SUSPENSIÓN DEL CONTRATO – Postura del Consejo de Estado – Medida excepcional – Procedencia – Elementos

[…] [E]l Consejo de Estado ha explicado que la suspensión procede, por regla general, por acuerdo de las partes cuando circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o interés público impiden temporalmente ejecutar las obligaciones y que, por ello debe estar sometida a un modo, plazo o condición razonables y proporcionales sin que pueda permanecer indefinidamente suspendido, la Corporación específicamente manifestó:

[…]la suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, como medida excepcional procede, por regla general, de consuno entre las partes, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan, temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes, de modo que el principal efecto que se desprende de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido. Por esa misma razón, la suspensión debe estar sujeta a un modo específico, plazo o condición, pactado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, acorde con la situación que se presente en cada caso, pero no puede permanecer indefinida en el tiempo.

Del mismo modo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ha puesto de presente que la suspensión temporal requiere la concurrencia de la voluntad de los contratantes, circunstancia que excluye, como regla general, su imposición unilateral sin perjuicio de aquellos eventos en los que la ejecución se paraliza materialmente por la fuerza misma de los hechos.

LUCRO CESANTE – Metodología – Cálculo - Prestaciones no ejecutadas – Ganancias dejadas de percibir – Acreditación

[…] el precio correspondiente a las prestaciones que no llegaron a ejecutarse, no constituyen, por sí solas, el lucro cesante; para obtener ese ingreso el consorcio habría debido asumir los costos de materiales, mano de obra, equipos, transporte, administración y demás erogaciones necesarias para ejecutar la obra; por consiguiente, la expectativa económica frustrada no puede identificarse con el valor bruto de la porción del contrato que quedó pendiente sino con la utilidad que el contratista habría obtenido de haber podido ejecutarla.

[…] correspondía a la parte demandante demostrar no solamente que la inejecución de una parte del contrato le impidió obtener la utilidad esperada sino también aportar los elementos necesarios para establecer su causación; en cuanto a este último aspecto la prueba resulta insuficiente porque el dictamen pericial no examinó la estructura económica de la oferta ni determinó cuál era la utilidad prevista por el contratista; por el contrario, calculó el denominado lucro cesante a partir de la actualización del valor total del contrato y de la deducción de las sumas que consideró pagadas por la entidad.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

Bogotá DC, cinco (5) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Magistrado ponente:	**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**
Expediente:	**54001-23-33-000-2020-00052-02 (73.607)**
Demandante:	**CONSORCIO CIC OCAÑA**
Demandado:	**MUNICIPIO DE OCAÑA (NORTE DE SANTANDER)**
Medio de control:	**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES CPACA**
Asunto:	**INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO SUSPENDIDO – TERMINACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO – LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO**

Síntesis del caso: el consorcio CIC Ocaña celebró con el municipio de Ocaña (Norte de Santander) el contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2016 para la construcción de un Centro de Integración Ciudadana en el sector de Cuesta Blanca de esa jurisdicción territorial; durante la ejecución se evidenció que las condiciones de estabilidad del talud adyacente impedían continuar los trabajos, circunstancia que dio lugar a la suspensión del contrato y a una primera ampliación convenida por las partes en la cual se fijó como nueva fecha de terminación el 2 de diciembre de 2017; debido a la persistencia del problema, la entidad pretendió prolongar nuevamente la suspensión, esta vez sin el consentimiento del contratista y por un término indefinido, a pesar de que el contrato únicamente permitía suspender su ejecución de común acuerdo; las obras nunca se reanudaron ni culminaron, razón por la cual el contratista solicita que se declare el incumplimiento del ente municipal, se termine y liquide judicialmente el negocio jurídico, además del reconocimiento de los perjuicios derivados de la imposibilidad de ejecutar la obra en su totalidad.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante[1], en contra de la sentencia proferida el 21 de agosto de 2025 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander[2] por medio del cual se resolvió lo siguiente:

> ***"PRIMERO: Niéguense*** *(sic) las pretensiones de la demanda de la referencia instaurada por el Consorcio CIC Ocaña en contra del Municipio de Ocaña, por las razones expuestas en la parte motiva.*
>
> ***SEGUNDO: Abstenerse*** *de efectuar condena en costas en esta Instancia.*
>
> ***TERCERO: Por Secretaría compúlsense copias de esta sentencia*** *a la Contraloría Departamental de Norte de Santander y a la Procuraduría Regional de Norte de Santander para que, dentro del marco de sus competencias, inicien las investigaciones a que haya lugar respecto de lo acontecido en el Municipio de Ocaña con ocasión de la celebración y*

[1] Índice 19 Samai de la primera instancia.
[2] Índice 15 Samai de la primera instancia.

ejecución del Contrato de Obra No. 004 del 28 de diciembre de 2016 celebrado con el Consorcio CIC OCAÑA.

***CUARTO: Ejecutoriada** esta providencia, **archívese** el expediente, previas las anotaciones secretariales de rigor y **devuélvase** a la parte actora los valores consignados para gastos del proceso, excepto los ya causados."*[3] (mayúsculas sostenidas y negrillas originales).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 16 de agosto de 2019[4], el consorcio CIC Ocaña promovió demanda[5] en ejercicio del medio de control judicial de controversias contractuales en contra del municipio de Ocaña (Norte de Santander) con el fin de obtener las siguientes súplicas:

***"PRIMERA:** Que se declare que el **CONSORCIO CIC OCAÑA** en su condición de contratista cumplió conforme las obligaciones derivadas del mismo, el contrato de obra No 004/2016 del 28 de diciembre de* 2016, suscrito con la alcaldía del Municipio de Ocaña, cuyo objeto es "la Construcción de centro de integración Ciudadana en el sector de Cuesta Blanca Municipio de Ocaña Norte de Santander*", adjudicado mediante la Licitación pública N° 005 de 2016 y con acta de inicio de obra de fecha 28 de diciembre de 2016 y por lo tanto se dé por terminado y se ordene su liquidación.*

***SEGUNDA**: Que se declare que el **Municipio de Ocaña** representado legalmente por la Alcaldesa **MIRIAN DEL SOCORRO PRADO CARRASCA**L, incumplió las obligaciones contractuales del contrato de obra No 004/2016 del 28 de diciembre de 2016, suscrito con el **CONSORCIO CIC OCAÑA**, identificado con Nit 901039181-2., representado legalmente por el señor **RAMIRO DUSSAN PEÑA**, cuyo objeto es* "la Construcción de centro de integración Ciudadana en el sector de Cuesta Blanca Municipio de Ocaña Norte de Santander", *adjudicado mediante la Licitación pública N° 005 de 2016 y con acta de inicio de obra de fecha 28 de diciembre de 2016.*

***TERCERA:** Que se declare que el incumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato No 004/2016 del 28 de diciembre de 2016, le ocasionó graves daños y perjuicios al **CONSORCIO CIC OCAÑA**, en especial, el lucro cesante del contrato y el daño emergente, costos representación y asesoría legal y la perdida de la utilidad proyectada.*

***CUARTA:** Que se reconozca y ordene al **Municipio de Ocaña** pagar el valor de **($772.804.011,00) SETECIENTOS VEINTIDÓS** (sic)*[6]

---

[3] Páginas 25, archivo: *"SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA (.pdf)"*, índice 52 del Samai de primera instancia.
[4] Página 26, archivo: "*001Demanda.pdf*", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[5] A través de su representante, Ramiro Dussan Peña, designado el 9 de diciembre de 2026 en el documento de conformación del consorcio CIC Ocaña integrado por Dusard SAS (80%), Coinoc Ltda (16%) y Jhon Jairo Quintero Magrego (4%). Archivo: "*002AnexosDemanda.pdf*", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia. El mandato otorgado al profesional del derecho que representa judicialmente al consorcio CIC Ocaña fue otorgado por el representante del consorcio, en los términos del acuerdo consorcial (*ibidem*), en cumplimiento de la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación del 25 de septiembre de 2013, radicación número: 25000-23-26-000-1997-03930-01 (19933), MP Mauricio Fajardo Gómez.
[6] En el texto original la suma expresada en letras y números no coincide.

***MILLONES OCHOCIENTOS CUATRO MIL ONCE PESOS**, correspondiente al total de los perjuicios tasados y calculados del daño emergente, y lucro cesante, así como el valor que corresponda por la corrección monetaria y cualesquiera otros índices de ajuste monetario de los valores que resulten reconocidos.*

Los daños y perjuicios están calculados teniendo en cuenta el verdadero valor al momento de haber sido causados con la actualización a la presentación de la demanda y deberán actualizarse, a la cancelación efectiva y real por parte del demandado con miras a extinguir la obligación reparadora, actualizando el valor desde la ocurrencia del hecho que lo genero y hasta el momento del pago, reconociendo la pérdida del valor adquisitivo de la moneda como consecuencia de la inflación.

Tal como se relaciona a continuación:

A. LUCRO CESANTE DEL CONTRATO

*El valor de **($ 556.003.085, oo) QUINIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRES MIL OCHENTA Y CINCO PESOS** representado por valor de la deuda actualizada del contrato.*

La suma que se ordene pagar al contratista por concepto de indemnización, como el daño emergente en mención, debe corresponder al verdadero valor al momento de efectuarse la cancelación con miras a extinguir la obligación reparadora, actualizada desde la ocurrencia del hecho que lo genera y hasta el momento del pago, reconociendo la pérdida del valor adquisitivo de la moneda como consecuencia de fenómenos como la inflación, como la corrección monetaria y/o cualesquiera otros índices de ajuste monetario que considere el despacho.

***B. EL DAÑO EMERGENTE, COSTOS REPRESENTACIÓN Y ASESORÍA LEGAL** Calculado sobre el 30% del valor total de las pretensiones de los valores reconocidos que corresponde a **($166.800.926) CIENTO SESENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS MIL NOVECIENTOS VEINTISEIS PESOS** (…).”*[7] (mayúsculas fijas y negrillas del original).

2. Hechos

Como sustento fáctico de las peticiones de la demanda se narró, en síntesis, lo siguiente:

1) El 28 de diciembre de 2016, entre el municipio de Ocaña (Norte de Santander) y el consorcio CIC Ocaña fue celebrado el contrato de obra no. 004 de 2016 cuyo objeto consistió en la construcción de un Centro de Integración Ciudadana en el sector de Cuesta Blanca de dicha ciudad por valor de $952.420.255 y con un plazo de ejecución de (6) seis meses que, inicialmente, debían finalizar el 16 de julio de ese año; la obra

[7] Páginas 2 y 3, archivo: *“001Demanda.pdf*”, link enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

inició el 16 de enero de 2017 y el 26 de enero siguiente se efectuó un pago por concepto de anticipo por $190.484.051.

2) No obstante, durante la ejecución de dicha obra se advirtieron dificultades para avanzar en algunos frentes de trabajo debido a las condiciones del talud ubicado en el costado occidental de la cancha del barrio Cuesta Blanca, adyacente al lugar donde se construía el referido Centro de Integración Ciudadana; según las comunicaciones incorporadas con la demanda se requería ejecutar obras de estabilización del talud destinadas a contenerlo y garantizar tanto la estabilidad del terreno donde se desarrollaba el proyecto como de las viviendas ubicadas en la parte superior.

3) Para atender esa situación, el 10 de mayo de 2017 el municipio de Ocaña celebró con un tercero el contrato de obra no. 018 para la ejecución de las *"obras de estabilización del talud de la cancha de Cuesta Blanca, predio donde se construye el Centro de Integración Ciudadana del municipio de Ocaña"*[8]; este otro contrato inició su ejecución el 12 de mayo de ese año.

4) Debido a lo anterior, el contrato no. 004 de 2016 para la construcción del Centro de Integración Ciudadana debió ser suspendido de mutuo acuerdo el 16 de mayo de 2017 a través del acta de suspensión no. 1 por el término inicial de cuarenta y cinco (45) días con el propósito de permitir la ejecución de las obras de estabilización del talud, razón por la cual la ejecución debía reiniciarse el 30 de junio de 2017.

5) Sin embargo, debido a la presencia de lluvias, en el contrato no. 018 del 10 de mayo de 2017 para la estabilización del talud se advirtió que las obras contratadas no resultarían adecuadas, aspecto que conllevó a replantear los diseños para garantizar la estabilidad del terreno, razón por la cual tuvo que ser liquidado el 30 de junio de 2017 sin que con su ejecución se hubiera solucionado la situación que impedía continuar las obras del Centro de Integración Ciudadana.

6) En ese orden de ideas, debido a que la situación de inestabilidad del talud no había sido solucionada hasta esa fecha las partes del contrato que tenía por objeto la construcción del Centro de Integración Ciudadana suscribieron una nueva acta de suspensión el 30 de junio de 2017 por el término de tres (3) meses, de modo que la obra debía reiniciarse esta vez el 29 de septiembre de 2017 y se fijó como nueva fecha para terminación del contrato de obra no. 004 de 2016 el 2 de diciembre de 2017.

---

[8] Página 9, archivo: *001Demanda.pdf*", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

7) Empero, llegado el 29 de septiembre de 2017 el contrato suscrito por el consorcio demandante y el municipio de Ocaña no pudo reiniciarse; el municipio sin la anuencia del contratista emitió un escrito de ampliación de la suspensión hasta tanto se diera solución las causas que habían dado lugar a ella sin que se estableciera una fecha determinada para la reanudación.

8) Para entonces y antes de la primera suspensión se había ejecutado parcialmente el objeto contractual, dado que el 15 de mayo de 2017 se elaboró el acta parcial de obra no. 1 correspondiente a las actividades desarrolladas entre el 19 de enero y esa fecha con un avance aproximado del 30%, por lo cual se realizó el pago de $285.716.547,76 el 24 de julio de 2017.

9) El contrato permaneció sin reiniciarse, el 28 de febrero de 2018 el secretario de vías, infraestructura y vivienda del municipio de Ocaña solicitó adelantar los trámites para su liquidación y, posteriormente, ante una reclamación presentada por el consorcio CIC Ocaña, el 21 de agosto de 2018 esa dependencia informó que el contrato continuaba suspendido y que el municipio adelantaba gestiones para obtener los recursos necesarios para ejecutar las obras destinadas a solucionar la estabilidad del talud.

10) En ese orden de ideas, la imposibilidad de culminar la obra es imputable al municipio; la entidad territorial demandada conocía la necesidad de estabilizar previamente el talud porque asumió esa obligación en el Convenio Interadministrativo no. F-594 de 2015 celebrado con el Ministerio del Interior y el FONADE, del cual provenían los recursos para la construcción del Centro de Integración Ciudadana, pese a ello adelantó la licitación y celebró el contrato no. 004 de 2016 sin solucionar previamente esa circunstancia.

11) De este modo, el municipio desconoció la planeación porque inició la contratación sin contar con las condiciones técnicas necesarias para garantizar la ejecución del proyecto, situación que posteriormente determinó la suspensión de las obras; aunque el consorcio consintió inicialmente la suspensión esta tenía carácter temporal y no podía mantenerse indefinidamente, menos aun cuando las causas que impidieron reanudar los trabajos son atribuibles a la entidad contratante.

12) En cuanto a los perjuicios, la prolongación de la suspensión y la imposibilidad de culminar los trabajos ocasionaron mayores costos de permanencia en obra, derivados,

entre otros aspectos, del mantenimiento de materiales, herramientas y equipos en el lugar de los trabajos así como también del incremento de los costos de mano de obra y materiales por el transcurso del tiempo; asimismo, se dejaron de percibir los recursos correspondientes a la parte del contrato que no se pudo ejecutar y se incurrió en gastos de representación y asesoría jurídica.

3. Contestación de la demanda

El 2 de diciembre de 2020, el municipio de Ocaña (Norte de Santander)[9] se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, con sustento en los siguientes argumentos:

1) No hubo incumplimiento del contrato de obra no. 004 de 2016, la paralización de los trabajos obedeció a un inconveniente técnico relacionado con la inestabilidad del talud adyacente a la obra cuya intervención resultaba necesaria para evitar riesgos sobre las viviendas ubicadas en la parte superior del terreno; la estabilización requería una inversión superior al 50% del presupuesto del contrato y la entidad no disponía de recursos suficientes para asumirla, además, la suspensión no fue unilateral sino acordada con el contratista y la interventoría.

2) La selección del terreno y los diseños del Centro de Integración Ciudadana fueron previamente aprobados en desarrollo del convenio interadministrativo no. F-594 de 2015 por el Ministerio del Interior, FONSECON y FONADE; de modo que, el riesgo asociado por el talud no puede atribuirse exclusivamente al municipio; en ese sentido, no hubo vulneración del principio de planeación y la situación obedeció a un imprevisto técnico surgido durante la ejecución no imputable al contratista ni a la entidad territorial.

3) Además, para solucionar el referido inconveniente fue celerado el contrato de obra no. 018 del 10 de mayo de 2017 destinado a estabilizar el talud, pero las intervenciones resultaron insuficientes debido a las condiciones del terreno y a las lluvias presentadas durante ese periodo; igualmente se gestionaron recursos ante la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y el Fondo Adaptación para financiar las obras requeridas sin obtener una respuesta favorable.

---

[9] Archivo: Página 26, archivo: "*007ContestaciónDemanda.pdf*", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

4) Tampoco debe desconocerse que el consorcio demandante aceptó las suspensiones y sus ampliaciones y que el contrato aún permanece suspendido mientras se soluciona la causa que impide su continuación, por lo cual no procede su liquidación; antes de la suspensión ambas partes cumplieron sus obligaciones, dado que le fue entregado al consorcio CIC Ocaña un anticipo por $190.484.051 y se reconoció el acta parcial no. 1 por $285.716.547,76, de la cual, después de amortizar el anticipo, se pagaron $228.573.238,21**.**

5) Se configura la excepción de *"ausencia de incumplimiento por factor de imprevisión no determinado en ejecución del contrato de obra no. 004 de 28 de diciembre de 2016"*, debido a que la imposibilidad de continuar la obra obedeció a una circunstancia técnica sobreviniente y no a un incumplimiento de la entidad; por dicha razón, deben negarse las pretensiones indemnizatorias y mientras el contrato permanezca suspendido subsiste la posibilidad de reanudarlo y, de ser necesario, reajustar sus precios para restablecer el correspondiente equilibrio económico.

4. La sentencia apelada

El 21 de agosto de 2025, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander[10] profirió sentencia en la cual negó las pretensiones de la demanda, con apoyo en el siguiente razonamiento:

1) No es posible declarar que el consorcio CIC Ocaña hubiera cumplido íntegramente sus obligaciones, porque para el momento de la suspensión del contrato únicamente se había ejecutado el 30% de la obra; es decir, para ese entonces ya habían transcurrido cuatro (4) de los seis (6) del plazo contractual y el contratista presentaba un atraso significativo, además, el consorcio se benefició de la suspensión habida cuenta que no estaba en condiciones de culminar la totalidad de los trabajos en el término inicialmente convenido.

2) En cuanto al incumplimiento atribuido al municipio debe destacarse que la cláusula sexta del contrato denominada "*obligaciones de las partes"* solamente fijó prestaciones a cargo del contratista, la única expresamente asumida por el municipio de Ocaña es la que aparece en la cláusula segunda que alude al pago del precio; a esto se suma que la demandante no individualizó cuál de las obligaciones contractuales a cargo del municipio fue desconocida y tampoco acreditó el

[10] Índice 15 del Samai de la primera instancia.

incumplimiento de la obligación de pago; de suerte que, en estricto rigor, no es factible declarar el incumplimiento del contrato no. 004 de 2016 por parte del ente territorial.

3) No obstante, se acreditó que el municipio desconoció el principio de planeación ya que las condiciones de estabilidad del talud constituyen un aspecto técnico que debió ser estudiado antes de iniciar la licitación pública no. 005 de 2016, además, el ente público no aportó los estudios técnicos previos del terreno; en ese orden de ideas, la ausencia de esos estudios condujo a que durante la ejecución fuera necesario suspender el contrato para acometer las obras de estabilización y como estas no pudieron realizarse el contrato nunca se reinició y permaneció suspendido indefinidamente con una ejecución limitada al 30%.

4) Sobre las consecuencias económicas de esa circunstancia, una solución excepcional habría consistido en reconocer al contratista el valor proporcional de la obra efectivamente ejecutada y los perjuicios directamente causados que estuvieran debidamente demostrados; de este modo se calcula que el 30% del valor contractual correspondía aproximadamente a $285.726.076; sin embargo, el municipio desembolsó $190.484.051 por concepto de anticipo y $285.716.547,76 por el acta parcial no. 1 para un total de $476.200.598, suma que supera ampliamente el valor de la obra ejecutada.

5) En todo caso, aun si la falta de planeación hubiera privado al contratista de obtener la utilidad correspondiente a la parte no ejecutada tampoco habría lugar a reconocimiento alguno, porque, si se toma el AIU pactado en el anexo no. 001 del contrato equivalente al 26%, es decir, $192.161.653, el 70 % dejado de percibir ascendería a $134.513.157, suma inferior a los $476.200.598 pagados por el municipio; adicionalmente, se descarta la acreditación del lucro cesante y del daño emergente reclamados porque su cuantificación parte del supuesto de que el consorcio CIC Ocaña ejecutó 100% de la obra, pese a que solo alcanzó un avance del 30% y las suspensiones fueron acordadas por las partes.

6) Por último, como el demandante no formuló una pretensión de liquidación judicial, esta no puede realizarse de oficio.

5. Recurso de apelación

El 4 de septiembre de 2025, el consorcio CIC Ocaña impugnó la sentencia de primer grado[11] por las siguientes razones de inconformidad:

1) El tribunal incurrió en una contradicción por el hecho de negar el incumplimiento contractual del municipio de Ocaña pese a haber establecido que violó el principio de planeación y que esa omisión condujo a la suspensión indefinida del contrato e impidió la culminación de la obra.

2) La suspensión inicial acordada entre las partes tenía carácter temporal y, una vez vencido el término de su prórroga, el municipio carecía de fundamento para mantener indefinidamente paralizada la ejecución; la entidad no podía ampararse en la suspensión para desconocer las consecuencias derivadas de su propia conducta, pues la imposibilidad de continuar los trabajos tuvo origen en la falta de estabilización del talud adyacente en el lugar de la obra, actividad que le correspondía gestionar al ente territorial.

3) En esa línea de comprensión, la causa determinante de la paralización fue la deficiente planeación del proyecto porque previamente al adelantamiento de la licitación pública no. 005 de 2016 el municipio debió contar con los estudios técnicos para determinar las condiciones del terreno y advertir la necesidad de estabilizar el talud; esa obligación estaba vinculada con los compromisos asumidos por el municipio en el Convenio Interadministrativo no. F-594 de 2015 celebrado con el Ministerio del Interior, sobre lo cual se destaca que en otro proceso judicial relacionado con dicho convenio fue declarado el incumplimiento por parte del municipio, decisión que fue confirmada por el Consejo de Estado en segunda instancia.

4) El *a quo* no debió calificar los hechos que llevaron a la suspensión como un hecho imprevisto surgido durante la ejecución, por cuanto la necesidad de estabilizar el talud no reúne las condiciones de imprevisibilidad ni de exterioridad propias de esa figura, el municipio conocía desde la celebración del convenio interadministrativo que debía garantizar las condiciones necesarias del terreno para la construcción del Centro de Integración Ciudadana; en consecuencia, la imposibilidad de continuar la obra es un hecho meramente imputable a la propia entidad y no constituye una circunstancia ajena a su voluntad.

[11] Índice 19 del Samai de la primera instancia.

5) También se controvierte el argumento según el cual no es posible declarar el incumplimiento del municipio porque el contrato no contiene obligaciones expresas a cargo del ente estatal distintas al pago; las obligaciones de la entidad contratante no se agotan en aquellas consignadas literalmente en el clausulado, sino que, también comprenden las derivadas de la Constitución, la ley y la naturaleza del contrato, entre ellas las de planeación, colaboración, dirección, supervisión y adopción de las medidas necesarias para permitir su adecuada ejecución; por ello la falta de una cláusula que individualizara la obligación de estabilizar el terreno no releva al municipio de responsabilidad.

6) Frente al cumplimiento del consorcio, debe considerarse que la ejecución parcial del 30% no puede valorarse como incumplimiento del contratista porque fue precisamente la conducta de la entidad la que imposibilitó continuar los trabajos; en tal sentido, era posible haber ejecutado la totalidad del objeto contractual si el municipio hubiera cumplido las obligaciones relacionadas con la planeación y estabilización del terreno, de ahí que no sea válido deducir un incumplimiento del contratista únicamente sobre la base del porcentaje de avance alcanzado para el momento de la suspensión.

7) Finalmente, no es de recibo la negativa frente al reconocimiento de los perjuicios, la vulneración del principio de planeación y la consecuente suspensión indefinida frustraron la ejecución del contrato y ocasionaron la pérdida de la utilidad esperada, además de los otros conceptos reclamados como lucro cesante y daño emergente; por lo tanto, se solicita revocar la sentencia impugnada, declarar el incumplimiento del municipio y condenarlo al pago de los perjuicios solicitados en la demanda debidamente actualizados.

6. Actuación surtida en segunda instancia

El 16 de enero de 2026 se profirió el auto que admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada (Samai, índice 4); en el término establecido en el numeral 4 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 66 de la Ley 2080 de 2021, las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

No obstante, el 18 de diciembre de 2025 (Samai, índice 3) el consorcio demandante solicitó que se suspendieran los efectos de un fallo de responsabilidad fiscal proferido por la Contraloría General de la República en relación con los mismos hechos que

dieron origen al contrato no. 004 del 28 de diciembre de 2016, particularmente el reporte en el Boletín de Responsables Fiscales y los antecedentes derivados de esa decisión hasta tanto el Consejo de Estado resolviera de fondo el recurso de apelación en este proceso; sustentó la petición en que la decisión que se adoptara en esta controversia contractual incidiría en la responsabilidad fiscal declarada y en que dicho reporte ha impedido a los integrantes del consorcio demandante participar en distintos procesos de contratación pública; al respecto, en auto del 13 de agosto de 2026 se remitió dicha medida cautelar al Tribunal Administrativo de Norte de Santander con sustento en el artículo 323 del CGP para que resolviera lo que en derecho correspondiera.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) aspecto preliminar y alcance de la apelación, 3) análisis de la apelación, 4) conclusión y, 5) costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

1) Presentada la demanda de manera oportuna[12], el objeto de la controversia consiste en determinar si se reúnen los requisitos necesarios para atribuirle responsabilidad patrimonial contractual al municipio de Ocaña (Norte de Santander) por la suspensión y posterior imposibilidad de culminar la ejecución del contrato de obra no. 004 de 2016 suscrito con el consorcio CIC Ocaña, y si esa circunstancia ocasionó al demandante los perjuicios cuya reparación reclama.

---

[12] En el presente asunto el contrato no. 004 de 2016 estaba sujeto a liquidación y las partes estipularon que esta debía efectuarse de común acuerdo dentro de los seis (6) meses siguientes a su terminación por cualquier causa; aunque el 29 de septiembre de 2017 la Secretaría de Vías, Infraestructura y Vivienda del municipio de Ocaña y la interventoría suscribieron el *"Acta de Ampliación No. 2 del Acta de Suspensión de Obra No. 1"* mediante la cual pretendieron ampliar la suspensión de ese contrato hasta que desaparecieran las causas que la originaron, dicha actuación no fue consentida por el contratista quien manifestó expresamente que no estaba dispuesto a prorrogarla, pese a que la cláusula décima novena del contrato únicamente autorizaba la suspensión de común acuerdo.
En esas condiciones, para efectos del cómputo de la caducidad, esa actuación unilateral no puede entenderse apta para prolongar indefinidamente el plazo contractual, razón por la cual se tomará como fecha de terminación el 2 de diciembre de 2017, habida cuenta que fue la fijada por las partes en el "*Acta de Ampliación no. 1 del Acta de Suspensión de Obra No. 1"*, partir de entonces transcurrieron los seis (6) meses convencionalmente previstos para la liquidación bilateral que vencieron el 2 de junio de 2018, y los dos (2) meses siguientes con que contaba la entidad para efectuar la liquidación unilateral, de manera que el término de dos (2) años para acudir a la jurisdicción comenzó a correr el 3 de agosto de 2018 y vencía el 4 de agosto de 2020.
Por consiguiente, como la demanda fue presentada el 19 de agosto de 2019, esto es, antes del vencimiento del término bienal, se concluye que el medio de control fue ejercido en el tiempo previsto en el literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, lo anterior sin perjuicio de que el respectivo término se suspendió entre el 6 de diciembre de 2018 y el 18 de febrero de 2019 con ocasión del trámite de conciliación extrajudicial agotado ante la Procuraduría 24 Judicial II para Asuntos Administrativos.

2) El tribunal negó las pretensiones, aunque encontró acreditado que el municipio de Ocaña incurrió en una deficiente planeación porque no adoptó oportunamente las medidas necesarias para estabilizar el talud que impedía el avance de la construcción del Centro de Integración Ciudadana, consideró que no se demostró el incumplimiento de una obligación contractual expresa a cargo de la entidad ni la existencia de perjuicios indemnizables, estimó que los valores pagados al contratista superaban lo correspondiente al porcentaje de obra ejecutado y a la utilidad dejada de percibir; inconforme, el consorcio CIC Ocaña apeló la decisión porque, en su criterio, la imposibilidad de continuar la obra es imputable al municipio quien debía garantizar las condiciones necesarias para su ejecución y solucionar la inestabilidad del talud, de manera que la prolongación de la suspensión configuró un incumplimiento contractual que le ocasionó los perjuicios reclamados.

3) La sentencia impugnada será revocada porque, si bien no procede el reconocimiento de los perjuicios solicitados por el hecho de que estos no se acreditaron en los términos planteados en la demanda, sí se demostró que la imposibilidad de continuar la ejecución del contrato de obra no. 004 de 2016 obedeció a las condiciones de inestabilidad del terreno que el municipio de Ocaña debía solucionar previamente; en consecuencia, se declarará el incumplimiento de la entidad, la terminación del negocio jurídico y se procederá a la liquidación judicial, pues, esta en realdad sí fue expresamente solicitada por el actor, la cual arroja un saldo en favor del ente territorial correspondiente a la porción del anticipo respecto de la cual no se demostró que fuera invertida, empero, el pago de ese saldo no puede ser ordenado al demandante para efectos de salvaguardar el principio de la *non reformatio in pejus*, como se explica en el acápite siguiente.

2. Aspecto preliminar y alcance de la apelación

1) Previamente a abordar el estudio de fondo del asunto, la Sala estima necesario pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por la parte demandante, encaminada a suspender los efectos de un fallo de responsabilidad fiscal proferido en su contra por la Contraloría General de la República.

2) En ese orden de ideas, como se indicó en los antecedentes, mediante auto del 13 de agosto de 2013 dicha solicitud fue remitida al Tribunal Administrativo de Norte de Santander por el hecho de considerar que esa autoridad era competente para resolverla de conformidad con el numeral 1º del artículo 323 del CGP según el cual

durante el trámite de la apelación de la sentencia el *"inferior conservará competencia para conocer de todo lo relacionado con medidas cautelares"*; si bien una vez consultado el sistema de información judicial Samai se advierte que el *a quo* aún no ha resuelto la referida solicitud, no existe disposición procesal que atribuya a esa circunstancia efectos suspensivos sobre el trámite de la segunda instancia ni que impida a esta corporación proferir la sentencia que corresponde**.**

3) De otra parte, sobre el alcance de la apelación, el artículo 328 del CGP aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA dispone que el juez de segunda instancia debe pronunciarse únicamente sobre los argumentos formulados por el apelante sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio en los casos previstos por la ley; adicionalmente establece que no podrá hacerse más desfavorable la situación del apelante único, salvo que con ocasión de la modificación de la providencia recurrida resulte indispensable decidir sobre puntos íntimamente relacionados con aquella.

4) En el presente asunto, el consorcio demandante, además de insistir en la declaración de incumplimiento del municipio de Ocaña y en el reconocimiento de los perjuicios derivados de este, solicitó puntual y expresamente que *"se revoque la sentencia de primera instancia (…) y concédase las pretensiones de la demanda"*[13]; para la Sala, dicha petición es omnicomprensiva de las súplicas formuladas en el libelo introductorio, entre ellas, la liquidación judicial del contrato; de manera que este aspecto quedó cobijado en el ámbito de la apelación. Su estudio, además, resulta imprescindible para establecer el estado final de las cuentas derivadas del negocio jurídico y determinar si existe algún saldo susceptible de reconocimiento en favor del demandante.

5) Ahora bien, como se explica con detalle más adelante, la liquidación judicial arroja un saldo en favor del municipio de Ocaña y a cargo del consorcio demandante; sin embargo, dado que este último ostenta la condición de apelante único dicho resultado adverso al consorcio no puede traducirse en una condena en su contra, pues tal circunstancia agravaría la situación ya definida en la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda y, por tanto, desconocería la prohibición de *non reformatio in pejus*.

---

[13] Página 16, archivo: 7Recibememorial_RECURSODE_RecursodeApelacionCo(.pdf), índice 19 Samai de la primera instancia.

6) En consecuencia, aunque el saldo será determinado cuando se realice la liquidación judicial del contrato, no se ordenará al consorcio su pago para salvaguardar su derecho constitucional.

3. Análisis de la apelación

Con el propósito de resolver los cuestionamientos aducidos en el recurso de apelación, estos serán abordados en el siguiente orden metodológico: *(i)* la suspensión del contrato, terminación y procedencia de la liquidación judicial, *(ii)* el incumplimiento contractual imputable al municipio de Ocaña (Norte de Santander), *(iii)* verificación de la causación de los perjuicios reclamados y *(iv)* liquidación judicial del contrato.

3.1 La suspensión del contrato, terminación y procedencia de la liquidación judicial

1) Para resolver este primer aspecto de la controversia es necesario que la Sala se refiera a los siguientes hechos que se respaldan en los elementos de prueba aportados al proceso:

a) El 27 de diciembre de 2016, mediante la Resolución no. 760 el municipio de Ocaña adjudicó al consorcio CIC Ocaña la Convocatoria Pública no. 005 de 2016 para la construcción del Centro de Integración Ciudadana en el sector de Cuesta Blanca por un valor de $952.420.255 y un plazo de ejecución de seis (6) meses[14].

b) El 28 de diciembre de 2018 las partes celebraron el contrato de obra no. 004 por el mismo valor y objeto; en la cláusula décima sexta acordaron que el negocio sería liquidado de común acuerdo luego de agotado su objeto o, en su defecto, dentro de los seis (6) meses siguientes a su terminación por cualquier causa[15]; asimismo, en la cláusula décima novena[16] estipularon que la ejecución del contrato podría suspenderse temporalmente de común acuerdo mediante la correspondiente acta y que durante ese período no correría el plazo contractual; de manera que, además del

[14] Página 6, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[15] Página 8, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[16] En la referida cláusula se estipuló expresamente lo siguiente: "*CLÁUSULA DÉCIMA NOVENA: SUSPENSIÓN TEMPORAL DEL CONTRATO: Se podrá de común acuerdo entre las partes suspender temporalmente la ejecución del objeto contractual, mediante un acta en donde conste tal evento, sin que para los efectos del plazo extintivo se compute le tiempo de suspensión. PARÁGRAFO: EL CONTRATISTA prorrogará la vigencia de la garantía única por el tiempo que dure la suspensión, cuando a ello hubiere lugar".* Página 10, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

carácter temporal que expresamente se atribuyó a esta medida, las partes condicionaron su procedencia a la concurrencia de sus voluntades.

c) El acta de inicio se suscribió el 19 de enero de 2017, oportunidad en la cual se señaló como fecha de terminación el 19 de julio siguiente[17], pero, durante la ejecución, el 21 de abril de 2017 el consorcio CIC Ocaña le informó la interventor que uno de los cuatro frentes de trabajo no podía adelantarse debido a que se ubicaba de manera adyacente al talud que debía ser intervenido por la administración municipal, pues se presentaban desprendimientos de material que ponían en riesgo al personal e impedían ejecutar la cimentación y, con ello continuar las obras superiores, razón por la cual solicitó la suspensión mientras el municipio se hacía cargo de la estabilización[18].

d) Por lo anterior, el 16 de mayo de 2017 las partes suscribieron de común acuerdo el acta de suspensión no. 1 por cuarenta y cinco días (45), se fijó como fecha de reinicio de la ejecución el 30 de junio de 2017 y acordaron como nueva fecha de terminación el 2 de septiembre de ese año; como fundamento de la medida se dejó constancia que el municipio había celebrado el contrato de obra no. 018 del 10 de mayo de 2017 para ejecutar las obras de estabilización del talud del predio donde se construía el Centro de Integración Ciudadana[19].

e) Sin embargo, la causa que originó la suspensión no fue superada; el 30 de junio de 2017 el municipio y el contratista suscribieron el "*Acta de Ampliación no. 1 del Acta de Ampliación de Obra No. 1*" mediante la cual prolongaron la suspensión por tres (3) meses; en esa oportunidad quedó consignado que el contrato no. 018 de 2017 celebrado por la alcaldía de Ocaña con un tercero que tenía por objeto la estabilización del talud había sido liquidado porque la solución inicialmente prevista resultaba insuficiente y que era necesario diseñar, contratar y ejecutar una nueva obra de

---

[17] Páginas 17 y 18, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

[18] El contratista específicamente refirió: "*Debido a lo anterior doy a conocer que los referidos retrasos son por razones ajenas a la ejecución contractual de mismo, ya que si no se hace la cimentación en este lado adyacente al talud imposibilita la continuación de las obras superiores ya que todo el sistema de cimentación funciona de forma monolítica, a su vez me permito solicitar oficiar a la alcaldía para ejecutar con ligereza los trabajos en el talud y la realización del acta de suspensión No. 1 al contrato de obra de referencia por un tiempo total pertinente hasta que la administración Municipal termine con la estabilización del talud y así poder continuar con la ejecución de la obra*." Página 47, archivo: enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

[19] Sobre los motivos de la suspensión se expresó: *"5. Que el municipio celebró contrato de obra No. 018 del 10 de mayo de 2017, con el objeto de ejecutar OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DEL TALUD DE LA CANCHA CUESTA BLANCA, PREDIO DONDE SE CONSTRUYE EL CENTRO DE INTEGRACION CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE OCAÑA, del cual se suscribió el acta de inicio el día 12 de mayo de 2017. 6. Que el contratista, el interventor y el Supervisor del Municipio, en comité de obra celebrado el día de hoy 16 de mayo de 2016, de manera conjunta acordaron suspender el contrato de obra No. 04 del 28 de diciembre de 2016, por un plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de la fecha."* (mayúsculas sostenidas del original). Páginas 42 y 43, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

estabilización que garantizara tanto la estabilidad del Centro de Integración Ciudadana como de las viviendas situadas en la parte superior del talud; las partes acordaron entonces que el contrato se reiniciaría el 29 de septiembre de 2017 y que la nueva fecha de terminación sería el 2 de diciembre del mismo año[20].

f) Antes de que venciera esa ampliación, el 25 de julio de 2017[21] el municipio informó al contratista que, si para el 29 de septiembre de ese año no se habían superado las causas que impedían la ejecución la suspensión sería nuevamente prorrogada; el Consocio CIC Ocaña contratista, por su parte, mediante oficio del 25 de septiembre[22] de 2017 manifestó que no estaba dispuesto a consentir una nueva ampliación y advirtió que para entonces no se había ejecutado actividad alguna encaminada a construir el muro de protección del talud.

g) Pese a esa manifestación, el 29 de septiembre de 2017 el secretario de vías, infraestructura y vivienda del municipio de Ocaña y el interventor —sin la concurrencia del contratista— suscribieron el "*Acta de Ampliación no. 2 del Acta de Suspensión de Obra No. 1"*; a diferencia de las dos actuaciones anteriores, no establecieron un término específico, sino que, dispusieron mantener suspendida la ejecución "*hasta tanto se resuelvan las causales que motivaron la suspensión No. 1*"; en ese mismo documento se reconoció, expresamente, que el contratista había manifestado que no estaba dispuesto a renovar la suspensión y que, precisamente por ello, el acta era suscrita únicamente por la interventoría y el municipio; también se dejó constancia de que el proyecto de estabilización había sido presentado al Fondo de Adaptación y estaba pendiente de aprobación, del siguiente modo:

---

[20] En cuanto a las consideraciones para esta nueva suspensión en dicha acta se consignó: "7. *Que el día 30 de junio de 2017, la administración Municipal, a través de la Secretaría de Vías, Infraestructura y Vivienda, informó que el contrato de obra No. 018 del 10 de mayo de 2017, con el objeto de ejecutar OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DEL TALUD DE LA CANCHA CUESTA BLANCA, PREDIO DONDE SE CONSTRUYE EL CENTRO DE INTEGRACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE OCAÑA, fue liquidado, considerando que no es posible estabilizar el talud conforme se estableció en el contrato, sino que por el contrario se debe diseñar, contratar y ejecutar una obra de estabilización, para garantizar la estabilidad de obra, centro de integración ciudadana y las viviendas ubicadas en la parte superior del talud."* (mayúsculas sostenidas del original). Páginas 44 a 46, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", link enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

[21] Páginas 64 y 65, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

[22] La manifestación puntual del contratista fue la siguiente: *"En vista de los acontecimientos que se viene presentando (…) se dirige a usted con el propósito de manifestar la preocupación generad ya que no se ha realizado ninguna actividad de construcción del muro de protección del talud adyacente a la obra que estamos construyendo en el contrato de obra No. 004/2016. Solicito dicha información debido a que este motivo es la causal de la suspensión No. 1 y la prórroga No. 1 a la suspensión No. 1, ya que si no se hace esta respectiva protección no se puede seguir con la construcción del centro de integración ciudadana. El plazo de estas suspensiones se vence el día 29 del presente mes, la cual no estoy dispuesto a renovar dicha prórroga de suspensión debido a que aceptaría las condiciones de que la ejecución del contrato de obra se pase de un año a otro nuevamente generándome pérdidas en este."* Página 75, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

> *"9. Que el Municipio a través de Oficio No. 900-902-260 afirma que el proyecto de estabilización del talud ha sido radicado en el fondo de adaptación y que se está en espera su aprobación, por lo cual se entiende que a la fecha no se ha logrado resolver las causas de la suspensión No. 1.*
>
> *10. Que por tal motivo se debe realizar la ampliación No. 2 de la suspensión No. 1 del Contrato de Obra No. 04 del 28 de diciembre de 2016, hasta tanto se subsane la causal de la suspensión, con el fin de que se logre la terminación de la estabilización del talud localizado en el área de influencia del Centro de Integración Ciudadana.*
>
> *11. Que el contratista a través del Oficio No. 8 (el cual hace parte integral de la presente acta), de fecha 25 de septiembre de 2017, manifiesta "…no estoy dispuesto a renovar dicha suspensión…" por tanto se procede a suscribir la presente acta por parte de la interventoría y el municipio.*
>
> *12. Que el municipio está comprometido con el MINISTERIO DEL INTERIO – FONSECON, de ejecutar el convenio No. F-594 del 15 de diciembre de 2015, razón por la cual se encuentra adelantando la gestión para realizar la estabilización del talud adyacente al área de trabajo."* [23] (mayúsculas sostenidas del original).

h) Las circunstancias que llevaron consigo a la suspensión del contrato no fueron superadas con posterioridad; el 19 de diciembre de 2017 el contratista le comunicó al municipio que acudiría a la vía judicial debido a la imposibilidad de ejecutar las obras[24] y, el 28 de febrero de 2018 el secretario de vías, infraestructura y vivienda le solicitó al interventor y al contratista adelantar los trámites necesarios para liquidar el contrato, debido a que el convenio F-594 de 2015 que había celebrado el ente municipal con el Ministerio del Interior y FONADE que servía de marco al proyecto había sido liquidado[25].

i) Lo anterior también se sustenta en lo expresado en oficio del 21 de agosto de 2018 por parte del secretario de vías, infraestructura y vivienda del municipio de Ocaña quien negó una solicitud del contratista sobre daños y perjuicios ocasionados con ocasión de la suspensión contractual, en la cual sostuvo que esta no procedía porque continuaba realizando gestiones ante distintas entidades para obtener los recursos necesarios para estabilizar el talud y, por consiguiente, entendía que el contrato permanecía suspendido[26]; esa posición fue reiterada el 18 de septiembre de 2018[27].

---

[23] Páginas 1 a 3, archivo: *"071 ACTA AMPLIACION 2 DEL ACTA DE SUSPENSIÓN DE OBRA 1.PDF"* en: OBRA CIC - 007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[24] Páginas 76 a 80, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[25] Página 81, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[26] Páginas 107 a 120, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf"*, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[27] Páginas 127 y 128, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf",* enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia

2) Luego del examen del acervo probatorio, debe destacarse que la Sección Tercera del Consejo de Estado ha explicado que la suspensión procede, por regla general, por acuerdo de las partes cuando circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o interés público impiden temporalmente ejecutar las obligaciones y que, por ello debe estar sometida a un modo, plazo o condición razonables y proporcionales sin que pueda permanecer indefinidamente suspendido, la Corporación específicamente manifestó:

> *"En sentir de la Sala, lo que las partes denominaron suspensión del plazo de ejecución del contrato verdaderamente se ubica en el contexto de la terminación anticipada y de común acuerdo del mismo, por la imposibilidad de ejecutar el objeto de las obligaciones pendientes.* ***En efecto, en pronunciamiento del año 2012, la Sala de esta Subsección señaló que la suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, como medida excepcional procede, por regla general, de consuno entre las partes, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan, temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes, de modo que el principal efecto que se desprende de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido. Por esa misma razón, la suspensión debe estar sujeta a un modo específico, plazo o condición, pactado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, acorde con la situación que se presente en cada caso, pero no puede permanecer indefinida en el tiempo.****"*[28] (destaca la Sala).

3) Del mismo modo, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ha puesto de presente que la suspensión temporal requiere la concurrencia de la voluntad de los contratantes, circunstancia que excluye, como regla general, su imposición unilateral sin perjuicio de aquellos eventos en los que la ejecución se paraliza materialmente por la fuerza misma de los hechos[29].

4) Este criterio resulta especialmente pertinente porque en una providencia reciente de esta Subsección del 27 de febrero de 2026 (expediente 72.995)[30] se examinó una situación semejante; allí, vencida una suspensión previamente convenida, la entidad,

---

[28] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de julio de 2015, radicación no. 88001-23-31-000-2002-00141-01(31634), CP Carlos Alberto Zambrano Barrera.

[29] Específicamente ha manifestado: "*Dado el interés público que gravita sobre la contratación estatal, las partes contratantes deberán en cada caso concreto: (i) ponderar que la naturaleza del contrato estatal admita la posibilidad de suspenderlo, (ii) verificar que lo que se pacte no esté prohibido expresamente en la ley ni resulte contrario al orden público y a las buenas costumbres, (iii) garantizar que la suspensión tenga por objeto la consecución del interés general y el cumplimiento de los fines estatales ; y (iv) demostrar y justificar que su ocurrencia obedece a razones de fuerza mayor, o caso fortuito, o que procura la satisfacción del interés público. (…) La suspensión temporal del contrato estatal requiere la concurrencia de la voluntad de los contratistas, lo que excluye la posibilidad de declararla unilateralmente. Lo anterior sin perjuicio de la suspensión de "facto", en la cual no hay acuerdos, sino que únicamente se dejan constancias escritas de la ocurrencia de los eventos que impiden continuar con el cumplimiento de la obligación pactada*". Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, exp. 2278 de 2016, CP Germán Bula Escobar (E).

[30] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 27 de febrero de 2026, radicación no. 63001-23-33-2024-00055-01 (72.995), CP Diego Enrique Franco Victoria.

la supervisión y la interventoría suscribieron una nueva prórroga sin la firma del contratista; la Sala concluyó que precisamente por faltar su consentimiento *"una vez vencido el plazo de suspensión previamente acordado por las partes, no existió acuerdo para prorrogar dicha suspensión*", esa providencia contrasta esa actuación con las suspensiones anteriores que sí consideró ajustadas al contrato porque habían sido acordadas por las partes.

5) Aplicadas las referidas consideraciones al presente asunto, se advierte que las suspensiones acordadas el 16 de mayo y el 30 de junio de 2017 fueron consentidas por las partes; en particular, en la segunda de ellas se acordó que la ejecución se reanudaría el 29 de septiembre y culminaría el 2 de diciembre de 2017; empero, distinta fue la actuación del 29 de septiembre de 2027 porque el contratista se negó expresamente a continuar suspendiendo el negocio jurídico y, pese a ello el municipio y la interventoría dispusieron prolongar la paralización hasta que se solucionara la inestabilidad del talud.

6) En esas condiciones, esa última actuación no constituyó una ampliación convencional de la suspensión pues faltó la voluntad del contratista exigida tanto por la cláusula décima novena del contrato de obra no. 004 de 2016 como por la naturaleza bilateral de esa figura.

7) En consecuencia, debido a que la última suspensión valida fue la suscrita por las partes del contrato el 30 de junio de 2017 en la cual se pactó como fecha de terminación el 2 de diciembre de 2017[31], corresponde acceder a la súplica de la demanda encaminada a declarar la terminación del contrato a partir de esta última fecha.

8) Adicionalmente, en vista de que el contrato no fue liquidado y, contrario a lo considerado en la sentencia de primera instancia, la parte actora solicitó explícitamente en la pretensión primera de la demanda que se procediera a su liquidación —petición que se entiende comprendida en el recurso de apelación—, la Sala procederá a efectuarla, una vez examinados el incumplimiento atribuido al municipio y los perjuicios reclamados por el contratista.

---

[31] Fecha que, como antes se dijo, fue la última dispuesta de manera consensuada por las partes en el *"Acta de Ampliación no. 1 al Acta de Ampliación de Obra No. 1"* del 30 de junio de 2017.

3.2 El incumplimiento contractual imputable al municipio de Ocaña (Norte de Santander)

1) Establecida la fecha de terminación del contrato, corresponde determinar a la Sala si la imposibilidad de continuar las obras resulta imputable al municipio de Ocaña, frente a lo cual se concluye que sí, pues, en condición de entidad contratante le correspondía poner a disposición del contratista el inmueble en condiciones que permitieran ejecutar el objeto convenido, obligación que no fue satisfecha debido a que el terreno requería previamente obras para garantizar la estabilidad del talud ubicado en su costado occidental.

2) Esa afirmación se sustenta en los medios de prueba que a continuación se relacionan; si bien algunos de ellos refieren al convenio interadministrativo no. F-594 de 2015 resultan relevantes no porque constituyan exactamente la fuente de aquella obligación contractual frente al consorcio CIC Ocaña sino porque permiten establecer que, antes de adelantar el proceso de selección y celebrar el contrato de obra, el municipio conocía las condiciones de inestabilidad del talud, sabía que era necesario intervenirlo y, pese a ello, dispuso el inicio de la construcción sin haber solucionado previamente esa circunstancia, las referidas pruebas son las siguientes:

a) El 15 de diciembre de 2015 entre la Nación – Ministerio del Interior – Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), FONADE y el municipio de Ocaña se celebró el convenio interadministrativo no. F-594 para la construcción del Centro de Integración Ciudadana; entre las obligaciones asumidas por el municipio se encontraba la entrega de un lote de su propiedad[32] descapotado, nivelado y libre de limitaciones físicas o jurídicas, así como también ejecutar, a su costa, las obras de estabilidad dentro del terreno que fueran necesarias para el desarrollo del proyecto[33].

b) Lo anterior se complementa con el hecho de que el 6 de noviembre de 2015, antes de la celebración del convenio interadministrativo, el municipio de Ocaña presentó

---

[32] Tal como se refiere en la cláusula séptima en el aparte referente a los aportes del municipio, donde precisó que "*el municipio, para la ejecución de este proyecto aporta un lote de su propiedad, en el cual se construirá la obra objeto del precitado proyecto*". Páginas 18, archivo: *"CONVENIO CIC.pdf"* en: CONVENIO – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

[33] Específicamente en la cláusula segunda del convenio referente a las obligaciones específicas del municipio de Ocaña se estipuló como obligación no. 9 la siguiente: *"entregar el lote descapotado, nivelado, libre de construcciones y de cualquier limitación física o legal, con las acometidas de los servicios públicos y las obras de estabilidad, dentro del mes siguiente a la suscripción del acta de inicio del convenio asumiendo los costos. Estas actividades se desarrollarán paralelamente a las obligaciones del FONADE*". Página 117, archivo: *"CONVENIO CIC.pdf"* en: CONVENIO – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

ante Ministerio del Interior el proyecto para la construcción del Centro de Integración Ciudadana en el barrio Cuesta Blanca; en esa comunicación manifestó que disponía de un predio de 3.558 m² destinado al proyecto y afirmó, expresa y puntualmente que "*el suelo del predio a intervenir es apto para construir y no se encuentra ubicado en zona de alto riesgo como deslizamiento, inundaciones, etc*."[34]; asimismo, manifestó que el inmueble contaba con servicios públicos, accesibilidad y que el municipio garantizaría la sostenibilidad y mantenimiento de la construcción.

c) El 16 de marzo de 2016 la Universidad Nacional realizó una visita al predio, con reconocimiento del terreno y toma de muestras de suelo[35]; ese documento se complementa con una "*Acta de Seguimiento de Contrato*" firmada por el director de interventoría del FONADE en la cual se identificó en dicho inmueble la existencia de un talud en uno de sus costados y se anotó que la administración municipal se comprometía a realizar las obras necesarias para garantizar la estabilidad de este[36].

d) El 31 de mayo de 2016, la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR) se refirió al "*estudio geotécnico talud de corte actual lote – Centro de Integración Ciudadana barrio Cuesta Blanca*"; si bien consideró que las condiciones geomorfológicas no impedían, en términos generales, la construcción proyectada, recomendó efectuar análisis de estabilidad estáticos y dinámicos, controlar las excavaciones y cortes, adoptar tratamientos superficiales y disponer obras de drenaje[37].

e) El 7 de junio de 2016, a través del Decreto no. 127, la alcaldesa municipal de Ocaña adoptó el estudio técnico correspondiente a la zona del proyecto identificada como área con afectación por riesgo geológico; el acto administrativo incorporó como soporte un estudio geotécnico, el análisis de estabilidad de taludes, el estudio

---

[34] Página 11, archivo: *"CONVENIO CIC.pdf"* en: CONVENIO – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[35] Página 61, archivo: *"CONVENIO CIC.pdf"* en: CONVENIO – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[36] En ese concepto específicamente se señaló: "*En el área se encuentra una cancha de fútbol con dimensiones libres de 30m x 74 m. Cuenta con acceso a servicios de agua potables, energía, gas y alcantarillado. Por el costado oeste limita con un talud. Pese a que el área cuenta con la solicitada, las dimensiones no se ajustan a la implementación de un cuadrado de 40m x 40m como lo indica el Ministerio del Interior, esto se puede evidenciar en los anexos. Lo que hace inviables la ejecución del proyecto en el predio destinado por el municipio. La Administración Municipal se compromete a realizar las obras necesarias para garantizar la estabilidad del talud y así ajustarse a las dimensiones mínimas solicitada 34 x 37 m en aras de dar viabilidad a la ejecución del proyecto*." Página 62, archivo: *"CONVENIO CIC.pdf"* en: CONVENIO – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[37] Al respecto, la corporación ambiental expresamente señaló: "*En general del terreno en estudio presenta algunas complicaciones de tipo geomorfológico que puedan limitar su uso para el desarrollo de la obra civil proyectada, pero que fácilmente controlables con obras de ingenierías y bioingeniería*". Página 88, archivo: *"CONVENIO CIC.pdf"* en: CONVENIO – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

hidrológico y la evaluación de amenaza, entre otros elementos; además, estableció recomendaciones para el diseño y construcción relativas a taludes, pendientes, excavaciones, rellenos y drenaje superficial[38].

f) En consonancia con lo anterior, el 1º de julio de 2016[39], el FONADE le recordó expresamente al municipio que durante las visitas efectuadas al predio se había evidenciado erosión en los taludes ubicados en el costado occidental y que estos se encontraban contenidos por obras provisionales, en esa misma comunicación reiteró que, conforme con el convenio interadministrativo, correspondía al municipio entregar el lote con las obras de estabilidad necesarias, asumir su costo y atender las recomendaciones formuladas en los estudios.

g) El 4 de agosto de 2016, la alcaldesa de Ocaña solicitó al Ministerio del Interior recursos adicionales para el proyecto, en esa comunicación explicó que, debido a las fuertes lluvias se había presentado una calamidad pública que produjo el colapso de un muro y de un canal de aguas lluvias, señaló que dichas estructuras se encontraban al costado del muro de contención que se construiría antes de la obra; también manifestó que el municipio no disponía de recursos propios para atender esa necesidad[40]. Este último hecho demuestra que el municipio conocía, antes de celebrar el contrato de obra, que la estabilización requería recursos adicionales con los cuales no contaba.

h) Ahora bien, en el contexto del contrato de obra no. 04 del 26 de diciembre de 2016, de los correspondientes estudios previos elaborados el 15 de noviembre de 2016 para la licitación pública no. 006 de 2016, se advierte que la problemática relacionada con la estabilidad del talud no fue incorporada adecuadamente en la estructuración del proceso; aunque para la fecha de elaboración de ese documento el municipio ya conocía los estudios y conceptos técnicos que advertían las condiciones del costado occidental del predio y la necesidad de adoptar medidas de estabilización, los estudios previos no identificaron esa circunstancia como una condición pendiente

---

[38] Páginas 101 a 108, archivo: *"CONVENIO CIC.pdf"* en: CONVENIO – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[39] En este oficio el FONADE señaló: "*Producto de la visita, se evidencia que el predio se encuentra ubicado en la zona urbana del municipio de Ocaña, entre los barrios "Cuesta Blanca" y "El Ramal". La zona del proyecto se caracteriza por taludes de altas pendientes y vivienda alrededor del mismo. Específicamente, hacia el costado Occidental se evidenció la erosión de los taludes contenidos con obras provisionales que determina una zona de alto riesgo para las viviendas allí existentes (…)".* Página 115, archivo: *"CONVENIO CIC.pdf"* en: CONVENIO – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[40] Página 125, archivo: *"CONVENIO CIC.pdf"* en: CONVENIO – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

para iniciar la obra ni incluyeron dentro del presupuesto una actividad destinada a solucionarla[41].

Tampoco fue individualizada en la matriz de riesgos como un evento asociado a las condiciones geotécnicas del terreno que pudiera impedir o afectar la ejecución del contrato, pese a que en ella se contemplaron distintos riesgos relacionados con su desarrollo**;** por el contrario, el presupuesto se limitó a las actividades propias de la construcción del CIC, lo que suponía que para el inicio de esas prestaciones acordadas por las partes el terreno debía encontrarse previamente en condiciones aptas para su edificación.

i) Esta omisión se mantuvo en los pliegos de condiciones definitivos, en los cuales la entidad estructuró el contrato con un plazo de ejecución de seis (6) meses contado a partir del cumplimiento de los requisitos para su inicio sin sujetarlo a la ejecución previa de las obras de estabilización del talud ni advertir que esa circunstancia pudiera impedir su normal desarrollo; si bien se impuso al contratista el deber de visitar e inspeccionar el lugar e informarse acerca de las condiciones técnicas, topográficas y geológicas que pudieran influir en los trabajos, no se incluyó dentro de las previsiones la ejecución de las obras necesarias para estabilizar el talud ni se incorporaron estas dentro del presupuesto contractual**;** de este modo, el proceso licitación fue estructurado sobre el supuesto de que el terreno se encontraba en condiciones que permitían acometer las obras del Centro de Integración Ciudadana, pese a que la entidad conocía previamente la necesidad de ejecutar las medidas de estabilización y que estas aún se encontraban pendientes[42].

3) A partir del dicho recuento probatorio se advierte entonces que, para la fecha en la cual se adelantó el proceso de selección y se celebró el contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2016 la condición del talud no constituía una circunstancia desconocida o sobreviniente; por el contrario, había sido identificada varios meses antes mediante visitas, estudios geotécnicos, conceptos técnicos y actuaciones administrativas y el propio municipio había reconocido la necesidad de construir previamente obras de contención y advertido que no contaba con los recursos necesarios para ello.

---

[41] Archivo: *"005 ESTUDIOS PREVIOS.pdf.",* en: OBRA – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[42] Archivo: "*012 PLIEGOS DEFINITIVOS.pdf***",** en: OBRA – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

4) En este aspecto la Sala se aparta parcialmente de la fundamentación de la sentencia apelada, por cuanto el tribunal consideró que la vulneración a la planeación obedeció a que el municipio carecía de estudios técnicos previos sobre las condiciones del lote; sin embargo, la prueba incorporada al proceso demuestra precisamente lo contrario: los estudios sí existieron y permitieron identificar las condiciones del talud; la deficiencia en la planeación consistió, entonces, en que la entidad decidió contratar la construcción del Centro de Integración Ciudadana sin haber solucionado previamente una condición del terreno que, según esos mismos estudios, impedía desarrollar normalmente la obra.

5) Esa omisión se materializó durante la ejecución del contrato de obra objeto del presente litigo; tal como en el acápite anterior se verificó, el 21 de abril de 2017 el consorcio CIC Ocaña informó a la interventoría que no podía continuar las actividades de cimentación y estructura en uno de los frentes debido al desprendimiento de material y al riesgo que ello representaba para el personal, frente a lo cual el municipio reconoció la necesidad de solucionar esa situación y, el 10 de mayo siguiente celebró el contrato no. 018 de 2017 precisamente para ejecutar las obras de estabilización del talud, circunstancia que condujo a la suspensión del contrato no. 004 del 28 de diciembre de 2016.

6) No obstante, aquella situación no permitió superar el problema, por cuanto se sabe en este proceso que 30 de junio de 2017 el municipio liquidó el contrato no. 018 que había celebrado con un tercero para estabilizar el talud, debido a que la solución allí prevista resultó insuficiente y se concluyó que era necesario diseñar, contratar y ejecutar una nueva obra que garantizara la estabilidad tanto del Centro de Integración Ciudadana como de las viviendas ubicadas en la parte superior del talud; como en párrafos anteriores se refirió, esa circunstancia fue expresamente consignada en el acta mediante la cual las partes ampliaron por tres (3) meses la suspensión del contrato principal.

7) De esta manera, la causa que finalmente impidió continuar con la ejecución del contrato no. 004 del 28 de diciembre de 2016 no correspondió a un riesgo técnico imprevisible surgido durante su ejecución como sostuvo el municipio cuando contestó la demanda; en efecto, la entidad afirmó que la desestabilización del talud constituía un imprevisto identificado durante la obra y que ninguna de las partes era responsable de la imposibilidad de culminarla, esa explicación no resulta compatible con las pruebas examinadas, pues desde varios meses antes de contratar estaban

identificados el talud, sus condiciones de estabilidad y la necesidad de adoptar medidas de mitigación.

8) Tampoco modifica esta conclusión el hecho de que determinados estudios y diseños del Centro de Integración Ciudadana hubieran sido elaborados por la Universidad Nacional y avalados en el marco del convenio interadministrativo; la existencia y aprobación de esos documentos no demuestra que el terreno hubiera sido entregado en condiciones adecuadas para iniciar la construcción contratada; por el contrario, los documentos técnicos que precedieron al contrato advertían precisamente la necesidad de intervenir el talud, circunstancia que, como se indicó, era conocida por el municipio antes de adelantar el proceso de selección.

9) Ahora bien, la obligación incumplida por el municipio consistía específicamente en poner a disposición del contratista el inmueble en condiciones que permitieran ejecutar las obras objeto del contrato; esta obligación se desprende del contenido del propio negocio jurídico, debido a que su objeto consistía en la construcción del Centro de Integración Ciudadana en el sector de Cuesta Blanca y las prestaciones asumidas por el consorcio estaban determinadas por las actividades y cantidades previstas para esa edificación.

10) En esas condiciones, si para desarrollar las actividades contratadas era necesario solucionar previamente la situación de estabilidad del terreno y esa intervención no formaba parte de las prestaciones asumidas por el consorcio, de manera complementaria o recíproca le correspondía al municipio poner a su disposición un inmueble en condiciones que hicieran posible ejecutar el objeto convenido.

11) Por esa razón, no comparte la Sala la conclusión del tribunal según la cual no podía declararse el incumplimiento porque en el clausulado no aparecía una obligación expresa del municipio relativa a la estabilización del talud; la obligación incumplida no se identifica con la ejecución misma de esas obras sino con la de disponer el terreno en condiciones que permitieran desarrollar la construcción contratada; los antecedentes del convenio interadministrativo no. F-594 de 2015 resultan relevantes, en este punto, no como fuente de esa obligación contractual sino como prueba de que el municipio conocía, antes de celebrar el contrato de obra, la situación del talud y la necesidad de intervenirlo.

12) En conclusión, el municipio de Ocaña, contrario a lo señalado por el *a quo,* sí incumplió el contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre 2016 porque permitió iniciar su ejecución sin poner a disposición del contratista el inmueble en condiciones que permitieran desarrollar las actividades convenidas, pese a que conocía previamente la situación de inestabilidad del talud y sabía que su intervención no formaba parte de las prestaciones asumidas por el consorcio; posteriormente, tampoco logró superar esa circunstancia, lo cual condujo a la suspensión del contrato y, finalmente, impidió reanudar y culminar las obras.

13) En consecuencia, en este aspecto prospera el recurso de apelación y deberá modificarse la sentencia de primera instancia en cuanto negó la declaratoria de incumplimiento contractual, cuestión distinta consiste en que esa determinación lleve consigo a acceder a los perjuicios pretendidos por el actor, situación que será analizada en el acápite subsiguiente.

3.3 Verificación de la causación de los perjuicios reclamados

1) Una vez establecido que el municipio de Ocaña incumplió el contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2016 y que esa circunstancia impidió culminar su ejecución, corresponde a la Sala verificar si el consorcio CIC Ocaña tiene derecho al pago de los perjuicios reclamados.

2) En ese orden de comprensión, debe recodarse que en la pretensión cuarta de la demanda se solicitó la suma de $722.804.011, integrada por*: (i)* $556.003.085 por concepto de lucro cesante y, *(ii)* $166.800.926 por daño emergente derivado de costos de representación y asesoría legal; para establecer el primero de esos valores, la parte actora tomó el valor actualizado de la totalidad del contrato y le descontó las sumas que afirmó haber recibido durante su ejecución; mientras que el segundo correspondió al 30% de aquella diferencia.

3) De este modo, aunque el primero de esos rubros fue reclamado con la denominación de lucro cesante, debe advertirse que la suma solicitada no corresponde específicamente a la utilidad que el contratista habría obtenido por la ejecución de las prestaciones pendientes a la cual se alude expresamente en la pretensión tercera de la demanda, sino al valor bruto que, según sus cálculos, dejó de recibir como consecuencia de la imposibilidad de culminar el contrato; por consiguiente, aunque la utilidad dejada de percibir también corresponde, por su

naturaleza, a un lucro cesante, su procedencia y cuantificación serán analizadas de manera independiente.

3.3.1 Daño emergente

1) Sobre esta modalidad de perjuicio, es necesario precisar que en los hechos de la demanda y en las reclamaciones formuladas durante la ejecución contractual el consorcio contratista hizo referencia a las consecuencias económicas derivadas de la prolongación de la suspensión, entre ellas los gastos administrativos, alquiler de bodegas y maquinaria, depreciación de equipos, materiales almacenados, personal e incremento de precios; en particular expresó que cuando suscribió la primera ampliación de la suspensión dejó constancia de que la permanencia de herramientas, materiales y equipos en el sitio de la obra le generaban costos administrativos, bodegaje, depreciación, alquiler y vigilancia, y posteriormente, reclamó el pago de algunos de esos conceptos[43].

2) Sin embargo, esas manifestaciones no estuvieron acompañadas de una petición expresa para su reconocimiento en las pretensiones de la demanda y, en todo caso, no se aportaron elementos que permitan establecer la efectiva causación y cuantía de tales erogaciones más allá de lo expresado en los oficios a través de los cuales hizo el correspondiente reclamo ante el municipio de Ocaña: no se aportaron contratos de arrendamiento, facturas, comprobantes de pago, nóminas, soportes contables u otros documentos a partir de los cuales sea posible determinar cuáles costos adicionales fueron efectivamente asumidos por el contratista durante la suspensión y en qué monto; tampoco el dictamen allegado efectuó un análisis de esos conceptos, por tanto, aun cuando el contratista manifestó que durante la ejecución incurrió en mayor permanencia en obra, no existe prueba suficiente que permita reconocer suma alguna por ese concepto.

3) La misma conclusión se impone respecto de los $166.800.926 puntualmente reclamados como daño emergente asociado a costos de representación y asesoría legal, suma que no corresponde a gastos individualizados y acreditados

[43] Aspecto que se corrobora por ejemplo con el oficio del 3 de julio de 2017, a través del cual consorcio CIC Ocaña expresó al interventor del contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2026 que la suspensión del contrato acarreaba inconvenientes tales como: *(i)* la permanencia en el lugar de ejecución de herramienta menor, materiales de construcción y equipos que generarían gastos administrativos de alquiler de bodega, depreciación de activos fijos y otros gastos por el hecho de su no utilización; *(ii)* que la ejecución pasaría a la siguiente vigencia fiscal afectando al anualidad presupuestal; *(iii)* que en el sitio de obra existían elementos no estructurales tales como tuberías, platinas y mallas que podrían ser susceptibles de hurto y *(iv)* el aumento de los precios para la ejecución de las actividades contractuales, tales como alquiler de maquinaria, equipos y mano de obra, compra de materiales de construcción a mayor precio, aumento de impuestos y aranceles, entre otras. Páginas 68 a 71, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf"*, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

documentalmente sino que fue obtenida mediante la aplicación de un porcentaje del 30% sobre los $556.003.085 que la parte actora estimó como lucro cesante; ese procedimiento no demuestra la existencia ni la cuantía de un daño emergente porque la reparación de este exige acreditar las erogaciones o pérdidas patrimoniales efectivamente soportadas como consecuencia del incumplimiento; en ese sentido, como al expediente no fue aportado el material probatorio que condujera a la acreditación del monto, fechas de su ocurrencia y nexo de causalidad con la suspensión del contrato este componente de la indemnización también será negado.

3.3.2 Lucro cesante

1) En cuanto la lucro cesante, debe destacarse que el demandante en el escrito inicial planteó, básicamente, que debe reconocérsele el restante del valor del contrato que no fue desembolsado; en esa lógica, el consorcio CIC Ocaña estimó que si el valor total del contrato ascendía a $952.420.255 y que durante la ejecución le fueron entregados $476.200.598,75 por concepto de anticipo y actas parciales de obra, en consecuencia le correspondería el valor restante que, según la actualización realizada con el dictamen aportado con la demanda, equivaldría a $ 556.003.085.

2) Frente a lo anterior se destacan los siguientes hechos probados relevantes:

a) Está acreditado que el valor inicial del contrato se pactó en la suma $954.420.255 respecto de la cual se desembolsó un anticipo correspondiente al 20% según los pactado expresamente por las partes[44] equivalente a $190.484.051[45], suma que fue efectivamente reconocida y pagada en favor del consorcio CIC Ocaña el 26 de enero de 2017.

b) Igualmente se advierte que el 15 de mayo de 2017 la alcaldesa municipal de Ocaña, el supervisor, el interventor y el representante legal del consorcio contratista suscribieron el Acta Parcial de Obra no. 1 por un valor total de $285.716.547.75

---

[44] Sobre la forma de pago, en el contrato de obra 004 del 28 de diciembre de 2016 se estipuló: *"(i) ANTICIPO: EL CONTRATANTE, entregará al CONTRATISTA en calidad de anticipo el valor equivalente al veinte por ciento (20%) del valor básico del contrato correspondiente a la suma de (…) $190.484.051 (…), (ii) ACTAS PARCIALES. El ochenta (80%) por ciento restantes, se pagará de conformidad a las actas parciales y final de obra ejecutada aprobadas por el interventor (…). Se amortizará de la siguiente manera: del valor de cada acta de pago se descontará un porcentaje igual al entregado en el anticipo (…) PARÁGRAFO TERCERO: El último pago estará sujeto a la suscripción de la correspondiente acta de recibo final de obra (…).* Página 7, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

[45] El 26 de enero de 2017, la alcaldesa municipal de Ocaña profirió la Resolución no. 010 mediante la cual reconoció y ordenó pagar en favor del consorcio OCIC Ocaña la cantidad de $190.484.051 por concepto de anticipo, dineros que sería consignados en la fiduciaria FIDUBOGOTÁ SA-CCA; la correspondiente transacción se respaldó con el comprobante de egreso CE-0059 del 26 de enero de 2017 emitido por el tesorero del municipio de Ocaña y el contador. Páginas 36 y 37, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

correspondiente al 30% de avance sobre el cual se debía pagar al contratista $228.573.298,21, debido a que de esta se descontó un 20% correspondiente a la amortización del anticipo equivalente a $57.143.309,55, del siguiente modo[46]:

> "*Valor presente acta ……..…….. $285.716.547,76*
> *Valor amortizado anticipo (20%)….. $-57.143.309,55*
> *Valor a pagar…….. $228.573.238,21".*

c) Con ocasión de lo anterior, el 19 de julio de 2017 la alcaldesa municipal de Ocaña expidió la Resolución no. 230 mediante la cual reconoció y ordenó el pago de la suma de $228.573.238,21 en favor del consorcio CIC Ocaña por concepto del Acta Parcial no. 1 del 15 de mayo de 2017[47]; según el Comprobante de Egreso no. CE 1789 emitido por la Secretaría de Hacienda del municipio de Ocaña, ese valor fue pagado el 24 de julio de 2017 con un neto a pagar de $167.809.931,21 con descuentos por impuestos por un valor de $60.763.307[48].

d) Adicionalmente, con la demanda se aportó el *"peritazgo del Consorcio CIC Ocaña contra la Alcaldía del Municipio de Ocaña*" firmado por el contador público Hernando Rafael Calderón Quintero y el administrador de empresas Omar Oswaldo Bernal Cifuentes de fecha de 4 de julio de 2019[49], quienes determinaron que los perjuicios ascendían a un valor total actualizado de $722.804.011, suma compuesta por $166.800.926 por daño emergente consistente en costos de representación y asesoría legal y, $556.003.085 con ocasión de la deuda actualizada del contrato, es decir, por los pagos no efectuados tomando como referente el valor inicial del contrato, menos los pagos realizados por la entidad por concepto de *"primer y segundo anticipo".*

3) Revisados dichos elementos de prueba y, especialmente lo expresado en ese dictamen, debe decirse que esa metodología no resulta adecuada para determinar la

---

[46] Páginas 29 a 33, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[47] Página 40, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[48] Página 41, archivo: *"002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[49] Páginas 131 a 135, archivo: *002AnexosDemanda,pdf*.", enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
Ese dictamen fue objeto de contradicción en la audiencia de pruebas del 16 de mayo de 2022, en la cual el señor Hernando Rafael Calderón Quintero, sobre los fundamentos de las conclusiones expresó que se basó en el "*contrato de obra no. 004 de 2016, el valor del mismo, la fecha de terminación, el valor de los anticipos, el valor del contrato, sencillamente llevarlo a una proyección de fecha mayo 2 de 2019 que en cualquier momento puede ser modificado, tomando como base fundamental los datos de valor presente determinados por una forma de valor actual multiplicado por el IPC final por el IPC inicial (…) todo basado en documentos ciertos como son el contrato, de los respectivos anticipos y simplemente llevarlos a valor presente."* (Archivo: *"019Audiencia de Pruebas.pdf."*, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia).

ganancia que el contratista dejó de percibir, porque en realidad el precio correspondiente a las prestaciones que no llegaron a ejecutarse, no constituyen, por sí solas, el lucro cesante; para obtener ese ingreso el consorcio habría debido asumir los costos de materiales, mano de obra, equipos, transporte, administración y demás erogaciones necesarias para ejecutar la obra; por consiguiente, la expectativa económica frustrada no puede identificarse con el valor bruto de la porción del contrato que quedó pendiente sino con la utilidad que el contratista habría obtenido de haber podido ejecutarla.

4) En efecto, el dictamen no efectuó un análisis de la estructura económica de la oferta ni determinó cuál habría sido la ganancia que el contratista razonablemente esperaba obtener de la ejecución de las prestaciones restantes; por el contrario, según se desprende tanto de su contenido como de las explicaciones rendidas en la audiencia de pruebas, el ejercicio realizado consistió esencialmente en actualizar el valor total del contrato mediante la aplicación del IPC y descontar de este las sumas que los peritos identificaron como pagos efectuados por la entidad.

5) Así lo confirmó el perito Hernando Rafael Calderón Quintero durante la audiencia del 16 de mayo de 2022 cuando explicó que tomó como fundamento el contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2016, su valor, la fecha de terminación y los valores recibidos por el contratista para llevar esas cifras a valor presente mediante la aplicación del IPC.

6) Adicionalmente, la metodología empleada partió de una premisa que no corresponde a la realidad de los pagos efectuados; los peritos denominaron "*segundo anticipo"* a la suma de $228.573.238,21, pese a que este valor correspondió al saldo ordenado a pagar con ocasión del acta parcial de obra no. 1 después de descontar $57.143.309,55 para amortizar parcialmente el anticipo inicialmente entregado; por consiguiente, tampoco resulta acertada la caracterización de las sumas utilizada en el dictamen para establecer la supuesta "*deuda actualizada del contrato*".

7) En consecuencia, no procede reconocer la suma de $556.003.085 reclamada con la denominación de lucro cesante, pues, su cuantificación parte de identificar como perjuicio el valor bruto de las prestaciones que quedaron pendientes de ejecución y, además, de una caracterización equivocada de los pagos efectuados durante el contrato; esta conclusión, sin embargo, no comprende la utilidad que el consorcio afirmó haber dejado de percibir por la imposibilidad de ejecutar la totalidad de la obra,

reclamada de manera específica en la pretensión tercera de la demanda, cuya procedencia y cuantificación serán examinadas a continuación.

3.3.3 La utilidad dejada de percibir

1) Como en párrafos anteriores se indicó, en la pretensión tercera de la demanda la parte actora solicitó expresamente que se declare que el incumplimiento del municipio le ocasionó, entre otros perjuicios, la "*pérdida de la utilidad proyectada*"; concepto que, por su naturaleza, corresponde a un lucro cesante en cuanto constituye la ganancia que razonablemente habría ingresado al patrimonio del contratista de haber podido culminar la ejecución del contrato.

2) Sin embargo, correspondía a la parte demandante demostrar no solamente que la inejecución de una parte del contrato le impidió obtener la utilidad esperada sino también aportar los elementos necesarios para establecer su causación; en cuanto a este último aspecto la prueba resulta insuficiente porque el dictamen pericial no examinó la estructura económica de la oferta ni determinó cuál era la utilidad prevista por el contratista; por el contrario, calculó el denominado lucro cesante a partir de la actualización del valor total del contrato y de la deducción de las sumas que consideró pagadas por la entidad.

3) En esa perspectiva, es importante destacar que el pliego de condiciones definitivo aporta un elemento indicativo acerca de la utilidad inicialmente prevista por la entidad, habida cuenta que estableció que la propuesta económica debía discriminar los costos directos y los componentes de administración, imprevistos y utilidad y, en el anexo no. 6 —modelo de propuesta económica—, determinó los siguientes porcentajes: 24% por administración, 2% por imprevistos y 4% por utilidad, aplicados sobre los costos directos de la obra[50], para un total por AIU del 30%.

No obstante, en la propuesta aportada al proceso[51] no obra ese anexo ni aparece discriminado de manera expresa el porcentaje correspondiente a utilidad, de manera que no puede concluirse únicamente a partir del modelo económico elaborado por la entidad que ese 4% haya sido el porcentaje de ganancia finalmente incorporado en el precio ofrecido.

---

[50] Página 55, archivo: *"012 PLIEGOS DEFINITIVOS.pdf*", en: OBRA – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[51] Archivo: *"015 PROPUESTA.pdf*", en: OBRA – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

4) Esta última circunstancia cobra gran relevancia en el caso concreto por un elemento adicional, pues, después de examinar el anexo no. 001 del contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2026 en este se registra un AIU del 26%[52], es decir, diferente al señalado en el pliego de condiciones y al cual el tribunal le atribuyó un valor total de $196.161.653; adicionalmente, en ese mismo anexo existe otro cuadro de unidades y cantidades de obra denominado "*otras actividades*" donde se hace referencia a un AIU del 30%[53].

5) Así las cosas, los documentos contractuales no permiten determinar con certeza cuál fue la composición del AIU finalmente ofrecido y pactado y, particularmente, qué porcentaje correspondía a la utilidad del contratista; la referencia al 4% contenida en el modelo de propuesta económica del pliego no basta para superar esa incertidumbre pues supondría asumir que ese componente permaneció invariable pese a que en los documentos posteriores aparecen porcentajes globales de AIU diferentes; del mismo modo, las referencias posteriores al 26% y al 30% indicadas en el anexo no. 001 del contrato tampoco permiten establecer qué proporción de esos porcentajes correspondía específicamente a administración, imprevistos y utilidad porque están globalizados y no discriminados por cada uno de sus componentes.

6) Tampoco resulta acertado, como lo hizo el tribunal, identificar la totalidad del AIU con la ganancia que habría dejado de percibir el contratista debido a que los componentes de administración e imprevistos no constituyen, por sí mismos, utilidad, de modo que no podía concluirse que el 70% del AIU correspondiente a la porción no ejecutada —que el *a quo* estimó en $134.513.157— representara la ganancia frustrada.

7) En ese orden de comprensión, aunque está acreditado que una parte del objeto contractual quedó sin ejecutar por una causa atribuible al municipio y la demandante solicitó expresamente el reconocimiento de la utilidad proyectada, no demostró cuál era el porcentaje de utilidad efectivamente incorporado en su oferta ni, por consiguiente, suministró los elementos necesarios para cuantificar la ganancia que habría obtenido luego de ejecutar las prestaciones restantes; esa falencia probatoria no puede ser suplida por la Sala mediante la escogencia de alguno de los distintos porcentajes que aparecen en los documentos del proceso ni mediante la presunción de que el 4% previsto en el modelo del pliego permaneció inalterado en la estructura

[52] Página 15, archivo *"002AnexosDemanda.pdf*" enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.
[53] Página 15, archivo *"002AnexosDemanda.pdf*" enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

económica finalmente convenida, pues cualquiera de esas alternativas supondría construir sobre una base incierta un elemento del perjuicio cuya demostración correspondía a quien reclamó su indemnización en los términos ordenados en el artículo 167 del Código General del Proceso, aplicable a ese asunto por remisión expresa del artículo 306 del CPAPCA.

8) Por consiguiente, no procede reconocer suma alguna por concepto de utilidad dejada de percibir, especialmente porque la parte actora no acreditó los elementos necesarios para determinar su causación efectiva, conclusión que se suma a las razones previamente expuestas para descartar los $556.003.085 reclamados con la denominación de lucro cesante.

3.4 Liquidación judicial del contrato

1) Una vez determinado el hecho del incumplimiento contractual y corroborado que no existe prueba que permita acceder a las pretensiones indemnizatorias, corresponde efectuar la liquidación judicial solicitada en la demanda, para lo cual deben recordarse cuáles son las obligaciones económicas pendientes entre las partes.

2) Se reitera entonces que está acreditado que el contrato tuvo un valor de $952.420.255 y que el municipio entregó al consorcio CIC Ocaña un anticipo equivalente al 20%, esto es, $190.484.051; el desembolso fue ordenado mediante la Resolución no. 010 del 26 de enero de 2017 y efectuado a través de la fiducia constituida para su administración.

3) Posteriormente, mediante el acta parcial de obra no. 1 se reconoció la ejecución de obras por $285.716.547,76 y sobre esa suma se amortizó el 20% correspondiente al anticipo equivalente a $57.143.309,55, de manera que quedó un valor a pagar al contratista de $228.573.238,21; este último fue reconocido por la Resolución no. 230 del 19 de julio de 2017 y pagado por la entidad con las correspondientes retenciones tributarias.

4) En consecuencia, de los $190.484.051 entregados a título de anticipo únicamente se encuentra acreditada su amortización por $57.143.309,55, efectuada con ocasión del Acta Parcial de Obra no. 1, de manera que quedó un saldo pendiente de amortizar de $133.340.741,45.

Debe precisarse que esta circunstancia no significa, por sí sola, que tales recursos no hubieran sido invertidos por el contratista, por cuanto, la amortización del anticipo y su efectiva inversión corresponden a aspectos diferentes; en efecto, aunque obra en el expediente el plan de inversión del anticipo[54], en el cual se proyectó destinar esos recursos a mano de obra, alquiler de maquinaria, materiales y transporte, ese documento únicamente acredita la programación aprobada para su utilización y no permite establecer en qué medida los recursos fueron efectivamente invertidos.

5) Por su parte, tampoco se acreditaron nuevas amortizaciones con posterioridad al acta parcial de obra no. 1; por consiguiente, para efectos de la liquidación judicial, la Sala tendrá como saldo del anticipo entregado y no invertido la suma de $133.340.741,45.

6) En esos términos, dado que no se acreditaron otros créditos en favor del contratista y las pretensiones indemnizatorias serán negadas, la liquidación judicial arroja un saldo histórico de $133.340.741,45 en favor del municipio de Ocaña correspondiente al anticipo entregado y no invertido durante la ejecución contractual, de conformidad con el siguiente cuadro explicativo:

Concepto	**Crédito/pagos en favor del contratista**	**Valores en favor del municipio**	**Saldo del anticipo**
Anticipo entregado (20% del contrato)	$190.484.051	-	$190.484.051
Amortización del anticipo con cargo al Acta Parcial No. 1	-	$57.143.309,55	$133.340.741,45
Pago del saldo del Acta Parcial no. 1	$228.573,238,21	-	$133.340.741,45
Otras amortizaciones acreditadas	-	$0	$133.340.741,45
Otros créditos acreditados en favor del contratista.	$0	**-**	$133.340.741,45
Perjuicios reconocidos en favor del contratista	$0	-	$133.340.741,45
Saldo final del anticipo no amortizado	-	**$133.340.741,45**	$133.340.741,45

[54] Archivo: *"033 PLAN DE INVERSIÓN DEL ANTICIPO.pdf"*, en: OBRA – CIC/007 AnexosContestacionDemanda, enlace expediente digital índice 13 Samai de la primera instancia.

8) En los términos del balance de las obligaciones del contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2016, existe un saldo de $133.340.741,45 en favor del municipio de Ocaña, correspondiente a la porción del anticipo que quedó pendiente de inversión.
9) No obstante, ese saldo no podrá traducirse en una condena a cargo del consorcio demandante, pues, como se refirió al inicio de la parte considerativa, la sentencia de primera instancia no impuso obligación alguna en su contra y este actuó como apelante único, razón por la cual solamente se decretará la liquidación judicial del contrato.

4. Conclusión

Prospera parcialmente el recurso de apelación, razón por la cual la Sala modificará la sentencia apelada para declarar que el municipio de Ocaña incumplió el contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2016 porque permitió iniciar su ejecución sin poner a disposición del contratista el inmueble en condiciones que permitieran desarrollar las actividades convenidas.

Asimismo, se declarará terminado el contrato, dado que la última ampliación de la suspensión suscrita sin el consentimiento del contratista no puede considerarse válida; no obstante, se negarán las pretensiones indemnizatorias porque los perjuicios reclamados no fueron demostrados en los términos solicitados y, aunque la liquidación judicial arroja un saldo en favor del municipio de Ocaña correspondiente a la porción del anticipo que quedó pendiente de inversión, no se impondrá obligación al consorcio demandante por ese concepto, en aplicación del principio de *non reformatio in pejus*.

5. Costas

Según lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, salvo en los procesos en que se ventile un interés público se condenará en costas, cuya liquidación y ejecución se regirá por las normas del Código de Procedimiento Civil. En esta línea, el artículo 365 (numeral 1) del Código General del Proceso consagra que se condenará en costas "*a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto (…).".*

Sin embargo, dado que prospera parcialmente el recurso de apelación, no se configura el supuesto necesario para imponer costas en esta etapa procesal a la parte

impugnante; aunque en la primera instancia no se condenó en costas, este aspecto no fue objeto discusión por las partes, razón por la cual no puede ser modificado por el *ad quem.*

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,

F A L L A :

1º) Revócase la sentencia del 21 de agosto de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo de Norte Santander y en su lugar, **dispónese** lo siguiente:

> ***"Primero. Declárase*** *que el municipio de Ocaña (Norte de Santander) incumplió el contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2016, celebrado con el Consorcio CIC Ocaña, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia****.***
>
> ***Segundo. Declárase*** *terminado el contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2016 a partir del 2 de diciembre de 2017.*
>
> ***Tercero: Liquídase*** *judicialmente el contrato de obra no. 004 del 28 de diciembre de 2016.*
>
> ***Cuarto: Abstiénese*** *de ordenar el pago de los saldos existentes en favor el municipio de Ocaña (Norte de Santander) y a cargo del Consorcio CIC Ocaña en aplicación del principio de non reformatio in pejus según los expuesto en la parte considerativa.*
>
> ***Quinto: Niéganse*** *las pretensiones de reconocimiento y pago de perjuicios formuladas por el consorcio CIC Ocaña.*
>
> ***Sexto****:* ***Niéganse*** *las demás pretensiones de la demanda.*
>
> ***Séptimo: Abstiénese*** *de condenar en costas en esta Instancia.*
>
> ***Octavo:*** *Por Secretaría* ***expídanse copias de esta sentencia*** *a la Contraloría Departamental de Norte de Santander y a la Procuraduría Regional de Norte de Santander para que, dentro del marco de sus competencias, inicien las investigaciones a que haya lugar respecto de lo acontecido en el Municipio de Ocaña con ocasión de la celebración y ejecución del Contrato de Obra No. 004 del 28 de diciembre de 2016 celebrado con el consorcio CIC Ocaña".*

2°) Abstiénese de condenar en costas en segunda instancia.

3º) En firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previa las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección
(Firmado electrónicamente)

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.