 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y, en consecuencia, **NEGAR** las pretensiones subsidiarias de la demanda, conforme a las consideraciones de la presente providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR, en lo demás, el fallo apelado.

TERCERO: CONDENAR en costas de segunda instancia a las sociedades Vías de Cali S.A.S. en liquidación, AXA Colpatria Seguros S.A. y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. y **FIJAR** las agencias en derecho en suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de esta providencia, dividido en partes iguales a cargo de aquellos sujetos, y en favor de la entidad accionada. Las costas se liquidarán por el Tribunal *a quo*.

CUARTO: REMITIR, por Secretaría, copia de la presente providencia en firme con destino al proceso con radicado 76001233300620180021701 (73705), que cursa en la Subsección B de esta Corporación.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Con aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Con salvamento de voto

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



VF

⁸³ A través de escrito en el que se pronunció sobre el recurso de apelación de su contraparte (índice n° 013 del aplicativo SAMAI, en segunda instancia).

⁸⁴ "Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:

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