CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIASCONTRACTUALES – Contrato no liquidado – Caducidad del medio de control de controversias contractuales – Término de dos años – Cómputo del término – Liquidación del contrato estatal – Plazos para la liquidación bilateral y unilateral

[…] De conformidad con lo previsto en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA en las pretensiones relativas a contratos, cuando el acuerdo de voluntades no es liquidado, el término para demandar será de 2 años, contados una vez cumplido el término de 2 meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para efectuar el corte de cuentas bilateralmente o, en su defecto, del término de 4 meses siguientes a la terminación del contrato. […]

SUSPENSIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Noción – Finalidad – Carácter temporal – No puede ser indefinida – Pausa temporal

[…] Sobre la suspensión de los contratos, esta Corporación ha sostenido que consiste en la paralización por mutuo acuerdo de las obligaciones derivadas de esos acuerdos de voluntades, por razones como dificultades en su ejecución que se busca superar mientras se hace la pausa en comento, período en el cual los deberes negociales quedan en latencia o estado potencial, sin que, naturalmente, puedan ser exigibles hasta tanto se reanude el *interregno* de su ejecución.

Como se observa, la suspensión contractual no es más que una pausa temporal de los actos jurídicos, dirigida a sanear circunstancias que pueden perjudicar su adecuada ejecución, de suerte que tiene una vocación de temporalidad, pues, precisamente, busca maniobrar dificultades derivadas del objeto negocial para que, una vez superadas, este se concrete sin inconvenientes, de ahí que no es admisible sostener que pueda mantenerse de forma indefinida en el tiempo, pues ello implicaría sujetar indeterminadamente a las partes negociales a las obligaciones a su cargo, lo cual está vedado por el ordenamiento jurídico colombiano, en el que, como ha sostenido esta Subsección, aquellas no pueden ser perpetuas, por cuanto han de extinguirse ya sea por su satisfacción, o por el paso del tiempo, así como *"su sujeción a interregnos para que cese su imperatividad es afín a mandatos como la libertad, la seguridad jurídica y la buena fe".*

CONTRATO ESTATAL – Finalidad – Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Materialización del objeto contractual – Eficacia

El Estado colombiano, con el fin de cumplir sus objetivos constitucionales y legales, se encuentra habilitado para suscribir contratos con los particulares, en virtud de lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -*EGCAP*-, conformado por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y su normativa modificatoria, para lo cual acuerda con aquellos llevar a cabo obligaciones de dar, hacer o no hacer, que son producto de un análisis de costo-beneficio y que persiguen tanto que los cocontratantes se vean favorecidos por la ejecución del objeto negocial, como que los derechos de los individuos sean efectivos.

Por lo tanto, la materialización del contenido obligacional del contrato estatal es trascendental para que las competencias y deberes de las entidades sometidas bajo el EGCAP se concreten y, a la postre, es una expresión de los principios de la función pública, especialmente el de eficacia, que persigue que las actuaciones administrativas surtan efectos prácticos y no se limiten a su consagración jurídica, de ahí que cuando

ese objetivo se ve truncado la función pública queda a medio camino y, por ende, los derechos y necesidades ciudadanas quedan insatisfechos.

Precisamente, sobre la eficacia del contrato estatal, consistente en que sus efectos jurídicos se vean materializados y redunden en un beneficio en favor del Estado y de los administrados, en otros países como Francia también se ha sostenido que dichos negocios se distinguen de los particulares en que guardan como fin el interés general, de manera que su concreción logre el bienestar y la satisfacción de los derechos de los ciudadanos. […]

INEJECUCIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Causas – Fuerza mayor – Caso fortuito – Exoneración de responsabilidad – Incumplimiento contractual

[…] Ahora bien, aunque el objetivo común del contrato estatal es la materialización de su objeto negocial, pueden surgir eventos en los cuales aquel no se concreta total o parcialmente, debido a circunstancias que pueden ser ajenas a las partes, como una fuerza mayor o caso fortuito, en cuyo evento quedarán eximidas de responsabilidad por la imposibilidad absoluta de satisfacer la prestación obligacional; o por situaciones endógenas a aquellas, como un incumplimiento, en cuyo caso sí es dable demandar la indemnización por la mora judicial. […]

PRINCIPIO DE PLANEACIÓN – Falta al deber de planeación – Alcance – Incidencia en la ejecución del contrato – Deficiencias en estudios – Disponibilidad de recursos

[…] En el evento de inejecución del contrato por el incumplimiento, cuando la mora obligacional se origina en la entidad contratante, esta se puede generar como resultado de dificultades como las faltas al deber de planeación, en el caso en que un contrato se suscribe producto de un procedimiento defectuoso por circunstancias como estudios incompletos, inviabilidad técnica de los diseños entregados, omisiones en la apropiación y disponibilidad de los recursos y/o ausencia de estudios técnicos, casos en los cuales las deficiencias del órgano contratante pueden derivar en que las prestaciones obligacionales no se concreten.

Si bien el principio de planeación *"tiene incidencias en la etapa de formación del contrato, se refleja con mayor importancia en su ejecución, pues es este momento en el que las omisiones de la Administración generaron graves consecuencias; razón por la cual su desconocimiento ha sido considerado como un supuesto de incumplimiento contractual, de acuerdo con el postulado de la buena fe"* […]

ACUERDOS MODIFICATORIOS – Mecanismo – Reconfiguración – Fallas de planeación

[…] Con todo, las partes de los contratos estatales están investidas para, en virtud de la autonomía de la voluntad, gestionar directamente las vicisitudes que puedan presentarse como resultado de una falta al deber de planeación, mediante figuras como las modificaciones contractuales, a partir de las cuales se pueden reconfigurar las condiciones de contratación para, así, enmendar cualquier falencia que se hubiera podido presentar y, de ese modo, poder hacer efectivo el objeto negocial sin dificultad, razón por la cual, de existir inconformidades, al cocontratante respectivo le corresponde formularlas en esos estadios. […]

INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS – Incumplimiento del contrato – Requisitos – Mora del deudor – Exigibilidad – Obligación

[…] Sí una vez la obligación es exigible y la misma no es satisfecha por el deudor, se produce el retardo que puede tener lugar por la inejecución de la obligación principal o por su ejecución defectuosa o tardía, pero para que tal retardo permita al acreedor tener derecho a la indemnización de perjuicios, es necesario además: ***i)*** que el incumplimiento sea imputable al deudor; ***ii)*** que el acreedor haya sufrido perjuicios como consecuencia de tal desatención obligacional y ***iii)*** que si la obligación es positiva, el deudor esté constituido en mora.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que "*existe responsabilidad contractual sólo a condición de que cualquiera de las partes deje de ejecutar por su culpa el contrato y haya causado un perjuicio al acreedor. Para que se estructure esa responsabilidad contractual por infracción a la ley del contrato, debe demostrarse: (i) el incumplimiento del deber u obligación contractual, bien porque no se ejecutó o lo fue parcialmente o en forma defectuosa o tardía; (ii) que ese incumplimiento produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que exige esa responsabilidad y, obviamente, (iii) que existe un nexo de causalidad entre el daño y el incumplimiento.* […].

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

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., primero (1°) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (CPACA)
Radicación: 19001-23-33-000-2022-00287-01 (73868)
Demandante: CONSORCIO SANJEIT
Demandado: MUNICIPIO DE MERCADERES

TEMAS: SUSPENSIÓN CONTRACTUAL – Es una paralización provisional del acuerdo de voluntades para superar dificultades que se puedan presentar. No puede ser indefinida, pues las obligaciones no pueden diferirse indeterminadamente en el tiempo. – En el evento en que se suspende un contrato habiéndose fijado un plazo para la suspensión, se entiende que, agotado ese término, el acuerdo de voluntades se restablece en su período y condiciones de ejecución. CONTRATO ESTATAL - busca materializar los objetivos del Estado colombiano y hacer efectivos los derechos de los individuos. PRINCIPIO DE PLANEACIÓN – Busca que los contratos estatales se suscriban para atender las necesidades de la Administración. FALTAS AL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN – Pueden comprometer la responsabilidad contractual de los sujetos negociales, aunque pueden superarse mediante la autonomía de la voluntad y por medio de figuras como la modificación del contrato. COVID-19 y TEMPORADAS INVERNALES – No se derivan de ello automáticamente circunstancias de fuerza mayor, caso fortuito o desequilibrios económicos, pues debe revisarse, producto de un estricto estudio probatorio, que tal circunstancia haya afectado la actividad contractual. RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL CON OCASIÓN DE LOS CONTRATOS DEL ESTADO – Se requiere demostrar un incumplimiento causante de un daño que sea imputable a uno de los cocontratantes. SENTENCIA INHIBITORIA – Es aquella en la cual se pone fin al proceso sin un estudio de mérito o de fondo. No es equivalente a una sentencia denegatoria. CARGA DE LA PRUEBA – Corresponde a las partes probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el consorcio Sanjeit contra la sentencia anticipada del 24 de octubre de 2024, mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 26 de octubre de 2019, el consorcio Sanjeit y el municipio de Mercaderes celebraron el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, mediante el cual se convino efectuar el mejoramiento de múltiples tramos viales de la referida entidad territorial, con cargo a recursos del sistema general de regalías, y que comenzó a ejecutarse el 17 de enero de 2020. Pese a ello, el referido acuerdo de voluntades fue suspendido en distintas ocasiones, debido a múltiples dificultades que impidieron su ejecución en los términos inicialmente convenidos.

Una vez gestionado y superado lo anterior, el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 se reanudó y, tras múltiples modificaciones *-consistentes en nuevas suspensiones y ampliaciones en el plazo-* y una ejecución parcial, se volvió a suspender a la espera de la superación de nuevas vicisitudes y de un visto bueno del Órgano Colegiado de Administración y Decisión -*OCAD*-, el cual no fue concedido, luego de lo cual no fue retomado de nuevo, feneciendo sin que se hubiera concretado el objeto negocial de forma integral.

Inconforme, el consorcio Sanjeit presentó demanda de controversias contractuales contra el municipio de Mercaderes, a efectos de que se declarara su responsabilidad patrimonial, pues a su juicio, como resultado de fallas en el principio de planeación atribuibles a la entidad territorial y que devinieron en su incumplimiento, no pudo ejecutar a cabalidad el objeto negocial y, además, incurrió en costos no previstos en el valor inicial del contrato, de ahí que pidiera que se condenara a la demandada a pagar los perjuicios que se le ocasionaron.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 15 de diciembre de 2022[1], el consorcio Sanjeit presentó demanda, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, contra el municipio de Mercaderes, con el fin de que se declarara el incumplimiento del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 y, como consecuencia de ello, se efectuara su liquidación judicial, así como se reconocieran múltiples saldos adeudados en su favor.

1.2. En particular, las pretensiones formuladas fueron las siguientes *(se transcriben de forma literal, incluso con eventuales errores)*:

> *"PRIMERA: DECLARAR que el MUNICIPIO DE MERCADERES-CAUCA, incumplió de manera grave y determinante el contrato de Obra Pública No. LP-OP-01-2019 suscrito entre el MUNICIPIO DE MERCADERES-CAUCA y el CONSORCIO SANJEIT, cuyo objeto es "MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS TERCIARIAS MEDIANTE EL USO DE PLACA HUELLA ENTRE LA CABECERA MUNICIPAL Y LA VEREDA DE CURACAS EN EL MUNICIPIO DE MERCADERES – CAUCA, al no entregar al contratista*

[1] Índice 3 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

los planos, diseños y demás elementos técnicos contractuales para la debida ejecución del contrato.

SEGUNDA: DECLARAR que con ocasión del incumplimiento del Municipio de MERCADERES CAUCA, se generó una razonable imposibilidad de cumplir el contrato de Obra Pública No. LP-OP-01-2019 para el CONSORCIO SANJEIT, de manera que el contratista se encuentra liberado de sus cargas obligacionales por virtud de la excepción de contrato no cumplido.

TERCERA: DECLARAR que el Contrato de Obra Pública No. LP-OP-01-2019, fue alterado en sus condiciones técnicas y financieras existentes al momento de proponer, llevando al CONSORCIO SANJEIT, a soportar una pérdida inusual, como consecuencia del inicio tardío del contrato, la pérdida de poder adquisitivo del valor ofertado y pactado; y la mayor permanencia en obra por causas no imputables al contratista.

CUARTA: Como consecuencia del incumplimiento anterior, DECLARAR que el MUNICIPIO DE MERCADERES-CAUCA, está obligado a indemnizar a favor del CONSORCIO SANJEIT, los perjuicios correspondientes al daño emergente y al lucro cesante.

QUINTA: LIQUIDAR judicialmente el contrato Obra Pública No. LP-OP-01-2019 suscrito entre el MUNICIPIO DE MERCADERES- CAUCA y el CONSORCIO SANJEIT, cuyo objeto es "MEJORAMIENTO DE LAS VÍAS TERCIARIAS MEDIANTE EL USO DE PLACA HUELLA ENTRE LA CABECERA MUNICIPAL Y LA VEREDA DE CURACAS EN EL MUNICIPIO DE MERCADERES – CAUCA, teniendo en cuenta el siguiente balance del contrato, o el que se pruebe dentro del proceso:

RESUMEN DE ACTAS PARCIALES CANCELADAS AL CONSORCIO SANJEIT

		VALOR INICIAL DEL CONTRATO	VALOR PAGADO ACTAS PARCIALES	SALDO POR COBRAR LIQUIDACION		
VALOR INICIAL DEL CONTRATO		$ 4,026,078,335	$ 3,199,816,984	$ 826,261,351	40.00%	$ 330,504,540.56

DESCRIPCION	FECHA DE PAGO	ACTA Nº	VALOR	ACUMULADO	%	ACUMULADO %
ACTA PARCIAL Nº 1	17/12/2020	1	$ 1,078,996,615.20	$ 1,078,996,615.20	26.80%	26.80%
ACTA PARCIAL Nº 3	16/03/2021	3	$ 576,691,362.84	$ 1,655,687,978.04	14.32%	41.12%
ACTA PARCIAL Nº 2	20/04/2021	2	$ 1,544,129,005.56	$ 3,199,816,983.60	38.35%	79.48%
TOTAL PAGADO			$ 3,199,816,984	$ 3,199,816,983.60	79.48%	
SALDO POR COBRAR OBRAS EJECUTADAS			$ 826,261,351			
OBRAS ADICIONALES A COBRAR EN EL PROCESO DE LIQUIDACION OBRAS NO PREVISTAS Y COMPLEMENTARIAS	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL			
CONSTRUCCION DE ALCANTARILLAS (ALCALDIA SUMINISTRO TUBERIA) -	7	35000000	$ 245,000,000			
MEJORAMIENTO DE VIA PARA DESVIO DE TRAFICO DENTRO DEL PROCESO CONSTRUCTIVO - GLOBAL	1	350000000	$ 350,000,000.00			
TOTAL OBRAS NO PREVISTAS Y COMPLEMENTARIAS			$ 595,000,000.00			
VALOR TOTAL DEL PROYECTO			$ 4,621,078,335.00			
VALOR TOTAL PRETENCIONES - LIQUIDACION DEL CONTRATO			$ 1,421,261,351.40			

SEXTA: CONDENAR al MUNICIPIO DE MERCADERES- CAUCA, a pagar en favor del CONSORCIO SANJEIT, las siguientes sumas de dinero:

- *A título de daño emergente actual, el saldo del contrato no pagado por EL MUNICIPIO DE MERCADERES-CAUCA, por la suma de MIL CUATROCIENTOS VEINTI Y UN MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS ($1.421.261.351.oo) o por el valor que resulte probado.*

- *A título de daño emergente futuro, por los costos financieros derivados de la no obtención oportuna de la remuneración pactada, conforme a lo que se pruebe.*

- *A título de lucro cesante, por la utilidad dejada de percibir conforme a lo que se pruebe.*

SEPTIMA: CONDENAR al convocado a pagar las costas y agencias del proceso".

1.3. Como **fundamentos fácticos** de sus pretensiones, la demandante formuló los siguientes hechos que, a continuación, la Sala sintetiza:

1.3.1. Afirmó que, el 26 de octubre de 2019, el consorcio Sanjeit y el municipio de Mercaderes suscribieron el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, que tuvo por objeto el *"mejoramiento de las vías terciarias mediante el uso de placa huella entre la cabecera municipal y la vereda de Curacas en el municipio de Mercaderes – Cauca"*, con un plazo de ejecución de 120 días y un valor de $4.026'078.355, que habría de materializarse entre el 17 de enero y el 16 de mayo de 2020 y cuya ejecución comenzó en esa primera fecha, tras suscribirse el acta de inicio del acuerdo de voluntades.

1.3.2. Anotó que, el 15 de febrero de 2020, conoció que la gobernación del Cauca iba a intervenir el mismo tramo vial del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 en virtud del contrato de consultoría No. 0376-2020, cuyo objeto fue realizar los *"estudios y diseños para el mejoramiento de vías contempladas en los grupos 4, 5 y 6 del departamento del Cauca"* y, dentro del grupo 6, incluyó los estudios y diseños para la pavimentación de las vías 12CC03 La Medina *(cruce ruta 1203)* – puente La Victoria – San Joaquín Mercaderes, del PR38+610 al PR43+610 Ñ = 5,0 Km, del municipio de Mercaderes, superponiéndose con el área cuya intervención estaba a su cargo.

1.3.3. Señaló que, mediante comunicación del 5 de marzo de 2020, le solicitó al consorcio Interobras, en su calidad de interventor del contrato de obra pública, la suspensión del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, con sustento en la concurrencia de contratos sobre una misma área.

1.3.4. Arguyó que, como respuesta a su solicitud, el 5 de marzo el consorcio Sanjeit y el municipio de Mercaderes firmaron un acta de suspensión del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 *"mientras se encuentra solución por parte de la entidad contratante […] quien se reunirá con DNP, OCAD, Secretaría de Infraestructura del*

departamento del Cauca e interventoría para realizar un trabajo conjunto y establecer la solución del motivo de dicha suspensión".

1.3.5. Consideró que, el 3 de julio de 2020, el Instituto Nacional de Vías -*Invías*- y el municipio de Mercaderes celebraron el convenio interadministrativo No. 0947, que tuvo por objeto aunar esfuerzos para intervenir la vía terciaria a cargo del instituto, con código 13709, para el mejoramiento de las vías terciarias mediante el uso de placa huella entre la cabecera municipal y la vereda Curacas en el municipio de Mercaderes.

1.3.6. Estimó que, el 14 de julio de 2020, el consorcio Sanjeit y el municipio de Mercaderes reanudaron el plazo de ejecución del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 *"en atención a que, con el convenio interadministrativo se resolvió que el Instituto Nacional de Vías – Invías tiene jurisdicción en el tramo a intervenir"*, en lugar del departamento del Cauca.

1.3.7. Adujo que, el 10 de agosto de 2020, el consorcio Sanjeit solicitó la ampliación del plazo del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, con apoyo en que, en su criterio, tuvo que realizar los estudios y diseños iniciales del proyecto por cuenta propia, pese a que era una obligación de la entidad contratante. Sobre ello destacó que, el 24 de agosto de 2020, entregó los aludidos documentos a la entidad contratante con la denominación de *"ajustes a los estudios y diseños".*

1.3.8. Puntualizó que, el 4 de septiembre de 2020, se realizaron observaciones a los *"ajustes a los estudios y diseños"* y, el 24 de septiembre de 2020, los sujetos negociales asumieron compromisos como la entrega de los ajustes a los estudios y diseños definitivos, la reprogramación y el plan de contingencia de obra, el diagnóstico de alcantarillas existentes, el inicio de actividades de campo con maquinaria y la remisión de la documentación que requiriera la interventoría.

1.3.9. Evidenció que, el 25 de septiembre de 2020, el contratista hizo entrega de la documentación del plan de manejo de tránsito, que hacía parte de la modificación a los ajustes de diseños y, a su vez, de un inventario de las alcantarillas existentes, destacando su mal estado.

1.3.10. Declaró que, el 1° de octubre de 2020, el contratista se comprometió con la interventoría a cumplir compromisos como el cierre de la vía, el inicio de actividades

de obra, la entrega del plan de contingencia, la reprogramación de la obra y la *"entrega del presupuesto del PMT"*. Con todo, manifestó que, el 6 de octubre de 2020, la interventoría le presentó a la contratante un informe de posible incumplimiento y tasación de multa respecto al contratista.

1.3.11. Manifestó que, el 29 de octubre de 2020, el consorcio Sanjeit radicó una nueva solicitud de prórroga *"como respuesta al oficio de interventoría N° Interobras-419-2020-MER de fecha 6 de octubre de 2020"* y justificada en aspectos como la interferencia de la gobernación del Cauca al tener dispuesto el mismo tramo para intervenirlo, la falta de remisión de los estudios y diseños, la gestión de falencias del alcantarillado, y múltiples vicisitudes con ocasión del Covid-19.

1.3.12. Expresó que, el 4 de noviembre de 2020, el municipio de Mercaderes respondió una solicitud de la interventoría frente a la entrega de los estudios y diseños, manifestando que aquellos fueron presentados por el contratista y aprobados debidamente y, el 5 de noviembre de 2020, dicha entidad se rehusó a adelantar un proceso de incumplimiento, toda vez que, en su criterio, el contratista adelantó las obras en sintonía con los compromisos adquiridos.

1.3.13. Justificó que, el 1° de diciembre de 2020, el consorcio Sanjeit solicitó una nueva prórroga al contrato por razones como cambios por los estudios y diseños que fueron aprobados tardíamente, la inclusión del mejoramiento de la subrasante, incremento de las lluvias, la llegada tardía de la tubería, la situación de orden público, la ejecución de otras obras y la mala planeación del proyecto.

1.3.14. Consignó que, los días 4 y 22 de diciembre de 2020, el consorcio Sanjeit entregó varios documentos y, posteriormente, presentó el acta de cobro e informe de avance de obra No. 1.

1.3.15. Precisó que, el 14 de diciembre de 2020, el municipio de Mercaderes citó al consorcio Sanjeit a una audiencia por presunto incumplimiento.

1.3.16. Aseveró que, el 15 de enero de 2021, varios funcionarios a su cargo resultaron positivos para Covid-19, lo que llevó a que se solicitara la reprogramación de una visita de avance de obra.

1.3.17. Aseguró que, entre el 19 y el 26 de febrero de 2021, el consorcio Sanjeit hizo entrega del balance de obra ajustado con el *ítem* no previsto de mejoramiento y pidió su pago, así como aclaró la revisión de fisuras del pavimento. A su vez, solicitó la adición de tiempo *"por 60 días calendario"*, ante la necesidad de incorporar el *ítem* de mejoramiento de la subrasante, y para el 12 de marzo de 2021 pidió la suspensión contractual por el recrudecimiento del invierno, la falta de gestión del problema del alcantarillado y la necesidad de ajustes del proyecto ante el OCAD por la falta de estudios y diseños.

1.3.18. Sostuvo que, el 16 de marzo de 2021, los sujetos negociales suscribieron el acta de suspensión No. 2 y; sin embargo, el 11 y 26 de octubre de 2021 la interventoría solicitó que se reiniciaran las obras *"dado que los motivos que dieron origen a la suspensión No. 2 fueron superados desde el mes de agosto"*.

1.3.19. Destacó que, el 28 de octubre de 2021, la alcaldía de Mercaderes le expresó a la interventoría que no se habían superado todas las situaciones que dieron lugar a la suspensión del contrato y, en la misma fecha, el consorcio Interobras le respondió haber encontrado varias incongruencias en el componente de cantidades de obra y que la razón de la suspensión fue la solicitud de reducción de meta física del proyecto presentada ante el OCAD.

1.3.20. Puntualizó que, los días 2 de marzo de 2021 y 9 de noviembre de 2021, la interventoría presentó a la entidad contratante nuevos informes de posibles incumplimientos por el consorcio Sanjeit, al no haberse concretado la totalidad del objeto negocial pues, entre otros, no quedaban más ingresos para adicionar el valor del acuerdo de voluntades.

1.4. Como **fundamento jurídico** de la demanda, el consorcio Sanjeit expuso que el municipio de Mercaderes incumplió el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 al haber incurrido en una falta al principio de planeación y, consecuentemente, de los principios de economía, buena fe y responsabilidad, que devino en el fracaso del proyecto y que, a la postre, imposibilitó que el consorcio Sanjeit pudiera cumplir a cabalidad el objeto negocial a su cargo.

Al efecto, comenzó por señalar que el principio de planeación es una directriz de obligatorio cumplimiento para las entidades del Estado, en virtud del cual los acuerdos de voluntades que suscriban deben ser producto de un riguroso análisis

previo que lleve a determinar con el debido sustento las necesidades de la entidad y las condiciones de tiempo, modo y lugar en que aquellas serán satisfechas, estudio preliminar que, a su juicio, no ocurrió frente al acuerdo de voluntades objeto de la contienda, pues se presentaron serias deficiencias originadas en la fase precontractual que terminaron perjudicando la materialización del objeto negocial.

En ese sentido, consideró que el municipio de Mercaderes tenía la obligación de entregar al contratista de obra los estudios y diseños iniciales del proyecto, lo cual la contratante no efectuó, lo que llevó a que el contratista tuviera que elaborarlos por cuenta propia, circunstancia que le representó mayores tiempos y un incremento en los gastos. Entre otros, destacó que resultaba contradictorio que el proyecto se hubiera financiado con regalías cuando en ese sistema de recursos públicos se exige, antes de dar visto bueno para proyectos de inversión, los estudios y diseños correspondientes, así como consideró errado que la demandada hiciera ajustes tardíos al proyecto.

También expresó que la interventoría, al advertir un supuesto incumplimiento a la entidad contratante, ignoró que el consorcio Sanjeit tuvo que adelantar actividades que no eran de su resorte y, para poder ejecutar el contrato, se tuvieron que solucionar aspectos como determinar de quién era la competencia para la intervención de la vía, quién debía asumir los estudios y diseños y la pandemia por el Covid-19, *"que retrasó aún más el inicio de las obras al tener que implementar protocolos de bioseguridad"*.

Igualmente, reprochó que se le hubiera iniciado un procedimiento de incumplimiento, pues el retraso en la ejecución se debió a causas imputables a la contratante como la superposición de contratos sobre el tramo vial a intervenir, la realización de los estudios y diseños por el contratista y no por la contratante, el recrudecimiento del invierno en la zona, la aparición de la pandemia del Covid-19, falencias en la adquisición de predios, rediseños y obtención de permisos.

Bajo los anteriores derroteros, concluyó que operó la figura de la excepción de contrato no cumplido en su favor, por cuanto, ante las serias falencias atribuibles al municipio de Mercaderes -*y que no eran de su resorte, pues el pliego de condiciones es un acto unilateral de la Administración y el contrato estatal un negocio por adhesión*-, no estaba obligado, ni tampoco le era posible cumplir a cabalidad la totalidad del objeto negocial.

Finalmente, el consorcio Sanjeit estimó la cuantía en $1.421’261.351 *“valor que corresponde al saldo final en favor del demandante de acuerdo con las súplicas de la demanda”*.

2. Admisión de la demanda y etapa de contestación

2.1. El 15 de marzo de 2023[2], el Tribunal Administrativo del Cauca admitió la demanda por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que fue notificada en debida forma.

2.2. El **municipio de Mercaderes** se abstuvo de contestar la demanda.

3. Trámite de sentencia anticipada

3.1. El 20 de agosto de 2024[3] se prescindió de la audiencia inicial para dictar sentencia anticipada, con base en el numeral 1° del artículo 182A del CPACA, adicionado por la Ley 2080 de 2021, debido a que no restaban pruebas por practicar, por cuanto se aportaron todas las documentales enunciadas en la demanda -*las cuales se decretaron debidamente*- y sobre ellas no se formuló tacha de desconocimiento.

En la decisión en comento también se fijó el litigio, en el entendido de establecer si la imposibilidad de cumplir con el objeto del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, suscrito entre el municipio de Mercaderes y el consorcio Sanjeit, obedeció a circunstancias imputables a la entidad contratante por la falta de planeación y, en tal caso, si hay lugar a indemnizar al contratista por cuenta de esa situación.

Finalmente, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

3.1.1. El consorcio Sanjeit reafirmó[4] que, a su juicio, el municipio de Mercaderes incumplió el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 por una falta al principio de planeación que devino en que no pudiera llevar a cabo la totalidad del objeto negocial y en que *“el contrato quedó en un estado eterno de indefinición”*. Dentro

[2] Índices 4 a 9 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.
[3] Índice 11 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.
[4] Índice 17 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

de ello, destacó múltiples comunicaciones de la interventoría, que a su juicio revelan que hubo problemáticas en los trámites, la estructuración y presentación de los proyectos. A su vez, justificó la pretensión de liquidación del acuerdo de voluntades en que ni siquiera fue clara la forma en que finalizó el negocio jurídico.

3.1.2. El municipio de Mercaderes[5] se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que no incurrió en un incumplimiento del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, pues atendió cabalmente las obligaciones a su cargo y contribuyó adecuadamente a que el contratista cumpliera su objeto negocial y, pese a ello, tal objetivo no se culminó exitosamente, por la negligencia del consorcio Sanjeit.

En ese sentido, expresó que no existe evidencia de que el municipio de Mercaderes omitió allegarle al consorcio Sanjeit los estudios y diseños iniciales, sumado a lo cual, en la cláusula tercera del contrato, se estableció en cabeza del contratista la obligación de actualizarlos, sin que en algún momento este hubiera formulado reparos por la supuesta falta de entrega de los referidos documentos. A ello sumó que la interventoría, llevada a cabo por el consorcio Interobras, nunca advirtió desatención obligacional alguna en cabeza de la entidad contratante, como sí del contratista, quien no culminó la obra y entregó varios tramos defectuosos.

Por último, advirtió que, tras la última suspensión de que fue objeto el acuerdo de voluntades, este no se volvió a reanudar y, con todo, el consorcio Sanjeit no solicitó la liquidación en sede administrativa, sin que pudiera pretermitir dicho procedimiento para que el juez reemplazara a los sujetos negociales en esa tarea.

3.1.3. El Ministerio Público emitió concepto[6], en el cual solicitó negar las pretensiones de la demanda, por considerar que no se demostró la existencia de una falta al deber de planeación por el municipio de Mercaderes con el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 y, por tanto, un incumplimiento negocial de la parte contratante.

Previo a formular su opinión de fondo sobre la contienda, advirtió que el proceso carece de múltiples pruebas referentes a las fases precontractual y contractual, cuya ausencia por sí sola impide establecer algún incumplimiento atribuible al municipio de Mercaderes.

[5] Índice 16 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.
[6] Índice 15 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

En todo caso, destacó que en la cláusula tercera del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 se atribuyó al contratista la obligación de la actualización de los estudios y diseños de la obra, frente a los cuales el Ministerio Público encontró demostrada su entrega tardía por el consorcio Sanjeit y, si bien no existe prueba de que la entidad contratante le entregó las versiones iniciales, tampoco se acreditó que el contratista haya manifestado su inconformidad al respecto durante la ejecución negocial, ni se cuenta con elementos materiales idóneos para determinar con certeza si se allegaron o no los referidos documentos desde un primer momento.

A su vez, consideró que, sin perjuicio de las supuestas falencias advertidas por el consorcio Sanjeit, este se allanó a cumplir con sus propias obligaciones, pues no formuló oposición a ejecutar el contrato ante las vicisitudes que, a su juicio, se configuraron y, con todo, no logró satisfacer el objeto negocial a cabalidad, al punto que la obra a su cargo presentó fisuras y grietas. Igualmente, estimó que tampoco se cuenta con elementos suficientes para efectuar una liquidación, ya que no se aportaron documentos como las actas de pago parcial.

Bajo los anteriores derroteros, concluyó que no se probó que el municipio de Mercaderes hubiera incurrido en una falta al deber de planeación y, por tanto, que incumplió el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, de ahí que pidió que se denegaran las pretensiones de la demanda.

4. Sentencia anticipada de primera instancia

Mediante sentencia anticipada del 24 de octubre de 2024[7], el Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones de la demanda, por encontrar que no se acreditó que el municipio de Mercaderes hubiera incurrido en una falta al principio de planeación que deviniera en un incumplimiento de su parte y que, por el contrario, se demostró que el consorcio Sanjeit incurrió en sendas desatenciones obligacionales.

[7] Índice 19 del expediente digital de primera instancia en SAMAI. Se precisa que, mediante proveído del 3 de abril de 2025, el Tribunal Administrativo del Cauca adicionó la sentencia anticipada del 24 de octubre de 2024, pero solamente en el sentido de precisar *"que el municipio de Mercaderes sí presentó alegatos de conclusión dentro del presente asunto de forma oportuna"*. Índice 24 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.

Primero, frente al cargo de falta de entrega de los estudios y diseños por el municipio de Mercaderes, consideró que, derivado del material probatorio aportado *"no se logra extraer que el demandante haya solicitado a la administración el suministro de tales estudios y diseños y que esta los haya negado"*, pues quien en realidad pidió tales documentos en forma permanente fue el consorcio Interobras, que fungió como interventor y señaló en sus informes que el consorcio Sanjeit los ajustó debidamente, de modo que no existe certeza sobre si el contratista los tuvo que elaborar desde cero o los complementó.

A ello agregó que, en todo caso, los referidos documentos no fueron aceptados por la interventoría, lo que evidencia que *"la parte demandante no demostró que elaboró los ajustes de los estudios y diseños para el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, ni que la administración municipal incumplió con entregar la documentación y demás elementos técnicos contractuales para la debida ejecución del contrato al contratista"*.

Segundo, en lo atinente a las suspensiones al contrato de obra como resultado del inicio tardío de la ejecución negocial, consideró que, aunque es cierto que se presentaron eventos que impidieron la materialización contractual en los términos inicialmente pactados, por fenómenos tales como la superposición de proyectos, la pandemia del Covid-19 y la ola invernal, dichas circunstancias no eran estimables en la fase de planeación, motivo por el cual se gestionaron directamente por las partes mediante la pausa del acuerdo de voluntades y su prórroga.

A su vez, respecto a la interrupción del contrato en el tramo de la placa huella por la construcción de un alcantarillado, señaló que aunque dicha circunstancia se originó en la Administración, no solo fue gestionada directamente por las partes, sino que, una vez superada *"el contratista no continuó con la obra y no la terminó"*, de modo que *"no puede atribuir ahora el demandante una pérdida inusual por esta interrupción, puesto que no hubo actividad alguna por la que la Administración debiera retribuir"*.

Tercero, respecto a la excepción de *"contrato no cumplido"* invocada por el consorcio Sanjeit, argumentó que, considerando que no se demostró que el municipio de Mercaderes se hubiera abstenido de entregar los estudios y diseños, no se tiene prueba de un incumplimiento de esa entidad y, por tanto, de que ello justifique el incumplimiento del contratista. Al punto, destacó que las obras

parcialmente realizadas fueron debidamente pagadas al consorcio Sanjeit, pues se le reconoció la suma de $2.623’125.620,76, sin que esté probada la asunción de algún gasto adicional o de obras distintas a las pagadas.

Igualmente, manifestó que, además de que el consorcio Sanjeit reconoció no haber culminado la totalidad de las obras del contrato, no se tiene prueba de que hubiera realizado las correcciones frente a los defectos presentados en la obra, que se sintetizan en accesos a los predios, recolección de basuras, escombros y desechos dejados, construcción de empalmes, accesos con intersecciones y/o conexiones viales existentes, intervención y adecuación en los bordillos, accesos para obras de drenaje, planes de mejora y reparaciones de más de 482 fisuras, lo que refuerza el hecho de que el demandante incumplió el contrato de obra y, al no haber desatención obligacional del municipio de Mercaderes, *“no se considera que […] esté en mora, ni que haya perjuicios a reconocer a la parte actora”.*

Cuarto, en lo concerniente a la pretensión de liquidación judicial del contrato, anotó que *“no se tiene ninguna prueba sobre las cuentas y el estado de cumplimiento del contrato”*, debido a que no se cuenta con actas por pagos parciales, se desconoce la totalidad de las obras realizadas por el consorcio demandante y no se probaron gastos por obras adicionales u obras no previstas y complementarias, lo cual impide determinar en sede jurisdiccional el corte de cuentas producto de la ejecución del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019.

5. Recurso de apelación

5.1. El 29 de abril de 2025[8], el consorcio Sanjeit interpuso recurso de apelación, que fue concedido el 24 de noviembre de 2025[9] y admitido el 12 de diciembre de 2025[10].

5.2. En su escrito, el recurrente solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda, con sustento en que, contrario a lo concluido por el *a quo*, está demostrado que el municipio de Mercaderes incumplió el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 como resultado de una falta al deber de planeación, por lo que dicha entidad territorial debía indemnizarlo por los perjuicios ocasionados, para lo cual se debe liquidar el acuerdo de voluntades en sede judicial.

[8] Índice 30 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.
[9] Índice 32 del expediente digital de primera instancia en SAMAI.
[10] Índice 3 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

Como primer cargo de la apelación, formuló el de *"la sentencia dejó de resolver la cuestión central del litigio – la liquidación judicial del contrato"*, reproche frente al cual consideró que el hecho de que el *a quo* se abstuviera de realizar el corte de cuentas del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 constituyó una sentencia inhibitoria que se encuentra vedada por el ordenamiento jurídico y constituye una *"auténtica vía de hecho"*, por no resolver de fondo la controversia, prolongando la incertidumbre sobre el derecho subjetivo alegado.

A lo anterior sumó que el Tribunal Administrativo del Cauca debió acudir a *"las posibilidades que el ordenamiento jurídico le ofrecía para resolver la presunta dificultad formal que le atribuye la presunta imposibilidad de liquidar judicialmente el contrato"*, motivo por el cual no podía excusarse en no llevar a cabo el referido balance por el hecho de que no había pruebas para determinarlo.

Como segundo cargo de la apelación, presentó el de *"indebida valoración probatoria"*, cuestionamiento frente al cual estimó que el *a quo* omitió valorar la totalidad de los medios probatorios obrantes en el expediente, especialmente *"aquellos que evidencian las fallas estructurales en la planeación y ejecución contractual por parte del municipio de Mercaderes"*.

Así pues, arguyó que está plenamente acreditado que el municipio de Mercaderes no contaba con estudios y diseños al momento de iniciar la ejecución del contrato, lo que llevó a que el consorcio Sanjeit tuviera que estructurarlos desde cero y entregarlos, tras lo cual fueron evaluados, observados y adoptados por la entidad, todo lo cual está demostrado con base en múltiples oficios de la interventoría, donde entre otros, también se exigió ajustar los aludidos documentos, evidenciándose así que no existieron antes de que fueran elaborados por el contratista.

Seguidamente, refirió las siguientes pruebas documentales emitidas por la interventoría, como evidencia de que la entidad territorial demandada no contaba con los estudios y diseños para el momento en que se suscribió el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019:

i) Oficio del 21 de agosto de 2020, en el cual se solicitó al municipio de Mercaderes los estudios y diseños que sirvieron para la gestión del proyecto ante el OCAD respectivo;

ii) Oficios del 16 y 26 de octubre de 2020, en los que se reiteró la solicitud de la documentación correspondiente a la ejecución del proyecto;

iii) Oficio del 27 de octubre de 2020, en el que se emitió concepto técnico y estado de aprobación de estudios y diseños;

iv) Oficio del 27 de agosto de 2021, mediante el cual se pidió a las partes del acuerdo de voluntades reiniciar el contrato de obra y se dijo que *"la problemática en los trámites, estructuración y presentación de los proyectos no pueden ser trasladadas de manera indefinida a la interventoría";*

v) Oficio del 16 de septiembre de 2021, en el que se advirtió que el OCAD negó la reducción de la meta física del proyecto;

vi) Oficio del 29 de septiembre de 2021, en el que se exhortó a las partes a reanudar el negocio jurídico; y

vii) Oficio del 20 de octubre de 2021, en el que se concedió un plazo para que el contratista realizara varias correcciones y entregara las obras a satisfacción.

A juicio de la parte apelante, las anteriores pruebas dan cuenta con total certeza de una omisión del municipio de Mercaderes respecto a la entrega de los estudios y diseños del proyecto para que así pudieran ser ajustados por el consorcio Sanjeit.

Por otro lado, estimó que las suspensiones al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 *"permiten demostrar cómo las circunstancias ocurridas desde la etapa precontractual hasta la ejecución alteraron de manera sustancial la normalidad del desarrollo contractual, generando múltiples obstáculos técnicos, administrativos y financieros"* y, a la postre, imposibilitando el cumplimiento del objeto contractual.

Sobre las anteriores premisas, puntualizó que enfrentó vicisitudes originadas en una falta al deber de planeación en cabeza del municipio de Mercaderes frente a aspectos como la falta de entrega de estudios y diseños básicos, la falta de solución oportuna a las contingencias surgidas y la ausencia de gestión efectiva para la consecución de recursos adicionales. Luego, se refirió a cada suspensión y prórroga del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 así:

i) Suspensión No. 1: Señaló que se originó en la existencia de otro contrato de la gobernación del Cauca sobre el mismo tramo a intervenir.

ii) Prórroga No. 1: Aseveró que se basó en la configuración de situaciones no atribuibles al contratista que han afectado los tiempos inicialmente pactados del contrato, como la implementación de protocolos de bioseguridad.

iii) Prórrogas Nos. 2, 3 y 4: Consignó que se fundaron en la necesidad de culminar el objeto negocial ante la existencia de múltiples dificultades.

iv) Suspensión No. 2: Declaró que tuvo como base superar la problemática referida a las aguas residuales.

En sintonía con lo anterior, defendió que el contrato de obra fue objeto de sendas suspensiones y prórrogas precisamente porque acaecieron múltiples circunstancias adversas ajenas al contratista, como: ***i)*** la falta de estudios y diseños definitivos, que lo sometió a elaborarlos desde cero; ***ii)*** el Covid-19, que lo obligó a asumir protocolos de bioseguridad que redujo los rendimientos de la ejecución de la obra; y ***iii)*** los informes de interventoría, que al advertir posibles sanciones y multas *"afectaron la relación contractual y el avance de ejecución de la obra"*.

A partir de todo lo expuesto, concluyó que el municipio de Mercaderes incurrió en una falta al deber de planeación que devino en un incumplimiento del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 y, a su vez, en que fuera *"completamente imposible para el contratista ejecutar el contrato dentro de los términos originalmente pactados"*.

6. Trámite de segunda instancia

6.1. Dentro del término de ejecutoria del auto que admitió la apelación, el Ministerio Público emitió concepto, en el cual solicitó que se confirmara la sentencia recurrida, por considerar que no se demostró que el municipio de Mercaderes hubiera desconocido las obligaciones del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019.

Manifestó que no es admisible el argumento del consorcio Sanjeit según el cual al *a quo* le correspondía liquidar el acuerdo de voluntades objeto de la contienda,

cuando no se contaba con elementos de prueba suficientes para ello, debido a que *"sin aspectos mínimos que permitan establecer dicho balance, la liquidación resulta jurídicamente inviable".* A su vez, agregó que la decisión recurrida no fue inhibitoria, sino que, por el contrario, se resolvió de fondo, en el sentido de negar la pretensión liquidataria producto de un juicioso análisis previo.

Por otro lado, señaló que tampoco se demostró que el municipio de Mercaderes se hubiera abstenido de allegar los estudios y diseños al consorcio Sanjeit, debido a que *"el hecho de que se haya requerido documentación o que el municipio adopte un producto técnico del contratista no prueba automáticamente un incumplimiento grave"*, escenario que evidencia una falta de pruebas frente a las afirmaciones formuladas por la parte actora que, consecuentemente, fundamentan la decisión denegatoria recurrida.

Finalmente, destacó que no se configuró una excepción de contrato no cumplido, pues como no se evidenció la existencia de un error grave en cabeza de la demandada, menos aún ello podía justificar los sendos incumplimientos en cabeza del contratista.

6.2. Una vez en firme el auto que admitió el recurso de apelación, el expediente ingresó para fallo.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala analizará los siguientes aspectos: **(1)** jurisdicción y competencia del Consejo de Estado para conocer el presente asunto, **(2)** régimen del contrato objeto de la controversia, **(3)** procedencia del medio de control, **(4)** oportunidad de la demanda, **(5)** legitimación en la causa, **(6)** problemas jurídicos, **(7)** solución a los problemas jurídicos y **(8)** costas.

1. Jurisdicción y competencia

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del asunto, con fundamento en el artículo 104[11] del CPACA, pues el contrato de obra

[11] Al *sub-judice* le son aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda -*15 de diciembre de 2022*- es decir, la Ley 1437 de 2011 -*CPACA-,* incluyendo las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 y la Ley 1564 de 2012 -*CGP*-, en los aspectos no

pública No. LP-OP-01-2019 fue suscrito por el municipio de Mercaderes, en tanto entidad territorial del orden municipal[12], en el marco de su actividad contractual.

Igualmente, el Consejo de Estado es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, de conformidad con el artículo 150[13] y el numeral 4 del artículo 152[14] del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, teniendo en cuenta que la pretensión mayor para la fecha de presentación del escrito inicial supera los 500 SMLMV[15].

2. Régimen del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019

Antes de continuar con el estudio de los restantes presupuestos procesales, es menester precisar el régimen jurídico del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, que ocupa la atención de la Sala, comoquiera que aquel tiene particular incidencia en la naturaleza que ostenta dicho negocio jurídico y el marco normativo sobre la base del cual se evaluará la controversia sometida a juicio en esta sede judicial.

---

contemplados en el primero, por virtud de la remisión efectuada en el artículo 306 del primer estatuto procesal. // *"Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: […] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública".*

[12] Constitución de 1991. *"Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. // La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley".*

[13] *"Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. [Modificado por el artículo 615 del CGP]. // [Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código […]".*

[14] *Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. [Modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021]. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: […] 4. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes […]".*

[15] Lo anterior, teniendo en cuenta que en el asunto de conocimiento la pretensión mayor ascendió a $1.421'261.351, monto que excedió 500 veces la suma de $1'000.000 *(1'000.000 x 500 = 500'000.000)*, que correspondía al salario mínimo legal mensual vigente para la fecha de presentación de la demanda *-2022-.*

Así las cosas, la Sala encuentra que los artículos 2[16] y 13[17] de la Ley 80 de 1993 estipularon que entidades estatales como los municipios están sometidas a dicho estatuto en cuanto a su gestión contractual, de ahí que, dado que el municipio de Mercaderes ostenta tal naturaleza, el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, que tuvo por objeto el *"mejoramiento de las vías terciarias mediante el uso de placa huella entre la cabecera municipal y la vereda de Curacas en el municipio de Mercaderes – Cauca"* y fue suscrito por aquel, se encuentra sujeto a ese régimen.

Cabe añadir que el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el contrato de obra como aquel que "*celebran las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago"*. De igual manera, en cuanto a su contenido, es de resaltar que la Ley 80 de 1993 establece que las estipulaciones contractuales han de ajustarse a las disposiciones legales que correspondan a la naturaleza y la esencia del negocio jurídico de que se trate, pudiendo las partes acordar libremente, en el marco de su autonomía de la voluntad, las cláusulas que consideren convenientes o necesarias y que no contraríen el ordenamiento jurídico[18].

3. Procedencia del medio de control

En virtud de lo previsto en el artículo 141[19] del CPACA, cualquiera de las partes de los contratos estatales puede demandar para que se declare su existencia o su

[16] *"Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) […] los municipios […]".*
[17] *"Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. // Los contratos celebrados en el exterior se podrán regir en su ejecución por las reglas del país en donde se hayan suscrito, a menos que deban cumplirse en Colombia. // Los contratos que se celebren en Colombia y deban ejecutarse o cumplirse en el extranjero, podrán someterse a la ley extranjera".*
[18] El artículo 40 de la Ley 80 de 1993, en efecto dispone: "*Del contenido del contrato estatal. Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza. / Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. / En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración."*
[19] *"Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato,*

nulidad, se ordene su revisión, se declare el incumplimiento, se anulen los actos administrativos contractuales, se condene a quien se considere responsable a indemnizar los perjuicios y/o se liquide el contrato, entre otras declaraciones y condenas. El legislador también previó que el Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrían solicitar la nulidad absoluta del contrato, la que también puede ser declarada de oficio por el juez.

Comoquiera que la contienda formulada en el asunto *sub-judice* se refiere a la eventual responsabilidad contractual del municipio de Mercaderes como resultado de su supuesto incumplimiento del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 por faltas al deber de planeación, el medio de control procedente es el de controversias contractuales.

4. Oportunidad del medio de control

4.1. De conformidad con lo previsto en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA[20] en las pretensiones relativas a contratos, cuando el acuerdo de voluntades no es liquidado, el término para demandar será de 2 años, contados una vez cumplido el término de 2 meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para efectuar el corte de cuentas bilateralmente o, en su defecto, del término de 4 meses siguientes a la terminación del contrato.

4.2. Así las cosas, vale destacar que el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, mediante el cual se convino la intervención de varios tramos viales en el municipio de Mercaderes, tuvo un plazo inicial de 120 días que, no obstante, se extendieron sucesivamente mediante múltiples modificaciones hasta el 4 de abril de 2021[21]. En todo caso, el 16 de marzo de 2021 el acuerdo de voluntades se

con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes".

[20] *"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: […] 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: […] j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. […] En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: […] v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga […]".*

[21] Páginas 219 a 246 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

suspendió, cuando restaban 20 días para que feneciera el término de ejecución, y tal pausa fue prorrogada mediante nuevas modificaciones hasta el 23 de agosto de 2021, sin que luego de esa fecha se haya vuelto a reanudar expresamente[22].

Sobre la suspensión de los contratos, esta Corporación[23] ha sostenido que consiste en la paralización por mutuo acuerdo de las obligaciones derivadas de esos acuerdos de voluntades, por razones como dificultades en su ejecución que se busca superar mientras se hace la pausa en comento, período en el cual los deberes negociales quedan en latencia o estado potencial, sin que, naturalmente, puedan ser exigibles hasta tanto se reanude el *interregno* de su ejecución.

Como se observa, la suspensión contractual no es más que una pausa temporal de los actos jurídicos, dirigida a sanear circunstancias que pueden perjudicar su adecuada ejecución[24], de suerte que tiene una vocación de temporalidad, pues, precisamente, busca maniobrar dificultades derivadas del objeto negocial para que, una vez superadas, este se concrete sin inconvenientes, de ahí que no es admisible sostener que pueda mantenerse de forma indefinida en el tiempo, pues ello implicaría sujetar indeterminadamente a las partes negociales a las obligaciones a su cargo, lo cual está vedado por el ordenamiento jurídico colombiano, en el que, como ha sostenido esta Subsección, aquellas no pueden ser perpetuas, por cuanto han de extinguirse ya sea por su satisfacción, o por el paso del tiempo, así como *"su sujeción a interregnos para que cese su imperatividad es afín a mandatos como la libertad, la seguridad jurídica y la buena fe"*[25].

A partir de los anteriores derroteros, para la Sala no cabe duda de que, aunque tras la suspensión del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 con vigencia hasta el 23 de agosto de 2021 no se volvió a dictar un acta de reanudación del acuerdo de voluntades, cierto es que, superado ese plazo, aquel se debía entender restablecido, en atención a que, como se expuso, la paralización referenciada no

[22] Páginas 242 a 246 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[23] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 9 de diciembre de 2025. Radicado 25000-23-36-000-2019-00788-01 (67537). Lo anterior también ha sido reafirmado por la doctrina, para la cual la suspensión no comporta una finalización del acuerdo de voluntades, sino su paralización, aunque este sigue vigente, de ahí que *"aunque el contrato esté suspendido es, sin embargo, susceptible de producir determinados efectos".* GARCÍA-TREVIJANO, Ernesto. La suspensión del contrato administrativo. Madrid: 2001. Editorial Cuadernos Civitas. P. 17-26.
[24] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de julio de 2016. Radicado 11001-03-06-000-2016-00001-00 (2278).
[25] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 10 de marzo de 2025. Radicado 54001-23-33-000-2018-00197-01 (64009).

podía ser indeterminada, y precisamente los cocontratantes fijaron un término máximo de la suspensión.

Así las cosas, en criterio de la Sala, el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 se reanudó el 24 de agosto de 2021 y, como para el momento en que fue suspendido por última vez restaban 20 días para la culminación del plazo negocial, dicho *interregno* se extendió hasta el 12 de septiembre de 2021, aspecto frente al cual se destaca que, tras esa fecha, no volvió a ser prorrogado o ampliado, pese a múltiples requerimientos de la interventoría para ese efecto[26-27].

Aclarado lo anterior, vale destacar que la cláusula vigésima séptima del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019[28] dispuso que sería pasible de ser liquidado en los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, es decir, ante la falta de un plazo convenido por los sujetos negociales, bilateralmente dentro de los 4 meses siguientes a la expiración del contrato y, unilateralmente, en los 2 meses siguientes, de modo que, comoquiera que el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 feneció el 12 de septiembre de 2021 -*como fue argumentado anteriormente*-, los 4 meses para liquidar bilateralmente el acuerdo de voluntades acontecieron entre el 13 de septiembre y 13 de enero de 2022.

4.3. Sobre la base de las apreciaciones precedentes, y en concordancia con el criterio establecido en el ordinal v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, citado con antelación, el consorcio Sanjeit contaba con 2 años para ejercer el derecho de acción, que acontecieron pasados dos meses desde el fenecimiento del plazo para la liquidación bilateral, esto es, entre el 14 de marzo de 2022 y el 14 de marzo de 2024 y, considerando que la aquí demandante radicó el escrito inicial el 15 de diciembre de 2022, no cabe duda de que fue allegado en tiempo, sin

[26] Aunque mediante el memorial del 27 de agosto de 2021 el consorcio Interobras, quien fungió como interventor del proyecto, solicitó la reanudación del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, está demostrado que las partes se abstuvieron de acatar esa petición, sumado a lo cual el *interregno* del acuerdo de voluntades y el plazo fijado de la última suspensión -*23 de agosto de 2021*- ya habían fenecido, por lo que, de todos modos, no habría podido reanudarse. Páginas 252 a 253 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[27] Inclusive, vale destacar que el contrato de interventoría fue suspendido el 28 de agosto de 2021, debido a que las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 se abstuvieron de reanudarlo, por lo que ya no había objeto por vigilar, aspecto que reafirma el hecho de que no existía alguna voluntad de restablecer el plazo del acuerdo de voluntades objeto de esta controversia. Páginas 253 a 254 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[28] Página 9 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

perjuicio del agotamiento del trámite de la conciliación extrajudicial, que se surtió entre el 10 de agosto y el 5 de octubre de 2022[29].

5. Legitimación en la causa

El consorcio Sanjeit y el municipio de Mercaderes están legitimados en la causa por activa y por pasiva respectivamente, ya que fueron suscribientes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, frente al cual la parte recurrente formuló múltiples reclamaciones.

6. Problemas jurídicos

El marco fundamental para la competencia del juez de segunda instancia lo constituyen los cargos planteados en contra de la decisión recurrida, a menos que las partes hayan apelado toda la sentencia, caso en el cual el juez resolverá sin limitaciones. Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del CGP[30], el superior no puede enmendar la providencia del *a quo* en la parte que no fue objeto de apelación, *"salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquella"*[31].

En virtud del principio de congruencia, el juez contencioso administrativo en sede de apelación se encuentra atado a resolver únicamente lo que la parte recurrente le formule y en consonancia con lo que haya sido ventilado en la demanda y su contestación, sin poder tomar otras determinaciones que vayan más allá de lo anterior, excepto el análisis de los presupuestos procesales, que le corresponde

[29] Páginas 339 a 343 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[30] "*Artículo 328. […]. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones".*
[31] Sobre la competencia del *ad quem* con ocasión del recurso de apelación, cabe resaltar que la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, mediante sentencia del 6 de abril de 2018 (radicado 05001233100020010306801 (46005)), unificó su jurisprudencia en los siguientes términos: "*19. Este entendimiento del principio de congruencia y de los límites competenciales del ad quem frente el recurso de apelación es el que la Sala acoge y reitera, de manera que si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*".

verificar aun cuando aquellos no hayan sido objeto de reproche, todo ello considerando que el proceso contencioso administrativo es, en esencia, rogado[32].

Sobre la base de lo anterior, cabe señalar que, en su apelación, el consorcio Sanjeit solicitó que se revocara la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda pues, en su criterio, contrario a lo concluido por el *a quo*, se demostró con las pruebas aportadas al proceso que el municipio de Mercaderes incurrió en una falta al deber de planeación que configuró un incumplimiento del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 y, a su vez, existía un deber imperativo en cabeza del tribunal de primera instancia de liquidar judicialmente el acuerdo de voluntades, aunque no hubiera pruebas para el efecto.

Dentro de los reproches de la alzada, el consorcio Sanjeit consideró que, entre otros, las vicisitudes que enfrentó se debieron a aspectos como la ausencia de gestión efectiva para la consecución de recursos adicionales y los informes de interventoría que advirtieron un posible incumplimiento, aspectos frente a los cuales cabe poner de presente que no fueron formulados como cuestionamientos desde la demanda, sino que vienen siendo presentados exclusivamente hasta la apelación, razón por la cual no pueden ser tenidos en cuenta, *so pena* de infringir el principio de congruencia y de sorprender a la parte demandada con reparos frente a los cuales no pudo ejercer el derecho de defensa, ni pedir pruebas.

Por otro lado, frente al cargo de *"indebida valoración probatoria"*, adujo que el *a quo* se abstuvo de valorar la totalidad de los medios probatorios disponibles, que revelan que: ***i)*** el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 se superpuso a otro acuerdo de voluntades departamental, retrasándose así el negocio objeto de estudio; ***ii)*** el municipio de Mercaderes no contaba con los estudios y diseños del proyecto para cuando se empezó a ejecutar el contrato, lo que sometió al contratista a elaborarlos desde cero; ***iii)*** existieron falencias en el alcantarillado a cargo de la entidad territorial; y ***iv)*** el Covid-19 sujetó al contratista a implementar protocolos de seguridad, todo lo cual perjudicó la correcta materialización del objeto negocial y, entre otros, no fue debida y oportunamente gestionado por la contratante.

A su vez, respecto del cargo de *"la sentencia dejó de resolver la cuestión central del litigio – la liquidación judicial del contrato"* argumentó que el *a quo* profirió una

[32] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 13 de marzo de 2024. Radicado 18001-23-33-000-2015-00105-01 (62848).

sentencia inhibitoria por abstenerse de realizar la liquidación judicial del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 ante la falta de pruebas para ello, aspecto frente al cual indicó que el Tribunal Administrativo del Cauca *"debió acudir a las posibilidades que el ordenamiento jurídico le ofrecía para resolver la presunta dificultad formal"* que le impidió llevar a cabo el corte de cuentas.

En criterio de la Sala, los reproches de los dos cargos referidos anteriormente sí coinciden con los cargos de la demanda y, por tanto, es dable pasar a estudiarlos en sede de segunda instancia y en sintonía con el principio de congruencia. Bajo esa perspectiva, los problemas jurídicos por resolver consisten en determinar si el Tribunal Administrativo del Cauca:

i) Cometió una indebida valoración probatoria por concluir que el municipio de Mercaderes no incurrió en una falta al deber de planeación y, por tanto, no incumplió el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, porque se demostró que el negocio objeto de la disputa se traslapó con uno departamental, dicha entidad territorial no contaba con los estudios y diseños del proyecto desde un comienzo, hubo fallas en el alcantarillado, y el Covid-19 le impuso al contratista cargas injustificadas, o si por el contrario le asistió razón al tribunal de primera instancia en su decisión, al no existir pruebas que demostraran los sucesos que según la parte actora representaron un desconocimiento de la planificación contractual.

ii) Dejó de resolver la cuestión central del litigio al abstenerse de liquidar el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 y emitir una decisión inhibitoria por la falta de elementos materiales suficientes para determinar el balance de activos y pasivos de la relación negocial, o si por el contrario procedió en forma correcta y de fondo al negarse a efectuar el corte de cuentas porque no contaba con la información suficiente para ese fin.

7. Solución a los problemas jurídicos

A efectos de determinar si le asistió razón al consorcio Sanjeit en sus reproches de apelación, corresponde verificar los sucesos alrededor de la suscripción y/o ejecución del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, para lo cual se analizarán las pruebas del expediente, es decir, los documentos aportados al

proceso, de conformidad con el artículo 246[33] del CGP y en concordancia con la sana crítica.

7.1. El *iter* del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019

7.1.1. La suscripción del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019

El 26 de octubre de 2019[34], el municipio de Mercaderes y el consorcio Sanjeit suscribieron el **contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019**, que tuvo por objeto el *"mejoramiento de las vías terciarias mediante el uso de placa huella entre la cabecera municipal y la vereda de Curacas en el municipio de Mercaderes – Cauca"*, con un valor de $4.026'078.355 y un plazo de 120 días, contados a partir de la firma de acta de inicio de la ejecución.

En la motivación del acuerdo de voluntades, se estipuló que los estudios y documentos previos fueron elaborados por la Secretaría de Planeación Municipal del municipio de Mercaderes y en el literal d) del parágrafo de la cláusula tercera se atribuyó al consorcio Sanjeit la obligación de realizar su ajuste y complementación.

Por su parte, dentro de las demás obligaciones del contratista, en el parágrafo de la cláusula tercera y en la cláusula novena se instituyeron las de ejecutar el objeto contractual por sus propios medios, con la asunción de riesgos conforme a la matriz correspondiente; garantizar la calidad de los bienes y servicios prestados; acreditar el cumplimiento del factor de calidad; e informar a la entidad estatal sobre toda situación que implique una modificación del estado de los riesgos existentes al momento de proponer o celebrar el contrato o que afecte su ejecución. Correlativamente, en la cláusula undécima se convinieron como obligaciones de la entidad contratante las de fijar un cronograma para la ejecución del factor de calidad y pagar la remuneración por la ejecución de la obra.

En la cláusula décima novena se atribuyó al contratista la responsabilidad por la reparación de todos los defectos que puedan comprobarse con posterioridad al

---

[33] "*Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia […] Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente*".

[34] Páginas 3 a 10 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

recibo definitivo de las obras, o si la obra amenaza ruina en todo o en parte, por causas derivadas de fabricaciones, replanteos, procesos constructivos, localizaciones y montajes efectuados por aquel y del empleo de materiales, equipo de construcción y mano de obra deficientes en la construcción, por un período de 2 años, contados a partir de la fecha del acta de recibo definitivo de las obras.

A su turno, la cláusula vigésima cuarta prescribió que las partes quedarían exoneradas de responsabilidad por el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones o por la demora en la satisfacción de las prestaciones a su cargo derivadas del contrato, cuando el incumplimiento fuera resultado de la ocurrencia de un evento de fuerza mayor o caso fortuito, lo cual debería advertirse por escrito.

Finalmente, la cláusula vigésima séptima dispuso que la liquidación del contrato se realizaría en los términos previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

7.1.2. La ejecución del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 y las modificaciones de que fue objeto

7.1.2.1. El 15 de enero de 2020[35], el municipio de Mercaderes designó como supervisor del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 al señor Carlos Oswaldo Díaz Díaz, quien obraba como secretario de planeación de obras públicas y municipales de la entidad territorial.

7.1.2.2. El 17 de enero de 2020[36] se suscribió el acta de inicio del contrato, por lo que los 120 días para su ejecución comenzaron a correr y el plazo inicial quedó fijado hasta el 16 de mayo de 2020.

7.1.2.3. Seguidamente, el contratista adquirió varias pólizas de seguro para respaldar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo con ocasión del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, las cuales fueron aprobadas por el municipio de Mercaderes por reunir las exigencias legales y contractuales[37].

[35] Páginas 11 a 12 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[36] Página 71 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[37] Páginas 13 a 70 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

7.1.2.4. El 10 de agosto de 2020[38], el consorcio Interobras, en calidad de interventor, le transmitió al municipio de Mercaderes una solicitud de adición del plazo del contrato realizada por el consorcio Sanjeit, ya que, a juicio del contratista, *"se han presentado una serie de situaciones no atribuibles al contratista y que han incurrido en tiempos del actual contrato, de igual manera, al adoptar e implementar los protocolos de seguridad se presentará una afectación en los rendimientos normales proyectados, lo que influirá directamente en la ejecución de las actividades de obra".*

Como antecedente, puso de presente que, el 15 de febrero de 2020 se conoció que la gobernación del Cauca tenía un contrato de consultoría cuyo objeto era elaborar los estudios y diseños para el mejoramiento de la vía, proyecto que *"se superponía con el proyecto objeto de la interventoría"*; sin embargo, mediante el convenio interadministrativo No. 0947 de 2020, suscrito entre el Instituto Nacional de Vías -*Invías*- y el municipio de Mercaderes se subsanaron los inconvenientes que dieron lugar a la suspensión del proyecto, pues se convino aunar esfuerzos para la intervención del tramo objeto del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019.

A su vez, narró que, el 11 de junio de 2020, el consorcio Sanjeit entregó el protocolo de bioseguridad al consorcio Interobras, con el fin de cumplir las medidas de prevención del Covid-19, lo que, sumado al suceso anteriormente descrito, a su juicio justificaba que se ampliara el plazo del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 en 1 mes y 15 días.

7.1.2.5. El 14 de agosto de 2020[39], el consorcio Interobras requirió al consorcio Sanjeit para que cumpliera el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 en cuanto a un *ítem* no previsto, la entrega de documentación y de los estudios y diseños subsanados, y el protocolo de bioseguridad.

7.1.2.6. El 21 de agosto de 2020[40], el consorcio Interobras le informó a las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 que, ante los incumplimientos del contratista, se lo requirió de nuevo para presentar los ajustes a los estudios y diseños. En la misma fecha solicitó al municipio de Mercaderes la documentación correspondiente a la estructuración del proyecto.

---

[38] Páginas 71 a 78 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[39] Páginas 135 a 136 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[40] Páginas 137 a 141 y 144 a 145 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

7.1.2.7. El 25 de agosto de 2020[41], el consorcio Interobras solicitó la aprobación del *ítem* no previsto de *"mejoramiento de subrasante con material de mejoramiento"*, considerando que *"no fue contemplado en la etapa de estructuración del proyecto para su viabilización ante OCAD PAZ"*.

7.1.2.8. El 4 de septiembre de 2020[42], el consorcio Interobras emitió un concepto técnico frente a las observaciones de los ajustes de estudios y diseños frente al consorcio Sanjeit, expresando que no se aclararon todas las observaciones planteadas en informes anteriores y las alternativas propuestas no se ajustaron a las recomendaciones anteriormente efectuadas. También se puntualizó que *"no es posible evaluar el presupuesto presentado, dado que las memorias de cálculo no corresponden con la propuesta de diseño para los volúmenes de corte y terraplén"* y *"las memorias de cálculo de las cantidades no corresponden con los elementos de las curvas horizontales y verticales planteadas en el diseño geométrico"*.

7.1.2.9. El 11 de septiembre de 2020[43], el consorcio Interobras reiteró al municipio de Mercaderes la solicitud de documentación correspondiente a la estructuración del proyecto del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, con el ánimo de efectuar actividades de seguimiento.

7.1.2.10. El 6 de octubre de 2020[44], el consorcio Interobras remitió al municipio de Mercaderes un *"informe de posible incumplimiento de las obligaciones e imposición de multa"* respecto al consorcio Sanjeit, en el que destacó que el consorcio Sanjeit no estaba cumpliendo los compromisos adquiridos a lo largo del *iter* contractual y, dentro de ello, aspectos como la entrega de documentos como los estudios y diseños actualizados, todo lo cual ha llevado a que, para la fecha del documento el contratista *"no ha dado inicio con las actividades de obra y no se evidencia un avance significativo de la misma".*

[41] Páginas 142 a 143 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[42] Páginas 151 a 156 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[43] Página 146 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[44] Páginas 157 a 171 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

7.1.2.11. El 16 de octubre de 2020[45], el consorcio Interobras reiteró al municipio de Mercaderes la solicitud de documentación atinente a la estructuración del proyecto del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, con el propósito de realizar actividades de seguimiento. En la misma fecha, le remitió al consorcio Sanjeit su opinión técnica sobre las subsanaciones a las observaciones a los ajustes de estudios y diseños, para lo cual explicó que faltaban aspectos por acatar.

7.1.2.12. El 26 de octubre de 2020[46], el consorcio Interobras volvió a requerir al municipio de Mercaderes para que entregara la documentación técnica relacionada con el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 y así poder efectuar el control propio de la interventoría.

7.1.2.13. El 27 de octubre de 2020[47], el consorcio Interobras expidió un concepto técnico sobre el estado de aprobación de los estudios y diseños, reafirmando que frente a varios de los documentos, tales como los estudios de tránsito, faltaba enmendar múltiples deficiencias, de suerte que el consorcio Sanjeit debía ser diligente con dichos pendientes.

7.1.2.14. El 4 de noviembre de 2020[48], el municipio de Mercaderes respondió los requerimientos efectuados para la entrega de los estudios y diseños del proyecto, aspecto frente al cual adujo que *"la información solicitada por ustedes no reposa en los archivos de la administración municipal, por lo cual, se adoptan los ESTUDIOS Y DISEÑOS presentados por el contratista y que fueron aprobados por ustedes mediante el radicado INTEROBRAS 445-2020-MER de fecha 27 de octubre de 2020".*

7.1.2.15. El 2 de marzo de 2021[49], el consorcio Interobras envió al municipio de Mercaderes un *"informe de posible incumplimiento de las obligaciones e imposición de multa según el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019"*, documento en el que advirtió la ocurrencia de múltiples desatenciones obligacionales de parte del contratista, frente a varios requerimientos que se le hizo, dirigidos a aspectos como

[45] Páginas 147 a 148 y 172 a 175 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[46] Páginas 149 a 150 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[47] Páginas 176 a 178 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[48] Páginas 179 a 180 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[49] Páginas 181 a 215 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

la entrega de documentos y la presentación e implementación de un plan de contingencia óptimo y real que permitiera evidenciar las medidas para mitigar el retraso presentado.

7.1.2.16. El 15 de marzo de 2021[50], el consorcio Interobras respondió una nueva solicitud de suspensión del contrato por parte del consorcio Sanjeit, en el entendido de considerarlo conveniente *"con el fin de que el contratista pueda ejecutar las actividades de obra en condiciones normales que permitan garantizar la calidad del objeto contractual"*. A su turno, se agregó que la interventoría era consciente de la temporada de lluvias y la posible disminución de los rendimientos y ejecución de actividades de obra por esa razón.

7.1.2.17. El 16 de marzo de 2021[51], el municipio de Mercaderes y el consorcio Sanjeit celebraron el **acta de suspensión No. 2** al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, en la cual el referido acuerdo de voluntades se pausó por el término de *"30 días calendarios, contados a partir de la suscripción de la presente acta"*, debido a la temporada invernal y las dificultades que ello podría haber generado en el alcantarillado.

7.1.2.18. El 15 de abril de 2021[52] el municipio de Mercaderes y el consorcio Sanjeit suscribieron el **acta de prórroga de suspensión No. 2** al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, en la cual se extendió el plazo de la pausa negocial hasta el 20 de mayo de 2021, ya que *"hasta el momento los hechos que dieron origen a la suspensión No. 2. No se han superado"*.

7.1.2.19. El 19 de mayo de 2021[53], el municipio de Mercaderes y el consorcio Sanjeit suscribieron el **acta de prórroga 2 de suspensión No. 2** al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, en la que se extendió el plazo de la suspensión No. 2 hasta el 4 de junio de 2021, por cuanto, *"hasta el momento los hechos que dieron origen a la suspensión No. 2. No se han superado"*.

[50] Páginas 217 a 218 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[51] Páginas 219 a 221 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[52] Páginas 222 a 226 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[53] Páginas 227 a 231 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

7.1.2.20. El 3 de junio de 2021[54], el municipio de Mercaderes y el consorcio Sanjeit suscribieron el **acta de prórroga 3 de suspensión No. 2** al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, en la cual se extendió el plazo de la suspensión No. 2 hasta el 18 de junio de 2021, debido a que *"hasta el momento los hechos que dieron origen a la suspensión No. 2. No se han superado"*.

7.1.2.21. El 17 de junio de 2021[55], el municipio de Mercaderes y el consorcio Sanjeit suscribieron el **acta de prórroga 4 de suspensión No. 2** al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, en la que se extendió el plazo de la suspensión No. 2 hasta el 8 de julio de 2021, ya que *"hasta el momento los hechos que dieron origen a la suspensión No. 2. No se han superado"*.

7.1.2.22. El 17 de junio de 2021[56], el consorcio Sanjeit hizo entrega al consorcio Interobras del *"informe entregado por el especialista contratado de las fisuras que se presentan en el tramo ya construido"*. En tal documento se dio cuenta de 287 fisuras frente a los tramos viales intervenidos por el contratista, con *"características similares a las de un pavimento de concreto con refuerzo continuo"*, por lo que, en principio, *"no representan problemas de tipo estructural"* y, por tanto, se podían enmendar sin dificultad.

7.1.2.23. El 8 de julio de 2021[57], el municipio de Mercaderes y el consorcio Sanjeit suscribieron el **acta de prórroga 5 de suspensión No. 2** al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, en la que se amplió el plazo de la suspensión No. 2 hasta el **23 de agosto de 2021**, ya que *"hasta el momento los hechos que dieron origen a la suspensión No. 2. No se han superado"*. Luego de esta última fecha el acuerdo de voluntades no se volvió a pausar, por lo que el plazo negocial se reanudó hasta el 12 de septiembre de 2021, cuando finalizó el intervalo de ejecución.

Como información general de las distintas modificaciones de que fue objeto el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 se presentó el siguiente cuadro, donde constan las distintas suspensiones y ampliaciones al plazo negocial *(se incorpora de forma literal, incluso con eventuales errores)*:

---

[54] Páginas 232 a 236 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[55] Páginas 237 a 241 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[56] Páginas 79 a 112 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[57] Páginas 242 a 246 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

INFORMACIÓN GENERAL DEL CONTRATO:

CONTRATO No.	LP-OP-01-2019	
CONTRATANTE	MUNICIPIO DE MERCADERES CAUCA	NIT: 891.502.397-6
CONTRATISTA	CONSORCIO SANJEIT	NIT: 901.335.453-1
	R.L. ALIRIO ANDRES CARVAJAL YASNO	C.C. No 7.729.273
OBJETO	MEJORAMIENTO DE LAS VIAS TERCIARIAS MEDIANTE EL USO DE PLACA HUELLA ENTRE LA CABECERA MUNICIPAL Y LA VEREDA CURACAS EN EL MUNICIPIO DE MERCADERES-CAUCA	
VALOR	CUATRO MIL VEINTISEIS MILLONES SETENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS ($4.026.078.335,oo) MCTE	
PLAZO INICIAL	CIENTO VEINTE (120) DIAS CALENDARIO, A PARTIR DE LA FIRMA DEL ACTA DE INICIO	
FECHA DE INICIO	DIECISIETE (17) DE ENERO DE 2020	
FECHA DE VENCIMIENTO INICIAL	DIECISEIS (16) DE MAYO DE 2020	
FECHA DE SUSPENSION DE OBRA No. 1	CINCO (05) DE MARZO DE 2020	
FECHA DE REINICIO DE OBRA No. 1	CATORCE (14) DE JULIO DE 2020	
FECHA DE VENCIMIENTO CON REINICIO No. 1	VEINTIDOS (22) DE SEPTIEMBRE DE 2020	
PRORROGA EN EL PLAZO No. 1	CUARENTA Y CINCO (45) DIAS CALENDARIO	
FECHA DE VENCIMIENTO CON PRÓRROGA No. 1 EN EL PLAZO	SEIS (06) DE NOVIEMBRE DEL 2020	
PRORROGA EN EL PLAZO No. 2	VEINTIOCHO (28) DIAS CALENDARIO	
FECHA DE VENCIMIENTO CON PRÓRROGA No. 2 EN EL PLAZO	CUATRO (04) DE DICIEMBRE DEL 2020	
PRORROGA EN EL PLAZO No. 3	VEINTISIETE (27) DIAS CALENDARIO	
FECHA DE VENCIMIENTO CON PRÓRROGA No. 3 EN EL PLAZO	TREINTA Y UNO (31) DE DICIEMBRE DEL 2020	
PRORROGA EN EL PLAZO No. 4	NOVENTA Y CUATRO (94) DIAS CALENDARIO	
FECHA DE VENCIMIENTO CON PRÓRROGA No. 4 EN EL PLAZO	CUATRO (04) DE ABRIL DEL 2021	
FECHA DE SUSPENSION DE OBRA No. 2	DIECISEIS (16) DE MARZO DEL 2021	
FECHA PRORROGA SUSPENSION No. 2	QUINCE (15) DE ABRIL DEL 2021	
TERMINO PRORROGA SUSPENSION No. 2	HASTA EL VEINTE (20) DE MAYO DEL 2021	
FECHA PRORROGA 2 SUSPENSION No. 2	DIECINUEVE (19) DE MAYO DEL 2021	
TERMINO PRORROGA 2 SUSPENSION No. 2	HASTA EL CUATRO (04) DE JUNIO DEL 2021	
FECHA PRORROGA 3 SUSPENSION No. 2	TRES (03) DE JUNIO DEL 2021	
TERMINO PRORROGA 3 SUSPENSION No. 2	HASTA EL DIECIOCHO (18) DE JUNIO DEL 2021	
FECHA PRORROGA 4 SUSPENSION No. 2	DIECISIETE (17) DE JUNIO DEL 2021	
TERMINO PRORROXIA 4 SUSPENSION No. 2	HASTA EL OCHO (08) DE JULIO DEL 2021	
FECHA PRORROGA 5 SUSPENSION No. 2	OCHO (8) DE JULIO DEL 2021	
TERMINO PRORROGA 5 SUSPENSION No. 2	HASTA EL VEINTITRES (23) DE AGOSTO DEL 2021	
INTERVENTORIA	CONSORCIO INTEROBRAS	NIT: 901.327.195-0
	R.L. ALCIDES LANDINEZ SAURITH	C.C. No 1.014.240.381

7.1.2.24. El 23 de agosto de 2021[58] *-fecha máxima de la última suspensión del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019-*, el consorcio Interobras requirió al municipio de Mercaderes para reunirse de manera urgente, diligencia que se llevó a cabo el 25 de agosto de 2021, en la que se dejó constancia de que *"el OCAD negó la reducción de la meta física".*

7.1.2.25. El 27 de agosto de 2021[59], el consorcio Interobras solicitó urgentemente a las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 su reanudación de manera inmediata *"ya que los motivos que originaron la suspensión No. 2 fueron subsanados".*

7.1.2.26. El 28 de agosto de 2021[60], el Invías y el consorcio Interobras suspendieron el contrato de interventoría No. 1869 de 2019, debido a que, pese a que el

[58] Páginas 248 a 250 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[59] Páginas 252 a 253 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[60] Páginas 253 a 254 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

interventor ha solicitado a las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 su reanudación, esta no se ha llevado a cabo.

7.1.2.27. El 2 de septiembre de 2021[61], el consorcio Interobras volvió a requerir a las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 para su reanudación de manera inmediata, al punto que la negativa a reanudarlo *"conlleva la apertura de un proceso sancionatorio o de posible incumplimiento"*.

7.1.2.28. El 6 de septiembre de 2021[62], el consorcio Interobras advirtió al municipio de Mercaderes de la inejecución de las obligaciones por el consorcio Sanjeit.

7.1.3. Las actuaciones de los sujetos negociales y la interventoría posteriores a la vigencia del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019

7.1.3.1. El 16 de septiembre de 2021[63], el consorcio Interobras informó al municipio de Mercaderes que se le manifestó que el OCAD negó la reducción de la meta física del proyecto, por lo que solicitó la respuesta escrita de ello.

7.1.3.2. El 22 de septiembre de 2021[64], el consorcio Interobras reiteró a las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 que debían reanudarlo, pues pese a requerimientos anteriores *"ni la Administración municipal ni el contratista de obra Consorcio Sanjeit se han pronunciado en relación al reinicio de las obras"*.

7.1.3.3. El 29 de septiembre de 2021[65], el consorcio Interobras reafirmó que, pese a haber solicitado a las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 en distintas ocasiones para reanudarlo, ninguno ha respondido favorablemente su petición.

7.1.3.4. El 11, 15 y 20 de octubre de 2021[66], el consorcio Interobras reiteró a las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 el deber que les asistía de

[61] Páginas 255 a 256 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[62] Páginas 257 a 258 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[63] Página 259 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[64] Páginas 260 a 261 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[65] Páginas 262 a 263 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[66] Páginas 264 a 268 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

reanudar el acuerdo de voluntades. A su vez, advirtió que existen aspectos pendientes para que el contratista los corrija.

7.1.3.5. El 12 de octubre de 2021[67], el señor James Marino Parra Tovar le informó al consorcio Interobras que la obra quedó inconclusa y tiene serias falencias, y aportó varias imágenes que dan cuenta de amplios tramos sin pavimentar, falta de accesos a los predios aledaños, ausencia de recolección de basuras, alcantarillas abiertas, falta de accesos para evacuar el agua, tuberías colmatadas y fisuras.

7.1.3.6. El 23 de octubre de 2021[68], el consorcio Interobras entregó a las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 las observaciones y el concepto emitido por un especialista de la interventoría frente a las fisuras y grietas presentadas en la placa huella. En tal documento consta que la mayoría son de severidad baja, aunque deben recibir tratamiento.

7.1.3.7. El 26 de octubre de 2021[69], el consorcio Interobras hizo un último llamado a las partes del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 para reanudar el acuerdo de voluntades, sin haber logrado ese cometido.

7.1.3.8. El 9 de noviembre de 2021[70], el consorcio Interobras le allegó al municipio de Mercaderes un último *"informe de posible incumplimiento de las obligaciones e imposición de multa según el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019"*, en el que indicó que, pese a haber requerido al consorcio Sanjeit para que superara su mora obligacional, aquel hizo caso omiso a ello.

Dentro de ello, narró que en la socialización inicial del proyecto *"una vez hechos los ajustes a los estudios y diseños, [el contratista] encontró que se requieren efectuar mayores y menores cantidades de obra y, de igual manera, ejecutar ítems no previstos para que el proyecto quede funcional".* Con todo, advirtió que, una vez se entregaron los aludidos documentos ajustados, se requirió a la Administración para que remitiera tales textos en su versión inicial, a lo cual se respondió que, para todos los efectos, se tuvieran como prueba los ya aprobados al contratista.

---

[67] Páginas 269 a 333 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[68] Páginas 113 a 115 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[69] Páginas 337 a 338 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.
[70] Páginas 116 a 134 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

Por lo demás, expresó que las razones que fundaban las advertencias de incumplimiento del consorcio Sanjeit eran la desatención de múltiples requerimientos realizados al contratista de obra y, en particular, la falta de reinicio de las obras, pues a su juicio, si bien hubo circunstancias que originaron la suspensión del acuerdo de voluntades, aquellas *"fueron superadas desde el mes de agosto de 2021"*.

En el referido escrito se dio cuenta de algunas de las modificaciones del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019:

Modificación[71]	**Razones**	**Nuevo plazo máximo**
Suspensión No. 1 del 5 de marzo de 2020.	El objeto del acuerdo de voluntades se superponía con el del contrato de consultoría No. 0376-2020 del departamento del Cauca.	No indicado.
Acta de reinicio del 14 de julio de 2020.	*"Teniendo en cuenta que el 3 de julio de 2020 el Instituto Nacional de Vías y el municipio de Mercaderes pactaron celebrar el convenio interadministrativo No. 0947 de 2020, mediante el cual se da solución a la causa que motivó la suspensión".*	22 de septiembre de 2020.
Prórroga No. 1 *(sin fecha indicada).*	*"Se han presentado una serie de situaciones no atribuibles al contratista y que han incurrido en tiempos del actual contrato",* dentro de las cuales se incluyeron los protocolos de bioseguridad por el Covid-19.	6 de noviembre de 2020.
Prórroga No. 2 *(sin fecha indicada).*	Persiguió propiciar por la culminación del objeto negocial.	4 de diciembre de 2020.
Prórroga No. 3 *(sin fecha indicada)*	Persiguió propender por que el consorcio Sanjeit superara varios requerimientos que se le efectuaron.	31 de diciembre de 2020.
Prórroga No. 4. *(Sin fecha identificable).*	Buscó procurar la terminación adecuada de la obra.	4 de abril de 2021.

[71] Página 117 del archivo *"05PRUEBAS DEMANDA CONSORCIO SANJEIT (1)"* del índice 12 del expediente digital de segunda instancia en SAMAI.

7.2. Improsperidad de los cargos de apelación formulados por el consorcio Sanjeit

En el asunto de estudio, el Tribunal Administrativo del Cauca negó las pretensiones formuladas por el consorcio Sanjeit, dirigidas a que se declarara un incumplimiento del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 por el municipio de Mercaderes, debido a una falta al deber de planeación, pues, a su juicio, no se aportaron elementos de prueba suficientes para acreditar algunas de las vicisitudes que la parte demandante le atribuyó a la demandada y que supuestamente llevaron a que no se pudiera culminar el objeto negocial, así como, frente a las que sí se demostraron, se evidenció una gestión directa de los cocontratantes para conjurarlas. Contrario a ello, destacó que quien incumplió el contrato fue el contratista, que dejó una obra inconclusa. Finalmente, negó la pretensión de liquidación del contrato ante la falta de pruebas idóneas para ello.

Inconforme con lo anterior, el consorcio Sanjeit presentó recurso de apelación contra la referida decisión, para que fuera revocada y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda, por considerar que: ***i)*** hubo una indebida valoración probatoria por concluirse que el municipio de Mercaderes no incurrió en una falta al deber de planeación y, por tanto, no incumplió el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, pues sí hubo falencias como la existencia de otro contrato sobre el área de la obra, una falta de estudios y diseños, fallas en el alcantarillado y dificultades por el Covid-19; así como ***ii)*** se debió liquidar judicialmente el negocio jurídico de estudio, habida cuenta del deber que le asiste a los jueces de evitar sentencias inhibitorias, aunque no existieran pruebas suficientes para ese proceder.

En virtud de los anteriores reproches, la Sala anticipa que no le asiste razón a la parte apelante en su reparo, pues de las pruebas aportadas por aquella no se deriva alguna falta al principio de planeación que haya devenido en un incumplimiento del municipio de Mercaderes y, como lo concluyó el *a quo*, tampoco se cuenta con elementos suficientes de juicio para efectuar la liquidación del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 en sede judicial, como se pasa a explicar.

7.2.1. No se acreditó un incumplimiento del municipio de Mercaderes del contrato No. LP-OP-01-2019 por una falta al deber de planeación

Frente al cargo de apelación según el cual el municipio de Mercaderes desconoció el principio de planeación y, por ende, incumplió el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, es oportuno comenzar por señalar que el Estado colombiano, con el

fin de cumplir sus objetivos constitucionales y legales, se encuentra habilitado para suscribir contratos con los particulares, en virtud de lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -*EGCAP*-, conformado por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y su normativa modificatoria[72], para lo cual acuerda con aquellos llevar a cabo obligaciones de dar, hacer o no hacer[73], que son producto de un análisis de costo-beneficio y que persiguen tanto que los cocontratantes se vean favorecidos por la ejecución del objeto negocial, como que los derechos de los individuos sean efectivos[74].

Por lo tanto, la materialización del contenido obligacional del contrato estatal es trascendental para que las competencias y deberes de las entidades sometidas bajo el EGCAP se concreten y, a la postre, es una expresión de los principios de la función pública, especialmente el de eficacia[75], que persigue que las actuaciones administrativas surtan efectos prácticos y no se limiten a su consagración jurídica, de ahí que cuando ese objetivo se ve truncado la función pública queda a medio camino y, por ende, los derechos y necesidades ciudadanas quedan insatisfechos.

Precisamente, sobre la eficacia del contrato estatal, consistente en que sus efectos jurídicos se vean materializados y redunden en un beneficio en favor del Estado y de los administrados, en otros países como Francia también se ha sostenido que dichos negocios se distinguen de los particulares en que guardan como fin el interés general, de manera que su concreción logre el bienestar y la satisfacción de los derechos de los ciudadanos[76].

---

[72] Ello sin desmedro de la existencia de regímenes exceptuados en los que las entidades públicas suscriben negocios jurídicos no sometidos al EGCAP, como reiteradamente lo ha estudiado la jurisprudencia de esta Corporación, a efectos de determinar aspectos como la naturaleza de los actos proferidos en tales casos. Al respecto, véase: Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencias de unificación del 3 de septiembre de 2020, con radicado 25000-23-26-000-2009-00131-01(42003) y del 9 de mayo de 2024, con radicado 76001233100020060332003 (53.962), así como la providencia de la Subsección C de la misma sección del 13 de marzo de 2024, con radicado 18001-23-33-000-2015-00105-01 (62848), entre otras.

[73] Código Civil. *"artículo 1495. Contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o de muchas personas".*

[74] Código Civil. *"Artículo 1502. Requisitos para obligarse. Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: 1o.) que sea legalmente capaz. 2o.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio. 3o.) que recaiga sobre un objeto lícito. 4o.) que tenga una causa lícita. La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra".*

[75] Sobre el principio de eficacia, la doctrina ha considerado que *"constituye un punto de apoyo a la naturaleza teleológica del proceso y reafirma el carácter material que debe prevalecer en la interpretación de las normas procedimentales"*, por lo que *"se pretende que los procedimientos logren su finalidad"*. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá: 2023. Editorial Tirant lo Blanch. Segunda Edición. P. 469-470.

[76] "*Le régime juridique de droit administratif donne à l'autorité publique des prérogatives, et lui impose des sujétions, qui sont justifiées par le souci d'assurer en tout temps la satisfaction de l'intérêt général. La collectivité publique peut utiliser le procédé de la décision exécutoire ; elle fait appel au régime des contrats administratifs, aux règles de la domanialité publique et à celles de la comptabilité*

Ahora bien, aunque el objetivo común del contrato estatal es la materialización de su objeto negocial, pueden surgir eventos en los cuales aquel no se concreta total o parcialmente, debido a circunstancias que pueden ser ajenas a las partes, como una fuerza mayor o caso fortuito, en cuyo evento quedarán eximidas de responsabilidad por la imposibilidad absoluta de satisfacer la prestación obligacional[77]; o por situaciones endógenas a aquellas, como un incumplimiento, en cuyo caso sí es dable demandar la indemnización por la mora judicial[78].

En el evento de inejecución del contrato por el incumplimiento, cuando la mora obligacional se origina en la entidad contratante, esta se puede generar como resultado de dificultades como las faltas al deber de planeación, en el caso en que un contrato se suscribe producto de un procedimiento defectuoso por circunstancias como estudios incompletos, inviabilidad técnica de los diseños entregados, omisiones en la apropiación y disponibilidad de los recursos y/o ausencia de estudios técnicos, casos en los cuales las deficiencias del órgano contratante pueden derivar en que las prestaciones obligacionales no se concreten[79].

Ello porque, en los términos de la jurisprudencia de esta Subsección, si bien el principio de planeación *"tiene incidencias en la etapa de formación del contrato, se refleja con mayor importancia en su ejecución, pues es este momento en el que las omisiones de la Administración generaron graves consecuencias; razón por la cual su desconocimiento ha sido considerado como un supuesto de incumplimiento contractual, de acuerdo con el postulado de la buena fe"*[80].

Con todo, las partes de los contratos estatales están investidas para, en virtud de la autonomía de la voluntad, gestionar directamente las vicisitudes que puedan presentarse como resultado de una falta al deber de planeación, mediante figuras

---

publique, etc […]". Lo anterior significa que: *"El régimen jurídico del derecho administrativo otorga a la autoridad pública prerrogativas y le impone limitaciones, que se justifican por el deseo de garantizar en todo momento la satisfacción del interés general. La comunidad pública puede utilizar el proceso de decisión ejecutable e invocar el régimen de los contratos administrativos, las normas de dominio público y las de contabilidad pública, etc. […]".* ROUSSET, Michel et ROUSSET Olivier. Droit Administratif I. L'action administrative. Grenoble : 2004. Presses Universitaires de Grenoble. P. 105.

[77] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2021. Radicado 25000-23-26-000-2011-00696-01(48427).

[78] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 24 de julio de 2013. Radicado 73001-23-31-000-1997-14722-01(25131).

[79] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 30 de agosto de 2024. Radicado 73001-23-33-000-2018-00169-01 (70.786).

[80] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. sentencia del 17 de junio de 2024. Radicado 20001-23-31-000-2014-00052-01 (58641).

como las modificaciones contractuales, a partir de las cuales se pueden reconfigurar las condiciones de contratación para, así, enmendar cualquier falencia que se hubiera podido presentar y, de ese modo, poder hacer efectivo el objeto negocial sin dificultad, razón por la cual, de existir inconformidades, al cocontratante respectivo le corresponde formularlas en esos estadios[81].

Visto lo anterior, para la Sala es claro que el consorcio Sanjeit considera que el municipio de Mercaderes incurrió en una falta al deber de planeación con ocasión del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 por múltiples vicisitudes que le atribuye a la falta de diligencia de la entidad territorial, aspectos que, en virtud del principio de congruencia, y en sintonía con la conceptualización previamente esbozada, corresponde analizar bajo la óptica del incumplimiento, pues así fue planteado por la parte actora y, bajo esa línea, se estructuró la *litis -fundamentos jurídicos Nos. 3.1. y 6-.*

Así las cosas, cabe resaltar que las causas que el consorcio Sanjeit considera como consecuencias del desconocimiento del principio de planeación son la superposición del acuerdo de voluntades objeto del litigio con uno departamental frente al mismo tramo vial, la falta de estudios y diseños por parte del municipio de Mercaderes, falencias en el alcantarillado y el Covid-19. Bajo esa senda argumentativa, la Sala pasará a separar el análisis entre aquellas situaciones que no se demostraron en esta instancia y las que se acreditaron en el proceso.

7.2.1.1. En lo atinente a las dificultades no demostradas en esta instancia se encuentra la supuesta falta de estudios y diseños iniciales por parte del municipio de Mercaderes, respecto de la cual esta Subsección únicamente encontró simples afirmaciones, mas no un hecho fehaciente y diáfano que evidenciara que la entidad territorial se abstuvo de aportar esos documentos al contratista desde los primeros estadios de la ejecución negocial.

Ciertamente, está acreditado que, el 26 de octubre de 2019, el municipio de Mercaderes y el consorcio Sanjeit suscribieron el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 y, dentro del acuerdo de voluntades, indicaron que los estudios y documentos previos fueron elaborados por el municipio de Mercaderes, por lo que

[81] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 28 de octubre de 2024. Radicado 52001-23-33-000-2018-00555-01 (67567).

se instituyó en cabeza del consorcio Sanjeit su actualización *(hecho probado No. 7.1.1.).*

Subsiguientemente, el 14 de agosto de 2020, el consorcio Interobras requirió al consorcio Sanjeit para que subsanara los estudios y diseños del proyecto y, con el ánimo de efectuar correctamente su labor de vigilancia, el 21 de agosto y el 16 y 26 de octubre de 2020 también exigió al municipio de Mercaderes la entrega de su versión inicial, así como, el 27 de octubre siguiente, pidió al aquí apelante enmendar ese documento, todo lo cual llevó a que, para el 4 de noviembre de 2020, la entidad territorial municipal respondiera que dicha información no reposaba en sus archivos, pero que para todos los efectos era dable adoptar los estudios y diseños presentados por el contratista *(hechos probados Nos. 7.1.2.5., 7.1.2.6., 7.1.2.11., 7.1.2.12., 7.1.2.13 y 7.1.2.14.).*

Para la Sala, los anteriores antecedentes no acreditan que el municipio de Mercaderes se hubiera abstenido de remitir al consorcio Sanjeit la versión inicial de los estudios y diseños del proyecto, en especial si se tiene en cuenta que en el propio contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 los cocontratantes expresaron de manera clara que los estudios y documentos previos fueron elaborados por el municipio de Mercaderes. Por el contrario, simplemente se encuentra que el consorcio Interobras, en calidad de interventor del proyecto, requirió a la entidad territorial contratante para que presentara la versión inicial de los documentos en cuestión, sin que haya cumplido esa carga, lo cual no quiere decir que no los haya presentado en los primeros estadios del procedimiento de ejecución.

Por lo demás, aunque el consorcio Sanjeit también referenció en su apelación los oficios del 27 de agosto, 16 y 29 de septiembre y 20 de octubre de 2021, de su lectura integral, no evidencian de forma alguna referencia al supuesto hecho de que el municipio de Mercaderes se hubiera abstenido desde un inicio de entregar los estudios y diseños al contratista *(hechos probados Nos. 7.1.2.25., 7.1.3.1., 7.1.3.3. y 7.1.3.4.).*

Expresado en distintos términos, tal y como lo concluyó el Tribunal Administrativo del Cauca, y como se anticipó párrafos atrás, no hay pruebas en el expediente sobre el hecho de que, supuestamente, el municipio de Mercaderes se hubiera abstenido de la carga de remitir los estudios y diseños iniciales del proyecto al consorcio Sanjeit, por lo que, subsiguientemente, no está acreditada una falta al deber de

planeación de la demandada frente a ese aspecto, y mucho menos su incumplimiento. En contraposición, lo que sí se demostró es que, en no pocas ocasiones, el consorcio Interobras requirió al consorcio Sanjeit para que subsanara sendos errores de dichos documentos en su proceso de actualización, lo cual no se encuentra justificado en el actuar de la Administración *(hechos probados Nos. 7.1.2.5., 7.1.2.6., 7.1.2.8., 7.1.2.10., 7.1.2.11., y 7.1.2.13.).*

Así las cosas, la Sala advierte que la prueba sobre la abstención atribuida del municipio de Mercaderes sobre la entrega de los estudios y diseños iniciales era fundamental para poderle atribuir responsabilidad a la entidad territorial por un incumplimiento derivado de la referida omisión, sin que la simple afirmación de ello tenga la vocación de dar por sentada la mora obligacional, y sin que mucho menos sea dable trasladar la carga de probar tal circunstancia a la demandada, pues el proceso contencioso administrativo, que en esencia es rogado, exige a quien activa el funcionamiento del aparato judicial demostrar los supuestos de hecho que invoca desde su escrito inicial, *so pena* de que lo pedido sea negado por el juez de instancia.

En tal virtud, contrario a existir prueba de que el municipio de Mercaderes omitió la entrega de estudios y diseños, está demostrado, como se expuso, que el consorcio Sanjeit actuó bajo la premisa de que estos habían sido entregados, ajustándolos para luego remitirlos a la interventoría, sin que en las distintas versiones que de tal escrito técnico se efectuaron se dejara constancia de que, supuestamente, la contratante no entregó su versión inicial, motivo por el cual no es válido que ahora la parte apelante pretenda advertir situaciones frente a las cuales durante la ejecución negocial manifestó su total conformidad, en concordancia con la teoría de los actos propios, en virtud de la cual el sujeto negocial no puede ir contra sus declaraciones de voluntad[82].

En ese orden de ideas, la Sala desestima el cuestionamiento del consorcio Sanjeit, según el cual el *a quo* erró al concluir que no se demostró que el municipio de Mercaderes se hubiera abstenido de entregar los estudios y diseños iniciales al contratista, ya que no existe prueba que demuestre la supuesta omisión y, por tanto, no se acreditó una falta al principio de planeación pasible de un incumplimiento por esa circunstancia.

[82] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 5 de agosto de 2014. Radicado 25307-31-03-001-2008-00437-01 - SC10326-2014.

7.2.1.2. Superado lo anterior, en lo concerniente a aquellas circunstancias que se acreditaron en el proceso, se encuentran la superposición del acuerdo de voluntades objeto del litigio con uno departamental frente al mismo tramo vial, falencias en el alcantarillado y el Covid-19, respecto de las cuales, de entrada, la Sala evidencia que, en virtud de la autonomía de la voluntad, las partes implementaron múltiples modificaciones al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 para enmendar tales dificultades, sumado a lo cual no se acreditó la causación de perjuicios por esas circunstancias, ni se dejó en suspenso su futura discusión, motivo por el cual no puede ahora el contratista pretender justificar la falta de conclusión del objeto contractual con base en ello, o alegar un incumplimiento del municipio de Mercaderes como resultado de esos sucesos, como se explicará a continuación.

Así pues, está demostrado que el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 fue modificado en distintas ocasiones por las dificultades mencionadas anteriormente, así *(hechos probados Nos. 7.1.2.17. a 7.1.2.23. y 7.1.3.8.)*:

Modificación	Fecha	Razón
Suspensión No. 1.	5 de marzo de 2020.	Concurrencia con el contrato de consultoría No. 0376-2020 del departamento del Cauca.
Acta de reinicio.	14 de julio de 2020.	Solución a la causa que motivó la suspensión No. 1.
Prórroga No. 1.	Sin fecha.	Situaciones como protocolos de bioseguridad por el Covid-19.
Prórroga No. 2.	Sin fecha.	Impulso a la culminación del objeto negocial.
Prórroga No. 3.	Sin fecha.	Exhortar al consorcio Sanjeit para que se superaran varios requerimientos efectuados.
Prórroga No. 4.	Sin fecha.	Procurar la terminación adecuada de la obra.
Suspensión No. 2.	16 de marzo de 2021.	Promover la superación de dificultades por la temporada invernal respecto del sistema de alcantarillado.
Prórroga de suspensión No. 2.	15 de abril de 2021.	Persistencia de las dificultades por la temporada invernal.
Prórroga 2 de suspensión No. 2.	19 de mayo de 2021.	Persistencia de las dificultades por la temporada invernal.
Prórroga 3 de la suspensión No. 2.	3 de junio de 2021.	Persistencia de las dificultades por la temporada invernal.
Prórroga 4 de la suspensión No. 2.	17 de junio de 2021.	Persistencia de las dificultades por la temporada invernal.
Prórroga 5 de la suspensión No. 2.	8 de julio de 2021.	Persistencia de las dificultades por la temporada invernal.

En esa medida, frente a la superposición de contratos sobre el tramo objeto de la obra, está demostrado que, el 10 de agosto de 2020, el consorcio Interobras le remitió al municipio de Mercaderes una solicitud de adición del plazo del contrato debido a que se encontró que la gobernación del Cauca tenía un contrato de consultoría para elaborar los estudios y diseños para el mejoramiento de la misma vía, aspecto frente al cual se avaló la suspensión del proyecto mediante acta del 5 de marzo de 2020. Con todo, a través del convenio interadministrativo No. 0947 de 2020 el Invías y el municipio de Mercaderes subsanaron los inconvenientes y mantuvieron en cabeza de la entidad municipal la responsabilidad de la carretera, motivo por el cual se reanudó el acuerdo de voluntades a partir del 14 de julio de 2020 *(hechos probados Nos. 7.1.2.4. y 7.1.3.8.).*

Sobre la base de los sucesos precedentes, para esta Subsección es palmario que, aunque en un principio el municipio de Mercaderes no se percató de que existía un contrato de consultoría en el nivel departamental frente al mismo trayecto de la carretera que se iba a remodelar con ocasión del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, cierto es que, desde el mismo momento en que se identificó la situación, el negocio jurídico se suspendió a la espera de aclarar quién habría de proseguir con la obra, tras lo cual el Invías y la entidad municipal referida mantuvieron en cabeza de esta última la competencia para promover la intervención vial, de suerte que se reanudó el acuerdo de voluntades sin dificultad, con la claridad de que el consorcio Sanjeit podía seguir adelante con el objeto a su cargo.

Así las cosas, mediante la suspensión del 5 de marzo de 2020 y la posterior reanudación del contrato el 14 de julio del mismo año, se acreditó que los cocontratantes identificaron la dificultad derivada de la concurrencia de contratos y adoptaron medidas encaminadas a superarla, para lo cual adelantaron gestiones directas ante el Invías. Como resultado de estas, se estableció que la gestión del tramo de carretera objeto de intervención permanecía en cabeza del municipio de Mercaderes, circunstancia a partir de la cual las partes acordaron reanudar la ejecución del contrato (hechos probados Nos. 7.1.2.23 y 7.1.3.8.).

En ese contexto, el alcance de lo convenido permite establecer que la suspensión estuvo dirigida a esclarecer la incidencia que la concurrencia de contratos tenía sobre la ejecución de las obras y que, una vez definido que el municipio de Mercaderes conservaba la gestión del tramo por intervenir, las partes entendieron removido el obstáculo que había dado lugar a la suspensión y, en tal virtud,

acordaron reanudar la ejecución del contrato, de ahí que la sola existencia de aquella concurrencia no permita atribuirle los efectos que ahora se reclaman en sede judicial, pues correspondía a la demandante acreditar que, pese a las medidas adoptadas y a la posterior reanudación del contrato, sus efectos persistieron y produjeron consecuencias que incidieron en la ejecución del negocio, lo cual no se encuentra demostrado en el presente asunto.

En ese sentido, se evidencia que por más que la anterior circunstancia sea una falencia acreditada en el expediente, los cocontratantes decidieron gestionarla y superarla directamente, mediante figuras como la suspensión contractual, sin que se encuentre que hubiera quedado en vilo o incertidumbre, pues, tras ello, se dejó toda claridad de que el consorcio Sanjeit podía proseguir con la ejecución negocial, sin que a este último le hubiera merecido algún reparo posterior por cuenta de la aludida vicisitud, que como ya se dijo, fue superada personalmente por los cocontratantes.

Adicionalmente, no se puede perder de vista que, de todos modos, el contrato frente al cual hubo una superposición con el intervalo vial a intervenir era de simple consultoría para elaborar unos estudios y diseños, razón por la cual la gobernación del Cauca nunca hizo una intervención efectiva en la carretera, ni perturbó las actividades del consorcio Sanjeit antes, durante o después de la situación presentada, por lo que no es de recibo para esta Sala que aquel considerara que la deficiencia en cuestión le impidió ejecutar el objeto negocial, cuando tuvo todas las garantías para llevarlo a cabo.

Bajo esa perspectiva, la Sala concluye que no le asiste razón al consorcio Sanjeit en que la superposición de contratos sobre el mismo tramo fuera una falta al deber de planeación pasible de un incumplimiento del municipio de Mercaderes, pues se trató de una dificultad que fue superada directamente por todos los involucrados y no se acreditó que hubiera imposibilitado la ejecución del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, ni mucho menos que le hubiera causado algún menoscabo al esquema consorcial apelante.

Ahora bien, frente a las falencias en el alcantarillado, está acreditado que la suspensión No. 2 del contrato de obra pública se originó en la necesidad de superar múltiples dificultades acaecidas con las aguas residuales por la temporada invernal y, por tanto, se mantuvo la pausa negocial mediante distintas actas sucesivas que

culminaron con el *"acta de prórroga No. 5 de suspensión No. 2"*, en la que el contrato se mantuvo pausado hasta el 23 de agosto de 2021, y se volvió a reanudar para finalizar el 12 de septiembre de 2021. Posteriormente, la propia interventoría advirtió que tal circunstancia estaba superada *(hechos probados Nos. 7.1.2.17. y 7.1.2.23., a 7.1.2.25.).*

En cuanto a las supuestas vicisitudes presentadas por el Covid-19, está probado que, debido a la pandemia producto de ese virus, el 11 de junio de 2020 el consorcio Sanjeit entregó un protocolo de bioseguridad al consorcio Interobras sobre medidas preventivas en la obra, así como la prórroga No. 1 se justificó, entre otros, en otorgar un mayor plazo al contratista en compensación por las actividades que desplegó debido a la referida circunstancia *(hechos probados Nos. 7.1.2.4. y 7.1.3.8.).*

Sobre la afectación del sistema de alcantarillado de la vía por la temporada invernal y el Covid-19 y la pandemia producto de aquel, la Sala estima que, aunque se alegaron como circunstancias que son producto de *"una falta al deber de planeación"*, el consorcio Sanjeit no demostró de qué manera habrían podido gestionarse de forma anterior al acuerdo de voluntades y, además, se abstuvo de aportar la matriz de riesgos enunciada en el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 *(hecho probado No. 7.1.1.)*, aspecto sin el cual no es posible para esta Sala pasar a determinar a quién le habría correspondido gestionarlos y, por tanto, cuál de los dos cocontratantes habría resultado eventualmente responsable por su hipotética indebida gestión.

En todo caso, de los hechos referidos anteriormente es claro que, al igual que con las otras vicisitudes presentadas, las partes procuraron tomar medidas como la suspensión y/o el incremento del plazo del acuerdo de voluntades, con el propósito de conjurar cualquier dificultad que se hubiera presentado por cuenta de ello, sin que, entonces, esté demostrado que por las circunstancias en comento se impidió la concreción del objeto negocial y/o se causó algún perjuicio.

Efectivamente, está acreditado que la prórroga No. 1 -*sin fecha*- se justificó en el hecho de que el consorcio Sanjeit tuvo que implementar protocolos de bioseguridad con ocasión del Covid-19 *(hecho probado No. 7.1.3.8)*; sin embargo, ninguno de los demás acuerdos modificatorios se sustentó en la referida situación, o en alguna otra circunstancia -*adversa o no*- por cuenta del virus en cuestión, sin que, igualmente, esté acreditado que se hubieran dejado en vilo circunstancias pendientes de

resolver sobre ese punto, entre otros, porque las siguientes reformas al contrato se fundamentaron en otras dificultades, lo que revela que, en línea con el material probatorio disponible, los cocontratantes dieron por superada la referida falencia. A lo anterior se agrega que no se evidenció que por cuenta de los protocolos de bioseguridad por el Covid-19, el consorcio Sanjeit hubiera asumido perjuicios o costos adicionales, pues, entre otros, ni se alegó en la demanda o la apelación el menoscabo específico que padeció por ello, ni mucho menos se aportó prueba alguna dirigida a demostrar alguna circunstancia de esa naturaleza.

Similar escenario se configura frente a las vicisitudes por la temporada invernal, respecto de las cuales se suscribió la suspensión No. 2 para conjurar tal circunstancia y, a su vez, se celebraron las prórrogas Nos. 1. a 5 de tal acuerdo modificatorio *(hechos probados Nos. 7.1.2.17. a 7.1.2.23. y 7.1.3.8.)*, aunque, para el 27 de agosto de 2021, la propia interventoría advirtió que se había superado esa circunstancia, por lo que exhortó a los sujetos negociales para reanudar el acuerdo de voluntades *(hecho probado No. 7.1.2.25.).* Para la Subsección, los hechos anteriores revelan que las deficiencias por la temporada invernal se gestionaron directamente por el municipio de Mercaderes y el contratista aquí demandante por medio de las reformas al contrato, sin que hubieran alegado en sí la existencia de perjuicios por tal circunstancia, y sin que tampoco aquellos hayan sido demostrados, lo que lleva a concluir que, simplemente, se está ante una vicisitud que, al igual que las otras presentadas, fue maniobrada por los sujetos del negocio jurídico, sin prueba de una consecuencia derivada de ella y mucho menos de menoscabo.

Sobre fenómenos como la pandemia por el virus del Covid-19 o las temporadas invernales, es oportuno aclarar que pueden constituir circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito[83], así como de desequilibrio económico[84], según cada caso,

[83] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 4 de junio de 2021. Radicado 08001-23-31-000-2013-00188-02 (63.344).
[84] Precisamente, la jurisprudencia foránea sobre sobrecostos por circunstancias exógenas a los sujetos negociales se ha edificado sobre la base de que existan afectaciones verificables, diáfanas y evidentes al sinalagma del contrato, lo cual no es producto de simples afirmaciones, sino de dificultades debidamente demostradas. Consejo de Estado Francés. Decisión del 30 de marzo de 1916. *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*. Req. No. 59928. Recueil Lebon. Allí se indicó: *"Mais considérant que, par suite de l'occupation par l'ennemi de la plus grande partie des régions productrices de charbon dans l'Europe continentale, de la difficulté de plus en plus considérable des transports par mer à raison tant de la réquisition des navires que du caractère et de la durée de la guerre maritime, la hausse survenue au cours de la guerre actuelle, dans le prix du charbon qui est la matière première de la fabrication du gaz, s'est trouvée atteindre une proportion telle que non seulement elle a un caractère exceptionnel dans le sens habituellement donné à ce terme, mais qu'elle entraîne dans le coût de la fabrication du gaz une augmentation qui, dans une mesure déjouant tous les calculs, dépasse certainement les limites extrêmes des majorations ayant pu être envisagées par les parties lors de la passation du contrat de concession ; que, par suite du concours des circonstances ci-dessus indiquées, l'économie du contrat se trouve absolument bouleversée.*

para lo cual debe evaluarse con un alto rigor probatorio si aquellas causaron una afectación al objeto de los contratos de tal magnitud que impidió su ejecución total o la tornó ostensiblemente más onerosa, escenario que exige estudiar aspectos como la distribución de riesgos, las actuaciones que desplegaron los cocontratantes para conjurar tales circunstancias y la magnitud de las eventuales afectaciones que pudieron tener, sin que, por consiguiente, el solo hecho de invocar esos sucesos lleve a que, automáticamente, el juez contencioso administrativo deba acceder a una indemnización o compensación[85].

Es así como, en los anteriores escenarios, le asiste la carga a quien alega una afectación por sucesos de la naturaleza o circunstancias catastróficas de demostrar que de una u otra forma el objeto negocial del contrato estatal se vio afectado y que ello le representó un menoscabo a una o ambas partes, lo cual no sucedió frente al consorcio Sanjeit, ya que se restringió a alegar que el Covid-19 y la crisis invernal le impidieron culminar el objeto negocial del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, mas no existe evidencia de que las referidas circunstancias hayan frenado la correcta realización de las obligaciones negociales o hayan causado perjuicios a alguno de los cocontratantes.

A partir de todo lo analizado, la Sala encuentra que el consorcio Sanjeit no acreditó que el municipio de Mercaderes se hubiera abstenido de entregar los estudios y diseños iniciales, sumado a lo cual tampoco demostró que circunstancias como la superposición de contratos sobre la misma área de obra, fallas en el alcantarillado por la temporada invernal y el Covid-19 le hubieran impedido ejecutar cabalmente el objeto contractual, pues, además de que no existen evidencias concretas sobre

---

Que la compagnie est donc fondée à soutenir qu'elle ne peut être tenue d'assurer aux seules conditions prévues à l'origine, le fonctionnement du service tant que durera la situation anormale ci-dessus rappelée […]". Lo anterior, traducido, quiso decir que *"considerando que, tras la ocupación por el enemigo de la mayor parte de las regiones productoras de carbón en la Europa continental, la dificultad cada vez más considerable del transporte por mar, debida tanto a la requisa de barcos que, por el carácter y la duración de la guerra marítima, el aumento que se produjo durante la actual guerra en el precio del carbón, materia prima para la fabricación del gas, alcanzó tal proporción que no solo tiene un carácter excepcional en el sentido habitualmente dado a este término, sino que provoca un aumento del coste de fabricación del gas que, en una medida que desafía todos los cálculos, supera ciertamente los límites extremos de los aumentos que podrían haber previsto las partes al firmar el contrato de concesión; que, como consecuencia de la conjunción de las circunstancias antes indicadas, la economía del contrato queda absolutamente perturbada. Que, por tanto, la empresa está justificada al sostener que no se le puede exigir que garantice únicamente las condiciones inicialmente previstas, el funcionamiento del servicio mientras dure la situación anormal mencionada anteriormente […]".*

[85] Justamente, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que *"el método para establecer y probar el desequilibrio económico debe partir de la identificación de la ecuación financiera de equilibrio contractual sobre la cual se estructuró el contrato, tiene que pasar por la comprobación de causas que se invocan y demostrar el efecto económico real sobre la ejecución del contrato".* Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de mayo de 2019. Radicado 25000-23-36-000-2013-02029-01(59309).

de qué forma ello impidió la satisfacción obligacional del contratista, está suficientemente demostrado que, para evitar y/o conjurar cualquier dificultad que se hubiere podido presentar, los cocontratantes acudieron a suspender y/o ampliar el plazo del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 en distintas ocasiones, sin que el consorcio Sanjeit formulara algún reparo frente a cada ajuste efectuado mediante las diferentes actas suscritas.

Tampoco se demostró que por las dificultades que enfrentó el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 el consorcio Sanjeit hubiera tenido que asumir perjuicios, pues aquellos ni siquiera se detallaron en la demanda y/o apelación y, adicionalmente, no existen pruebas que revelen algún menoscabo en cabeza del contratista.

En tal virtud, y considerando que la parte apelante atribuyó al municipio de Mercaderes una desatención obligacional como resultado de una falta al principio de planeación, la Subsección pone de presente que, en aquellos eventos en que se alega un incumplimiento contractual, es necesario encontrar demostrado en el proceso que la obligación derivada del negocio jurídico celebrado fue totalmente incumplida o se cumplió de manera defectuosa y/o tardía por la parte demandada, debiendo acreditarse, igualmente, que la mora produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que reclama la responsabilidad y el vínculo de causalidad entre el incumplimiento y el daño[86-87].

[86] Sobre la responsabilidad contractual y sus elementos, la Corte Suprema de Justicia ha precisado: *[…] Trátese aquí, según puede establecerse, de un proceso de responsabilidad civil contractual, razón por la cual el acogimiento de la acción depende de la demostración, en primer término, de la celebración por las partes del contrato a que se refiere la misma y, en segundo lugar, de los elementos que son propios a aquella, a saber: el incumplimiento de la convención por la persona a quien se demanda; la producción para el actor de un daño cierto y real; y, finalmente, que entre uno y otro de tales elementos medie un nexo de causalidad, es decir, que el perjuicio cuya reparación se persigue sea consecuencia directa de la conducta anticontractual reprochada al demandado. […] Si los contratos legalmente celebrados 'son una ley para los contratantes' (art. 1602 C.C.) y, por consiguiente, 'deben ejecutarse de buena fe' y 'obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella' (art. 1603 ib.), lógico resulta que su incumplimiento injustificado esté sancionado por la ley misma y que tal comportamiento, por ende, habilite al contratante inocente para solicitar, por una parte, se ordene su cumplimiento forzado o se disponga su resolución y, por otra, cuando la infracción le ha ocasionado un daño, que se le indemnice, reparación que puede reclamar en forma accesoria a la petición de cumplimiento o resolución o en forma directa, si lo anterior no es posible […] Sobre el particular tiene dicho esta Sala de la Corte: 'El contrato legalmente celebrado vincula a las partes y las obliga a ejecutar las prestaciones convenidas, de modo que si una de ellas incumple las obligaciones que se impuso, faculta a la otra para demandar bien que se le cumpla, que se le resuelva el contrato o el pago de los perjuicios que se le hayan causado por el incumplimiento, pretendiendo éstos últimos ya de manera principal (arts. 1610 y 1612 del C.C.) o ya de manera accesoria o consecuencial (arts. 1546 y 1818 del C.C.), los que se encaminan a proporcionar a la parte cumplida una satisfacción pecuniaria de los daños ocasionados"* (Subrayado fuera del texto original). Sala de Casación Civil. Sentencia del 9 de marzo de 2021. Radicado 5659.

[87] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 11 de agosto de 2025. Radicado 05001-23-33-000-2022-01017-01 (72178).

De ese modo, es carga del actor demostrar todos los elementos de la responsabilidad y, dentro de ello, no solamente el incumplimiento de la obligación a cargo de la demandada, sino también el menoscabo que ello le produjo, para lo cual se debe tener en cuenta que el deudor debe cumplir su obligación cuando la misma es exigible, circunstancia que se presenta: ***i)*** cuando es pura y simple, desde su nacimiento; ***ii)*** si está sujeta a plazo, al vencimiento del mismo y ***iii)*** si es condicional, al cumplirse la condición[88].

Ahora bien, si una vez la obligación es exigible y la misma no es satisfecha por el deudor, se produce el retardo que puede tener lugar por la inejecución de la obligación principal o por su ejecución defectuosa o tardía, pero para que tal retardo permita al acreedor tener derecho a la indemnización de perjuicios, es necesario además: ***i)*** que el incumplimiento sea imputable al deudor; ***ii)*** que el acreedor haya sufrido perjuicios como consecuencia de tal desatención obligacional y ***iii)*** que si la obligación es positiva, el deudor esté constituido en mora[89].

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que "*existe responsabilidad contractual sólo a condición de que cualquiera de las partes deje de ejecutar por su culpa el contrato y haya causado un perjuicio al acreedor. Para que se estructure esa responsabilidad contractual por infracción a la ley del contrato, debe demostrarse: (i) el incumplimiento del deber u obligación contractual, bien porque no se ejecutó o lo fue parcialmente o en forma defectuosa o tardía; (ii) que ese incumplimiento produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que exige esa responsabilidad y, obviamente, (iii) que existe un nexo de causalidad entre el daño y el incumplimiento[90]".*

Descendiendo al caso concreto, el consorcio Sanjeit no demostró la concurrencia de los anteriores elementos para predicar la responsabilidad contractual del municipio de Mercaderes, ante la ausencia de pruebas que demostraran la existencia de dificultades constitutivas de perjuicios en su contra que no hubieran sido gestionadas por los sujetos negociales, tanto así que ni siquiera aportó toda la

[88] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 18 de noviembre de 2021. Radicado 47001-23-33-001-2013-00363-01 (61641).
[89] Al respecto, establece el artículo 1615 del Código Civil que: "*Se debe la indemnización de perjuicios desde que el deudor se ha constituido en mora, o, si la obligación es de no hacer, desde el momento de la contravención".*
[90] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia del 4 de julio de 1992. Radicado 6461.

información sobre varias de las modificaciones y, en general, se restringió a presentar múltiples informes de la interventoría que, simplemente, dan cuenta de algunas vicisitudes y de su correcta gestión, sin que su magnitud o sus perjuicios se puedan determinar con la escasa información disponible.

Es así como, del querer del consorcio Sanjeit y el municipio de Mercaderes -*estudiado respecto a cada una de las modificaciones al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, en concordancia con la información disponible en las pruebas aportadas*- únicamente se evidencia una intención clara, auténtica y fidedigna de superar las circunstancias presentadas frente a la ejecución negocial, sin haber formulado reparos o haber quedado en vilo para su discusión posterior aspectos derivados de las referidas situaciones, lo que, en concordancia con la jurisprudencia de unificación sobre salvedades[91], denota que las dieron por superadas para todos los efectos, siendo esa su intención real, sin que, de todos modos, se encuentre que ello les causó perjuicios a alguno de aquellos.

Bajo los derroteros precedentes, es claro que la responsabilidad contractual por un incumplimiento derivado del desconocimiento del principio de planeación no fue demostrada por el consorcio Sanjeit, quien, como lo advirtió el *a quo*, se restringió a hacer simples conjeturas y afirmaciones sobre sucesos cuya acreditación no fue probada, lo que constituye argumento suficiente para concluir que no es posible atribuir responsabilidad contractual alguna al municipio de Mercaderes como producto del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 por no haberse evidenciado que incurriera en alguna falta al deber de planeación que deviniera en un incumplimiento contractual. Como consecuencia de ello, ante la falta de prueba de una responsabilidad patrimonial en cabeza de la entidad demandada, el primer subcargo de apelación no prospera.

[91] En lo atinente a las salvedades, la jurisprudencia de unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha argumentado que, estándose ante acuerdos modificatorios con ocasión de un contrato estatal, debe verificarse, producto de un estudio de fondo, el alcance de los referidos actos jurídicos, para determinar, en cada caso, la real intención de las partes frente a aquellos, sin que el hecho de que no se hayan formulado salvedades impida ese estudio. Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia del 27 de julio de 2023. Radicado 05001-23-31-000-1999-02151-01 (39121). En el asunto que ocupa la atención de la Sala, como se explicó, aunque no se formularon salvedades frente a los acuerdos modificatorios del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, se hizo un estudio de fondo respecto a la información disponible en cuanto a cada uno de aquellos, determinándose que el querer expreso de los cocontratantes fue gestionar directamente las dificultades presentadas, sin haber dejado en vilo algún otro aspecto derivado de esas deficiencias para una discusión posterior. Similar análisis se hizo en la sentencia del 23 de septiembre de 2024, en el proceso con radicado 41001-23-33-000-2012-00184-02 (65351) de esta Subsección, en el cual se analizó la intención real frente a varias modificaciones, concluyéndose que por más que se hubieran reconsiderado las condiciones iniciales del acuerdo de voluntades, su precio se mantuvo incólume.

7.2.2. No existen elementos probatorios idóneos para liquidar el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019

Frente al reproche del consorcio Sanjeit en virtud del cual el Tribunal Administrativo del Cauca dejó de resolver la cuestión central del litigio al abstenerse de liquidar el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019 y emitir una sentencia inhibitoria ante la falta de pruebas para definir el corte de cuentas, aspecto frente al cual, en lugar de ello, debió proceder a realizar el balance de la relación negocial, la Sala considera, de entrada, que no le asiste razón a la parte apelante en su reparo, debido a que, como se explicará, la decisión del *a quo* fue denegatoria y no inhibitoria, así como se sustentó en la realidad probatoria.

Sobre las sentencias inhibitorias, la Corte Constitucional[92] estima que son aquellas mediante las cuales *"por diversas causas, el juez pone fin a una etapa del proceso, pero en realidad se abstiene de penetrar en la materia del asunto que se le plantea, dejando de adoptar resolución de mérito, esto es, «resolviendo» apenas formalmente, de lo cual resulta que el problema que ante él ha sido llevado queda en el mismo estado inicial"*, lo que trae consigo una indefinición de la controversia que se ha traído a conocimiento del juez o, expresado en otros términos, una finalización del proceso sin un estudio de fondo del litigio.

Bajo el anterior supuesto, es importante diferenciar entre las decisiones que niegan las pretensiones de la demanda, de aquellas que se inhiben para conocer un asunto, pues mientras las primeras son producto de un análisis de fondo de la contienda, las segundas simplemente terminan el proceso sin haber tomado postura sobre las pretensiones de la demanda, por lo que, naturalmente, no constituyen un pronunciamiento de fondo.

Aclarada la distinción en referencia, no existe duda de que el Tribunal Administrativo del Cauca no dictó una sentencia inhibitoria frente a la pretensión de liquidación judicial presentada por el consorcio Sanjeit, sino que, por el contrario, la negó, pues, de un análisis de fondo, no se encontraron pruebas que permitieran establecer las cuentas producto de la ejecución del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, sin que, como lo adujo la apelante, le correspondiera desplegar sus poderes para procurar a toda costa la prosperidad de dicha petición, pues ello desconocería el

[92] Corte Constitucional. Sentencia C-666 del 28 de noviembre de 1996.

carácter rogado -*que no oficioso*- del proceso contencioso administrativo[93] e, igualmente, constituiría una afrenta a la imparcialidad judicial, ya que implicaría contribuir a la prosperidad de la *litis* en favor de una de las partes, cuando la labor judicial consiste en resolver los litigios con apego exclusivo a las pruebas aportadas.

Por otro lado, de la revisión acuciosa de las pruebas aportadas no se encuentra certeza sobre los montos ejecutados y pagados como resultado del contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, dado que, inclusive, y como ya fue expuesto, su terminación se dio el 12 de septiembre de 2021, una vez fenecido el plazo restante de la ejecución tras la última suspensión de que fue objeto *(hecho probado No. 7.1.2.23.)*, sumado a lo cual existe evidencia de que el objeto negocial no culminó correctamente, dado que se encontraron más de 287 fisuras, tramos sin pavimentar, falta de accesos a los predios aledaños, ausencia de recolección de basuras, alcantarillas abiertas, inaccesos para evacuar el agua y tuberías colmatadas, información sin la cual no es posible definir cuáles fueron los costos reales asumidos por el contratista y los efectivamente reconocidos por la contratante para así realizar el balance pedido *(hechos probados Nos. 7.1.2.22. y 7.1.3.5).*

Sobre ello, se destaca que corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, en virtud de lo previsto en el artículo 167[94] del CGP, lo que no sucedió en el *sub-examine,* pues el consorcio Sanjeit no solo no demostró incumplimiento alguno del municipio de Mercaderes, sino que no allegó elementos suficientes para poder determinar un corte de cuentas producto de la relación negocial en sede judicial -*frente a lo cual se reitera que, aunque el consorcio Sanjeit aportó varios informes de interventoría y otros documentos como algunas suspensiones, aquellos no dan cuenta de los hechos afirmados en su demanda, invocados como base de la responsabilidad cuya declaratoria persiguió en sede judicial*-, de ahí que la Sala esté relevada para efectuarlo cuando no tiene certeza de los costos y pagos realizados.

Así las cosas, la Sala desestima el segundo subcargo de apelación, por no existir pruebas que permitan liquidar el contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019.

En atención a lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia anticipada del 24 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, por no haberse

[93] Corte Constitucional. Auto A-009 del 19 de enero de 2022.
[94] *"Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen […]".*

demostrado que el municipio de Mercaderes incurrió en una falta al principio de planeación pasible de incumplimiento frente al contrato de obra pública No. LP-OP-01-2019, así como tampoco se aportaron elementos de prueba suficientes para establecer con claridad un balance de cuentas producto de la relación negocial.

8. Costas en segunda instancia

El numeral 1 del artículo 365 del CGP[95] dispuso que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso "*o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación*", siempre que se demuestre en el expediente su causación y en la medida de su comprobación[96] .

Bajo este entendido, se condenará en costas en segunda instancia al consorcio Sanjeit, quien interpuso el recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, ya que aquel no prosperó, y su liquidación la hará de manera concentrada el *a quo*, en los términos de los artículos 365.8 y 366 del Código General del Proceso. Para tal efecto, el Tribunal *a quo* deberá tener en cuenta que, de todos modos, en esta instancia no se fijarán agencias en derecho, ya que la demandada no intervino en segunda instancia[97], de modo que aquellas no se causaron.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia anticipada del 24 de octubre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

---

[95] Aplicable en virtud de lo previsto en el artículo 188 del CPACA, a cuyo tenor se expone: "[…] *la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil* […]".

[96] *"Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, suplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código. […] 8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación".*

[97] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 5 de marzo de 2021. Radicado 17001233300020120017601 (51034).

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia al consorcio Sanjeit, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 365.8 y 366 del CGP.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **REMITIR** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado
ACLARACIÓN DE VOTO

VF