



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 15 de julio de 2026

Radicación: 88001-23-33-000-2022-00003-01 (73163)
Demandante: Carlos Rafael Bent González
Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés,
Providencia Santa Catalina
Referencia: Controversias contractuales

Temas: controversias contractuales – existencia de contratos estatales sometidos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – contrato de obra pública – perfeccionamiento del contrato solemne – formalidad escrita – incumplimiento contractual – obligación de pago – obras no recibidas – carga de la prueba – reparos concretos

Síntesis del caso: el demandante pretendió que se declarara la existencia de un contrato sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como el incumplimiento contractual del demandado por el no pago de determinadas obras.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia proferida el 3 de abril de 2025 por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en la que se negaron las pretensiones de la demanda¹.

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

1. ANTECEDENTES

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

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 14 de enero de 2022, Carlos Rafael Bent González presentó una **demanda**², en ejercicio del medio de control de **controversias contractuales**, en contra del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con las siguientes pretensiones (se transcribe):

- “1o. Que se declare la existencia y por ende la validez del contrato de obra pública No 1872 de [...] 2017, producto de la licitación pública No 040 del 2.017.
2o. Que se declare el cumplimiento total de las obras a realizarse por cuenta de [el demandante] con relación al contrato de obra pública No 1872 [...].
3º. Que se declare el incumplimiento [del Departamento], con relación al pago total de la obligación contraída en el contrato de obra pública No 1872 [...].
4º. Que [el Departamento] es responsabl[e] civilmente de todos y cada uno de los daños y perjuicios ocasionados a [el demandante] con ocasión del

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

² Samái del Tribunal, índice 40, enlace contenido en el archivo pdf “42_OFICIOELABORADO_OFICIOREQUERIMIENTO0”.

incumplimiento en el pago de lo pactado en el contrato de obra pública No 1872 [...]. Perjuicios estos consistentes en la contratación de abogados [...], honorarios que ascienden a la suma aproximada de \$120.000.000, pagos de acreencias obtenidas con bancos como el de Bogotá y Davivienda que superan los [...] (\$400.000.000) M/cte. Total perjuicios: \$ 520.000.000.oo [...].

5o. Que [el Departamento] deberá pagar al actor los dineros dejados de pagar del contrato de obra pública No 1872 [...], consistente en las sumas de \$427.114.237 pesos M/cte., producto del faltante por cancelar del valor total de dicho contrato de obra y la suma de \$350.000.000 M/cte., producto de la modificación que hizo el interventor al contrato, consistente en frezar la superficie asfáltica y remover la estructura de pavimento [...].

2. La parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes:

3. 1) El 22 de diciembre de 2017, Carlos Rafael Bent González y el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina celebraron el contrato de obra pública 1872, cuyo objeto consistió en (se transcribe): “[la] rehabilitación y [el] mantenimiento de [la] vía de acceso a [los] barrios legalizados y sectores en San Andrés isla (acceso barrio Sarie Bay y Tablitas)”.

4. 2) Según el demandante, el Departamento le adeuda 2 conceptos:

- La suma de \$427.114.237, correspondiente al saldo del valor del contrato –el cual fue de \$7.938.465.673–, que “no se canceló por omisión del interventor [...] quien desconoció la calidad de los pavimentos de la obra, exigiendo un estudio de avanzada”. Agregó que, por dicha exigencia, “contrat[ó] a la Fundación para el Desarrollo de la Universidad Industrial de Santander [FUNDEUIS] la realización de ensayos adicionales para demostrar la patología vial objeto del contrato”, y que, con dicho estudio, “obtuvo la debida certificación de calibración por el Laboratorio de Metrología Pinzuar [...] quien verificó la calidad de los pavimientos y bordillos de la obra”.

Los resultados de los estudios contratados fueron enviados al interventor del contrato, quien, mediante el oficio HS1888-29 de mayo de 2020, indicó que “de acuerdo con la especificación y los resultados obtenidos las obras podrán ser recibidas con la opción de pago empleando el factor de ajuste del precio unitario por resistencia (far)”; a pesar de lo anterior, para la fecha de presentación de la demanda, el interventor no había autorizado el pago de \$427.114.237.

- Y la suma de \$350.000.000, correspondiente al valor de “la modificación que hizo el interventor al contrato, consistente en frezar la superficie asfáltica y remover la estructura de pavimento”.

5. Según lo indicado en la demanda, “lo anterior refleja el incumplimiento de [l Departamento] en el pago de sus obligaciones contraídas con [el demandante] no solo en el contrato celebrado [...] sino también en la adición hecha al mismo”. Además, previa referencia general al desequilibrio económico del contrato y al hecho del príncipe como causa de este, se

indicó que se estaba ante “un acto general y abstracto, que indica el no pago de las sumas de dinero adeudas por un supuesto incumplimiento en la ejecución de las obras por parte [del contratista] según exigencias del contrato, lo cual es contrario a la realidad objetiva de las cosas pues los estudios externos que se hicieron con relación a los bordillos y el pavimento como tal demuestran lo contrario a lo alegado por el interventor de la obra”.

1.2.Posición de la parte demandada

6. El Departamento **contestó la demanda**³. Se opuso a las pretensiones allí formuladas con base en las excepciones de “cobro de lo no debido” y “falta de claridad en las salvedades establecidas por el contratista en el acta de liquidación bilateral”. Aunque estas no fueron desarrolladas, de la contestación a los hechos se extraen los siguientes argumentos de defensa:

7. Primero, según los informes de la interventoría y las actas del contrato, la suma de \$427.114.237 no corresponde “a un faltante [...], sino que [esta es] el producto de labores ejecutadas pero que no fueron recibidas a satisfacción por el interventor, por no cumplir con las especificaciones técnicas establecidas en el pliego de condiciones, respecto de la resistencia del concreto, lo cual fue informado por la interventoría a efectos de que se tomaran los correctivos, a lo que el contratista hi[z]o caso omiso”.

8. Segundo, el contratista allegó estudios sobre la calidad del concreto, pero estos eran “básicamente un dictamen realizado por fuera del contexto de la relación [...], no obligaban a la entidad, máxime cuando en el expediente contractual obraba un informe de interventoría en otro sentido, la Administración no puede realizar pagos sin el aval del interventor”.

9. Tercero, se indicó que “las actividades de fresado fueron canceladas en su (100%) constancia de ello [s]e dej[ó] en las actas parciales pagadas con posterioridad a la incorporación de la actividad mediante acta”.

10. Cuarto, tras la liquidación bilateral del contrato, el contratista solicitó al Departamento permiso para “reparar los tramos no recibidos objeto del litigio, razón por la cual no es admisible este hecho por cuanto [si se hubiera] cumplido a satisfacción no se [habría solicitado] dicha autorización”.

1.3.Sentencia de primera instancia

11. El 3 de abril de 2025, el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina profirió la **Sentencia de primera instancia**⁴, en la que negó las pretensiones de la demanda porque no se demostró el incumplimiento

³ Samai del Tribunal, índice 6, archivo pdf “10_AGREGAR MEMORIAL_MEMORIAL GOBERNACION2”.
⁴ Samai del Tribunal, índice 182. Se transcribe la parte resolutive: “PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, con fundamento en las razones expuestas en esta sentencia. SEGUNDO: Sin condena en costa en esta instancia”.

del contrato 1872 de 2017, y se abstuvo de condenar en costas porque la parte demandante *“presentó argumentos razonables en la defensa”*.

12. En relación con las obras que no fueron recibidas por el Departamento por no cumplir los requerimientos técnicos correspondientes, que según el demandante tendrían un valor de \$427.114.237, el Tribunal encontró probado, principalmente a partir de la inspección judicial realizada en el lugar de ejecución del contrato, que dichas obras *“se enc[ontraban] con deterioro evidente, desgaste, humedad y fisuras situaciones que fueron puestas de presente por la interventoría y sustentaron la negativa del recib[o] y pago de las obras ejecutadas”*; por ello, concluyó que no era posible *“oblig[ar] a la entidad contratante a pagar el 100% de una obra que en su totalidad no cumplió con las especificaciones técnicas del contrato”*.

13. Según el Tribunal, *“la parte actora debía acreditar que las losas cuyo desgaste y fisuras fueron la causa de la negativa de la interventoría para tenerlas por recibidas a satisfacción, no tenían los problemas de resistencia que aleg[ó] el interventor”*; sin embargo, las pruebas aportadas al proceso, en lugar de *“demostrar que las objeciones formuladas por la interventoría fueran carentes de fundamento”*, daban cuenta de que *“las objeciones realizadas [...] tenían razón y fundamento para no recibir tales obras”*.

14. Al respecto, agregó que el *“dictamen pericial”* aportado no podía ser valorado, pues, por las respuestas⁵ de la FUNDEUIS al requerimiento⁶ del Tribunal de aportar información del ingeniero de dicha institución que habría realizado el dictamen, existían *“serias dudas sobre la autoría y autenticidad”*.

15. Por último, el Tribunal desestimó la pretensión dirigida a obtener (se transcribe en los términos del Tribunal) *“el pago de la suma de \$350.000.000 M/cte, correspondiente a las actividades de fresado de la superficie asfáltica y remoción de la estructura de pavimento producto de la modificación realizada por el interventor del contrato”*. Primero, aclaró que, según el acta de modificación 3, el *“‘fresado de pavimento asfáltico’ con valor total de \$109.680.186.00”* se trataba de *“un ítem contractual [en específico, el ítem 12.2] y cuyo monto se enc[ontraba] incluido en [el] valor*

⁵ En una primera respuesta, de 11 de agosto de 2022, se indicó lo siguiente (se transcribe): *“en nuestra base de datos no figura como cliente Carlos Rafael Bent González y confrontado con el registro de Ingresos tampoco aparece ningún pago proveniente del supuesto cliente ya mencionado a quien tampoco conocemos ni habíamos oído hablar de él. Tampoco hemos realizado trabajos en esa localidad. La Fundación tiene un Laboratorio de suelos concretos y pavimentos en Barrancabermeja, desde hace muchos atrás y en los últimos 10 años no hemos tenido ningún Ingeniero a cargo de ese Laboratorio que es manejado actualmente por un Laboratorista, por tanto, no podemos suministrar la información solicitada [...]”*. Samai del Tribunal, índice 41. En una segunda respuesta, de 16 de agosto de 2022, se indicó lo siguiente (se transcribe): *“se comunicó con nuestro Laboratorista en Barrancabermeja, el Señor Andrés Suárez con identificación 71.799.999, quien aproximadamente en febrero del 2020, se le realizó la rotura de 14 núcleos y 12 puntos de esclerómetro, servicios que nunca canceló y quién ofreció ahora cancelar y aclarando que esos ensayos corresponden al trabajo en cuestión. El Informe Patológico, fue realizado por el Ingeniero Hernán David Flórez Olivares, matrícula 25202-31164 de Cundinamarca, residente en Barrancabermeja y quien no tiene, ni ha tenido ninguna vinculación laboral con [la Fundación], por tanto, cualquier información o aclaración sobre este informe debe tratarse con él. Esta situación un tanto irregular la desconocíamos acá en nuestra oficina central en Bucaramanga y al investigarse el Laboratorista en Barrancabermeja, informó que no lo había reportado por la carencia del pago”*. Samai del Tribunal, índice 51.

⁶ *“Para determinar el nombre del ingeniero que deberá atender la diligencia se deberá oficiar a FUNDEUIS a fin [de] que indique el nombre y la información del correo electrónico de contacto para efectos de la ubicación de aquel”*. Samai del Tribunal, índice 38.

total del contrato", por lo que "resulta[ba] cierta la afirmación de la entidad demandada [de] que este rubro [fue] cancelado en un 100%".

16. Segundo, indicó que el contratista, mediante el oficio RBG-036-2021 de 8 de febrero de 2021, solicitó el pago de "la subrasante", en estos términos (se transcribe parte del extracto citado del oficio): "la falta de pago del ítem 4. Mejoramiento de subrasante e ítem 4.1 mejoramiento de la subrasante involucrando suelo existente, incluye cernido o limpieza del material a reutilizar, porque el interventor en el acta de modificación número 2 manifiesta que no lo paga hasta no tener un concepto de [I] Invías o de la Administración al respecto [...]. El caso de referencia consiste en fresar la superficie asfáltica y remover la estructura de pavimento mediante motoniveladora y volver a utilizar. El valor estimado es de [...] (\$350.000.000)".

17. Al respecto, el Tribunal destacó, por un lado, el acta de modificación 2 de 15 de agosto de 2019 suscrita por las partes y el interventor, en la que se indicó que "se disminuye el ítem 4.2 pues no ha[y] mejoramiento de la subrasante involucrado el suelo existente, incluye cernido y/o limpieza del material a reutilizar, hasta no tener un concepto del Invías o la Administración al respecto"; y, por otro lado, el oficio SRN 35538 de 27 de agosto de 2019 suscrito por el Subdirector Técnico de la Red Nacional de Carreteras del Invías, en el que se indicó que "resulta innecesario plantear la actividad [de] mejoramiento de la subrasante, en una vía ubicada en la isla de San Andrés [...] porque en general se dispone de buen suelo de soporte (subrasante)". Sobre este punto, el Tribunal concluyó que, "revisadas [las] actas modificatorias No. 1, 2, 3 y el acta de recibo final [...] se evidencia el desfinanciamiento de dicho ítem, por lo que no habría lugar a su pago".

18. Tercero, indicó que, "si en gracia de discusión se aceptara que dichas actividades fueron realizadas (situación que [...] no fue acreditada dentro del plenario) en razón a una orden dada al respecto por el interventor del contrato, esta situación tampoco fue acreditada en el proceso" y, en todo caso, debía recordarse que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, "el interventor [...] no tiene potestad para variar o modificar las estipulaciones contractuales".

1.4. Recurso de apelación

19. La parte demandante presentó un **recurso de apelación**⁷, en el que solicitó que se revocara la Sentencia recurrida y, en su lugar, se accediera a todas las pretensiones de la demanda. Además de transcribir el contenido de la demanda, en el recurso de apelación se indicó lo siguiente:

20. Primero, se insistió en la pretensión relativa a "la existencia de un contrato de obra", pues, según se indicó, el contrato 1872 de 2017 "cumplió con todo[s] y cada uno de los mandatos de ley para su perfeccionamiento".

⁷ Samai del Tribunal, índice 185.

21. Segundo, respecto de las obras que no habrían sido recibidas por el demandado y que tendrían un valor de \$427.114.237, se afirmó que estas “se enc[ontraban] acorde con lo contratado”, pues “está debidamente probado dentro del plenario que [el contratista] contrat[ó] al ingeniero Andr[é]s su[á]ez Gamarra y este con la [...] ‘FUNDEUIS’ la realización de ensayos adicionales para demostrar la patología vial objeto del contrato y de ello se obtuvo la debida certificación de calibración por el Laboratorio de Metrología Pinzuar Ltda, organismo acreditado por la ONAC y quien verific[ó] la calidad de los pavimentos y de los bordillos de la obra”.

22. Lo anterior, según se indicó, “fue conocid[o] por el secretario de infraestructura [del Departamento] y sus resultados fueron enviados al interventor dando respuesta mediante oficio No. HS 1888-298 de mayo de 2020 de la siguiente forma[:] ‘de acuerdo con la especificación y los resultados obtenidos, los tramos podrán ser recibidos con la opción de pago empleando el factor de ajuste del precio unitario por resistencia’”.

23. Se resaltó que en la inspección judicial “se pudo constatar [...] que las condiciones de la obra y específicamente los tramos no recibidos por la entidad, se encontra[ban] acorde con lo contratado”. Al respecto, se afirmó que a la ingeniera presente en la inspección se le solicitó que “rindiera un informe complementario al respecto, lo que con evasivas logró una gran pérdida de tiempo [...] pues muy a pesar de solicitar prórrogas, nunca lo allegó [...] razón por la cual el despacho prescindió del mismo”.

24. Por último, se indicó que “el deterioro del acabado superficial se debe a que los moradores del sector nunca dejaron que los tramos de vía fraguaran según la norma 28 días y no por baja resistencia del concreto [...] otro factor que influyó bastante en [el] deterioro superficial fue[ron] las lluvias”.

25. Tercero, frente a las “actividades de fresado” que habrían tenido un valor de \$350.000.000, el recurrente reiteró, en términos similares, lo que afirmó en la demanda (se transcribe): “el interventor en su afán de querer lucir en su actividad, realiz[ó una] modificación al contrato consistente en frezar la superficie asfáltica y remover la estructura de pavimento”.

2. CONSIDERACIONES

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

2.1. Análisis sustantivo⁸

⁸ El plazo de 2 años para presentar oportunamente la demanda inició el 11 de enero de 2020, día siguiente a la fecha en que se suscribió el acta de liquidación bilateral –romanitos iii), literal j), numeral 2, artículo 164 del CPACA– y vencía, en principio, el 11 de enero de 2022. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los términos se suspendieron desde el 16 de marzo hasta el 30 de junio de 2020 y desde el 10 de febrero hasta el 30 de junio de 2021, con ocasión del Covid-19 (Decreto 564 de 15 de abril 2020 y los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20- 11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 del Consejo Superior de la Judicatura) y de la solicitud de conciliación extrajudicial (Samai del Tribunal, índice 40, enlace contenido en el archivo pdf “42_OFICIOELABORADO_OFICIOREQUERIMIENTO0”, páginas 31 a la 37), respectivamente.

26. La Sala **adicionará** la Sentencia de primera instancia, en el sentido de declarar la existencia del contrato de obra pública 1872 de 22 de diciembre de 2017 (a); y **confirmará** la decisión de negar las demás pretensiones formuladas en la demanda, ya que, de un lado, no se probó que las obras que no fueron recibidas por el Departamento se ejecutaron de acuerdo con las especificaciones técnicas contratadas y, de otro lado, en el recurso de apelación no se presentaron reparos concretos frente a la decisión del Tribunal de negar lo correspondiente a la actividad de “*frezar la superficie asfáltica y remover la estructura de pavimento*” (b).

27. (a) El Tribunal no se pronunció respecto de la pretensión de declaratoria de existencia del contrato de obra pública 1872 de 22 de diciembre de 2017; sin embargo, como la parte perjudicada con la omisión apeló e insistió en dicha pretensión, corresponde a la Sala complementar la Sentencia recurrida, de conformidad con el inciso segundo del artículo 287 del CGP⁹.

28. La pretensión de existencia exige del juez determinar la naturaleza del contrato –real, solemne o consensual– y, en atención a ello, verificar los requisitos que el ordenamiento jurídico impone para su perfeccionamiento: “*la tradición de la cosa a que se refiere*”, de ser real; las “*formalidades especiales*”, de ser solemne; o el “*solo consentimiento*”, de ser consensual¹⁰.

29. El contrato de obra 1872 de 2017 era solemne, ya que, por ser la parte contratante una entidad estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública¹¹, el perfeccionamiento del mencionado negocio jurídico estaba sujeto a la formalidad escrita, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 39 y 41 del mismo Estatuto¹².

30. Carlos Rafael Bent González y el Departamento elevaron a escrito el contrato de obra 1872 de 22 de diciembre de 2017¹³, cuyo objeto consistió, según la cláusula primera, en “[la] *rehabilitación y [el] mantenimiento de [la] vía de acceso a [los] barrios legalizados y sectores en San Andrés isla (acceso barrio Sarie Bay y Tablitas)*”, y su valor fue de \$7.938.475.673. Por lo anterior, la Sala accederá a la pretensión de declaratoria de existencia.

31. (b) Corresponde ahora a la Sala estudiar el supuesto incumplimiento contractual del Departamento por no haber pagado \$427.114.237 por el “*faltante por cancelar del valor total [del] contrato*” y \$350.000.000 por la actividad de “*frezar la superficie asfáltica y remover la estructura de*

⁹ “El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado [...]”.

¹⁰ Artículo 1500 del Código Civil.

¹¹ Ley 80 de 1993, artículo 1 (se transcribe): “la presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales”; y artículo 2 (se transcribe): “para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos [...]”.

¹² Ley 80 de 1993, artículo 39 (se transcribe): “los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito [...]”; y artículo 41 (se transcribe): “los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito”.

¹³ Samai del Tribunal, índice 6, archivo rar “11_AGREGARMEMORIAL_CONTESTACIONDEDEMA”, carpeta “ANEXO doc copia expediente contrato de obra 1872-2017”, archivo pdf “licitacion publica 040-2017 tomo 1”, pp. 247-250.

pavimento". Si bien en la demanda se alegaron dos figuras distintas, esto es, el desequilibrio económico del contrato por el hecho del príncipe y el incumplimiento contractual, para la Sala es claro, a partir del análisis de la demanda y en concordancia con la pretensión tercera, que la controversia planteada consiste únicamente en el incumplimiento de una obligación contractual de pagar unas obras que el contratista habría ejecutado.

32. Previo a dicho análisis, es necesario poner de presente que, el 10 de enero de 2020, Carlos Rafael Bent González y el Departamento suscribieron el acta de liquidación bilateral del contrato 1872 de 2017¹⁴, en la que el contratista dejó la siguiente salvedad (se transcribe):

"Manifiesto no estar de acuerdo con el punto 'obras no recibidas' por no cumplir con especificaciones técnicas debido a que existe política de estabilidad que ampara [estas] situaciones por lo que solicito el pago a mi favor por lo tanto no renunció a reclamaciones e indemnizaciones teniendo en cuenta [que] tampoco estoy de acuerdo que no se me haya pagado la nivelación y compactación de la subrasante de la excavación en roca solicito se haga nuevamente la consulta ante el INVÍAS aclarando que la excavación es en roca, en caso [de] que las placas no recibidas no den la resistencia me comprometo a demoler y construir nuevamente".

33. Con el fin de precisar lo que el demandante calificó como *"faltante por cancelar del valor total [del] contrato"*, se advierte que en el acta de liquidación se señaló, en concordancia con el acta de recibo final de 12 de noviembre de 2019¹⁵, que la suma de \$427.114.237 correspondía a la *"obra no recibida por no cumplir con especificaciones técnicas"*, en concreto, *"203.56 m³ de pavimentos, 485 ml de bordillos, 77.6 m² de andén y 3.66 m³ de canal, actividades estas que no cumplieron con las especificaciones técnicas establecidas en los pliegos de condiciones y que a la fecha de la firma de la presente acta de liquidación el contratista no realizó la gestión pertinente para la corrección de las mismas, que permitieran su recibo"*.

34. En contraste con el contenido de estas actas, el contratista aseguró que *"las obras se encontraban en perfecto estado, fueron entregadas a satisfacción cumpliendo así el objeto final del contrato"*. Para demostrar que *"los pavimentos y bordillos de la obra"* cumplieran las especificaciones contratadas, puso de presente que *"contrató a la [...] 'FUNDEUIS' [para] la realización de ensayos adicionales para demostrar la patología vial objeto del contrato"*, y que *"obtuvo la debida certificación de calibración por el Laboratorio de Metrología Pinzuar Ltda, organismo acreditado por la ONAC y quien verificó la calidad de los pavimentos y bordillos de la obra"*.

¹⁴ Samai del Tribunal, índice 6, archivo rar "11_AGREGAR MEMORIAL CONTESTACION DE DEMANDA", carpeta "ANEXO doc copia expediente contrato de obra 1872-2017", archivo pdf "acta de inicio licitación 040-2017 tomo 2", p. 137.

¹⁵ En el acta de recibo final se indicó lo siguiente (se transcribe): *"no se incluyen los concretos de pavimentos, bordillos, andenes, canales que no cumplen con las especificaciones técnicas de acuerdo al informe (de revisión de inventaría con base en la norma INVÍAS) para el caso de los concretos que presentaron baja resistencia, así: pavimentos: 197.6+5.79=203.56m³; bordillos: 505 ml; andenes: 77.6 m²; canales: 3.66 m³".* Samai del Tribunal, índice 40, enlace contenido en el archivo pdf "42_OFICIO ELABORADO OFICIO REQUERIMIENTO 00", pp. 24 y 25.

35. Precisado lo anterior, la Sala estima indispensable comenzar por advertir, para este caso concreto, en el que el debate gira en torno al pago de determinadas obras, que la prosperidad de las pretensiones segunda y tercera de la demanda, relativas al *"cumplimiento total de las obras"* y al correlativo *"incumplimiento [del Departamento]"*, dependía de que el demandante demostrara que ejecutó las obras cuyo pago reclama, que estas cumplen con lo pactado y que, pese a ello, no fueron pagadas.

36. A juicio de la Sala, no está acreditado que las obras hayan sido ejecutadas de acuerdo con lo pactado por las partes. Para analizar este punto, era necesario conocer las especificaciones técnicas contratadas para definir si las pruebas aportadas demostraban, como lo afirmó el demandante, que las obras realmente sí cumplían tales especificaciones.

37. No obstante, al proceso no se aportaron los documentos contractuales en los que se habrían pactado tales especificaciones. En la cláusula primera del contrato se estipuló que (se transcribe y resalta) *"el objeto del presente contrato de obra es la 'rehabilitación y [el] mantenimiento de [la] vía de acceso a barrio legalizado y sectores en San Andrés isla (acceso barrio Sarie Bay y Tablitas)', de conformidad a las especificaciones expuestas en el pliego de condiciones y la propuesta presentada por el contratista de fecha 28 de noviembre de 2017 [...], documentos que hacen parte integral del [...] contrato"*; a su vez, en el numeral 1.2. del pliego de condiciones¹⁶ se dispuso que el objeto del contrato se ejecutaría (se transcribe y resalta) *"conforme a las especificaciones técnicas y cantidades de obra contenidas en los anexos 4 y 5 del presente pliego de condiciones. Los alcances y condiciones del contrato a celebrar se encuentran comprendidos en el presupuesto de obra respectivo y en el anexo técnico o especificaciones técnicas"*. Al respecto, la Sala advierte que al proceso no se aportó la propuesta completa que presentó Carlos Rafael Bent González en el proceso de selección ni los anexos del pliego de condiciones, en particular, el anexo 5 que contendría las *"especificaciones técnicas generales"*.

38. Sin perjuicio de lo anterior, y en contraste con lo afirmado por el recurrente, la Sala estima pertinente señalar, en primer lugar, que, respecto del informe que supuestamente realizó la FUNDEUIS¹⁷, el Tribunal consideró que *"la [...] situación puesta de presente por [tal entidad]"*¹⁸ *imposibilita la valoración de la prueba pericial allegada. En atención a que se encuentra un grave cuestionamiento de la autoría del informe realizado, lo que a todas luces impide tener como veraces los análisis realizados y las conclusiones esbozadas"*, y el demandante no formuló en su recurso de apelación ningún reparo concreto dirigido a cuestionar la decisión de no valorar esta prueba.

¹⁶ Samai del Tribunal, índice 6, archivo rar "11_AGREGAR MEMORIAL_CONTESTACION DE DEMANDA", carpeta "ANEXO doc copia expediente contrato de obra 1872-2017", archivo pdf "licitacion publica 040-2017 tomo 1", pp. 111-146.

¹⁷ Samai del Tribunal, índice 40, enlace contenido en el archivo pdf "42_OFICIO ELABORADO_OFICIO REQUERIMIENTO", pp. 74-88.

¹⁸ Ver nota a pie de página 5.

39. En todo caso, la Sala considera que el documento que se analiza no permitiría concluir que las obras fueron ejecutadas de acuerdo con lo pactado. Además de que los resultados que arrojó el informe no pueden ser contrastados con las especificaciones técnicas contratadas –ya que no se tiene certeza sobre cuáles eran esas especificaciones técnicas–, se destaca que allí se concluyó, entre otros aspectos, que *“algunos resultados están por debajo de la resistencia de diseño contratada”* y, por lo tanto, se sugirió que *“en los puntos donde la resistencia es menor del 75% el contratista deberá revisar con el contratante las acciones a tomar”*, entre ellas, *“más extracciones de núcleos”* o *“la reparación del área afectada”*.

40. A lo anterior deben sumarse los cuestionamientos que el interventor del contrato de obra realizó frente a dicho informe en una comunicación que envió al secretario de infraestructura del Departamento el 12 de mayo de 2020¹⁹. Respecto de *“los resultados obtenidos de la toma de núcleos sobre el pavimento construido y realizado por la firma FUNDEUIS”*, consideró que *“se deb[ían] realizar nuevos ensayos de resistencia del concreto verificado y aprobado por la interventoría y la Gobernación, pues la muestra no e[ra] significativa, solo se tomaron muestras en 7 de los 32 tramos con resistencia[s] bajas”*; presentó objeciones de carácter técnico respecto del *“procedimiento para determinar la correlación entre el MR y la resistencia a la compresión del concreto”*; advirtió que *“las losas de pavimento que se enc[ontraban] con deterioro evidente, desgaste superficial y/o retención de humedad, deb[ían] ser demolidas y recuperadas a costo del contratista”*; y señaló que respecto de *“los bordillos y canales se proceder[ía] ensayando nuevas muestras en presencia de la interventoría y de la Gobernación”*.

41. En la referida comunicación, el interventor sugirió que era posible recibir las obras siempre que estas *“no presenta[ran] desgaste superficial o fisura elevada”*; sin embargo, en el mismo documento, el interventor advirtió que había losas de pavimento *“con deterioro evidente, desgaste superficial y/o retención de humedad”*, a lo que se suman los distintos estudios que se realizarían con posterioridad, por lo que tal condición no se habría cumplido.

42. En segundo lugar, respecto de la prueba consistente en el *“certificado de calibración por el Laboratorio de Metrología Pinzuar Ltda”*²⁰, la Sala considera que no es cierta la afirmación del demandante según la cual dicha entidad *“verificó la calidad de los pavimentos y bordillos de la obra”*, pues dicho certificado se refiere únicamente a la calibración de una *“máquina de ensayos a compresión”*, no a las obras que no fueron recibidas.

43. En tercer lugar, tampoco es cierto que en la inspección judicial²¹ realizada en el lugar de ejecución del contrato y con acompañamiento de

¹⁹ Samai del Tribunal, índice 40, enlace contenido en el archivo pdf “42_OFICIOELABORADO_OFICIOREQUERIMIENTO00”, pp. 94-98.

²⁰ Samai del Tribunal, índice 40, enlace contenido en el archivo pdf “42_OFICIOELABORADO_OFICIOREQUERIMIENTO00”, pp. 89-93.

²¹ Samai del Tribunal, índice 96.

“la ingeniera Jackeline Albarracín Whitaker – perit[a] designada” se haya “constata[do] [...] que las condiciones de la obra y específicamente los tramos no recibidos por la entidad se encontra[ban] acorde con lo contratado”, como lo afirmó el demandante en su recurso de apelación; por el contrario, la ingeniera Albarracín Whitaker señaló distintos defectos que a primera vista pudo identificar de las obras que no fueron recibidas.

44. En todo caso, la inspección judicial realizada no permitiría tener certeza de que las obras cumplieran o no las especificaciones técnicas contratadas, sobre todo porque esta prueba consistió en una revisión superficial de la obra, pero, según el acta de la inspección, no se realizaron pruebas técnicas como la extracción de núcleos para determinar la resistencia del concreto, que fue uno de los aspectos técnicos por los que no se recibieron las obras.

45. En cuarto lugar, en el recurso de apelación se afirmó que *“el deterioro del acabado superficial se debe a que los moradores del sector nunca dejaron que los tramos de [la] vía fraguaran según la norma 28 días y no por baja resistencia del concreto [...] otro factor que influyó bastante en [el] deterioro superficial fue[ron] las lluvias”*; sin embargo, en el proceso no se demostró que el “deterioro” –que ahora reconoce el demandante– fuera consecuencia de una actuación de “los moradores del sector” o de “las lluvias”, de suerte que lo afirmado corresponde a una apreciación subjetiva.

46. Por las razones expuestas, la Sala concluye que la parte demandante no cumplió con su carga de probar que todas o parte de las obras que el Departamento no recibió fueron ejecutadas de conformidad con las especificaciones técnicas pactadas por las partes –artículo 167 del CGP²²–.

47. Por último, la Sala considera que el recurrente no presentó reparos concretos frente a las consideraciones con base en las cuales el Tribunal desestimó el incumplimiento por no pagar \$350.000.000 por la actividad de *“frezar la superficie asfáltica y remover la estructura de pavimento”*.

48. En efecto, en el recurso de apelación se reiteró lo que se sostuvo en la demanda en relación con este aspecto, mas no se formularon reparos concretos dirigidos a cuestionar el razonamiento probatorio y jurídico que realizó el Tribunal –ver párrafos 15 al 18–, razón por la cual, de acuerdo con los artículos 320 y 328 del CGP²³, la Sala carece competencia para pronunciarse sobre este aspecto de la Sentencia de primera instancia.

49. Con base en las consideraciones expuestas, la Sala adicionará la Sentencia de primera instancia para declarar la existencia del contrato de

²² Inciso primero del artículo 167 del CGP (se transcribe): *“incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*.

²³ CGP, inciso primero del artículo 320 (se transcribe): *“el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión”*; e inciso primero del artículo 328 (se transcribe): *“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”*.

obra pública 1872 de 22 de diciembre de 2017, y confirmará la decisión de negar las demás pretensiones formuladas en la demanda.

2.2. Condena en costas

50. Sin condena en costas, ya que, como consecuencia del recurso de apelación, se adicionó la Sentencia de primera instancia para acceder a una de las pretensiones que fueron formuladas en la demanda.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: ADICIONAR Y CONFIRMAR la Sentencia proferida el 3 de abril de 2025 por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La parte resolutive de dicha providencia quedará así:

- PRIMERO: DECLARAR** la existencia del contrato de obra pública 1872 celebrado el 22 de diciembre de 2017 por Carlos Rafael Bent González y el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Presidente de la Subsección

Salvamento parcial de voto

Firmado electrónicamente

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Magistrado

Firmado electrónicamente

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Magistrado