

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, quince (15) de julio de dos mil veintiséis (2026).

Magistrado ponente:	FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente:	08001-23-33-000-2021-00149-01 (73.700)
Demandante:	CONSORCIO CND SOLEDAD 2010
Demandado:	DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO
Medio de control:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Asunto:	APELACIÓN DE SENTENCIA –
	INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL –
	AUSENCIA DE PRUEBA

*Síntesis del caso: el consorcio CND Soledad 2010 demanda al Departamento del Atlántico para que se declare la nulidad parcial de varias cláusulas de los contratos adicionales suscritos respecto del contrato de obra pública no. 01*11*2010*000054; el incumplimiento del negocio jurídico y se ordene el restablecimiento económico del contrato, según las salvedades contenidas en el acta de liquidación bilateral del contrato. El tribunal de primera instancia declaró la caducidad respecto de la pretensión de nulidad y negó las restantes súplicas de la demanda por falta de acreditación de los daños y de los supuestos fácticos alegados; inconforme con la decisión, la parte actora reitera que la entidad demandada no pagó los intereses de mora sobre el saldo de capital adeudado y pagado con posterioridad al acta de liquidación bilateral; asimismo, insiste en que existieron circunstancias imputables a la demandada (v gr indebida planeación) que generaron sobre costos en la ejecución del contrato.*

Temas: medio de control de controversias contractuales / acumulación de pretensiones – caducidad parcial del medio de control judicial – responsabilidad patrimonial contractual del Estado – incumplimiento – desequilibrio económico del contrato – diferencias – carga de la prueba – le corresponde a la parte actora demostrar tanto el incumplimiento como los supuestos de hecho que dan lugar al desequilibrio, así como el daño sufrido.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 18 de septiembre de 2025 proferida el Tribunal Administrativo del Atlántico (índice 2 SAMAI)¹ en la cual se resolvió lo siguiente:

“FALLA:

PRIMERO. DECLÁRASE probada la excepción de caducidad frente a la pretensión de la demanda orientada a obtener la nulidad parcial de varias cláusulas de los contratos adicionales al contrato de obra pública no. 01112010000054, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

¹ Archivo: “36ED_32SentencialncContyD(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”.

Expediente: 08001-23-33-000-2021-00149-01 (73.700)
 Actor: Consorcio CND Soledad 2010
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

SEGUNDO. NIÉGANSE las restantes pretensiones de la demanda, encaminadas a declarar el incumplimiento y desequilibrio económico del contrato, así como las demás pretensiones invocadas, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: No se condena en costas, en atención a que no se advierte temeridad en la actuación procesal de las partes.

CUARTO. NOTIFÍQUESE esta providencia en los términos del artículo 203 de la Ley 1437 de 2011” (índice 2 SAMAI – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito del 13 de marzo de 2021, el consorcio CND Soledad 2010² a través de apoderado judicial³ (índices 1 y 2 SAMAI, primera instancia)⁴ presentó demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de controversias contractuales en contra del Departamento del Atlántico para que se declare el incumplimiento del contrato de obra pública no. 0111*2010*000054 del 18 de noviembre de 2010 y, por lo tanto, que se acceda a las siguientes pretensiones:

*“PRIMERA. Por ser violatorio de la autonomía de la voluntad, del equilibrio entre las partes, por no corresponder a la voluntad del contratista y por ser una práctica reiterada impuesta unilateralmente por la Gobernación del Atlántico prevaleciendo de su posición dominante que implica un vicio del consentimiento, demandamos que se decrete la nulidad relativa de todas y cada una de las cláusulas impuestas por la Contratante en los contratos adicionales al contrato no. 01*11*2010*000054 en la que se declara que ‘EL CONTRATISTA ha convenido renunciar a cualquier tipo de reclamación que se derive de la suscripción del adicional para el contrato no. 01*11*2010*000054 y concretamente las siguientes cláusulas de los contratos adicionales:*

1) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 1 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

2) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 2 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

3) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 3 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

4) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 4 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

² Consorcio integrado por las sociedades D&S SA y Construcciones Namus SA (fls. 30 y 31 índice 2 SAMAI – archivo “4ED_001DemandaConsorcioC(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”).

³ El poder fue otorgado por el representante legal suplente del consorcio (fl. 27 índice 2 SAMAI – archivo “4ED_001DemandaConsorcioC(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”).

⁴ Igualmente, índice 2 SAMAI, archivo: “4ED_001DemandaConsorcioC(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”.

Expediente: 08001-23-33-000-2021-00149-01 (73.700)
Actor: Consorcio CND Soledad 2010
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

5) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 5 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

6) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 6 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

7) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 7 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

8) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 8 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

9) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 9 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

10) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 10 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

11) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 11 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

12) *Cláusula cuarta del contrato adicional no. 12 al contrato no. 01*11*2010*000054.*

SEGUNDA. *QUE SE DECRETE Y LLEVE A CABO LA LIQUIDACIÓN JUDICIAL del contrato estatal de obra pública no. 01*11*2010*000054 (...).*

TERCERA. III.1. *QUE SE CONDENE AL ENTE TERRITORIAL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO al reconocimiento y pago en favor del CONSORCIO CND SOLEDAD 2010 el valor total de las sumas de dinero insolutas derivadas del contrato estatal de obra pública no. 01*11*2010*000054 que hasta la fecha no hubieren sido canceladas y particularmente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 27 del estatuto de contratación (Ley 80 de 1993) se apliquen, reconozcan y paguen los reajustes necesarios para establecer la igualdad o equivalencia de la ecuación financiera contractual, los valores resultantes de la liquidación y/o los siguientes reconocimientos y ajustes mínimos.*

III.2. SALDO ACTA A FAVOR DEL CONTRATISTA. *La cancelación del saldo que arrojó el acta de liquidación bilateral del CONTRATISTA, que a la fecha no ha sido formalizada, por la cantidad de doscientos treinta y dos millones quinientos veintidós mil setecientos cuarenta y seis pesos (\$232'522.746) equivalentes a 255,934 SMLMV del año 2021 (...).*

III.3. *Que se le reconozcan y paguen los frutos civiles (intereses) causados y que se causen por el no pago oportuno, así como los procedentes de ajustes a los valores de las actas parciales de obra no. 10, 11 y 12.*

III.4. POR MAYOR DURACIÓN DE LA OBRA. *Sobre la base de una ponderación que refleja la experticia que se aporta, en consideración que los cálculos para la formulación de las propuestas se hicieron para los ocho (8) meses que según el pliego debía durar la ejecución, nos resultaría que esos costos se incrementarían proporcionalmente de 2.5 a 20 meses que efectivamente duró la ejecución (sic).*

Sobre esa premisa, se demanda al Departamento del Atlántico para que indemnice al contratista demandante, reconociendo y cancelándole por concepto de mayor duración de obra en un monto mínimo de

Expediente: 08001-23-33-000-2021-00149-01 (73.700)
 Actor: Consorcio CND Soledad 2010
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

SETESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES OCHOCIENTOS VEINTITRÉS MIL DOSCIENTOS PESOS M/L (\$787'823.200), equivalentes a 867,15 SMLM del año 2021 (...).

III.5. VARIACIÓN DEL IPC. Conforme al cálculo contenido en la experticia que se presenta como base de la liquidación y cálculo de los perjuicios, se demanda al Departamento del Atlántico para que indemnice al contratista demandante, reconociendo y cancelándole por este concepto la cantidad de SETESCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/L (\$783'000.000) equivalentes a 861,84 SMLM del año 2021 (...).

III.6. POR STAND BY DE LA MAQUINARIA. En el uso de la maquinaria amarilla afectada a la ejecución del contrato se debe pagar un valor mínimo por 'stand by', ora por estar el equipo detenido por causa de la suspensión ora por un uso menor a la capacidad de producción del mismo. Para fijar un valor especial de 'stand by' mensual para la Gobernación se toman como base los Soportes contenidos en la E.P. 2404 de junio 17 de 2015 Protocolización de Silencio Administrativo Positivo, calculado con un tiempo mínimo de cuatro (4) horas diarias por cada día hábil del mes. Se ha tenido en cuenta el valor de cada equipo estipulado en los APU's.

En resumen, se demanda al Departamento del Atlántico para que indemnice al contratista demandante, reconociendo y cancelándoles por este concepto la cantidad de CUATROCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/L (\$435'000.000) equivalentes a 478,8 SMLM del año 2021 (...).

III.7. POR PERSONAL EN LA SUSPENSIÓN. La evaluación de los daños por este rubro consiste en la valorizar los costos del personal, baños y servicios relacionados en el cálculo del AIU. Siempre conforme al cálculo contenido en la experticia que se presenta como base de la liquidación y cálculo de los perjuicios, se demanda al Departamento del Atlántico para que indemnice al contratista demandante CONSORCIO CND SOLEDAD 2010, reconociendo y cancelándole por este concepto la cantidad de SEISCIENTOS CATORCE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS PESOS M/L (\$614.886.400), equivalentes a 676,8 SMLM del año 2021 (...).

III.8. RESUMEN DE DEMANDA O RECLAMACIÓN. En resumen, a la luz de los hechos relatados y las pruebas aportadas, pedimos que se condene al contratante demandado Departamento del Atlántico al pago en favor del contratista demandante CONSORCIO CND SOLEDAD 2010, a la cantidad mínima DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y SEIS Pesos (\$2'853.232.346,00) equivalentes a 3.140,5 SMLM del año 2021 (...).

TERCERA. INTERESES. Que en relación con las obligaciones que se reclaman, se condene al ente demandado al pago en favor de la demandante CONSORCIO CND SOLEDAD 2010, intereses a la máxima tasa legalmente reconocibles y en el menor de los casos, que en aplicación del precedente jurisprudencial sentado por el H. Consejo de Estado, Sec. 3ª, C.P. Dr. ALIER HERNÁNDEZ E. de fecha 7/10/2004, dentro del Radicado No. 25000-23-26-000-2002-01614-01(23989) se nos liquiden intereses equivalentes al doble del interés civil sobre el monto actualizado de las pretensiones \$2'853'232.346 o el monto que resulte, desde que se hizo exigible la obligación y hasta que se cancele

totalmente. Liquidados a 15 de agosto, los intereses causados ascienden a más de DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES de Pesos (\$250'000.000oo) y/o lo que resulte probado.

CUARTA. CLÁUSULA PENAL. *Dado el incumplimiento por parte del DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, se demanda que sea condenado a pagar el monto de la cláusula penal pactada, o sea la cantidad equivalente al diez por ciento del valor total del contrato.*

QUINTA. COSTAS. *Para hacer efectivo el derecho a la plena indemnización consagrado en el artículo 90 Constitucional, demandamos la condena al pago de los gastos sufragados por la demandante por concepto de peritos y contadores, además de gastos en papelería y desplazamientos. Todo lo anterior lo estimamos en un monto equivalente al cinco por ciento (5%) del total de las pretensiones que se persiguen, o sea por la cantidad mínima de cien (100) salarios mínimos legales mensuales y/o lo que resulte probado,*

SEXTA. AGENCIAS EN DERECHO. *Para hacer efectivo el derecho a la plena indemnización consagrado en el artículo 90 Constitucional, demandamos que se condene al DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO por la cantidad que liquide el Despacho conforme los rangos de ley.*

SÉPTIMA. CONDENA EN PERJUICIOS MORALES. *Consistente en la afrenta social y comercial derivada de la situación de incumplimiento en que, a su turno, han tenido que afrontar los socios y directivos de las empresas que conforman el 'CONSORCIO CND SOLEDAD 2010', en cuantía que estimamos en Un mil (1.000) SMLM.*

OCTAVA. *En subsidio y en aplicación del art. 193 del CPACA, para el caso que no fuere posible establecer la cuantía de cualquiera de los perjuicios que se reclaman, se condene en concreto respecto de las sumas reconocidas y se dicte sentencia de condena en abstracto para los restantes para que se liquiden después, mediante incidente” (índice 2 SAMAI – mayúsculas sostenidas y negrillas del original)⁵.*

2. Los hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

1) A través de licitación pública no. SAPSB-002-2010 el Departamento del Atlántico adelantó el procedimiento de selección para la escogencia del contratista encargado de ejecutar la obra pública de construcción de la infraestructura de las redes de acueducto y alcantarillado en las rutas nos. 6 y 7 de Transmetro en el municipio de Soledad (Atlántico).

⁵ Archivo: “4ED_001DemandaConsorcioC(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”.

2) Por Resolución no. 000088 del 10 de septiembre de 2010 el Departamento del Atlántico adjudicó el contrato al consorcio CDN Soledad 2010, integrado por las sociedades Construcciones Namus SA y D&S SA.

3) El 18 de noviembre de 2010 las partes suscribieron el contrato estatal no. 0111-2010-000054 cuyo objeto consistió en la *“construcción de la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado sanitario en las rutas no. 6 y no. 7 de Transmetro en el Municipio de Soledad, Departamento del Atlántico”* (fl. 1 índice 2 SAMAI), el valor se pactó en la suma de \$6.951'840.587, con un plazo de ejecución de ocho (8) meses contados a partir de la firma del acta de inicio, la cual se firmó el día 3 de diciembre de 2010.

4) Debido a las deficiencias del principio de planeación contractual, el contrato se suscribió sin que los estudios y documentos previos establecieran de manera clara los riesgos previsibles, motivo por el cual durante la ejecución se presentaron múltiples vicisitudes que impidieron física y jurídicamente que la obra se ejecutara de manera normal⁶.

5) Como consecuencia de lo anterior, las partes firmaron varias actas de suspensión, contratos adicionales y actas de modificación por medio de las cuales, entre otros aspectos, (i) se suspendió la ejecución del contrato por circunstancias imputables al Municipio de Soledad; (ii) se prorrogó y amplió el plazo de ejecución del negocio jurídico y, (iii) se ajustaron las cantidades de obra y se incluyeron nuevos ítems no contemplados en el proyecto original.

6) El Departamento del Atlántico introdujo en todos los contratos adicionales una cláusula adhesiva en la cual se hacía constar que el contratista renunciaba a cualquier reclamación derivada de la suscripción de cada otrosí; esta práctica fue impuesta unilateralmente, valiéndose la entidad territorial de su posición dominante lo que configura una violación de la autonomía de la voluntad y del equilibrio

⁶ Entre otras: i) gestiones administrativas y jurídicas que debía adelantar el Municipio de Soledad (Atlántico) con relación al terreno ubicado en la calle 30 con el camino de Sevilla por donde se tenía proyectado instalar un tramo de la tubería de 30" del colector Las Colinas; ii) cambio en el proceso de instalación del cruce de la calle 30, lo que ocasionó una modificación con el permiso solicitado al INCO, por lo cual se debían expedir nuevas pólizas para la ejecución; iii) problemas de movilidad en el referido municipio, especialmente las demoras en la entrega de la obra de pavimentación de la calle 54 y carrera 14 y, iv) época de lluvias que afectó el avance de la obra en el sub proyecto colector Las Colinas.

contractual; por tal motivo, el representante del consorcio introdujo en cada adición la siguiente salvedad: *“suscribimos la presente adición al contrato no. 01.11.2010.000054 en los términos en que ha sido redactada por la contratante, sin perjuicio del equilibrio financiero del contrato y de los ajustes y reconocimientos derivados de causas que no le sean imputables al contratista”* (fls. 4 y 5 índice 2 SAMAI).

7) Posteriormente, el 29 de septiembre de 2014 el consorcio presentó ante el Departamento del Atlántico una petición de restablecimiento del equilibrio económico con base en el artículo 23 de la Constitución Política, en la cual solicitó el reconocimiento y pago de las siguientes sumas: i) \$496.220.300 por concepto de ajuste de precios unitarios por ICCP (2011-2014); ii) \$1.346'922.380 a título de mayor administración y permanencia de obra; iii) \$435.000.000 por *“stand by”* de maquinaria; iv) \$630.357.046 relacionados con costos financieros e intereses de mora y, v) \$103.000.000 por concepto de costos y gastos de administración durante los periodos de suspensión.

8) El 27 de noviembre de 2018 las partes suscribieron el acta de balance final de obra; luego, el 18 de marzo de 2019 se firmó el acta de liquidación bilateral del contrato de obra pública, documento en el cual el consorcio demandante dejó constancia expresa de reservarse el derecho a reclamar judicialmente todos los conceptos pendientes de reconocimiento, así como también el saldo no pagado correspondiente a la suma de \$232'522.746.

Como fundamentos jurídicos de la demanda la parte actora invocó el artículo 27 de la Ley 80 de 1993; adujo que la norma consagra el derecho del contratista a que se mantenga el equilibrio financiero y económico del contrato, más aún cuando este se rompe por causas que no le sean imputables.

3. El trámite de primera instancia

1) La demanda se admitió por auto del 19 de marzo de 2021 (índice 2 SAMAI)⁷ y se ordenó su notificación a la entidad demandada y al Ministerio Público.

⁷ Archivo: “6ED_003AutoAdmisorioDema(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”.

2) El Departamento del Atlántico se opuso a las súplicas de la demanda (índice 2 SAMAI)⁸ para lo cual propuso las excepciones de i) *“caducidad del medio de control de controversias contractuales frente al desequilibrio alegado entre los años 2011 a 2014”*; ii) *“inepta demanda”*; iii) *“inexistencia del desequilibrio económico”*; iv) *“inexistencia de la responsabilidad invocada al departamento por carencia de fundamentos teóricos, fácticos y legales – el departamento no vulneró el principio de planeación”*; v) *“el consorcio actuó en todo momento en principio de su autonomía de la voluntad”*; vi) *“inexistencia de nulidad relativa”*; vii) *“improcedencia de los conceptos reclamados que supuestamente originaron el desequilibrio”*; viii) *“el consorcio no demostró los perjuicios causados”* y, ix) *“compensación”*; adujo que el contrato de obra pública fue objeto de liquidación bilateral suscrita por las partes; además, que no existieron incumplimientos atribuibles a la administración pública y, finalmente, que las reclamaciones relacionadas con el supuesto desequilibrio económico del contrato fueron decididas a través de un acto administrativo cuya legalidad no fue cuestionada, esto es, la Resolución no. 481 del 31 de diciembre de 2015, que resolvió la petición elevada por el consorcio demandante el 29 de septiembre de 2014; igualmente, indicó que si se tiene en cuenta el referido acto administrativo es claro que la demanda se presentó de manera extemporánea, esto es, cuando ya había operado la caducidad del medio de control judicial, pues, a partir de la Resolución no. 481 de 2015 se debía computar el término de dos años para acudir a la jurisdicción.

4. La sentencia de primera instancia

El 18 de septiembre de 2025, el Tribunal Administrativo del Atlántico profirió en primera instancia (índice 2 SAMAI)⁹, a través de la cual negó las súplicas de la demanda con fundamento en el siguiente razonamiento:

1) Tratándose de adiciones contractuales, cuya validez parcial se controvierte en el proceso, el término de caducidad se cuenta individualmente a partir de la fecha de perfeccionamiento de cada una de las respectivas adiciones; en este caso concreto la última y más reciente cláusula contractual cuestionada corresponde al contrato adicional no. 12 suscrito el 29 de agosto de 2016; en consecuencia, el término de dos (2) años para pedir la nulidad parcial venció el 30 de agosto de 2018; en ese

⁸ Archivo: “12ED_009Contestaciondeman(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”.

⁹ Archivo: “36ED_32SentencialncContyD(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”.

orden, salta a la vista que cuando se presentó la solicitud de conciliación prejudicial, el 18 de diciembre de 2020, ya había transcurrido en exceso el término previsto en la ley para ejercitar la acción procesal respecto de dichas estipulaciones.

2) En ese orden de ideas, la controversia quedó circunscrita al estudio de las salvedades consignadas por la parte demandante en el acta de liquidación bilateral del contrato de obra pública celebrado entre las partes, por cuanto en este documento contractual se dejó constancia del cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho negocio jurídico, *“declarándose a paz y salvo por todo concepto relacionado con la ejecución del mismo”*, salvo las constancias expresas en las cuales el contratista manifestó que, en virtud de las peticiones presentadas los días 29 de septiembre de 2014, 6 de marzo y 31 de julio de 2018, se reservaba el derecho de accionar para obtener el reconocimiento de los conceptos allí referidos, con sus respectivos ajustes, así como también de los frutos civiles derivados del no pago oportuno y de los ajustes a las actas parciales de obra nos. 10, 11 y 12.

3) Revisada el acta de liquidación bilateral del contrato no. 011*12010*000054 se constató que, efectivamente, las partes establecieron un saldo pendiente en favor del contratista por la suma de \$232'522.746; empero, al proceso se allegó el comprobante de egreso no. 17102 del 18 de octubre de 2019 en el cual se reflejó un pago efectuado al consorcio demandante por la suma de \$216'246.154; además, con el citado documento se allegaron la orden de pago no. 2019110022, el pre-egreso y la nota contable no. 292, lo mismo que un archivo de pagos a terceros y su estado, todos los cuales refieren y dan cuenta del cumplimiento de la obligación mencionada; de otra parte, frente a los intereses, que también se reclaman, es particularmente relevante advertir que si bien el pago se efectuó siete (7) meses después de la suscripción del acta de liquidación bilateral, lo cierto es que, no obra en el expediente la fecha en que el contratista allegó los documentos necesarios que fueron referidos en el acta para solicitar el correspondiente pago, circunstancia que impide establecer con certeza la fecha de configuración de la mora alegada.

4) De otra parte, en relación con los ajustes de los valores de las actas parciales de obra nos. 10, 11 y 12, la pretensión de desequilibrio económico no prospera por dos razones: (i) la demanda no desarrolló lo relativo a los ajustes sobre pagos realizados por el contratante y las actas de obra allegadas al proceso son ilegibles, circunstancia que impide verificar los valores y los ítems pagados y, (ii) el contratista

no acreditó de manera concreta -más allá de la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral- que el desequilibrio alegado hubiera ocurrido efectivamente durante la ejecución del contrato y que hubiera generado un perjuicio económico real.

5) Seguidamente, en cuanto tiene que ver con las reclamaciones por mayor duración de la obra contratada, variación de IPC, “*stand by*” de maquinaria y por pagos de personal durante los periodos de suspensión es particularmente relevante advertir, en primer término, que las circunstancias invocadas -obras de Transmetro, lluvias, trámites administrativos, coordinaciones interinstitucionales y afectaciones a terceros- eran riesgos previsibles e inherentes a la ejecución contractual que, conforme a la tipificación de riesgos de los documentos precontractuales correspondía asumir al contratista sin que revistieran las condiciones de imprevisibilidad, alteración extraordinaria y pérdida real, grave y anormal necesarios para declarar la ruptura de la ecuación económica del negocio jurídico; en segundo lugar, la parte actora no aportó soporte probatorio que demostrara de manera fehaciente el pago de los rubros reclamados -vigilancia, dirección de obra, residente, personal administrativo, entre otros-, pues, las actas parciales de obra allegadas en copia simple son ilegibles, lo cual impide verificar los valores, los ítems y el nexo causal con los hechos generadores del pretendido desequilibrio; finalmente, los desequilibrios que eventualmente hubieran existido ya fueron atendidos en sede administrativa mediante las Resoluciones nos. 000481 de 2015 y 00024 de 2019 proferidas por el Departamento del Atlántico, actos administrativos ejecutoriados cuya validez no fue cuestionada en la demanda; adicionalmente, la variación del IPC no quedó comprendida en las salvedades del acta de liquidación bilateral, lo cual impide efectuar un pronunciamiento sobre esa reclamación.

6) Por último, no operó el silencio administrativo positivo invocado por el consorcio demandante con base en el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 porque, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, aquel no tiene lugar cuando la petición versa sobre el restablecimiento del equilibrio económico del contrato o el reconocimiento de sumas de dinero, pues, los derechos subjetivos surgen del cumplimiento de los supuestos fácticos previstos en las normas que los consagran y no de la omisión de la administración en resolver las solicitudes que le son formuladas; en consecuencia, como la petición radicada el 4 de diciembre de 2014 -cuya protocolización se efectuó mediante escritura pública no. 2402 de la Notaría

Tercera del Círculo de Barranquilla- tenía por objeto precisamente ese tipo de reclamaciones, el silencio de la entidad no podía entenderse como un acto ficto favorable al contratista.

5. El recurso de apelación

Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte actora interpuso recurso de apelación (índice 2 SAMAI)¹⁰, el cual fue concedido en auto del 27 de octubre de 2025 (índice 2 SAMAI)¹¹ y admitido por esta Corporación en proveído del 16 de enero del año en curso (índice 4 SAMAI).

El recurso de apelación se sustentó con la siguiente argumentación:

1) El tribunal de primera instancia erró al equiparar los contratos adicionales a negocios jurídicos autónomos e independientes, con base en lo cual declaró la caducidad de la pretensión de nulidad formulada en la demanda; los documentos otrosí son parte inescindible del contrato original, por lo cual el término de caducidad no corrió individualmente desde cada adición; por consiguiente, contrario a lo que se colige en la sentencia impugnada, las adiciones referidas sí forman parte y modificaban el plazo de ejecución del contrato original, de allí que se debió contabilizar el término de caducidad desde la suscripción del acta de liquidación bilateral suscrita el 18 de marzo de 2019.

2) Si bien el capital adeudado fue pagado por la entidad demandada, lo que se discute es la negativa a reconocer intereses de mora ya que, esa reclamación quedó demostrada con la experticia aportada con la demanda, la cual no fue objetada por la entidad demandada, por lo que la falta de prueba sobre la fecha de entrega de documentos de cobro no podía invocarse como fundamento válido para negar la referida mora, más aún si el tribunal no requirió a las partes allegar esa información.

3) A diferencia de lo afirmado en la sentencia impugnada, la demanda y sus anexos fueron presentados de manera íntegra y legible; es particularmente relevante precisar que la parte demandada no tachó ni objetó las pruebas aportadas; en gracia de discusión, de aceptarse la referida ilegibilidad era deber del fallador requerir o

¹⁰ Archivo: "38ED_34RecursoApelacion(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2".

¹¹ Archivo: "39ED_35ConcedeApelacion(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2".

instar a las partes para que aportaran los documentos con mejor resolución o exigir los originales a la parte demandada.

4) Las suspensiones y prórrogas del contrato son imputables al Departamento del Atlántico por deficiencias en los estudios y diseños previos, motivo por el cual se desconoció el numeral 1 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993; el perito de parte así lo declaró en la audiencia de explicación y de sustentación del 18 de marzo de 2025; por lo tanto, la ampliación en la ejecución genera por sí misma sobrecostos por mayor permanencia, variación del precio de los insumos, gastos administrativos y de personal y, “*stand by*” de maquinaria inutilizada, sin que sea necesario esfuerzo probatorio adicional para acreditar ese nexo causal.

II. CONSIDERACIONES

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

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

Presentada la demanda de manera oportuna¹², en atención a los reparos específicos contenidos en los recursos de apelación (artículos 320 y 328 CGP) el centro de la controversia planteada consiste en determinar si el consorcio demandante acreditó el incumplimiento y el desequilibrio económico del contrato alegado en la demanda o, por el contrario, si no existe prueba de los supuestos fácticos y jurídicos que darían lugar al reconocimiento de las sumas solicitadas, como lo concluyó el tribunal de primera instancia.

¹² El día 18 de marzo de 2019 las partes suscribieron el acta de liquidación bilateral del contrato no. 01*11*2010*000054 (índice 2 SAMAI, archivo: “13ED_010AnexosContestacio(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”); de otra parte, se acreditó que el consorcio actor radicó solicitud de conciliación prejudicial el día 18 de diciembre de 2020 y la constancia de no acuerdo se expidió el 8 de marzo de 2021 (índice 2 SAMAI, archivo: “4ED_001DemandaConsorcioC(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”); en consecuencia, la demanda del 13 de marzo de 2021 se presentó de manera oportuna, en los términos señalados en el subnumeral iii) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) que prevé: “*En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: (...) iii) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada de común acuerdo por las partes, desde el día siguiente al de la firma del acta;*” (se destaca); lo anterior sin perjuicio del pronunciamiento que corresponda efectuar respecto del primer cargo de apelación relacionado con la extemporaneidad parcial de la demanda, específicamente, en lo que tiene que ver con la pretensión de nulidad parcial de la cláusula cuarta de los contratos adicionales celebrados entre las partes.

La Sala confirmará la sentencia apelada, por cuanto en el expediente no obra prueba que permita, válida y fundadamente, establecer que los daños y desequilibrios económicos invocados en la demanda están demostrados y que deban ser imputados a la entidad demandada.

2. Análisis del caso concreto

2.1 El régimen jurídico del contrato de obra pública no. 01*11*2010*000054

1) En este caso concreto, el 18 de noviembre de 2010 las partes celebraron el contrato de obra pública no. 01*11*2010*000054 cuyo objeto consistió en “la construcción de la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado sanitario en las rutas no. 6 y no. 7 de Transmetro en el municipio de Soledad, Departamento del Atlántico” (índice 2 SAMAI)¹³; de igual manera, se estipuló un plazo de ocho (8) meses contados a partir de la firma del acta de ejecución y, finalmente, un valor de \$6.951'840.587,00 (índice 2 SAMAI)¹⁴; además, es preciso señalar que el contrato se adicionó en plazo y valor en doce (12) oportunidades.

2) De igual manera, es particularmente relevante advertir que la parte actora aduce en la demanda el incumplimiento de la entidad demandada y el rompimiento del equilibrio económico del contrato como el origen de su afectación económica; por consiguiente, resulta necesario precisar que se trata de dos figuras jurídicas diferentes tanto en su origen como frente a sus consecuencias, tal como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación¹⁵ en la medida en que el incumplimiento contractual proviene o se origina en el desconocimiento del débito prestacional y de las obligaciones legalmente pactadas en el contrato -falta de ejecución, ejecución tardía o ejecución defectuosa de las prestaciones-, lo cual genera responsabilidad patrimonial contractual de la parte incumplida (artículo 90 CP) y, en consecuencia, el deber de indemnizar los perjuicios que hubieren causado; *contrario sensu*, el restablecimiento del equilibrio económico de un contrato no surge a partir de una actuación culposa de alguna de las partes, sino de la afectación o alteración de la equivalencia (sinalagma) de las prestaciones por

¹³ Archivo: “3ED_AnexosDemandazip(.zip) NroActua 2(.zip) NroActua 2”.

¹⁴ Archivo: “3ED_AnexosDemandazip(.zip) NroActua 2(.zip) NroActua 2”.

¹⁵ Cf. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 3 de abril de 2020, expediente 48676, MP Alberto Montaña Plata.

diferentes circunstancias que impactan la ecuación o la fórmula económica del negocio jurídico.

2.2 La caducidad del medio de control judicial frente a las pretensiones de nulidad parcial de los contratos adicionales

1) El consorcio demandante pide que se declare la nulidad relativa de la cláusula cuarta incorporada a los contratos adicionales suscritos con el Departamento del Atlántico, 12 en total, por considerar que esas estipulaciones implican un vicio del consentimiento, pues, en ellas se hizo constar que el contratista renunciaba a cualquier reclamación derivada de la suscripción de cada otrosí, práctica que, según se afirma en la demanda, fue impuesta unilateralmente valiéndose la entidad territorial de su posición dominante lo que configuró una violación de la autonomía de la voluntad y del equilibrio contractual.

2) El tribunal de primera instancia declaró probada parcialmente la excepción de caducidad del medio de control judicial impetrado; consideró que el término de caducidad se debía contar individualmente a partir de la fecha de perfeccionamiento de cada una de las respectivas adiciones contractuales; como en este caso concreto la última y más reciente cláusula negocial cuestionada correspondía al contrato adicional no. 12 del 29 de agosto de 2016, el término de dos (2) años para pedir la nulidad parcial venció el 30 de agosto de 2018; en ese orden, afirmó que cuando se presentó la solicitud de conciliación prejudicial, el 18 de diciembre de 2020, ya había vencido el término previsto en la ley para ejercitar el medio de control respecto de dichas estipulaciones contractuales.

3) Inconforme con la decisión, el consorcio apelante sostiene que el *a quo* erró en equiparar los contratos adicionales a negocios jurídicos autónomos e independientes, en tanto que los documentos otrosí son parte inescindible del contrato original, por lo cual el término de caducidad no corrió individualmente desde cada adición, de allí que se debió contabilizar el término de caducidad desde la suscripción del acta de liquidación bilateral suscrita el 18 de marzo de 2019.

4) En relación con el plazo de caducidad aplicable a este tipo de supuestos fácticos, el literal j) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) prevé lo siguiente:

“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.

Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, el término para demandar será de dos (2) años que se empezarán a contar desde el día siguiente al de su perfeccionamiento. En todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:

(...)” (se resalta).

En este caso concreto, la parte actora pidió en la pretensión primera de la demanda la declaración de nulidad relativa y parcial de las cláusulas cuartas incorporadas en los contratos adicionales (1 a 12) celebrados entre las partes por la configuraron de un vicio del consentimiento; por consiguiente, acertó el *a quo* al aplicar la regla de caducidad establecida en el inciso segundo del literal j) referido, que determina sin ambages ni anfibologías que cuando se pretenda la nulidad relativa del contrato el término de caducidad empieza a contar a partir del día siguiente al de su perfeccionamiento; por manera que, en el asunto materia de análisis se debió demandar la validez relativa de las cláusulas atacadas dentro del plazo previsto por el legislador, esto es, dos (2) años contados a partir del perfeccionamiento de cada otrosí.

5) En esa perspectiva, no es posible acoger la tesis del consorcio recurrente porque ello implicaría equiparar y trocar la regla de caducidad para la nulidad relativa con la de nulidad absoluta ya que, la misma norma dispone que, en todo caso, podrá demandarse la nulidad absoluta del contrato mientras este se encuentre vigente.

6) En ese orden de ideas, el argumento según el cual los documentos otrosí suscritos no podían ser analizados de manera independiente, sino como parte inescindible del contrato inicialmente firmado no es admisible en lo que concierne a la pretensión de nulidad relativa, en tanto que respecto de esta última el término para demandar corrió de manera autónoma frente a cada contrato adicional suscrito entre las partes.

Expediente: 08001-23-33-000-2021-00149-01 (73.700)
Actor: Consorcio CND Soledad 2010
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

7) En suma, dado que la adición no. 12 se celebró y quedó perfeccionada el 29 de agosto de 2016 (índice 2 SAMAI)¹⁶, no cabe duda alguna acerca de que el plazo de caducidad de dos (2) años inició su contabilización a partir del 30 de agosto de 2016 y feneció el 30 de agosto de 2018, sin que en este tipo de eventos haya que aguardar o esperar a la liquidación del negocio jurídico, pues, se trata de una pretensión expresamente regulada por el legislador para la cual se estableció un término de caducidad específico y autónomo que corre de manera independiente.

2.3 La petición de pago de intereses de mora respecto del capital pagado con posterioridad al acta de liquidación bilateral

1) En efecto, en el acápite 6 denominado “*Relaciones de pagos*” del acta de liquidación bilateral del contrato no. 01*11*2010*000054 se especificó que a esa fecha quedaba un saldo por cancelar en favor del consorcio contratista por la suma de \$232’522.746; en el mismo documento se dejó constancia de lo siguiente:

“De la relación de obra ejecutada y pagos efectuados, por medio de la presente Acta de liquidación se autoriza el pago del saldo del contratista de obra CONSORCIO CND SOLEDAD 2010 por valor de DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS VEINTIDÓS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS M.L (\$232’522.746).

Se hace la observación que el contratista debe presentar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes el anexo modificadorio mediante el cual se actualizan los valores de los amparos de estabilidad y calidad de obra y pago de salarios y prestaciones sociales de la garantía única” (índice 2 SAMAI – mayúsculas sostenidas del original)¹⁷.

2) El tribunal de primera instancia negó el reconocimiento y pago de los intereses moratorios reclamados por la parte actora, para lo cual sostuvo que no obra en el expediente la fecha en que el contratista allegó los documentos necesarios que fueron referidos en el acta para solicitar el correspondiente pago, circunstancia que impide establecer con certeza la fecha de configuración de la mora alegada.

3) Revisado el expediente se tiene que, efectivamente, el Departamento del Atlántico aportó con el escrito de contestación de la demanda el comprobante de egreso no. 17102 del 18 de octubre de 2019 en el cual se ordenó el pago en favor del consorcio demandante por el valor neto de \$216’246.154 de conformidad con el acta de liquidación bilateral del contrato no. 01*11*2010*000054 de 2010; asimismo,

¹⁶ Archivo: “3ED_AnexosDemandazip(.zip) NroActua 2(.zip) NroActua 2”.

¹⁷ Archivo: “13ED_010AnexosContestacio(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”.

se allegó la orden de pago no. 2019110022 del 20 de septiembre de 2019 y la nota contable no. 292 del 17 de octubre de 2010 que registran contable y financieramente esa erogación; además, se anexaron la certificación del Banco de Occidente sobre la titularidad de la cuenta a la cual se hizo el pago a nombre del Consorcio CND Soledad 2010, los archivos electrónicos de pagos a terceros, el estado de la transferencia y la captura de información en pantalla del sistema electrónico de procesamiento de información acerca de la transacción, documentos que dan cuenta del cumplimiento de la obligación mencionada (índice 2 SAMAI)¹⁸.

4) El consorcio demandante, por su parte, sostiene que a pesar de que no se demostró la fecha en que se radicó la cuenta de cobro para efectos del cálculo de los intereses moratorios, lo cierto es que, el dictamen de parte sí permite establecer el monto de los intereses causados.

5) Contrario a lo sostenido por el apoderado judicial de la parte actora, la experticia aportada con la demanda versó, única y exclusivamente, sobre tres tópicos según se consignó expresamente en el medio de convicción elaborado por el ingeniero civil Mauricio Alcalá Bedoya:

“IV. DICTAMEN

El trabajo pericial de cálculo y cuantificación ha sido dividido en tres ‘ítems’, a saber:

- *Por mayor duración de la obra.*
- *Variación del IPC.*
- *Por personal en la suspensión”* (índice 2 SAMAI – mayúsculas fijas y negrillas del original)¹⁹.

6) En ese contexto, debe advertirse que de conformidad con el artículo 167 CPC, aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen ya que, la sola afirmación de la parte demandante no es suficiente para acreditarlo; en consecuencia, como no se probó la fecha ni el momento específico en que se habría configurado la mora en el pago de la entidad demandada la Sala confirmará la sentencia de primera instancia que negó el

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ Archivo: “3ED_AnexosDemandazip(.zip) NroActua 2(.zip) NroActua 2”.

reconocimiento y pago de los intereses moratorios reclamados por el consorcio demandante.

2.4 Ajustes de los valores de las actas parciales números 10, 11 y 12

1) La sentencia de primera instancia negó la pretensión relacionada con la falta de ajustes de los valores de las actas parciales de obra nos. 10, 11 y 12 con fundamento en que (i) la demanda no desarrolló con suficiencia lo relativo a los ajustes sobre pagos realizados por el contratante y las actas de obra allegadas al proceso son ilegibles, circunstancia que impide verificar los valores y los ítems pagados y, (ii) el contratista no acreditó de manera concreta -más allá de la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral- que el desequilibrio alegado hubiera ocurrido efectivamente durante la ejecución del contrato y que hubiera generado un perjuicio económico real.

2) La parte actora controvierte la decisión de primera instancia; aduce que la demanda y sus anexos fueron presentados de manera íntegra y legible, sumado al hecho de que la parte demandada no tachó ni objetó las pruebas aportadas; agregó que, en gracia de discusión, de aceptarse la referida ilegibilidad era deber del tribunal requerir o instar a las partes para que aportaran los documentos con mejor resolución o exigir los originales al Departamento del Atlántico.

3) La Sala confirmará la sentencia apelada toda vez que, de nuevo, la parte actora desatendió la carga procesal²⁰ establecida en el artículo 167 del CGP, aplicable por la vía de integración normativa de conformidad con el artículo 306 del CPACA.

4) En efecto, en el acápite 7 del acta de liquidación bilateral del contrato no. 01*11*2010*000054 de 2010 el consorcio contratista consignó las siguientes salvedades o constancias:

“En ejercicio del derecho y para los efectos previstos en el inciso final del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, EL CONTRATISTA deja constancia que presentó las peticiones contenidas en los radicados S. Agua no. 20150500538872 de 29/9/2014 y S. Agua no. 20180500339812 de

²⁰ “Las cargas procesales solo surgen para las partes, nunca para el juez, y su no ejercicio acarrea consecuencias procesales desfavorables que pueden repercutir también desfavorablemente sobre los derechos sustanciales que en el proceso se ventilan” DEVIS Echandía, Hernando “Teoría General del Proceso”, Ed. Universidad, Buenos Aires, 2004, pág. 46.

Expediente: 08001-23-33-000-2021-00149-01 (73.700)
 Actor: Consorcio CND Soledad 2010
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

31/7/2018 y se reserva el derecho de accionar para obtener los conceptos allí consignados con los respectivos ajustes.

Que se le reconozcan y paguen los frutos civiles (intereses) causados y que se causen por el no pago oportuno, así como los procedentes ajustes de los valores de las Actas Parciales de Obra no. 10, 11 y 12.

Se deja constancia que el CONSORCIO CND SOLEDAD 2010 mediante escrito radicado bajo el no. 281850011742 del 6 de marzo de 2018, solicitó el reconocimiento de reajustes de obras de las Actas Parciales no. 10 a la 12, solicitud que fue ajustada mediante oficio no. 20180500509032 del 29 de octubre de 2018” (índice 2 SAMAI – mayúsculas del original)²¹.

Es particularmente relevante advertir que, en la demanda, en la pretensión III.3, se pidió el reconocimiento y pago de los frutos civiles (intereses) causados y que se causen por el no pago oportuno, así como también los procedentes ajustes de los valores de las actas parciales de obra no. 10, 11 y 12; sin embargo, en los hechos de la demanda no se especificó ni desarrolló, de ninguna manera, el fundamento de esa súplica, como tampoco se indicó la razón o la justificación de esta; aunado a lo anterior, la parte actora no aportó copia de la solicitud contenida en el oficio no. 20180500509032 del 29 de octubre de 2018, lo que hubiera permitido establecer el contenido y alcance de la solicitud.

5) Ahora bien, con los documentos aportados con la contestación de la demanda se allegó la comunicación no. 20180500117242 del 7 de marzo de 2018 por medio de la cual el consorcio contratista exigió al Departamento del Atlántico el restablecimiento económico del contrato y, por lo tanto, el ajuste de los precios de las obras ejecutadas y presentadas en las actas parciales de obra no. 10, 11 y 12 por valor de \$204'171.258 (índice 2 SAMAI)²²; no obstante, no se aportó la comunicación del 29 de octubre de 2018 con número de radicación 20180500509032 a la cual hace referencia el acta de liquidación bilateral del negocio jurídico ni tampoco se allegaron los soportes en los que se sustentaron esas peticiones.

²¹ Archivo: “13ED_010AnexosContestacio(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”.

²² Archivo: “13ED_010AnexosContestacio(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”. La petición simplemente se elevó en los siguientes términos: “Cordial saludo. En aras de obtener el equilibrio económico en la ejecución del contrato de la referencia, presento respetuosamente a ustedes solicitud de ajuste de precios a las obras ejecutadas y presentadas en las actas de obra no. 10, 11 y 12 en fechas 31 de marzo de 2016, 31 de marzo de 2017 y 19 de septiembre de 2017, respectivamente”.

Expediente: 08001-23-33-000-2021-00149-01 (73.700)
Actor: Consorcio CND Soledad 2010
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

6) De otra parte, el Departamento del Atlántico aportó con la contestación de la demanda copia de la Resolución no. 0025 del 20 de diciembre de 2019 mediante la cual resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. *Acéptese parcialmente la solicitud de restablecimiento del equilibrio presentada por el CONSORCIO CND SOLEDAD 2010, y como consecuencia de ello se ordena conforme a la revisión realizada por la interventoría externa y ajustada por la Secretaría de Agua Potable y Saneamiento Básico, el pago correspondiente de las actas parciales de obra nos. 10, 11 y 12 suscritas en desarrollo del contrato de obra no. 01*11*2010*000054 en cuantía de VEINTICINCO MILLONES NOVECIENTOS CINCO MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS (\$25´905.206) ML”* (Índice 2 SAMAI – mayúsculas y negrillas del original).

En consecuencia, si el consorcio demandante consideraba que el reconocimiento contenido en el mencionado acto administrativo era insuficiente debió recurrir esa decisión administrativa y, adicionalmente, señalar en la demanda las razones por las cuales el desequilibrio alegado era persistente o latente, esto es, por qué razón no había sido totalmente compensado a través de la Resolución no. 0025 de 2019.

7) Adicionalmente, el dictamen de parte allegado con la demanda no se refirió ni calculó el supuesto desequilibrio económico derivado de la falta de reajuste de las actas parciales de obra nos. 10 a 12; en esa perspectiva, le asiste razón al tribunal de primera instancia al considerar que el contratista no demostró -más allá de la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral- que el desequilibrio alegado hubiera ocurrido efectivamente durante la ejecución del contrato y que hubiera generado un perjuicio económico real, debido a que se limitó a exigir el ajuste de los valores consignados en las mencionadas actas de obra, pero no explicó el porqué de esa petición ni las causas que soportaban la misma (v gr demora en el pago, alteración o incremento de los precios, mayor duración de la obra, etc), sumado al hecho de que en la cláusula tercera del contrato de obra pública no. 01*11*2010*000054 se convino lo siguiente: **“VALOR DEL CONTRATO.** *Para todos los efectos fiscales y legales el valor del presente contrato es la suma de seis mil novecientos cincuenta y un millones ochocientos cuarenta mil quinientos ochenta y siete pesos m/l (\$6.951´840.587,00) correspondiente a los valores y cantidades relacionadas en la propuesta presentada y la cual hace parte integral del presente contrato (incluye costos directos e indirectos). Por lo tanto, el Departamento no*

*reconocerá sumas diferentes a las aquí expresadas” (índice 2 SAMAI – negrillas y mayúsculas del original)*²³.

8) En ese contexto fáctico y probatorio, la parte actora no probó que el Departamento del Atlántico hubiera incurrido en mora en los términos establecidos en el artículo 1608 del Código Civil²⁴ por el pago tardío de las actas parciales de obra nos. 10, 11 y 12; asimismo, no demostró las circunstancias imprevistas y extraordinarias que hubieren afectado el alea normal de la ecuación contractual y, concretamente, frente a los ítems y valores unitarios de las referidas actas parciales de ejecución, sumado al hecho de que frente a esta pretensión solo reposa de manera legible en el expediente la comunicación no. 20180500117242 del 7 de marzo de 2018 (índice 2 SAMAI)²⁵.

9) En síntesis, la pretensión III.3 tiene como propósito reclamar los intereses moratorios por el supuesto pago tardío de las actas de obra parciales nos. 10, 11 y 12, lo mismo que el ajuste de precios sobre las mismas; sin embargo, se insiste, en la demanda no se explicaron las razones por las cuales los pagos se habrían efectuado de manera extemporánea ni tampoco los motivos que sustentan el requerimiento de reajuste; igualmente, los documentos aportados no permiten, en modo alguno, establecer las causas de esa petición ni menos aún las circunstancias en las cuales estaría soportada, todo lo cual lleva a concluir que acertó el tribunal de primera instancia al negar esa pretensión de la demanda.

2.5 Mayor duración de la obra contratada, variación de IPC, “stand by” de maquinaria y pagos de personal durante los periodos de suspensión

1) El tribunal de primer grado, frente a estas reclamaciones estructuradas en la obligación de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, sostuvo que las circunstancias invocadas -obras de Transmetro, lluvias, trámites administrativos, coordinaciones interinstitucionales y afectaciones a terceros- eran riesgos previsibles e inherentes a la ejecución contractual que, conforme a la tipificación de

²³ Archivo: “3ED_AneXosDemandazip(.zip) NroActua 2(.zip) NroActua 2”.

²⁴ “ARTÍCULO 1608. El deudor está en mora: // 1º.) Cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado; salvo que la ley, en casos especiales, exija que se requiera al deudor para constituirlo en mora.
 (...)”.

²⁵ Archivo: “13ED_010AneXosContestacio(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2”.

riesgos de los documentos precontractuales, correspondía asumir al contratista sin que revistieran las condiciones de imprevisibilidad, alteración extraordinaria y pérdida real, grave y anormal necesarios para declarar la ruptura de la ecuación económica del negocio jurídico; además, agregó que la parte actora no aportó soporte probatorio que demostrara de manera fehaciente el pago de los rubros reclamados -vigilancia, dirección de obra, residente, personal administrativo, entre otros-, pues, las actas parciales de obra allegadas en copia simple son ilegibles, lo cual impide verificar los valores, los ítems y el nexo causal con los hechos generadores del pretendido desequilibrio; igualmente, precisó que los posibles desequilibrios que hubieran existido ya fueron atendidos en sede administrativa mediante las Resoluciones nos. 000481 de 2015 y 00024 de 2019 proferidas por el Departamento del Atlántico, actos administrativos ejecutoriados cuya validez no fue cuestionada en la demanda y, por último, especificó que la variación del IPC no quedó comprendida en las salvedades del acta de liquidación bilateral, lo cual impide efectuar un pronunciamiento sobre esa reclamación.

2) A su turno, la parte actora en el recurso de apelación adujo que las suspensiones y prórrogas del contrato son imputables al Departamento del Atlántico por deficiencias en los estudios y diseños previos, motivo por el cual se desconoció el numeral 1 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993²⁶; de otra parte, en relación con la acreditación de los daños reclamados, manifestó que se demostraron con la experticia allegada con la demanda y con la sustentación y complementación del 18 de marzo de 2025, medio de convicción a partir del cual quedó establecido que la sola extensión temporal en la ejecución del contrato genera sobrecostos de mayor permanencia, variación del precio de los insumos, gastos administrativos, costos de personal y, “*stand by*” de maquinaria, sin que sea necesario esfuerzo probatorio adicional para acreditar ese nexo causal.

²⁶ “**ARTÍCULO 30.-** De la Estructura de los Procedimientos de Selección. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas: // 1o. El jefe o representante de la entidad estatal ordenará su apertura por medio de acto administrativo motivado. // De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 25 de esta Ley, la resolución de apertura debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. Cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad. (...)”.

Expediente: 08001-23-33-000-2021-00149-01 (73.700)
 Actor: Consorcio CND Soledad 2010
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

3) La Sala se aparta del criterio expuesto por la parte actora en el sentido de afirmar que la sola ampliación del plazo genera un escenario de desequilibrio contractual; en este punto es relevante precisar que en los contratos adicionales 1 a 12 no solo se adicionó el plazo de ejecución del negocio jurídico, sino también el valor del negocio jurídico (índice 2 SAMAI)²⁷; por otra parte, mediante la Resolución no. 000481 de 2015 el Departamento del Atlántico aceptó parcialmente la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, circunstancia por la cual ordenó el pago correspondiente al ajuste de precios a partir del 31 de agosto de 2012, por valor de \$171'033.058; asimismo, a través de la Resolución no. 00024 del 20 de diciembre de 2019 el Departamento del Atlántico aprobó en favor del consorcio demandante el pago de los intereses moratorios por valor de \$36'930.325 derivados del pago extemporáneo de las actas parciales de obra del contrato no. 01112010*000054 (índice 2 SAMAI)²⁸.

Los mencionados actos son de naturaleza contractual²⁹ y atendieron directamente las reclamaciones ventiladas en esta actuación jurisdiccional, pues, la Resolución no. 481 de 2015 fue proferida, precisamente, para solventar los requerimientos elevados por el consorcio contratista en comunicación del 29 de septiembre de 2014 (número de radicación 20140500538872) (índice 2 SAMAI)³⁰; en consecuencia, le correspondía a la parte actora demostrar que los valores reconocidos y pagados por el Departamento del Atlántico fueron insuficientes para restablecer el equilibrio económico del contrato alegado.

4) En ese orden de ideas, al margen de la validez de la cláusula de renuncia a futuras reclamaciones contenida en cada otrosí celebrado, las salvedades incorporadas a mano alzada en cada contrato adicional por parte del contratista y las consignadas en el acta de liquidación bilateral del contrato, no cabe duda de que

²⁷ Archivo: "3ED_AnexosDemandazip(.zip) NroActua 2(.zip) NroActua 2".

²⁸ Archivo: "13ED_010AnexosContestacio(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2".

²⁹ Sobre el particular, la Sala en un pronunciamiento anterior sostuvo lo siguiente: "*por regla general, las manifestaciones de voluntad que las entidades estatales emiten durante la ejecución de un contrato corresponden a actos contractuales y no a actos administrativos con presunción de legalidad y fuerza ejecutoria*" Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 10 de octubre de 2024, exp. 70.036, MP Alberto Montaña Plata; sin perjuicio de lo anterior, el magistrado ponente reitera los argumentos expuestos en la aclaración de voto presentada frente al fallo antes referido, por cuanto en esa oportunidad a pesar de haberse afirmado sin ambages que esos actos no revestían la naturaleza de administrativos la Sala declaró probada la excepción de inepta demanda por el hecho de no haberse agotado, específicamente, el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial frente a esas decisiones adoptadas por la administración contratante.

³⁰ Archivo: "13ED_010AnexosContestacio(.pdf) NroActua 2(.pdf) NroActua 2".

la parte actora tenía que demostrar³¹ que las sumas reconocidas por el Departamento del Atlántico eran insuficientes para restablecer el equilibrio económico del contrato, a pesar de las adiciones en plazo y valor del negocio jurídico, pues, la sola mayor duración de la obra no permite inferir los sobrecostos alegados; de igual manera, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado que las salvedades deben ser claras y específicas sin que puedan ser expresadas de manera genérica o abstracta y, menos aún si previamente existieron actos contractuales que resolvieron peticiones precisamente sobre las mismas³².

3. Conclusión

La Sala confirmará la sentencia apelada que negó las súplicas de la demanda, por cuanto no se demostró el incumplimiento ni la ruptura del equilibrio (sinalagma) económico del contrato celebrado entre las partes; *contrario sensu*, quedó establecido que la entidad demandada atendió las peticiones de restablecimiento de la ecuación contractual a través de actos administrativos cuya legalidad no fue cuestionada en la demanda y, además, las salvedades incorporadas en el acta de liquidación bilateral del negocio jurídico no se probaron ni demostraron.

4. Condena en costas

En los términos de los artículos 188 del CPACA y 365 (numeral 1) del CGP, como se desestima el recurso de apelación de la parte demandante esta asumirá las costas procesales de la segunda instancia en favor de la demandada, las cuales

³¹ “(...) dentro de los requisitos necesarios para su reconocimiento y el consecuente restablecimiento de la ecuación contractual, existen unos elementos comunes que deben acreditarse en forma concurrente tales como la imprevisibilidad, la alteración extraordinaria y fundamentalmente la demostración o prueba de una pérdida real, grave y anormal en la economía del contrato, pues no es viable inferir a priori que acontecido el hecho del príncipe o el hecho de imprevisión haya necesariamente rompimiento del equilibrio contractual y surja el deber de reparar”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de junio de 2012, exp. 21.990, MP Ruth Stella Correa Palacio.

³² Cf. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de enero de 2022, exp. 50.906, MP Martín Bermúdez Muñoz. En similar sentido, sentencia del 7 de febrero de 2025, exp. 71.035, MP Fredy Ibarra Martínez; en esta última oportunidad, la Sala discurrió de la siguiente manera: “En ese contexto, la sentencia de unificación en la cual se sustenta el recurso de alzada no tiene el alcance de relevar a las partes de consignar salvedades expresas y precisas que permitan identificar en forma inequívoca aquellos puntos que no hacen parte del cruce de cuentas que voluntariamente han adoptado; en efecto, la liquidación bilateral suscrita por las partes es un acuerdo de voluntades con fuerza jurídica vinculante que tuvo como propósito definir el corte de cuentas o balance final de la ejecución del contrato, pues, en este etapa las partes finiquitaron el negocio jurídico y realizaron un balance económico, jurídico y técnico de las obligaciones y de su ejecución a lo largo de la vigencia del acuerdo de voluntades, con la intención de poner punto final al contrato y se declararon a paz y salvo”.

Expediente: 08001-23-33-000-2021-00149-01 (73.700)
Actor: Consorcio CND Soledad 2010
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

deberán ser liquidadas en forma concentrada por el tribunal de primera instancia en los precisos términos de los artículos 365 y 366 del CGP, incluidas las agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, EN SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Confírmase la sentencia del 18 de septiembre de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

2º) Condénase en costas de la segunda instancia al Consorcio CND Soledad 2010 en favor del Departamento del Atlántico, **tásense** de manera concentrada por el tribunal de primera instancia.

3º) Ejecutoriada la presente sentencia, por la secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen para lo su cargo, previas las correspondientes constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Aclara voto

(Firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
Presidente de la Sala

(Firmado electrónicamente)
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

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