

**MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS
CONTRACTUALES – Incumplimiento del contrato – Desequilibrio financiero del contrato – Diferencias**

[...] la Sala considera relevante precisar, como ha hecho en otras oportunidades, que el incumplimiento y el desequilibrio económico del contrato son dos instituciones jurídicas distintas. Por un lado, el incumplimiento consiste en una desatención de las obligaciones del contrato imputable a la parte obligada; por otro lado, el desequilibrio se genera cuando se altera la equivalencia entre derechos y obligaciones que surgieron al momento de proponer o contratar.

**INEXISTENCIA DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO DEL CONTRATO
ESTATAL – Plazo del contrato estatal – Excesiva onerosidad
sobreviniente del contrato – Sobrecostos en contrato estatal – Mayor
valor de los costos – Desequilibrio financiero del contrato – Falta de
acreditación de los sobrecostos en contrato estatal**

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

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

En el presente caso, el Consorcio no demostró que el Departamento tuviera la obligación de resarcir los gastos derivados de la mayor duración del contrato y, junto a ello, el contrato ni sus distintos actos modificatorios previeron tal obligación. Asimismo, como lo afirmó el Tribunal, el Consorcio no demostró que el fenómeno inflacionario generase una variación sustancial al contrato, que conllevara a una afectación real de los costos previstos para su ejecución del contrato, de conformidad con lo establecido en el artículo 167 de CGP. En consecuencia, la Sala concluye que el argumento del Consorcio no cambia la decisión del juez de instancia por las razones expuestas. Dicho esto, la Sala confirmará en su integridad la Sentencia de primera instancia.



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 24 de agosto de 2026

Radicación: 52001-23-33-000-2023-00062-01 (73.596)
Demandante: Consorcio Estudios de Residuos Sólidos de Nariño (conformado por Zoluciona LTDA y Fanny Peña Javela)
Demandado: Departamento de Nariño
Referencia: Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – diferencia entre la responsabilidad por incumplimiento del contrato y desequilibrio financiero del contrato estatal - causas del incumplimiento – falta de prueba – fines del recurso de apelación y competencia del superior – alcance del recurso de apelación.

Síntesis del caso: la parte demandante solicitó que se declare el incumplimiento del Departamento de Nariño del contrato de consultoría 833 de 2019 y, como consecuencia, se condene a indemnizar los perjuicios causados.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Estudios de Residuos Sólidos de Nariño en contra de la Sentencia proferida el 25 de julio de 2025 por el Tribunal Administrativo de Nariño¹, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

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

1. ANTECEDENTES

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

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 27 de febrero de 2023, el Consorcio Estudios de Residuos Sólidos de Nariño² (en adelante el Consorcio) presentó una **demand**³, en ejercicio del medio de control de **controversias contractuales**, en contra del Departamento de Nariño (en adelante el Departamento), en la que solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

“PRIMERA.- DECLARAR responsable al DEPARTAMENTO DE NARIÑO por el incumplimiento del Contrato de Consultoría No. 833 de 2019 con el objeto de Realizar la ‘Consultoría estudio de Factibilidad para la Regionalización del manejo adecuado de los Residuos Sólidos en la sub-regiones Centro, Occidente, R[í]o Mayo y Sabana del Municipio de Nariño’, conforme al pliego de condiciones, a la descripción técnica que se especifica en los estudios

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

² Conformado por Zoluciona LTDA y Fanny Peña Javela.

³ Índice 1 en SAMAI del Tribunal.

Radicación:	52001-23-33-000-2023-00062-01 (73.596)
Demandante:	Consortio Estudios de Residuos Sólidos de Nariño
Demandado:	Departamento de Nariño
Referencia:	Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)
Decisión:	Confirmar la sentencia recurrida

previos y a las condiciones técnicas establecidas para la CONSULTORÍA y los demás documentos que formen el proceso de selección.

SEGUNDA.- CONDENAR al DEPARTAMENTO DE NARIÑO a pagar al CONSORCIO ESTUDIOS DE RESIDUOS SÓLIDOS DE NARIÑO con Nit. 901.255.390-0, la suma de MIL CUARENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y UN PESOS M/CTE (\$1.048.394.981) por concepto de indemnización de perjuicios causados por el incumplimiento del Contrato de Consultoría No. 833 de 2019, discriminados de la siguiente forma:

1. SALDO CONTRATO DE LIQUIDACIÓN DEL 20% M[Á]S INTERESES: TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE (\$384.558.918).
2. GASTOS MENSUALES DE AMPLIACIÓN DE PÓLIZAS M[Á]S INTERESES: TRES MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL OCHOCIENTOS VEINTICUATRO PESOS M/CTE (\$3.630.824).
3. GASTOS MENSUALES BANCARIOS Y FINANCIEROS M[Á]S INTERESES: CUATRO MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$4.235.962).
4. PERDIDA DEL VALOR DEL CONTRATO M[Á]S INTERESES: TRESCIENTOS SIETE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SETENTA Y TRES M/CTE (\$307.974.573).
5. ADMINISTRACION, UTILIDAD, DAÑOS Y PERJUICIOS Y DE ACREDITACION DE LA EXPERIENCIA 30% VL ACTUAL TRESCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS CUATRO PESOS M/CTE (\$347.994.704)".

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

3. 1) El 19 de febrero de 2019, el Departamento y el Consorcio suscribieron el contrato de consultoría 833 de 2013, cuyo objeto era realizar los (se transcribe): "ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD PARA LA REGIONALIZACIÓN DEL MANEJO ADECUADO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN LAS SUBREGIONES CENTRO, OCCIDENTE, RÍO MAYO Y SABANA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO". Se pactaron un plazo inicial de 6 meses, que se contarían a partir de la suscripción del acta de inicio (lo cual tuvo lugar el 8 de abril de 2019), y un valor inicial de \$999.838.000.

4. 2) El 6 de agosto de 2019, las partes suscribieron el acta de suspensión 1 en la que se acordó que el contrato se suspendería desde ese día, pues los municipios del Departamento, las autoridades ambientales y los operadores del servicio de aseo no suministraron la información necesaria para elaborar las fases I y II del contrato. El 22 de octubre de 2019, se suscribió el acta de reinicio 1, en la cual se fijó el 23 de diciembre de 2019 como nueva fecha de terminación del contrato.

5. 3) El 18 de septiembre de 2019, el Consorcio le manifestó al Departamento que incumplió con sus obligaciones por las demoras en la

Radicación:	52001-23-33-000-2023-00062-01 (73.596)
Demandante:	Consortio Estudios de Residuos Sólidos de Nariño
Demandado:	Departamento de Nariño
Referencia:	Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)
Decisión:	Confirmar la sentencia recurrida

revisión de productos por parte del supervisor, y la exigencia de aspectos no contemplados en el pliego de condiciones.

6. 4) El 5 de diciembre de 2019, se suscribió el acta de modificación 1, en la que, para lograr terminar el objeto contractual, se acordó prorrogar el plazo de ejecución del contrato por el término de 3 meses. El 16 de marzo de 2020, se suscribió el acta de modificación 2, en la que se acordó prorrogar el plazo hasta el 22 de abril de 2020 con el fin de *“realizar un revisión técnica y completa al producto (...) para posterior socialización”*.

7. 5) El 17 de abril de 2020, se suscribió el acta de suspensión 2, en la que se acordó que el plazo de ejecución del contrato se suspendía desde esa fecha, para *“complementar la totalidad de los requerimientos presentados por parte del supervisor al Producto Fase IV”*. El 17 de noviembre de 2020, se suscribió el acta de reinicio No. 2. El 18 de noviembre de 2020, mediante el acta de modificación 3, se acordó que el plazo se prorrogaría hasta el 22 de diciembre de 2020, con el objetivo de realizar una revisión técnica y completa a los productos finales del contrato.

8. 6) El 9 de diciembre de 2020, por retrasos en la revisión del producto por parte del supervisor del contrato, el Consorcio solicitó al Departamento la programación de la *“diligencia para la entrega del Producto 4”*.

9. 7) El 18 de diciembre de 2020, se suscribió el acta de suspensión 3 en la que se acordó que el plazo de ejecución del contrato se suspendía desde dicha fecha, con sustento en que el Consorcio *“necesita[ba] atender las observaciones realizadas”* por el supervisor.

10. 8) El 11 de marzo de 2021, el Consorcio envió respuesta a las observaciones.

11. 9) El 27 de julio de 2021, el Consorcio solicitó al Departamento la modificación del valor del contrato, para incluir en este los conceptos de gastos administrativos y pérdida de valor en el tiempo. El 6 de octubre de 2021, el Consorcio solicitó al Departamento la aplicación de la cláusula 17 del contrato, relativa a la *“solución de controversias contractuales con ocasión de la ejecución del contrato”*.

12. 10) El 4 de noviembre de 2021, mediante correo electrónico, el Departamento hizo observaciones al Producto 4 del contrato. El 26 de enero de 2022, el Consorcio dio respuesta a las observaciones realizadas por el supervisor.

13. 11) A la fecha de presentación de la demanda, el contrato seguía suspendido.

14. Como fundamento de la demanda, el Consorcio indicó que la labor descuidada del supervisor daba lugar al incumplimiento del Departamento;

pues presentó observaciones a los productos del contrato de forma tardía y solicitó ajustes no previstos en el pliego de condiciones o sin justa razón. Además, afirmó que el Departamento no proporcionó la información necesaria para el estudio y gestionó los pagos por fuera de los tiempos pactados, lo cual generó que el Consorcio no pudiera culminar la consultoría por causas que no le eran imputables. Lo anterior, derivaba en la obligación del Departamento de reparar los daños ocasionados al Consorcio, quien podía “exigir (...) el resarcimiento de todos los perjuicios sufridos”. También, señaló que se evidenciaba un desequilibrio financiero del contrato por la generación de costos adicionales derivados de gastos administrativos, pago de pólizas y la suspensión de los contratos de personal técnico.

1.2. Posición de la parte demandada

15. El 21 de julio de 2023⁴, el Departamento de Nariño **contestó la demanda** y se opuso a las pretensiones allí formuladas. Presentó las siguientes excepciones: 1) *Ausencia de reclamaciones o salvedades*. Manifestó que el Consorcio no realizó reclamaciones en tiempo y consintió en realizar las distintas suspensiones y prórrogas al plazo del contrato; así, no debió reclamar un desequilibrio financiero del contrato, pues esto iba en contra de sus propios actos. 2) *Excepción de contrato no cumplido*. Argumentó que el Consorcio incumplió con el contrato y, por ende, no tiene derecho a los conceptos que reclama. Lo anterior, en la medida en que no realizó la entrega de los productos conforme con en el objeto contractual, como lo advirtió la supervisión, “razón por la cual los mismos no fueron aprobados, configurándose la exceptio non adimpleti contractus”. 3) *Cobro de lo no debido*. Sostuvo que el Departamento no tiene la obligación de reparar al Consorcio, pues fue este el que no entregó los productos de la forma convenida en el contrato, lo cual generó que el supervisor tuviera por no cumplida la entrega de los productos.

1.3. Sentencia anticipada de primera instancia⁵

16. El 25 de julio de 2025⁶, el Tribunal Administrativo de Nariño profirió la **sentencia anticipada de primera instancia**, mediante la cual negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante. Para adoptar tal decisión, el Tribunal señaló que la demanda se sustentaba sobre un supuesto incumplimiento atribuible al Departamento, cuya prosperidad dependía de que el Consorcio demostrara el incumplimiento alegado, el cumplimiento propio y el perjuicio derivado de ello. Posteriormente, recalcó que, si bien “en la demanda se requiere que se declare el incumplimiento del contrato objeto de análisis y de ahí los

⁴ Índice 10 en SAMAI del Tribunal.
⁵ El 24 de octubre de 2024, el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante Auto, decidió dictar sentencia anticipada de conformidad con lo establecido en los literales c y d del artículo 182A del CPACA (Índice 18 en SAMAI del Tribunal).
⁶ Índice 29 en SAMAI del Tribunal.

perjuicios solicitados, el fundamento de la imputación es el desequilibrio económico que se endilga a la entidad demandada". De modo que estudió estos dos supuestos de la siguiente manera:

17. 1) El incumplimiento contractual. Adujo que, si bien el Consorcio sostuvo de manera reiterada que entregó el producto final y que, con ello, cumplió todas las obligaciones contractuales, lo cierto fue que esa afirmación no fue probada en el proceso. Así, subrayó que era deber del Consorcio demostrar que el producto final cumplía con los requisitos técnicos y contractuales pactados. No obstante, de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, demostró que el Consorcio no aportó prueba concluyente que *"desvirtu[ara] las observaciones técnicas pendientes, ni que acredit[ara] la aprobación formal del producto final por parte de la supervisión. En consecuencia, no e[ra] posible declarar el incumplimiento por parte de la entidad contratante, sino una controversia técnica que no se resolvió sobre la calidad del producto que se entregó"*.

18. Enfatizó que el incumplimiento del Departamento solo adquiriría relevancia si el Consorcio probaba que cumplió todas las obligaciones a su cargo. De modo que, al no poderse verificar que el Consorcio cumplió con todas sus obligaciones, se tornaba *"imposible perseguir el incumplimiento que se solicita declarar a través de las pretensiones de la demanda"*, en consonancia con lo establecido en el artículo 1609 del Código Civil.

19. 2) El desequilibrio económico del contrato. Indicó que, conforme a la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la prosperidad de las pretensiones de desequilibrio económico del contrato están sujetas a la acreditación de los siguientes requisitos: 1) que la ruptura de la ecuación financiera sea grave, 2) que se acredite una relación entre *"la situación alegada como desequilibrante y la ruptura grave del equilibrio económico"*, 3) que la situación alegada no corresponda a un riesgo propio de la actividad, 4) que se realicen las solicitudes, reclamaciones o salvedades una vez ocurrido el hecho o al momento de suscribir las suspensiones, adiciones o prorrogas del plazo contractual y, 5) que las solicitudes, reclamaciones o salvedades se realicen de manera específica y concreta en cuanto a su concepto, valor y tiempo.

20. Así las cosas, argumentó que, en las actas de suspensión, las partes establecieron que no se generaba alguna afectación o erogación económica por lo que no era posible alegar algún desequilibrio económico. Indicó que el Consorcio no demostró que por las extensiones temporales se hubiera generado una afectación grave sobre la ecuación financiera del contrato. Por último, concluyó que, como la parte no elevó salvedades respecto a las distintas suspensiones, el Consorcio formuló una solicitud improcedente.

1.4. Recurso de apelación

21. El 17 de septiembre de 2025⁷, el Consorcio Estudios de Residuos Sólidos de Nariño interpuso un **recurso de apelación** en el que expuso los siguientes reparos:

22. **1) Indebida valoración del incumplimiento contractual.** Por un lado, señaló que los contratos de consultoría, por su naturaleza, requieren de todos los insumos que la Administración está obligada a entregar al consultor con el fin de ejecutar el estudio contratado. De esta manera, la falta de entrega de la información necesaria por parte del Departamento constituyó un incumplimiento contractual que afectó las actividades del Consorcio.

23. Por otro lado, manifestó que el producto final fue entregado y señaló que *“informó el avance de las actividades; propuso alternativas y ajustes a los diseños (...); previno a la Entidad sobre las modificaciones y el vencimiento de los plazos; estuvo al tanto de los cambios financieros e informó el estado de cuentas; allegó actas y ayudas de memorias, soportando sus cálculos y análisis cuando se dio el desequilibrio económico en su contra”*. Respecto de las observaciones del supervisor, destacó que *“propuso fórmulas de arreglo, ajustes cuando eran a lugar y objeciones debidamente justificadas, lo que generó el incumplimiento de sus obligaciones contractuales y la consecuente afectación”*. En virtud de lo anterior, concluyó que (se transcribe): *“s[í] cumplió y entregó los insumos que dan cuenta del cumplimiento, (...) la entidad - supervisión han actuado de manera dilatoria y sin justificación razonada frente a la aprobación de la fase final de los productos, de conformidad con lo establecido en los pliegos de condiciones y [en el] contrato”*.

24. **2) Indebida valoración del desequilibrio económico del contrato.** Afirmó que había probado que las extensiones temporales generaron una afectación grave en la ecuación financiera del contrato, que implicaron *“gastos onerosos a cargo del contratista”* tales como: el pago de pólizas, la suspensión de contratos de personal técnico y experto y gastos administrativos. Señaló que las entidades estatales debían tomar las medidas necesarias para el restablecimiento del equilibrio contractual en la medida en que el valor del contrato se debe mantener en el tiempo.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Condena en costas.

⁷ Índice 31 en SAMAI del Tribunal.

2.1. Análisis sustantivo⁸

25. La Sala confirmará la Sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda. Para ello, le corresponde determinar si el Departamento es responsable por el incumplimiento del contrato, o si existió un desequilibrio económico. Y, como consecuencia de lo anterior, si la entidad se encuentra obligada a indemnizar los perjuicios sufridos por el incumplimiento, o a restablecer el equilibrio del contrato.

2.1.1. Del desequilibrio económico y el incumplimiento contractual

26. Previo a estudiar cada uno de los argumentos elevados en el recurso, la Sala considera relevante precisar, como ha hecho en otras oportunidades⁹, que el incumplimiento y el desequilibrio económico del contrato son dos instituciones jurídicas distintas. Por un lado, el incumplimiento consiste en una desatención de las obligaciones del contrato imputable a la parte obligada; por otro lado, el desequilibrio se genera cuando se altera la equivalencia entre derechos y obligaciones que surgieron al momento de proponer o contratar.

27. La parte demandante hizo imputaciones de forma indiferenciada e incluso llegó a indicar que la causa del desequilibrio es un incumplimiento contractual; de esta manera, aparece una fusión de dos instituciones que tienen presupuestos y alcances disímiles que esta Corporación ha resaltado que son diferentes. Así las cosas, la Sala analizará las alegaciones relativas al incumplimiento o el desequilibrio, de manera independiente, con especial atención a las causas que parecen fundamentarlos.

2.1.2. Sobre el incumplimiento contractual

28. El Tribunal indicó que el Consorcio no probó que entregó el producto final del contrato en cumplimiento de todas sus obligaciones contractuales,

⁸ Si bien la parte señaló que el contrato se encontraba suspendido a la fecha de presentación de la demanda; lo cierto es que esta suspensión no puede ser indefinida, sino que debe estar sujeta al cumplimiento de una condición. El acta de suspensión 3 de 18 de diciembre de 2020 (a falta de 4 días para la terminación del contrato) estableció como condición “atender las observaciones realizadas [por el supervisor]” (Índice 3 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo “Prueba 14. SUSPENSIÓN 3.pdf”), que fueron atendidas por el Consorcio el 11 de marzo de 2021 (Índice 3 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo “Prueba 15.44 CORREO.pdf”). En virtud de lo anterior, se entiende que el contrato reanudó el 11 de marzo de 2021 y terminó el 15 de marzo de 2021. El contrato estableció que la liquidación se realizaría de conformidad a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (Índice 3 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo “Prueba 2. CONTRATO.pdf” p. 7). Así, ante la ausencia de una liquidación unilateral o bilateral, a partir de la fecha de terminación del contrato, se debía contabilizar los cuatro meses destinados a la liquidación bilateral y, posteriormente, los dos meses dispuestos para la liquidación unilateral. Una vez concluidos dichos plazos, resultaba procedente iniciar el cómputo del término de la caducidad. En este orden de ideas, el término de la caducidad corrió entre el 16 de septiembre de 2021 y 18 de septiembre de 2023. Dado que la demanda se presentó el 27 de febrero de 2023, se concluye que fue oportuna según lo establecido en el sub-numeral v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA.

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 26 de febrero de 2014, Exp. 24169; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 6 de julio de 2020, Exp. 48438; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 26 de enero de 2022, Exp. 64897; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 11 de septiembre de 2024, Exp. 68810 y; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 27 de febrero de 2026, Exp. 71510.

Radicación:	52001-23-33-000-2023-00062-01 (73.596)
Demandante:	Consortio Estudios de Residuos Sólidos de Nariño
Demandado:	Departamento de Nariño
Referencia:	Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)
Decisión:	Confirmar la sentencia recurrida

pues no acreditó que este haya sido aprobado por la supervisión del contrato y, por ende, concluyó que no era posible declarar el incumplimiento cuando no se podía verificar que el Consorcio hubiera cumplido con sus obligaciones. Por su parte, el Consorcio señaló que el producto final fue entregado en debida forma y ajustó el producto en atención a las dilatorias y tardías observaciones del supervisor.

29. El contrato de consultoría 833 de 2019 tuvo como objeto realizar los (se transcribe):

“ESTUDIOS DE FACTIBILIDAD PARA LA REGIONALIZACI[Ó]N DEL MANEJO ADECUADO DE RESIDUOS S[Ó]LIDOS EN LAS SUBREGIONES CENTRO, OCCIDENTE, RIO MAYO Y SABANA DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.’, conforme al pliego de condiciones, a la descripción técnica que se especifica en los estudios previos y a las condiciones técnicas establecidas para la CONSULTORIA y los demás documentos que formen parte del proceso de selección”¹⁰ (Subrayado fuera del texto original).

30. En la cláusula segunda del contrato se pactaron las obligaciones generales del Consorcio, respecto de las cuales se destacan las siguientes (se transcribe):

“A) Cumplir con el objeto contractual aplicando su experiencia y conocimiento. B) Dar cumplimiento a las directrices impartidas por el SUPERVISOR del contrato. (...) D) Acudir a todos los requerimientos que el Departamento de Nariño realice a través del supervisor del contrato, resolviendo las inquietudes que se formulen durante la ejecución del Contrato y prestar oportuna colaboración para la diligente ejecución del mismo. (...) G) Suministrar al SUPERVISOR toda la información que requiera para el ejercicio oportuno de su gestión. H) Presentar los informes en medio físico y magnético requeridos durante el desarrollo de los contratos de manera oportuna y completa. Los Informes Administrativos, técnicos y Económicos Mensuales detallados que deben acompañarse de los correspondientes soportes, los cuales contemplarán todos los aspectos tratados en la relación de funciones realizada”¹¹.

31. Cabe aclarar que el contrato estableció 4 fases, en cada una de las cuales al Consorcio le correspondía entregar una serie de documentos que debían ser aprobados por la supervisión del contrato para que pudiera recibir el respectivo pago¹². Respecto del producto final, la cláusula segunda del contrato estableció (se transcribe):

¹⁰ Índice 3 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo “Prueba 2. CONTRATO.pdf” p. 2.

¹¹ Ibidem.

¹² “ANTICIPO, El Departamento entregar[á] al consultor, un anticipo equivalente al 20% del valor del contrato, una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización del contrato, cuyo manejo será garantizado por un amparo independiente. El valor correspondiente al anticipo será amortizado en el mismo porcentaje de cada acta parcial de consultoría. El desembolso no constituye condición previa para la iniciación de la consultoría. El anticipo en ningún caso se considera pago y estará sujeto a la concepción y requisitos que el departamento requiera al momento de la suscripción del contrato. PRIMER DESEMBOLSO: EL DEPARTAMENTO entregará al CONTRATISTA, un primer pago correspondiente al veinte por ciento (20%) del valor total mediante Acta Parcial de avance, al culminar la FASE I, pago que estará sujeto a la concepción y requisitos que EL DEPARTAMENTO requiera al momento de la revisión del Informe y al concepto favorable del Supervisor. SEGUNDO DESEMBOLSO: Se cancelará el segundo desembolso correspondiente al cuarenta por ciento (40%) al culminar la FASE II; desembolso que estará sujeto a la concepción y requisitos que EL DEPARTAMENTO requiera al momento de la revisión del informe y al concepto favorable del Supervisor. TERCER DESEMBOLSO: Equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, al entregar FASE III, una vez los productos requeridos en el desarrollo de la Consultoría tengan el visto bueno de la Supervisión. CUARTO Y ULTIMO DESEMBOLSO FINAL: Correspondiente al veinte por ciento (20%) a la entrega del estudio en su totalidad con todos los soportes y requerimientos de la Consultor[i]a, con el concepto Técnico por parte del Supervisor del contrato”. Índice 3 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo “Prueba 2. CONTRATO.pdf” p. 2.

Radicación:	52001-23-33-000-2023-00062-01 (73.596)
Demandante:	Consortio Estudios de Residuos Sólidos de Nariño
Demandado:	Departamento de Nariño
Referencia:	Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)
Decisión:	Confirmar la sentencia recurrida

FASES	ACTIVIDAD	CANTIDAD	ALCANCE
4. DOCUMENTO FINAL Y APROBACIÓN	4.1. Adelantar la consecución de documentos diligenciamiento de información requerida para la presentación del estudio de factibilidad	4	Análisis de información: Producción per cápita de residuos en área urbana, picos de generación por temporada mensual y semanal, estudio de mercado nacional, producto más comercializado, definir una estrategia adecuada para el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, con el diseño de un esquema de reciclaje y su respectiva cadena de comercialización para cada una de las Subregiones Centro, Sabana, Occidente y Río Mayo (respaldado por experiencias exitosas). Registro fotográfico, mapas, Georeferenciación, formatos de codificación de información, cartas, actas o permisos.
	4.2 Elaboración y presentación del Estudios de factibilidad para la regionalización del manejo adecuado de residuos sólidos en las subregiones Centro, Occidente, Río Mayo y Sabana.	4	Presentación del documento final con sus respectivos soportes.

32. En el proceso, probó que el Consorcio entregó el producto final del contrato el 17 de marzo de 2020¹³. Sin embargo, la supervisión del contrato realizó una serie de observaciones sobre este documento en reiteradas ocasiones (26 de marzo de 2020¹⁴, 3 de abril de 2020¹⁵, 30 de junio de 2020¹⁶, 16 de diciembre de 2020¹⁷ y 2 de noviembre de 2021¹⁸) que versaban sobre requerimientos de un carácter eminentemente técnico. Frente a estas observaciones, el Consorcio acogió algunas y, en otros casos, decidió no adoptar las observaciones presentadas, por divergencias técnicas entre ambas partes.

33. Al respecto, la Sala debe precisar que, para llegar a concluir que el Consorcio entregó en debida forma el producto final y, con esto, cumplió con sus obligaciones derivadas del contrato, se requería contar –por lo menos– con el pliego de condiciones, los estudios previos y los demás documentos que formaron parte del proceso de selección. Lo anterior, en la medida en que, como lo indicaba el objeto del contrato, en estos documentos se especificaban las condiciones técnicas que debía contener los productos entregados, a partir de las cuales se podría haber determinado si el Consorcio cumplió, o no, con sus obligaciones. Por el contrario, la Sala pone de presente, como lo afirmó el Tribunal, que el Consorcio no allegó los medios probatorios idóneos que logran acreditar que el producto entregado haya cumplido con las condiciones técnicas requeridas.

34. Ahora bien, es importante resaltar que resultaría infundado concluir que el Departamento era responsable por el hecho de que el supervisor actuó de manera dilatoria y sin justificación razonada. Lo anterior, toda vez

¹³ Visible en el archivo “Anexo 2020.06. Oficio CERSN-2020-004 con fecha 12-03-2020, 01 folio.pdf” del expediente digital.

¹⁴ Visible en el archivo "Anexo 2020.10. Oficio SPD-PDA-412-02 con fecha 26-03-2020, 02 folios.pdf" del expediente digital.

¹⁵ Visible en el archivo "Anexo 2020.13. Oficio SPD-PDACP-0467-02 con fecha 03-04-2020, 02 folios.pdf" del expediente digital.

¹⁶ Visible en el archivo "Anexo 2020.19. Oficio SPD-PDA-1278-02 con fecha 30-06-2020, 03 folios.pdf" del expediente digital.

¹⁷ Visible en el archivo "Anexo 2020.28. Oficio SPD-PDA-CAR-1858-02 con fecha 16-12-2020, 13 folios.pdf" del expediente digital.

¹⁸ Visible en el archivo "Anexo 2021.06. OficioSPD-PDA-CAR-3472-02 con fecha 02-11-2021, 04 folios.pdf" del expediente digital.

que el contrato¹⁹ no estableció un término oportuno dentro del cual el supervisor debía presentar sus observaciones. Tampoco se puede concluir que sus observaciones eran infundadas o tardías, pues no se cuenta con los documentos que formaron parte del proceso de selección para poder llegar a tal conclusión y, junto a ello, no se advierte que el tiempo que tardó el supervisor en presentar las observaciones haya sido excesivo.

35. Finalmente, el Consorcio argumentó que el contrato requería que el Departamento entregara todos los insumos al Consorcio con el fin de ejecutar el estudio y, ante la falta de entrega de información, se constituyó un incumplimiento contractual.

36. En el presente caso, si bien es cierto que el Departamento ofició a los municipios, autoridades ambientales, operadores del servicio de aseo y demás actores involucrados con el fin de que suministraran la información necesaria para la realización de las fases I y II del contrato, quienes no allegaron la información de manera detallada²⁰; lo cierto es que, en el caso concreto, no se acreditó el alcance de la obligación que se alega incumplida por parte del Departamento, lo cual era carga del Consorcio según lo establecido en el artículo 1757²¹ del Código Civil. En consecuencia, no se demuestra un incumplimiento atribuible al Departamento.

2.2.3. Sobre el desequilibrio económico del contrato

37. En este aparte, el Tribunal señaló que el Consorcio formuló una solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato que era improcedente, pues no presentó salvedades en el momento en el que se suscribieron las distintas modificaciones contractuales. Junto a ello, señaló que no se demostró que con las extensiones temporales se generara una afectación grave sobre la ecuación financiera del contrato. Respecto a este argumento, el Consorcio centró su recurso en resaltar que se había probado que las extensiones temporales generaron “gastos onerosos”.

38. En el presente cargo, el escrito de apelación del demandante adelantó un ejercicio argumentativo centrado en enunciar que la extensión

¹⁹ “CLAUSULA D[É]CIMA SUPERVISI[Ó]N: (...) El supervisor está facultado para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente. Las principales atribuciones de la supervisión son: a) Estudiar los informes del CONSULTOR, con el objeto de alertar sobre la toma de medidas necesarias y oportunas, frente a las diferentes circunstancias que en los mismos se adviertan. b) Llevar el consolidado de la información técnica jurídica, financiera, económica, administrativa y demás que se genere en ejecución del contrato. c) Organizar el archivo de toda la documentación que presente o se genere en desarrollo del contrato y remitirla al expediente original del contrato. d) Gestionar y llevar un control de las cuentas y pagos realizados al CONSULTOR. e) Emitir conceptos motivados y con los soportes del caso sobre las diferentes circunstancias que se presenten en la ejecución del contrato, en especial en los eventos de incumplimiento total o parcial, la necesidad de imponer multas o sanciones, la declaratoria de caducidad del contrato, la modificación del contrato, prorrogas, suspensiones, acuerdos de precios, modificaciones unilaterales del contrato, liquidación bilateral o unilateral. f) Brindar acompañamiento al CONSULTOR en desarrollo de la ejecución del contrato. g) Las demás establecidas en este pliego”. Índice 3 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo “Prueba 2. CONTRATO.pdf” p. 7.

²⁰ Índice 3 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo “Prueba 5. ACTA DE SUSPENSIÓN NO 1.pdf”.

²¹ “ARTÍCULO 1757. <PERSONA CON LA CARGA DE LA PRUEBA>. Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta”.

2.2. Condena en costas

42. De conformidad con el artículo 188²³ del CPACA y el numeral 3²⁴ del artículo 365 del CGP, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante, pues esta Sentencia ha confirmado en todas sus partes la providencia recurrida. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de 25 de julio de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte demandante a favor de la parte demandada, las cuales se fijarán y liquidarán por el Tribunal de primera instancia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

²³ “**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”.

²⁴ “**ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:
(...)
3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda”.