



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Invias – INVÍAS
Demandados: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: CESIÓN DE PARTICIPACIÓN DE UN INTEGRANTE DE UNIÓN TEMPORAL- Requiere autorización previa y expresa de la entidad contratante. No es posible reconocer que operó el silencio administrativo positivo respecto de la solicitud porque no se trata de un derecho preexistente / INCUMPLIMIENTO CONTRATO DE OBRA - el daño indemnizable no se determina por el monto ya pagado, sino por el menoscabo patrimonial sufrido por la entidad contratante al recibir un activo vial que no cumple con las condiciones pactadas. Este perjuicio, que se deriva directamente del incumplimiento, obliga a la entidad a asumir —con recursos propios— el costo de corregir la obra para que cumpla con las especificaciones contractuales pactadas. / FALSIFICACIÓN DE ANEXOS DE PÓLIZA Y REPRESENTACIÓN APARENTE - Chubb no dio motivo a que se creyera, conforme a sus costumbres comerciales o por su culpa, que el señor Javier Augusto Duque ostentaba su representación legal y podía concluir negocios jurídicos a su nombre. Lo que ocurrió fue algo diferente. El señor Jorge Humberto Faciolince, autor del delito penal, creó falsamente los endosos cinco y siguientes y los atribuyó a Javier Augusto Duque, quien sí contaba con facultades de representación de la aseguradora, sin que él hubiera intervenido en su expedición ni en su firma.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia, que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

La controversia versa sobre el cumplimiento de varias obligaciones derivadas de un contrato de obra pública ejecutado en el departamento de Boyacá, a saber: las condiciones de entrega de las losas de pavimento; el desarrollo de la gestión predial; la entrega de los planos de la obra construida; y, la provisión de los recursos necesarios para la evaluación y el diagnóstico del pavimento.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la providencia dictada el 11 de diciembre de 2024, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá resolvió: (i) declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de CONSTRUCTEC S.A.S.; (ii) declarar el incumplimiento del contrato 780 de 2009 por parte de la Unión Temporal Transversal de Boyacá, en relación con la “reparación y/o demolición y reemplazo de las losas afectadas” y con la “logística, equipos, operadores de equipos, materiales y demás recursos necesarios para la evaluación y diagnóstico superficial y estructural del pavimento”; (iii) liquidar el contrato y fijar un saldo a favor de INVÍAS por \$198'272.508; (iv) condenar a la “UTTB integrada por Sociedad Álvarez y Collins S.A. en liquidación, Vergel y Castellanos Ingenieros Asociados S.A.S. y Promotora Montecarlo Vías S.A.” al pago de dicha suma, debidamente actualizada; (v) negar las demás pretensiones de la demanda; (vi) ordenar el cumplimiento de la sentencia conforme a los artículos 192 y 195 del CPACA; y (vii) abstenerse de imponer condena en costas¹.

¹ Índice SAMAI 00165, T.A.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Vías – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

2. La sentencia resolvió las pretensiones de la demanda presentada por el Instituto Nacional de Vías (en adelante, “INVÍAS”)² contra la Unión Temporal Transversal de Boyacá (en adelante, “UTT”) y tres de sus integrantes: Álvarez y Collins S.A. en liquidación, Construcciones Tecnificadas CONSTRUCTEC S.A.S. y Vergel y Castellanos Asociados S.A.S³, así como contra Chubb de Colombia Compañía de Seguros S.A. (en adelante, “Chubb”). Sus pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos se sintetizan a continuación.

Demanda⁴

3. INVÍAS solicitó que se declare que “los demandados” incumplieron el contrato 780 de 2009 (pretensión 1^a). Igualmente, pidió que se declare que, como consecuencia de ese incumplimiento, Chubb debe responder por los perjuicios en virtud de la garantía expedida (pretensión 2^a). En consecuencia, reclamó que se condene a “los demandados”, incluida Chubb, al pago de \$5.993’798.931 por concepto de indemnización de perjuicios derivados de: (i) “no realizar la reparación y/o demolición y reemplazo de las losas afectadas” (\$5.723’804.874,02); (ii) “no proporcionar la logística, equipos, operadores de equipos, materiales y demás recursos necesarios para realizar la evaluación y diagnóstico superficial y estructural del pavimento” (\$152’994.056); (iii) la falta de entrega de los planos de la obra construida (\$50’000.000); y (iv) la ejecución incompleta de la gestión predial (\$67’000.000).

4. Solicitó, además, se condene a los demandados al pago de intereses de mora sobre las sumas anteriores, a la tasa del 12% efectivo anual, liquidados desde la fecha en que debieron pagarse durante la ejecución del contrato (pretensión 4^a). Igualmente, pidió la liquidación del negocio jurídico (pretensión 5^a), la condena en costas a cargo de los demandados (pretensión 6^a) y, se ordene el cumplimiento de la sentencia conforme a lo previsto en el CPACA (pretensión 7^a).

5. Como sustento fáctico de sus pretensiones, indicó que el 3 de julio de 2009 celebró con la UTTB el contrato n.º 780 de 2009. La cláusula primera definió un objeto que comprendía todas las actividades necesarias para el desarrollo del proyecto Transversal de Boyacá, incluidas las fases de estudios y diseños; la gestión social, predial y ambiental y el mejoramiento de la vía. La cláusula segunda estableció que el valor del contrato correspondía al resultado de multiplicar las cantidades de obra ejecutadas por los precios unitarios previstos en la propuesta del contratista y en la lista de cantidades. El precio se estimó en \$120.865’437.576, incluido IVA. El cumplimiento del contrato fue amparado por Chubb mediante la Póliza Única n.º 43069273, y la interventoría estuvo a cargo del Consorcio Hidrointegral 2009.

² La demanda se presentó el 30 de abril de 2018 (Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folio 155).

³ En los hechos 25 y 26 de la demanda, INVÍAS indicó: “La firma CONSTRUCTORA MONTECARLOS VIAS SAS, tal como se corrobora en certificado de Existencia y Representación Legal, fue cancelada su matrícula el día 02 de junio de 2016 en abierta contraposición a la manifestación de no hacerlo mientras dure la ejecución del contrato de obra que nos ocupa, y hasta antes de la liquidación del mismo, al estar sometido este a los dispuesto en la ley 1150 de 2007. // 26. Tal situación igualmente configura un incumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato por parte de sus miembros, sin dejar pasar que frente a ellos opera la solidaridad en caso de indemnizaciones o sanciones derivadas del mismo”. Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folio 8. En consecuencia, el auto que admitió la demanda se notificó a la UTTB, Álvarez y Collins S.A. en liquidación, Construcciones Tecnificadas CONSTRUCTEC S.A.S. y Vergel y Castellanos Ingenieros Asociados S.A.S. Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folio 158 y ss.

⁴ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folios 5 y ss.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Vías – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

6. El 7 de septiembre de 2009 se expidió la orden de inicio del contrato, por lo cual el plazo inicial de cuarenta y ocho meses se extendía hasta el 7 de septiembre de 2013. Con posterioridad, el contrato fue objeto de varios acuerdos aclaratorios y modificatorios en valor y plazo, mediante los cuales se amplió su término de ejecución hasta el 30 de octubre de 2015⁵.

7. INVÍAS sostuvo que la UTTB incurrió en un incumplimiento definitivo del contrato por cuatro razones: (i) no realizó la reparación y/o demolición y reemplazo de las losas afectadas al momento de su entrega definitiva; (ii) no proporcionó la logística, los equipos, los operadores, los materiales y los demás recursos necesarios para realizar la evaluación y el diagnóstico superficial y estructural del pavimento al finalizar las obras; (iii) no entregó los planos de la obra construida; e, (iv) incumplió las obligaciones en materia de gestión predial, al no realizar la totalidad del estudio de títulos, no efectuar todas las ofertas formales de compra, no gestionar el pago de la totalidad de las fichas prediales y no adelantar los procesos de expropiación judicial.

8. En relación con el primer incumplimiento, la interventoría registró desde 2010 defectos constructivos y dirigió a la UTTB los requerimientos correspondientes para su corrección. Durante los años 2011, 2012 y 2013 se reiteró la misma exigencia, bajo la consideración de que los daños que presentaban las losas provenían de falencias en el proceso constructivo. Solo hasta agosto de 2013 se reportó la reparación de algunas losas por Constructora Montecarlo Vías S.A.; sin embargo, dicha sociedad suspendió las labores que había iniciado. Álvarez y Collins S.A. y Vergel y Castellanos S.A.S. no atendieron los requerimientos formulados por la interventoría.

9. El 1 de diciembre de 2014, la UTTB presentó a la interventoría la programación destinada a la reparación de 170 losas. La interventoría se opuso, al considerar que lo procedente era la demolición de las losas y no su reparación, dada la severidad y la extensión de las fisuras. A partir de esa discrepancia, la UTTB abandonó las labores de arreglo que venía ejecutando por lo que la interventoría indicó que aplicaría el descuento del valor de las losas fracturadas en las actas de obra pendientes.

10. El 3 de mayo de 2016, la interventoría remitió el acta de entrega y recibo definitivo de la obra, la cual no fue suscrita por la UTTB. Según este documento, las fallas en las losas se cuantificaron con base en un volumen típico de 3,066 metros cúbicos de concreto por losa y en un precio unitario de \$456.655 por metro cúbico, lo que arrojó un total de \$3.019'343.860. INVÍAS indicó que esta suma, actualizada a la fecha de radicación de la demanda, ascendía a \$5.127'515.332. También señaló que debían considerarse los costos de demolición de las losas, que sumaban \$571'691.440, y los costos de disposición de material, que ascendían a \$24'598.101.

⁵ INVÍAS explicó que, tras la suscripción del contrato n.º 780 de 2009, este fue objeto de múltiples ajustes: el 29 de julio de 2009 se firmó la aclaración n.º 1; el 14 de diciembre de 2009 se suscribieron la modificación n.º 1 y la aclaración n.º 2; el 30 de noviembre de 2011 se firmó la modificación n.º 2; el 28 de diciembre de 2011 se suscribió la modificación n.º 3; el 30 de noviembre de 2012 se formalizó el adicional n.º 1; el 6 de septiembre de 2013 se suscribió el adicional n.º 2; el 19 de diciembre de 2013 se firmó el adicional n.º 3; el 30 de diciembre de 2013 se suscribieron el adicional n.º 4 y la modificación n.º 4; el 28 de marzo de 2014 se firmó el adicional n.º 5; el 13 de noviembre de 2014 se suscribió la modificación n.º 5; el 24 de diciembre de 2014 se firmó el adicional n.º 6; el 31 de diciembre de 2014 se firmó el adicional n.º 7; el 27 de febrero de 2015 se formalizó el adicional n.º 8; el 26 de junio de 2015 se suscribió el adicional n.º 9; y el 28 de agosto de 2015 se firmó el adicional n.º 10.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

11. En relación con el segundo incumplimiento —la falta de provisión de la logística y de los demás recursos necesarios para la evaluación y el diagnóstico superficial y estructural del pavimento—, indicó que durante los meses de mayo y junio de 2015 la interventoría requirió al contratista suministrar dichos recursos, conforme a lo previsto en el Apéndice B del contrato. En un primer momento, la UTTB manifestó que adelantaba el proceso de cotización con proveedores y que disponía del tiempo suficiente para ejecutar la actividad. No obstante, el 14 de octubre de 2015, próximo el vencimiento del plazo contractual, modificó su postura y sostuvo que dicha actividad debía ser remunerada y que su ejecución dependía de la existencia de recursos para su pago, razón por la cual no le era exigible.

12. En cuanto al tercer incumplimiento —la falta de entrega de los planos definitivos de la obra debidamente avalados por la interventoría—, INVÍAS sostuvo que la UTTB no cumplió con esa obligación para la fecha de terminación del contrato. La interventoría informó, mediante comunicación del 14 de septiembre de 2016, que los planos remitidos por el contratista el 11 de julio de 2016 “*no reflejan la realidad de la obra construida*” y, por esa razón, no podían aprobarse. Según la entidad, el perjuicio asociado a este incumplimiento asciende a \$50'000.000.

13. En relación con el cuarto incumplimiento —relativo a la gestión predial a cargo del contratista, conforme a la cláusula quinta y al Apéndice G del pliego de condiciones—, INVÍAS afirmó que durante los meses de marzo y junio de 2016 se evidenció el incumplimiento respecto de veinte predios. Precisó que no se realizó el estudio de títulos en once predios, no se presentó la oferta formal de compra en tres y no se gestionó el pago de las fichas prediales en seis.

14. El 18 de mayo de 2016, como consecuencia de los incumplimientos identificados, INVÍAS inició un procedimiento administrativo contra la UTTB, sus integrantes y Chubb. Este culminó con la Resolución 05600 del 27 de julio de 2017, mediante la cual se declaró el incumplimiento definitivo del contrato y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria por \$5.395'251.464, afectando la garantía de cumplimiento. Contra esa decisión, la UTTB interpuso recurso de reposición. Presentado el recurso y antes de su resolución, la UTTB promovió una demanda de controversias contractuales ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, cuyas pretensiones y fundamentos fácticos guardaban relación con los supuestos valorados por INVÍAS para proferir la resolución mencionada. En consecuencia, la entidad estatal expidió la Resolución 8303 del 26 de octubre de 2017, mediante la cual declaró la pérdida de competencia y ordenó el archivo del procedimiento⁶.

15. Como fundamentos de derecho de su demanda, INVÍAS sostuvo que las demandadas infringieron la Constitución (arts. 2, 4, 29, 83 y 90), la Ley 80 de 1993 (art. 50) y los fines que orientan la contratación estatal. Indicó que el contrato fue incumplido, que dicha infracción le generó perjuicios y que las demandadas no adelantaron las actuaciones necesarias para su liquidación.

Contestación de la demanda

⁶ La entidad señaló como fundamento de la decisión: “*a través de auto fecha veintiuno (21) de septiembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Boyacá profirió la admisión de la demanda presentada por el contratista UNIÓN TEMPORAL TRANSVERSAL DE BOYACÁ, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales en contra del Instituto, demanda cuyas pretensiones guardan precisa relación con lo pretendido a través del presente Procedimiento Administrativo Sancionatorio, resaltando, en especial, que en las pretensiones se incluyó la correspondiente liquidación judicial*” (Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folio 151 y ss., RESOLUCION PERDIDA DE COMPETENCIA No. 08303 de 2017).



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

16. CONSTRUCTEC S.A.S. se opuso a las pretensiones y propuso como única excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva. Expuso que no intervino en la ejecución del contrato de obra porque el acuerdo modificatorio número 3, del 28 de diciembre de 2011, excluyó la única actividad que tenía asignada en el acuerdo de constitución de la unión temporal. Indicó que, como consecuencia de ello, el 30 de enero de 2014 suscribió un acuerdo mediante el cual cedió su participación a favor de Álvarez y Collins S.A., y que el 15 de mayo de 2014 la UTTB solicitó al INVÍAS la aprobación de dicha cesión. Señaló que, tras no obtener respuesta por la entidad, se configuró el silencio administrativo positivo, el cual fue protocolizado mediante escritura pública del 14 de noviembre de 2014⁷.

17. Álvarez y Collins S.A. en liquidación, representada por curador *ad litem*, no propuso excepciones y manifestó: “(...) *me abstengo de formular excepciones, en tanto que (...) hasta el momento no tengo conocimiento de hechos constitutivos de éstas*”⁸. Por su parte, la UTTB y Vergel y Castellanos S.A.S. no contestaron la demanda, pese a haber sido notificados en debida forma del auto admisorio.

18. Chubb se opuso a las pretensiones y formuló excepciones de mérito⁹. Sostuvo que los endosos 5 y siguientes de la póliza n.º 43069273 son inexistentes, porque no otorgó su consentimiento para su expedición, razón por la cual no está obligada a indemnizar perjuicios. Indicó que no existe fundamento legal ni contractual para atribuirle responsabilidad, dado que dichos endosos fueron adulterados por un funcionario de la aseguradora, quien fue declarado penalmente responsable mediante sentencia del 3 de octubre de 2017. Añadió que la orden de destruir los endosos falsificados excluye la posibilidad de imponerle obligaciones con fundamento en ellos.

19. Expuso que la póliza n.º 43069273 y sus cuatro endosos válidos solo amparaban incumplimientos ocurridos hasta el 7 de marzo de 2014, mientras que el incumplimiento definitivo del contrato se produjo el 30 de octubre de 2015, por lo cual se encontraba por fuera de la cobertura. Añadió que, aun si hubiera existido un incumplimiento dentro de la vigencia de la póliza, la acción derivada del contrato de seguro prescribió, dado que transcurrieron más de dos años entre el momento en que INVÍAS conoció los hechos constitutivos del incumplimiento y la expedición de la Resolución 05600 del 27 de julio de 2017, mediante la cual se hizo efectiva la garantía, posteriormente revocada por la Resolución 08303 del 26 de octubre de 2017.

20. Chubb sostuvo que los incumplimientos del contrato no eran imputables a la UTTB. Indicó que la obligación relativa a la reparación de las losas afectadas exigía una remuneración específica, porque los precios unitarios no la incluían; agregó que las losas dañadas ya habían sido descontadas en las actas de obra y que dichos recursos se aplicaron a otras actividades, de modo que esa obligación quedó excluida del objeto contractual. En cuanto a la provisión de la logística y de los demás recursos necesarios para la evaluación y el diagnóstico del pavimento, reiteró que tampoco existían precios unitarios que permitieran exigir su cumplimiento. Afirmó, además, que la obligación de entregar los planos de la obra construida fue cumplida por la UTTB. Finalmente, señaló que la gestión predial

⁷ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folios 212 y ss.

⁸ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C2.pdf, Folios 253 y ss.

⁹ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C2.pdf, Folios 6 y ss.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

constituía una obligación de medio, conforme al Apéndice G, y que las circunstancias que impidieron completarla no eran imputables a la unión temporal.

21. Finalmente, Chubb sostuvo que su responsabilidad no puede exceder la suma máxima asegurada y que no procede imponerle el pago de valores superiores, incluidos intereses o indexaciones. Afirmó que los intereses de mora solo podrían causarse desde la terminación del contrato o desde la notificación del auto admisorio de la demanda a la UTTB; además, no resulta procedente reconocer de manera simultánea indexación e intereses moratorios. Asimismo, indicó que, si existieran créditos a favor de la UTTB por los cuales INVÍAS deba responder, se debe aplicar la compensación de deudas.

Alegatos en primera instancia¹⁰

22. Concluida la etapa probatoria¹¹, mediante auto del 30 de junio de 2022, el Tribunal Administrativo de Boyacá corrió traslado a las partes para alegar de conclusión¹². CONSTRUCTEC S.A.S., Chubb, Vergel y Castellanos S.A.S. y INVÍAS los presentaron oportunamente¹³. La UTTB y Álvarez y Collins S.A. en liquidación no los presentaron. El Ministerio Público guardó silencio.

23. INVÍAS reiteró los argumentos expuestos en su demanda. Añadió que, durante la ejecución del contrato, únicamente se descontaron las sumas correspondientes a 264 losas y que, conforme al acta de visita previa al recibo final de la obra, se registraron 2.166 losas con daños. Por otra parte, sostuvo que CONSTRUCTEC S.A.S. sí tenía participación en el contrato, pues no se acordó eliminar los estudios, los diseños definitivos ni la construcción del puente ubicado en el sector con inestabilidad geológica PR93+300. Añadió que no existió autorización frente a la solicitud de cesión y que esta resultaba contraria al artículo 9 de la Ley 80 de 1993, en cuanto la cesión entre integrantes de una unión temporal no es admisible. Afirmó, además, que a Chubb le asistía responsabilidad, porque la falsedad de los endosos no eximía a la aseguradora, dado que debía responder por los actos de sus agentes conforme al artículo 842 del Código de Comercio.

¹⁰ En la audiencia inicial llevada a cabo el 20 de octubre de 2021, el apoderado de CHUBB sostuvo que la aseguradora no podía haber incumplido el contrato, dado que no era parte de él. En consecuencia, señaló que lo pertinente era determinar si CHUBB debía responder por los perjuicios reclamados. El a quo fijó el litigio conforme a dicha precisión (Índice SAMAI, 088 T.A. y 21 C.E., Actuación procesal 27, audio y video de la audiencia, minuto 52:34 en adelante).

¹¹ El 20 de octubre de 2021 se llevó a cabo la audiencia inicial, en la que se resolvió sobre las pruebas solicitadas por las partes. Respecto de las solicitadas por INVÍAS, se tuvieron como prueba las documentales aportadas con su demanda y se ordenó oficiar a la oficina asesora de INVÍAS para que allegara la totalidad del expediente del proceso sancionatorio. Respecto de CONSTRUCTEC S.A.S., se tuvieron como prueba las documentales aportadas con su contestación, se decretaron los interrogatorios de parte y se ordenó al representante de INVÍAS rendir prueba por informe; se negó la exhibición de documentos y se decretaron los testimonios solicitados. Respecto de Chubb, se tuvieron como prueba las documentales aportadas con su contestación, se decretó el testimonio pedido, se decretó la prueba por informe solicitada al representante de INVÍAS y se ordenó oficiar al Juzgado Primero Penal de Conocimiento de Bogotá para que remitiera copia de la totalidad del expediente penal bajo el radicado 110016000050201620431 y número interno 2555, con la respectiva constancia de ejecutoria y certificación del estado actual del proceso. De igual manera, el a quo decretó como prueba de oficio requerir al INVÍAS para que allegara todos los documentos relacionados con el trámite de liquidación del contrato. El 24 de enero de 2022 se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la que se incorporaron los documentos aportados por INVÍAS relacionados con la liquidación del contrato y el proceso administrativo sancionatorio, así como los documentos allegados por la Secretaría del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C. De igual manera, se incorporaron los informes rendidos bajo juramento por el representante de INVÍAS. Finalmente, se llevó a cabo la recepción de las declaraciones de los testigos Adriana Cárdenas Miserque y Sandra Cortes Orjuela y el interrogatorio de parte del representante de Vergel y Castellanos. Mediante auto del 30 de junio de 2022 se ordenó el cierre de la etapa de pruebas y se corrió traslado para la presentación de alegatos de conclusión (Índice SAMAI 088, 121 y 128 T.A.)

¹² Índice SAMAI 128 T.A.

¹³ Índice SAMAI 00133, 00134, 00135 y 00136, T.A.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

24. CONSTRUCTEC S.A.S. sostuvo que la cláusula séptima —relativa a la cesión de derechos y obligaciones derivados del contrato— no restringía la posibilidad de realizar cesiones entre los miembros de la UTTB y que, aun si así fuera, INVÍAS no se pronunció sobre la solicitud de cesión, configurándose el silencio administrativo positivo. Por otro lado, afirmó que no se acreditó cuáles eran las losas afectadas, cuál era su nivel de afectación ni cuál era el origen del deterioro. También señaló que ni ella ni la UTTB intervinieron en la expedición de las pólizas de seguro ni en la actuación irregular del funcionario de Chubb que falsificó los endosos.

25. Vergel y Castellanos S.A.S. sostuvo que no se acreditó la existencia del daño y que se configuró una indebida acumulación de pretensiones, pues se formularon solicitudes que no provenían de una misma causa.

26. Chubb reiteró los planteamientos expuestos en su contestación a la demanda. Añadió que, a partir de las pruebas recaudadas, se confirmó la falsedad de los endosos y su destrucción, razón por la cual no existía obligación indemnizatoria a su cargo. Asimismo, sostuvo que había operado la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, dado que la demanda se interpuso más de cuatro años después del vencimiento de la cobertura, conforme al último endoso válido.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

27. El Tribunal sostuvo que se configuró el silencio administrativo positivo frente a la solicitud de aprobación de la cesión de la participación de CONSTRUCTEC S.A.S. Indicó que transcurrió el plazo de tres meses sin que INVÍAS emitiera respuesta y que se allegaron los documentos destinados a acreditar la idoneidad de Álvarez y Collins S.A. en liquidación, como cesionaria. Añadió que la cesión no estaba sujeta a un procedimiento reglado y que existía una situación jurídica consolidada derivada del perfeccionamiento del contrato de cesión, la cual configuraba un derecho preexistente a la solicitud. En consecuencia, concluyó que era procedente declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de CONSTRUCTEC S.A.S.

28. Declaró el incumplimiento de las obligaciones relativas a *“la reparación y/o demolición y reemplazo de losas”*, al considerar que dicha actividad se integraba en la obligación de mantenimiento a cargo de la UTTB y que sus costos debían incluirse en los precios unitarios ofertados. Con fundamento en el acta de entrega final de la obra y en el informe del ingeniero civil Manuel Meza, concluyó que 1.153 losas presentaban daños leves que no exigían su reemplazo, pues podían superarse mediante intervenciones como el sellado de fisuras, razón por la cual no procedía la indemnización de perjuicios. Asimismo, señaló que 512 losas exhibían daños de severidad media, pero no estaba probado cuáles podían repararse y cuáles requerían reconstrucción, por lo que tampoco resultaba viable ordenar la indemnización.

29. Por último, indicó que 501 losas presentaban daños de severidad alta, lo que hacía necesario su reemplazo de manera que procedía la indemnización solicitada. En este sentido, concluyó que debía reconocerse al INVÍAS la suma de \$698'380.087, resultado de multiplicar el precio unitario del metro cúbico de concreto (\$454.655) por la cantidad requerida para el reemplazo de las losas con daños de severidad alta (1.536 m³).



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

30. También declaró el incumplimiento relacionado con la obligación de proveer la logística y los demás recursos necesarios para la evaluación estructural del pavimento, al considerar que dicha actividad constituía una responsabilidad de la UTTB conforme al Apéndice B. Precisó que, aunque no se definió un ítem específico en el presupuesto, de acuerdo con las Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras esa actividad debía incluirse dentro de la conformación de los precios unitarios. En ese sentido, con apoyo en la Resolución 03662 del 13 de agosto de 2017 —que establece las causales y cuantías para hacer efectiva la cláusula de multas en los contratos celebrados por INVÍAS—, concluyó que debía reconocerse a la entidad la suma de \$152'994.056.

31. No declaró el incumplimiento de las obligaciones de gestión predial. Sostuvo que algunos terrenos pertenecían a la Nación, por lo que no procedía gestión predial sobre esas franjas. Indicó que otros predios estaban ocupados y que no correspondía a la UTTB formalizar la entrega de franjas ante el INCODER. Por último, sostuvo que existían situaciones no imputables al contratista, como la falta de certeza sobre la identificación o titularidad de ciertos predios y la ausencia de recursos para su expropiación que impedían imputarle el incumplimiento.

32. El Tribunal negó declarar el incumplimiento de la obligación de entregar los planos de la obra construida. Señaló que no había certeza sobre “*el grado del incumplimiento*”, ya que no se probó cuáles requerimientos de la interventoría sobre los documentos entregados por la UTTB no fueron atendidos.

33. Por otra parte, afirmó que no le asistía responsabilidad a Chubb, puesto que el riesgo de incumplimiento amparado por la póliza n.º 43069273 se configuró el 30 de octubre de 2015, fecha en que ocurrió su terminación, es decir, después de expirada la vigencia de la póliza el 7 de marzo de 2014. Indicó que los endosos 5 y siguientes de la póliza -que habría ampliado su vigencia- no producían efectos jurídicos porque fueron emitidos por un funcionario que cometió el delito de falsedad y fueron destruidos por orden judicial.

34. Finalmente, el Tribunal accedió a liquidar el contrato. Incluyó como descuentos las sumas correspondientes a los perjuicios causados al INVÍAS por los incumplimientos relacionados con “*la reparación y/o demolición y reemplazo de losas*” y con la provisión de logística y demás recursos para la evaluación estructural del pavimento. Para determinar el saldo final se apoyó en el borrador del acta de liquidación preparado por la entidad y reconoció una suma a favor de INVÍAS de \$198'272.508, respecto de la cual indicó que debía actualizarse hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

35. INVÍAS solicitó que se modifique la sentencia¹⁴.

36. Frente a la legitimación en la causa por pasiva de CONSTRUCTEC S.A.S. indicó que no se cumplieron los requisitos para la configuración del silencio administrativo positivo y expuso como razones las siguientes: (i) todos los integrantes de la UTTB asumieron en igualdad de condiciones las obligaciones derivadas del contrato y

¹⁴ Índice SAMAI 171 T.A. El 10 de febrero de 2025 INVÍAS volvió a remitir oportunamente el recurso de apelación (Índice SAMAI 170 T.A.), con el fin de precisar que la sentencia recurrida fue notificada el 24 de enero de 2025 y no el 24 de febrero de 2024, como erróneamente se indicó en el recurso presentado el 7 de febrero de 2025.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

respondían solidariamente por su ejecución; (ii) las certificaciones aportadas por Álvarez y Collins, como cesionario, no constituían un soporte válido para aceptar la cesión porque, para efectos de la adjudicación, se tuvieron en cuenta las calidades de todos los integrantes; (iii) la participación de CONSTRUCTEC S.A.S. no se limitó a la ejecución de una estructura y, en todo caso, no se eliminaron del alcance los estudios, los diseños definitivos y la construcción del puente ubicado en el sector de inestabilidad geológica del PR 93+300; y, (iv) la cesión estaba sujeta a un procedimiento previo en tanto requería autorización escrita de la entidad contratante para producir efectos.

37. En relación con el incumplimiento asociado a los daños de la infraestructura vial, sostuvo que *“para el caso concreto el daño está demostrado en los diferentes tipos de afectaciones existentes en las losas”*. Añadió que, acreditada la existencia de deterioros en 2.166 losas, con independencia de su nivel de severidad, ese perjuicio debía considerarse en la liquidación del contrato. Señaló que una conclusión distinta implicaría obligar a la entidad a recibir obras que no se entregaron con la vida útil para la cual fueron concebidas.

38. Frente a la entrega de los planos de la obra construida sostuvo que hubo una indebida valoración de las pruebas. Indicó que en la comunicación 2456-001-09-UTT del 10 de febrero de 2016, emitida por la interventoría, se encontraban plenamente detalladas las observaciones generales y específicas formuladas a los planos. Señaló que esa comunicación incluía un cuadro anexo en el que se precisaban las observaciones que no fueron atendidas por el contratista y que, por lo tanto, el incumplimiento se encontraba acreditado.

39. Por último, sostuvo que Chubb debía ser declarada responsable porque el Tribunal no consideró que los actos del funcionario de la aseguradora comprometen a la persona jurídica. Según indicó, la jurisprudencia civil en materia de responsabilidad extracontractual establece que las personas jurídicas responden directamente por los actos de sus agentes¹⁵. Señaló que esta responsabilidad se predica sin atender al nivel jerárquico del agente, pues las actuaciones realizadas en ejercicio u ocasión de sus funciones se reputan propias de la entidad. Asimismo, afirmó que la responsabilidad de la aseguradora se deriva del artículo 842 del Código de Comercio, sobre la representación aparente. Por último, sostuvo que la falsedad no afectó la póliza original del contrato, por lo que la aseguradora continuaba obligada al pago de la indemnización de los perjuicios sufridos por INVÍAS.

Trámite en segunda instancia

40. Dentro del término previsto en el artículo 247 del CPACA se presentaron pronunciamientos sobre el recurso de apelación por parte de Chubb¹⁶ y CONSTRUCTEC S.A.S.¹⁷. La aseguradora señaló que no se podía variar el objeto de la litis para declarar su responsabilidad extracontractual. Indicó que resultaba improcedente invocar la figura de la representación aparente porque ese argumento no había sido planteado y, en todo caso, no se configuraba, puesto que el funcionario actuó por fuera de sus facultades y cometió un delito. Añadió que no responde solidariamente por las obligaciones derivadas del contrato, ya que,

¹⁵ C.S.J., Sala de Casación Civil, Sent. 73411-31-03-001-2009-00042-01, oct. 7/2015. M.P. Ariel Salazar Ramírez.

¹⁶ Índice SAMAI 008 C.E.

¹⁷ Índice SAMAI 017 y 018 C.E.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

aunque existe una íntima relación entre el acuerdo contractual amparado y el seguro de cumplimiento, ese nexo no implica que el segundo pierda su autonomía ni su naturaleza de contrato principal.

41. CONSTRUCTEC S.A.S. sostuvo que sí operó el silencio administrativo positivo, al considerar que ni la Ley 80 de 1993 ni el artículo 15 del Decreto 679 de 1994 excluían su aplicación frente a la solicitud de aprobación de la cesión de su participación como integrante de la unión temporal.

42. El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

El objeto de la apelación

43. De conformidad con el artículo 320 del Código General del Proceso (CGP), la Sala debe pronunciarse sobre los reparos formulados por INVÍAS. Los problemas jurídicos derivados de tales reparos se enunciarán al inicio de cada uno de los apartados en los que se desarrollará su análisis individual¹⁸.

La cesión de la participación de CONSTRUCTEC S.A.S. y su legitimación en la causa por pasiva

44. La Sala modificará el fallo y declarará no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de CONSTRUCTEC S.A.S. pues no se cumplieron las condiciones sustanciales para la configuración del silencio administrativo positivo.

45. El silencio administrativo constituye una ficción que surge de la falta de pronunciamiento de la entidad pública frente a una solicitud elevada por un particular. Como regla general, dicho silencio implica una respuesta desfavorable de la Administración frente a la petición o al recurso formulado. La configuración de un silencio administrativo positivo solo procede en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, conforme al artículo 84 del CPACA. En consecuencia, ante la ausencia de respuesta oportuna, opera la ficción legal mediante la cual el interesado obtiene una respuesta negativa —regla general— o positiva —excepción— y adquiere certeza sobre su situación jurídica¹⁹.

46. Respecto del procedimiento para invocar el silencio administrativo, el artículo 85 del CPACA exige la protocolización de la constancia o copia de la petición radicada ante la autoridad, junto con la declaración jurada de no haber sido notificada decisión alguna dentro del término legal. Este documento tiene un

¹⁸ En la demanda se hizo referencia otro proceso promovido por la UTTB contra esa entidad, también derivado del contrato en litigio, en el que se incluyeron pretensiones por el presunto desequilibrio económico (asunto no debatido en este proceso) y por liquidación judicial del contrato. En la audiencia inicial de primera instancia se declaró probada la excepción de inepta demanda frente a la pretensión de liquidación, por falta de agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad (Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200). Posteriormente, la Corporación modificó esa decisión y ordenó excluir dicha pretensión por la misma razón, de modo que la sentencia no decidió sobre la liquidación contractual (SAMAI, núm. interno 68.810). En consecuencia, al no existir decisión judicial previa sobre esta pretensión, no se configura identidad de objeto y no operó la cosa juzgada (CGP, art. 303).

¹⁹ CPACA, artículo 84: “Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código”.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

carácter instrumental y probatorio, pues *“se ha entendido como un mero trámite encaminado a darle forma a la resolución tácita para que quien pretenda hacer valer sus consecuencias pueda acreditarlo”*²⁰.

47. El numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 dispuso que *“En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo”*. En vista de que el EGCAP no reguló el procedimiento para su invocación, resulta aplicable lo previsto en el artículo 85 del CPACA, en concordancia con el artículo 77 de la Ley 80 de 1993.

48. La jurisprudencia ha precisado los requisitos para su configuración en materia contractual, a saber²¹:

48.1. El contratista debe presentar una solicitud ajustada a derecho, en la que exprese su voluntad de que se reconozca un derecho. No se trata, entonces, de peticiones propias del curso de la ejecución de las prestaciones a su cargo, reclamaciones u observaciones que la entidad dirige al contratista por razones derivadas de la celebración del contrato.

48.2. La solicitud debe presentarse durante la ejecución del contrato. Este requisito delimita su ámbito temporal, en el sentido de verificar que la petición se formule en dicha etapa, sin referencia al momento en que se resuelva o deba resolverse. Conforme lo ha precisado esta Corporación, quedan excluidas las solicitudes presentadas en las etapas precontractual, de perfeccionamiento o de liquidación, esto es, por fuera de la ejecución contractual, caso en el cual se aplican las reglas generales del silencio administrativo negativo.

48.3. La entidad estatal no emite pronunciamiento sobre la petición dentro del término de tres meses contados desde su presentación.

48.4. La petición a partir de la cual se pretende derivar un acto ficto positivo debe ser presentada por el contratista y debe estar respaldada por un interés directo y subjetivo, receptor de un interés concreto preexistente a la solicitud, radicado en cabeza del contratista y de cuyo reconocimiento puede resultar beneficiado. Su objeto no puede orientarse a constituir derecho que no preexiste, a modificar el contrato, a excusarse de cumplirlo, a favorecer a terceros.

48.5. Lo anterior explica que la petición debe fundarse en una situación antecedente que permita acreditar la preexistencia de un derecho, porque el silencio administrativo no crea una situación a favor del solicitante, sino que hace explícito un derecho previo. De esta manera, la solicitud debe identificar ese derecho, el cual es anterior a la petición y requiere únicamente la formalidad o la declaración del contratante público. Por esto, el silencio positivo no puede operar sobre situaciones o relaciones jurídicas inexistentes; no se edifica sobre la nada. Tales situaciones requieren una declaración del contratante que las autorice o formalice.

48.6. Por último, la petición debe contar con soporte probatorio suficiente y no puede conllevar la omisión de etapas contractuales sometidas a un procedimiento particular en el EGCAP.

²⁰ C.E., Sec. Tercera, Sent. 8993, feb. 20/1998. M.P. Ricardo Hoyos Duque.

²¹ C.E., Sec. Tercera, Sent. 71.456 (párr. 82), nov. 25/2025. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

49. En este caso, mediante la escritura pública n.º 2579 del 14 de noviembre de 2014²², la representante de la UTTB protocolizó la solicitud de autorización de la cesión de la participación de CONSTRUCTEC S.A.S. en la unión temporal y declaró, bajo gravedad de juramento, no haber recibido respuesta²³. De acuerdo con los documentos que obran en el expediente, dicha solicitud se radicó ante INVÍAS el 15 de mayo de 2014, bajo el consecutivo n.º 48201, sin que exista constancia de una respuesta expresa.

50. La Sala considera que la cesión de la participación, así formalizada, no tenía respaldo en la ley, pues no existía un derecho preexistente cuya titularidad pudiera predicarse de la UTTB —centro de imputación jurídica *distinto* de sus integrantes— y cuyo contenido consistiera en que Álvarez y Collins S.A. asumiera la participación en la ejecución contractual que correspondía a CONSTRUCTEC S.A.S., cuyo ejercicio dependiera únicamente de una declaración de INVÍAS que formalizara una situación jurídica anterior a la solicitud.

51. Bien por el contrario, la cesión requería ser consentida, autorizada. De acuerdo con el párrafo primero del artículo 7º de la Ley 80 de 1993, “*los proponentes indicarán si su participación es a título de consorcio o unión temporal y, en este último caso, señalarán los términos y extensión de la participación en la propuesta y en su ejecución, los cuales no podrán ser modificados sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante*” (énfasis añadido). Así, la participación indicada por CONSTRUCTEC S.A.S. en la ejecución no podía modificarse sin el consentimiento previo de la entidad estatal contratante²⁴.

52. La limitación legal se explica porque los integrantes de la unión temporal responden solidariamente por las obligaciones derivadas de la propuesta (Ley 80 de 1993, art. 7º). Esta asunción de responsabilidad impide variar dicha participación sin el consentimiento previo de la entidad estatal. La necesidad de autorizar cualquier modificación también se vincula con el carácter *intuitu personae* del contrato, dado que las calidades de cada integrante, reflejadas en el cumplimiento de los requisitos habilitantes, determinan la selección de la estructura plural que conforman. Por esa razón, cuando sobrevienen inhabilidades en uno de sus integrantes durante la ejecución, la Ley 80 de 1993 (art. 9º) dispone que “*este cederá su participación a un tercero previa autorización escrita de la entidad contratante [y] en ningún caso podrá haber cesión del contrato entre quienes integran el consorcio o unión temporal*”.

53. La exigencia de “... *el consentimiento previo de la entidad estatal contratante*”, declara que no existía un derecho previo en cabeza de la UTTB, consistente en que uno de sus integrantes, Álvarez y Collins S.A., pudiera asumir sin más la participación en la ejecución contractual que correspondía a CONSTRUCTEC S.A.S. Tal situación jurídica no preexistía a la solicitud, pues se encontraba

²² Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folio 219 y ss.

²³ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folio 223, numeral CUARTO.

²⁴ Esta limitación fue prevista en el Pliego de Condiciones, numeral 3.1.3.1, en donde se indicó “*Si el Proponente es una Unión Temporal, se indicará el porcentaje de participación y los términos y la extensión de la participación de cada integrante en la Oferta y en la ejecución del Contrato. Dichos porcentajes no podrán ser modificados luego de la presentación de la Oferta so pena de RECHAZO de la misma*” (Índice SAMAI 163 T.A., Memorial de fecha 2 de febrero de 2024, que contiene el enlace con la información que se aportó con el Cd 1 anexo al escrito de demanda. El archivo está contenido en la siguiente ruta, ANTECEDENTES PRE Y CONTRACTUALES CTO 780 DE 2009, PRECONTRACTUAL UT, 1.2.1 Pliego de Condiciones, folio 34).



supeditada en cuanto a la producción de sus efectos, al cumplimiento de una condición: el otorgamiento del consentimiento previo de la entidad (C.C., art. 1534). Dicha anuencia es de carácter constitutivo y debía manifestarse con posterioridad a la realización del análisis correspondiente, orientado a preservar las condiciones bajo las cuales se adjudicó el contrato, verificar que el nuevo integrante acreditara calidades equivalentes o superiores a las del cedente y garantizar la satisfacción del interés público comprometido en su ejecución.

54. Bajo las reglas del derecho público, tanto la cesión de la participación que tiene el integrante de la unión temporal (Ley 80 de 1993, art. 7) como la cesión de la posición contractual que ocupa esta estructura plural están sometidas a la previa autorización de la entidad contratante (Ley 80 de 1993, art. 41). Por ende, la notificación al contratante no solo tiene efectos de oponibilidad. El consentimiento previo de la entidad, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, es un requisito para la perfección y validez, no solo de la eficacia de la cesión, porque involucra la idoneidad del ejecutor de actividades orientadas a la satisfacción de cometidos estatales, así como la suficiencia o solvencia patrimonial que garantiza el interés patrimonial del acreedor estatal (C.C., art. 2488). Por ello, el silencio de la entidad estatal no es condición suficiente para que la cesión produzca efectos, ni la Administración queda obligada por esa sola circunstancia, a aceptar una variación de la composición que comprometa la idoneidad y capacidad de quienes deben proveer los bienes, obras o servicios demandados por ella.

55. Lo anterior se confirma porque los integrantes de la UTTB reconocían que los efectos de la cesión no se desplegaban con su solo consentimiento, sino que requerían la autorización de la entidad estatal. En la solicitud presentada ante INVÍAS se indicó que la cesión se presentaba para que la entidad verificara *“los documentos y la legalidad de la cesión referenciada, para proceder a la aprobación respectiva”*²⁵. Además, en el acuerdo de cesión suscrito entre Álvarez y Collins S.A. y CONSTRUCTEC S.A. se pactó que *“El presente contrato y las obligaciones que de él emanan quedará sujeto a la autorización de INVÍAS al mismo”*. A su vez, en la cláusula décima se estipuló que *“El presente contrato de cesión está sometido a la condición suspensiva de que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS– apruebe la cesión de la participación (...). Por lo tanto, si por cualquier razón dicha entidad pública no autoriza la cesión, esta perderá todos sus efectos y se entenderá que no fue celebrada”*²⁶.

56. En síntesis, la solicitud elevada por la UTTB no se limitaba a la simple acreditación de un derecho preexistente del que fuera titular una estructura asociativa sin personería jurídica, como tampoco de sus integrantes. Por el contrario, la petición se proyectaba directamente sobre la variación de la identidad de los integrantes de la unión temporal, quienes ostentan la condición de deudores solidarios del cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato. En ese contexto, conforme a la ley y a lo expresamente pactado en el contrato de cesión, la transferencia de la participación de tales integrantes se encontraba supeditada al consentimiento previo de la entidad estatal, en la medida en que implicaba una sustitución o modificación de los sujetos pasivos de las obligaciones contractuales. En consecuencia, pese al silencio de la entidad, no podía afirmarse que Álvarez y Collins S.A.S. hubiera asumido la participación de CONSTRUCTEC S.A.S. en la ejecución del contrato ni que esta última hubiera

²⁵ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folio 248.

²⁶ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folios 252 y 253.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

quedado liberada de su obligación de responder solidariamente por el cumplimiento del objeto contractual.

57. De esta forma la Sala no puede reconocer que operó el silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de cesión de la participación; la condición exigida por la ley y por el acuerdo de cesión para modificar la composición de la unión temporal no se cumplió y, por tanto, la participación en la ejecución contractual permaneció inalterada frente al INVÍAS. En ese contexto, CONSTRUCTEC S.A.S. continuó siendo integrante de la unión temporal, de modo que una declaración por perjuicios derivados de la inejecución o del cumplimiento defectuoso de las obligaciones contractuales le es exigible en calidad de deudor solidario, en cuanto constituyen un derecho principal del acreedor (Ley 80 de 1993, art. 7º; C.C., art. 1610.3). Por ello, contrario a lo concluido en el fallo impugnado, CONSTRUCTEC S.A.S. sí se encontraba legitimada en la causa por pasiva y en tal medida se le tendrá para efectos de las declaraciones y condenas que se puedan llegar a emitir en curso de esta instancia.

Defectos con severidad leve y media en las losas

58. Corresponde a la Sala determinar si debió declararse un incumplimiento por las losas entregadas por la UTTB que presentaron defectos clasificados con severidad leve y media. Según lo señalado en el recurso de apelación, independientemente de que no fuera necesaria una intervención de reemplazo total, la entidad sufrió un menoscabo patrimonial derivado de los deterioros que presentaron.

59. La Sala modificará el fallo impugnado y ordenará la indemnización de perjuicios, porque está probado el incumplimiento -que por demás no controvierte la demandada-, a la par que se proyectó como genitor de perjuicios para INVÍAS aun cuando las losas no requirieran reemplazo.

60. Para comenzar, la Sala precisa que hubo un incumplimiento imputable a la UTTB, derivado de las condiciones en que entregó 2.166 losas de concreto rígido al término de la ejecución del contrato. El Tribunal declaró el incumplimiento *“con respecto a las obligaciones relacionadas con la reparación y/o demolición y reemplazo de losas afectadas, del contrato de obra 780 de 2009”* (numeral 2º de la parte resolutive). Esta decisión, no controvertida, se fundó en que el constructor incumplió la obligación de resultado consistente en entregar las losas de pavimento hidráulico en las condiciones pactadas y en que no se acreditó una causa extraña que impidiera imputarle dicho incumplimiento.

61. El Tribunal señaló que *“la UTTB incumplió con su obligación de mantenimiento del trayecto del proyecto Transversal de Boyacá y de entregarlo en óptimas condiciones a la entidad contratante. Aunque ejecutó actividades para el cumplimiento del contrato, la construcción de las losas de pavimento hidráulico fue defectuosa ya que presentaron daños como fisuración, grietas, desportillamiento y deterioro, sin que la UTTB haya realizado las reparaciones correspondientes”*²⁷. En cuanto a la imputabilidad del incumplimiento, agregó que *“la UTTB acepta la existencia de daños en la construcción del pavimento asociados a la práctica deficiente en la construcción de las losas hidráulicas. Si bien se indicó que los daños en el pavimento también se presentaron por el sistema de pavimentos escogido por la entidad contratante, esto no pudo ser corroborado a partir del expediente*

²⁷ Índice SAMAI 165 T.A., párrafo 94, folio 24.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

*contractual obrante en el proceso*²⁸. La decisión de declarar el incumplimiento no fue impugnada por la UTTB, por sus integrantes ni por la aseguradora, de modo que este aspecto quedó definido en la primera instancia.

62. La conclusión sobre el incumplimiento se soporta, además, en lo previsto en los documentos contractuales y en las pruebas aportadas por las partes. De acuerdo con el Apéndice B del contrato, para el recibo definitivo de las obras debía realizarse durante el último mes de vigencia contractual, la verificación, evaluación y diagnóstico superficial y estructural del pavimento²⁹. En esta visita debía revisarse el cumplimiento de las metas de mantenimiento, mediante la evaluación del estado del pavimento y el inventario de sus fallas. Para el efecto, se estableció la medición de distintos indicadores, entre ellos, escalonamiento, fisuras y grietas, estado de las juntas, rugosidad, resistencia al deslizamiento y espesores de capa, con el fin de determinar si el contratista había cumplido con las metas de mantenimiento o si debía ejecutar las subsanaciones necesarias para entregar la obra en debida forma.

63. En concordancia con lo anterior, el Manual de Interventoría dispuso que la visita previa al recibo definitivo debía realizarse entre quince y treinta días antes del vencimiento del contrato. Asimismo, se estableció que en dicha diligencia se levantaría un acta en la que se detallaría el estado general de las obras y las fallas debidamente localizadas, las cuales debían ser corregidas para proceder al recibo definitivo³⁰.

64. De conformidad con el acta de visita previa al recibo definitivo de la obra, realizada el 14 de octubre de 2015, en la inspección participaron la UTTB, la interventoría e INVÍAS. En dicha diligencia se registraron los daños que presentaban las 2.166 losas de concreto³¹. El acta fue suscrita por todos los intervinientes, incluido el contratista, sin que consten glosas, anotaciones o reservas sobre el diagnóstico de las patologías del pavimento³². Adicionalmente, en el acta de entrega y recibo definitivo de la obra —que no fue suscrita por la UTTB³³— la interventoría dejó la siguiente constancia: *“llegado el día en que se debía proceder al recibo*

²⁸ Índice SAMAI 165 T.A., párrafo 97, folio 25.

²⁹ Índice SAMAI 163 T.A. Enlace contenido en el memorial del 2 de mayo de 2024, ANTECEDENTES PRE Y CONTRACTUALES CTO 780 DE 2009, PRECONTRACTUAL UT, 1.2.3 APENDICES, Apéndice B, folio 14 y ss.

³⁰ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds, Folio 151 y ss., manual_interventoria_version2, folio 88. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: CD 3 PRUEBAS, MANUAL DE INTERVENTORÍA 2010, manual_interventoria_version2, folio 88.

³¹ Índice SAMAI Actuación procesal 98, RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 2. ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DEFINITIVO DE OBRA, Acta de Visita Previa Cto 780 de 2009, folio 9: *“De acuerdo con los inventarios entregados en la visita previa por el Ingeniero Gustavo Gamaliel Fernández, Gestor Técnico del Contrato, se presenta la siguiente situación que no ha sido corregida a la fecha: (...) De acuerdo con lo anterior, el total de losas que no pueden ser recibidas es de 2.166 unidades”*. Igualmente, ver, Índice SAMAI 110, T.A., Actuación No. 99, carpeta denominada SANCIONATORIO 780 DE 2009, Contrato 780 de 2009 carpeta 4.pdf, folio 67 y ss., numeral 78: *“(…)Total losas afectadas = 2.166 (20,2%)”*

³² Índice SAMAI 109 T.A., Actuación procesal 98, RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 2. ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DEFINITIVO DE OBRA, Acta de Visita Previa Cto 780 de 2009.

³³ El manual de interventoría señalaba lo siguiente: *“4. [E]l Acta será suscrita por el Representante legal del contratista ó (sic) su apoderado debidamente autorizado y por el representante legal de la Interventoría o su apoderado y los correspondientes residentes de obra e interventoría; si el contratista se negare a firmar suscribirá el acta el Interventor dejando constancia del hecho”*. (subrayado fuera del texto). Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds, Folio 151 y ss., manual_interventoria_version2, folio 89. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: CD 3 PRUEBAS, MANUAL DE INTERVENTORÍA 2010, manual_interventoria_version2, folio 89.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

*definitivo de la obra, se encontró que la UTTB no había realizado la reparación y/o demolición y reemplazo de las losas afectadas*³⁴.

65. En el expediente no hay prueba de que la insatisfacción del interés de la entidad estatal, concretado en recibir una obra que cumpliera las especificaciones e indicadores pactados, hubiera sido ocasionada por una causa extraña, como un evento de fuerza mayor o la culpa del acreedor. Adicionalmente, mediante concepto entregado a la interventoría el 18 de mayo de 2016, el especialista en pavimentos de la UTTB, ingeniero Carlos Yidis, reconoció expresamente que *“no niega, en ningún momento, que existan daños asociados a una práctica deficiente de la construcción de las losas, prueba de ello es que a la fecha los trabajos de obra que se realizaron sin cumplir los estándares adecuados*³⁵. De igual manera, afirmó que, a través del protocolo de intervención, se reconocía la responsabilidad de la UTTB *“en los daños presentados y por ello [presentaba] alternativas de reparación y ajuste a cada uno de los daños que eventualmente se determinen que deban ser asumidos por éste*³⁶. Por lo tanto, el incumplimiento quedó demostrado.

66. La decisión del Tribunal de no ordenar la indemnización de perjuicios respecto de una parte de las losas que presentaron deterioros obedeció a que no se probó que estas debieran ser reemplazadas. En relación con las losas que presentaron afectaciones de severidad baja (1.153), indicó que correspondían a deterioros como fallas en el sello de juntas y grietas longitudinales, los cuales podían superarse mediante intervenciones como el sellado o el *“retexturizado”* para la recuperación de la capa de rodadura, sin que ello implicara su reemplazo por parte del contratista. Por tal razón, concluyó que *“no hay lugar a que se ordene indemnización en razón de estas*³⁷. En el mismo sentido, respecto de las losas con afectación de severidad media (512), señaló: *“no hay lugar a establecer qué cantidad de las losas afectadas con severidad media requerían solo sellado, lo que no implicaba la reconstrucción de parte de la losa, y qué cantidad debía ser reconstruida parcialmente”*. En consecuencia, adujo que no procedía *“indemnización alguna por cuenta de estas losas*³⁸.

67. La Sala considera atendible el reparo formulado por INVÍAS contra este fundamento del fallo, porque la premisa de la que parte no puede derivar la conclusión que pregona el a quo. Los costos asociados al reemplazo de las losas no constituyen el único daño indemnizable causado por el incumplimiento de la UTTB. En la demanda, a título de *“indemnización por incumplimiento”*, INVÍAS solicitó que se condenara al contratista por ***“no realizar la reparación y/o demolición y reemplazo de las losas afectadas”*** (pretensión 3ª). En consecuencia, el hecho de que no se hubiera probado que las patologías presentadas en las 2.166 losas imponían a la entidad asumir los costos de intervenciones de reemplazo total no excluye la existencia de un daño indemnizable distinto: los costos de reparación de aquellas losas deterioradas que, por su menor nivel de severidad, no debían ser reemplazadas totalmente.

³⁴ Índice SAMAI 109 T.A., Actuación procesal 98, RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 2. ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DEFINITIVO DE OBRA, Acta de Entrega y Recibo Cto 780 de 2009-1, folio 8.

³⁵ Índice SAMAI 109 T.A., RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 7. OTROS DOCUMENTOS, Actas de Reunión Contrato 780-2009, Anexos Cta 1 Cto 780-2009.pdf, folios 90 y ss.

³⁶ Índice SAMAI 109 T.A., RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 7. OTROS DOCUMENTOS, Actas de Reunión Contrato 780-2009, Anexos Cta 2 Cto 780-2009.pdf, folios 105 y 106).

³⁷ Índice SAMAI 165, T.A., párrafo 108, folio 28.

³⁸ Índice SAMAI 165, T.A., párrafo 109, folios 28 y 29.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

68. Cuando el contratista entrega una obra de infraestructura vial que no cumple con las especificaciones técnicas pactadas o con los indicadores de estado requeridos, incurre en incumplimiento, independientemente de que haya recibido el pago por las cantidades ejecutadas conforme a los precios unitarios convenidos. En estos casos, el daño indemnizable no se determina por el monto ya pagado, sino por el menoscabo patrimonial sufrido por la entidad contratante al recibir un activo vial que no cumple con las condiciones pactadas. Este perjuicio, que se deriva directamente del incumplimiento, obliga a la entidad a asumir el costo de corregir la obra para que cumpla con las especificaciones contractuales pactadas. Este perjuicio es previsible y cierto, y se deriva de manera directa de la infracción del contrato (C.C., arts. 1613 y 1616).

69. El numeral 3º del artículo 1610 del Código Civil, que regula los remedios contractuales frente al incumplimiento de las obligaciones de hacer, establece que el acreedor, además de la indemnización de la mora, tiene derecho a *“que el deudor le indemnice de los perjuicios resultantes de la infracción del contrato”*. La indemnización compensatoria por los perjuicios derivados de la infracción contractual comprende los costos que debe sufragar el dueño de la obra — externalice o no la realización de las reparaciones— para que esta cumpla con las condiciones técnicas pactadas. En el caso de obras de infraestructura vial como las contratadas por INVÍAS, ello comprende el costo de las intervenciones constructivas para que la obra satisfaga los indicadores de estado exigidos para garantizar la transitabilidad de los usuarios.

70. Las pruebas acreditan que varias losas presentaron deterioros calificados con niveles de severidad leve y media, de manera que INVÍAS debía ejecutar intervenciones —distintas de la demolición total y el reemplazo de las losas de concreto hidráulico— para que cumplieran las especificaciones pactadas. Asimismo, las pruebas permiten establecer la cuantía o el costo de dichas intervenciones, que constituyen un daño indemnizable derivado directamente del cumplimiento defectuoso de la obligación principal del contratista: entregar, al finalizar las fases de construcción y mantenimiento, una obra vial que cumpliera las especificaciones técnicas y los indicadores pactados.

71. La determinación sobre la necesidad de ejecutar intervenciones constructivas —distintas de la demolición total y el reemplazo— es una cuestión de orden técnico cuya precisión exige apoyarse en elementos probatorios provenientes de personas con conocimiento especializado en la materia. En el expediente reposan dos documentos suscritos por ingenieros civiles, especialistas en pavimentos, los cuales son convergentes en señalar que las losas identificadas al término de la ejecución del contrato debían ser reparadas para su recibo a satisfacción por parte de la entidad estatal.

72. En primer lugar, en el expediente reposa un documento elaborado por el ingeniero especialista Diego Álvarez Hernández, con fecha del 9 de enero de 2017, el cual fue aportado como anexo a un memorial presentado en el marco del procedimiento administrativo adelantado para declarar el incumplimiento de la UTTB. En este memorial, el contratista formuló una *“propuesta económica con miras a que se declare terminado el proceso sancionatorio”*³⁹. El documento contiene los resultados de un diagnóstico técnico orientado a determinar las reparaciones requeridas en los tramos ejecutados por la UTTB, con base en un recorrido

³⁹ Índice SAMAI 110, T.A., Actuación No. 99 SAMAI T.A., carpeta denominada SANCIONATORIO 780 DE 2009, Contrato 780 de 2009 carpeta 4.pdf, folio 136 y ss.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

efectuado los días 21, 22 y 23 de abril de 2016. En este diagnóstico se identificaron afectaciones consistentes en fallos múltiples, daños en borde, fisuras longitudinales y desportillamientos, previamente señalados en los informes de la interventoría y de INVÍAS⁴⁰.

73. El ingeniero consignó que el número total de losas afectadas ascendía —como lo afirmó INVÍAS en su demanda— a 2.166, discriminadas así: 501 con afectaciones de severidad alta, 512 de severidad media y 1.153 de severidad baja, precisando que no todas requerían demolición en su totalidad. Para sustentar esta conclusión, identificó el tipo de intervención exigida según el nivel de afectación, entre ellas: reparación de desportillamientos, reparación a todo el espesor, sellado de fisuras con resinas epóxicas, reparación de juntas y cosido de losas. En particular, respecto de las losas con daños de severidad media y baja, el informe indicó las intervenciones requeridas y las cantidades de obra necesarias para completarla⁴¹:

4.2. Cantidades de ejecución para reparación parcial severidad media

2. Nivel de Afectación= Losas con severidad media
Numero de losas= 512 losas
Dimension losa promedio= 3.65m x 4m x 20cm
Procedimiento reparacion= Corte al tercio y reconstruccion mas sello

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD
1	Localización y replanteo	m2	7475.2
2	Corte perimetral de la losa	ml	5102.93333
3	Demolicion de placa en concreto	m3	498.346667
4	Retiro de material	m3	697.685333
5	Conformacion y compactacion de la rasante	m2	2491.73333
6	Imprimacion con tela asfaltica	m2	2491.73333
7	Concreto hidraulico MR40	m3	498.346667
8	Pasadores y amarres	Kg	9966.93333
9	Corte junta	ml	5102.93333
10	Sello con cordón y epoxico	ml	5102.93333
11	Limpieza y entrega	m2	2491.73333

4.3. Cantidades de ejecución para reparación superficial severidad baja

3. Nivel de Afectacion= Losas con severidad baja
Numero de losas= 1153 losas
Dimension losa promedio= 3.65m x 4m x 20cm
Procedimiento reparacion= Sello con epoxicos y puentes de adherencia con concreto d

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD
1	Localización y replanteo	m2	16833.8
2	Corte desportillamientos	ml	576.5
3	Demolicion de desportillamientos	litro	14989
4	Puentes de adherencia con Sikadur 32 primer	m2	288.25
5	Colocacion de concreto de reparacion	litro	14989
6	Alistamiento superficie con Dural 335	m2	16833.8
7	Sello de losa con Dural 335	m2	16833.8
8	Sello con cordón y epoxico	ml	17640.9
9	Limpieza y entrega	m2	16833.8

74. Este documento es fiable desde el punto de vista probatorio para sustentar la inferencia relativa a la necesidad de ejecutar intervenciones —distintas de la demolición y el reemplazo total— para que las losas cumplieran las especificaciones pactadas, porque fue elaborado por un ingeniero civil especialista en pavimentos, con base en una inspección técnica in situ de las obras. Además, fue aportado al expediente por la propia UTTB⁴², esto es, por el contratista a quien se imputó el

⁴⁰ Índice SAMAI 110, T.A., Actuación No. 99 SAMAI T.A., carpeta denominada SANCIONATORIO 780 DE 2009, Contrato 780 de 2009 carpeta 4.pdf, folio 115.

⁴¹ Índice SAMAI 110, T.A., Actuación No. 99, carpeta denominada SANCIONATORIO 780 DE 2009, Contrato 780 de 2009 carpeta 4.pdf, folio 112 y ss. folio 130.

⁴² Índice SAMAI 110, T.A., Actuación No. 99 SAMAI T.A., carpeta denominada SANCIONATORIO 780 DE 2009, Contrato 780 de 2009 carpeta 4.pdf, folio 114: "La idea final del presente informe, el cual fue solicitado por la UNIÓN TEMPORAL TRANSVERSAL DE BOYACÁ y la aseguradora del contrato, es encontrar un mecanismo de conciliación entre las partes que ayude a definir la solución final a la problemática que se viene presentando en el corredor de la referencia, y de esta forma proceder a la



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

incumplimiento, circunstancia que excluye que su contenido pueda ser desestimado por tratarse de una valoración unilateral de la entidad estatal contratante⁴³.

75. En segundo lugar, esta inferencia se soporta en el dictamen pericial solicitado por la UTTB en el marco del *procedimiento administrativo* adelantado para declarar su incumplimiento, elaborado por el ingeniero civil especialista en pavimentos Ernesto Rafael Merlano Morales⁴⁴. En este documento se indicó que debían acometerse intervenciones constructivas sobre las losas deterioradas, aun cuando no todas requirieran demolición total y reemplazo. El dictamen coincide en señalar que la existencia de patologías no implicaba necesariamente la sustitución completa del concreto hidráulico, pero sí la ejecución de trabajos de reparación para garantizar el cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas⁴⁵.

76. En conclusión, se acreditó que el incumplimiento de la UTTB, consistente en la entrega de losas que no cumplían las especificaciones técnicas pactadas y que fueron clasificadas con nivel medio y bajo por la severidad de sus patologías, generó un daño indemnizable. Insiste la sala que este perjuicio no se identifica con los costos de demolición y reemplazo total de las losas de concreto hidráulico, sino con los costos asociados a la ejecución de las intervenciones de reparación requeridas para que se ajustaran a las condiciones técnicas exigibles al momento de su entrega.

77. Y, aunque no está probado que, al momento de la presentación de la demanda, INVÍAS hubiera ejecutado materialmente las reparaciones requeridas, ello no impide reconocer la existencia de un daño indemnizable. El perjuicio no se identifica con la erogación efectiva, sino con la afectación patrimonial que se produjo desde el momento en que la entidad recibió un activo vial que no cumplía las especificaciones técnicas pactadas. Esta inconformidad implica una disminución cierta del valor y utilidad de la infraestructura recibida y genera, como consecuencia necesaria del incumplimiento, la necesidad de ejecutar intervenciones de reparación

entrega final y liquidación del contrato, buscando de esta forma evitar que se sigan presentando daños debido a la no reparación de los existentes”.

⁴³ La propuesta de la UTTB fue rechazada por INVÍAS desde el punto de vista técnico, porque la entidad “no podía definir si es viable o no el tipo de reparaciones propuestas según el daño encontrado en el pavimento” y porque “realizar reparaciones a un pavimento que se considera nuevo no garantizara la estabilidad pactada contractualmente que debe tener el tipo de obra en el tiempo, ni el nivel de servicio esperado” (Índice SAMAI 72, T.A., proceso 15001233300020180025200, Cd, folio 134, Carpeta No. 03 – 2 de 4, folios 28 y ss. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 03 – 2 de 4, folio 28 y ss.). No obstante, la afirmación relativa a la necesidad de reemplazar la totalidad de las 2.166 losas no encuentra respaldo en el acervo probatorio. Dicha conclusión provino de una asunción según la cual se requería su reemplazo total (Índice SAMAI 109, T.A., Actuación procesal 98, RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACÁ, Contrato 780-2009, Acta de Entrega y Recibo Definitivo de Obra, folio 9), mientras que los documentos técnicos obrantes en el expediente sugieren que no era necesaria su demolición total y reemplazo (Índice SAMAI 110, T.A., Actuación No. 99, carpeta SANCIONATORIO 780 DE 2009, Contrato 780 de 2009 carpeta 4.pdf, folio 112). En este sentido, el a quo concluyó que no estaba probado que las losas clasificadas con severidad media y baja requirieran demolición total y reemplazo, razón por la cual negó la indemnización asociada a ese concepto (Índice SAMAI 165, T.A., párr. 111, folio 29). Dicha conclusión probatoria no fue impugnada en la apelación, pues el reparo de INVÍAS no se dirigió a controvertir la inexistencia de prueba sobre la necesidad de reemplazo, sino a sostener que, aun en ausencia de tal necesidad, la entrega de losas con patologías de severidad media y baja generaba un daño indemnizable (Índice SAMAI 171, T.A., folio 3 y ss.).

⁴⁴ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cd, Folio 151 y ss., Totalidad del Proceso sancionatorio, Carpeta No. 03 - 4 de 4, folios 85 y ss. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 03 - 4 de 4).

⁴⁵ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cd, Folio 151 y ss., Totalidad del Proceso sancionatorio, Carpeta No. 03 - 4 de 4, folios 88 y ss. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 03 - 4 de 4.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

para restablecer las condiciones contractuales, la cual no habría surgido si el contrato se hubiera cumplido en debida forma.

78. Adicionalmente, INVÍAS, como entidad responsable de la administración de la red vial nacional no concesionada, tiene a su cargo la gestión integral de los procesos de construcción, conservación, rehabilitación, operación, señalización y seguridad de dicha infraestructura (Decreto 2618 de 2013, art. 16.2, vigente para la época). Esta función debe ejercerse conforme a las especificaciones generales de construcción y mantenimiento de carreteras, adoptadas mediante la Resolución 003288 del 15 de agosto de 2007, que integraban el contenido obligacional del contrato. Por ello, al margen del referido perjuicio, la Sala recaba en la necesidad de reparación de las losas de pavimento, asunto que no tiene carácter conjetural o hipotético, sino que deriva directamente de la recepción de una obra en condiciones técnicas inferiores a las pactadas.

79. En relación con la valoración y cuantía del perjuicio, que debe atender los principios de reparación integral y equidad (Ley 446 de 1998, art. 16), la Sala estima que los medios de prueba permiten imponer una condena en concreto.

80. La cuantía del perjuicio estimada por INVÍAS en la demanda partió de la premisa según la cual debía reemplazarse la totalidad de las 2.166 losas que presentaron afectaciones⁴⁶. Sobre esta base, la entidad reclamó el costo correspondiente al volumen total de metros cúbicos de concreto hidráulico de dichas losas, multiplicado por el precio unitario del metro cúbico de concreto, según se desprende de lo consignado en el acta de recibo que no fue suscrita por la UTTB⁴⁷. Sin embargo, esa tasación no puede ser acogida, porque presupone la necesidad de un reemplazo total que no fue acreditada en el proceso respecto de las losas que presentaron patologías clasificadas con niveles de severidad bajo y medio.

81. La prueba pericial practicada en el marco del procedimiento administrativo adelantado por la entidad para declarar el incumplimiento tampoco permite establecer la cuantía del perjuicio⁴⁸. En la audiencia de contradicción del dictamen, el perito explicó que, para calcular los costos de las intervenciones, partió del supuesto de que todas las losas debían ser objeto de reemplazo, con independencia de su grado de afectación⁴⁹. Sin embargo, también reconoció que las losas con afectación de severidad baja no requerían reemplazo y que, por tal razón, el valor

⁴⁶ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Folio 52, párrafos 140 y ss.

⁴⁷ Índice SAMAI 109 T.A., Actuación procesal 98, RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 2. ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DEFINITIVO DE OBRA, Acta de Entrega y Recibo Cto 780 de 2009-1, folio 9.

⁴⁸ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cd, Folio 134, Totalidad del Proceso sancionatorio, Carpeta No. 03 - 4 de 4, folios 11 y ss. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 03 - 4 de 4.

⁴⁹ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cd, Folio 134, Totalidad del Proceso sancionatorio, Carpeta No. 03 - 4 de 4, folio 72 y ss. "DR. ARMANDO GUTIERREZ VILLALBA – Apoderado de CHUBB SEGUROS / Es decir, para calcular esos \$2.581.000.000, usted finalmente, aún losas que tuvieran por ejemplo una afectación calificada como de severidad baja, usted le está digamos imputando el mismo valor que a las losas de severidad alta, porque finalmente lo que está teniendo en cuenta es que habría que reconstruir esas losas, o como si se hiciera nuevamente ¿eso es correcto? ING ERNESTO MERLANO – Perito / Sí es correcto.". De igual manera, ver folio 80: "DR. ARMANDO GUTIERREZ VILLALBA – Apoderado de CHUBB SEGUROS (...) usted el volumen que está teniendo en cuenta, es el volumen que, en la cantidad de obra por losa, es decir como si la losa estuviera destruida por completo ¿eso es correcto?, como si tocara repetir el trabajo, esa es la cantidad de obra que habría que realizar para llegar a los \$2.850.00.000" ING ERNESTO MERLANO – Perito / Sí es correcto". Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 03 - 4 de 4.



estimado podía ser inferior al consignado en su dictamen⁵⁰. En consecuencia, la pericia no cuantifica el daño indemnizable efectivamente probado respecto de ese grupo de losas, pues se funda en un supuesto fáctico —la necesidad de demolición y reemplazo— que el propio perito descartó frente a las patologías calificadas con niveles de severidad bajo y medio.

82. Ahora bien, el informe técnico elaborado por el ingeniero civil Diego Álvarez Hernández, especialista en pavimentos, sí distinguió el tipo de intervención requerida y los costos asociados a cada una de ellas, de acuerdo con el nivel de afectación de las losas. Asimismo, incorporó un cronograma de trabajo, la relación de los insumos necesarios para la ejecución de las obras y el costo de cada actividad constructiva. Estos elementos permiten determinar, de manera específica y diferenciada, el alcance de las intervenciones requeridas y el valor económico correspondiente a su ejecución, sin partir del supuesto de un reemplazo total de las losas afectadas⁵¹:

5. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Todo este ejercicio de reparación tiene una duración aproximada de 6 meses como lo detalla el cronograma presentado, teniendo en cuenta que el sistema de reparación necesita restringir el tráfico en las zonas de intervención y el curado de las placas, con esto se garantiza la estabilidad de la reparación. Por tal motivo también se aclara que lo que se busca con los métodos de intervención es disminuir al máximo la cantidad de losas de demolición total y proceder a reparar las losas de modo que se solucione el problema de una forma rápida y eficiente para el objetivo solicitado por la entidad.

CRONOGRAMA GENERAL REPARACION DE LOSAS AFECTADAS						UNION TEMPORAL TRANSVERSAL DE BOYACA																	
1. Nivel de Afectación: Losas con severidad Alta						MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6												
ITEM	DESCRIPCION	LINIDAD	CANTIDAD	VALOR UNIDA	VALOR PARCIAL	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
1	Localización y replanteo	m2	7314.6	\$ 1,000.00	\$ 7,314,600.00																		
2	Corte perimetral de la losa	m2	7665.3	\$ 3,500.00	\$ 26,878,550.00																		
3	Demolicion de placa en concreto	m3	1462.97	\$ 62,500.00	\$ 91,432,500.00																		
4	Retiro de material	m3	2036.097	\$ 25,400.00	\$ 51,719,435.20																		
5	Conformación y compactación de la base	m2	7314.6	\$ 2,100.00	\$ 15,360,640.00																		
6	Impresión con tela asfáltica	m2	7314.6	\$ 8,600.00	\$ 62,905,560.00																		
7	Concreto hidráulico MR40	m3	1462.97	\$ 550,500.00	\$ 809,966,600.00																		
8	Pasadores y amarres	Kg	2925.44	\$ 3,400.00	\$ 9,991,940.00																		
9	Corte junta	m2	7665.3	\$ 3,500.00	\$ 26,878,550.00																		
10	Sello con cordón y epoxico	m2	7665.3	\$ 8,900.00	\$ 68,123,170.00																		
11	Limpieza y entrega	m2	7314.6	\$ 950.00	\$ 6,948,870.00																		
2. Nivel de Afectación: Losas con severidad media																							
1	Localización y replanteo	m2	7475.7	\$ 1,000.00	\$ 7,475,700.00																		
2	Corte perimetral de la losa	m2	5102.93333	\$ 3,500.00	\$ 17,860,266.67																		
3	Demolicion de placa en concreto	m3	498.846667	\$ 62,500.00	\$ 31,146,666.67																		
4	Retiro de material	m3	697.685333	\$ 25,400.00	\$ 17,721,207.47																		
5	Conformación y compactación de la base	m2	7491.73333	\$ 2,100.00	\$ 15,732,640.00																		
6	Impresión con tela asfáltica	m2	7491.73333	\$ 8,600.00	\$ 64,428,906.67																		
7	Concreto hidráulico MR40	m3	498.846667	\$ 550,500.00	\$ 274,322,306.67																		
8	Pasadores y amarres	Kg	9950.93333	\$ 3,400.00	\$ 33,831,493.33																		
9	Corte junta	m2	5102.93333	\$ 3,500.00	\$ 17,860,266.67																		
10	Sello con cordón y epoxico	m2	5102.93333	\$ 8,900.00	\$ 45,416,106.67																		
11	Limpieza y entrega	m2	7491.73333	\$ 950.00	\$ 7,117,146.67																		
3. Nivel de Afectación: Losas con severidad baja																							
1	Localización y replanteo	m2	16633.8	\$ 1,000.00	\$ 16,633,800.00																		
2	Corte de partiellamientos	m2	576.5	\$ 7,800.00	\$ 4,496,700.00																		
3	Demolicion de los cortillamientos	ltro	14959	\$ 6,700.00	\$ 100,426,300.00																		
4	Puentes de adherencia con Sikador 32 primer	m2	288.25	\$ 15,000.00	\$ 4,323,750.00																		
5	Colocación de concreto de reparación	ltro	14989	\$ 36,000.00	\$ 539,595,700.00																		
6	Alistamiento superficie con Dural 335	m2	16811.8	\$ 1,800.00	\$ 30,261,240.00																		
7	Sello de losa con Dural 335	m2	16813.8	\$ 34,500.00	\$ 580,076,100.00																		
8	Sello con cordón y epoxico	m2	17640.9	\$ 8,900.00	\$ 157,094,010.00																		
9	Limpieza y entrega	m2	16813.8	\$ 950.00	\$ 15,972,710.00																		

⁵⁰ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cd, Folio 134, Totalidad del Proceso sancionatorio, Carpeta No. 03 - 4 de 4, folios 80 y 81. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 03 - 4 de 4.

⁵¹ Actuación No. 99 SAMAI T.A., Información del proceso sancionatorio, carpeta denominada SANCIONATORIO 780 DE 2009, Contrato 780 de 2009 carpeta 4.pdf, folio 112 y ss. folio 133.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

ITEM	NIVEL DE SEVERIDAD	NUMERO DE LOSAS	VALOR OFERTA
1	TOTAL SEVERIDAD ALTA	501	1.458.809.034,48
2	TOTAL SEVERIDAD MEDIA	512	548.238.588,59
3	TOTAL SEVERIDAD BAJA	1153	1.681.196.524,00
GRAN TOTAL DEL PROYECTO		2166	3.688.246.147,07

83. El documento elaborado por el ingeniero Diego Álvarez Hernández, aun cuando aludió al carácter aproximado de las cantidades correspondientes a cada ítem de obra necesario para ejecutar las intervenciones sobre las losas clasificadas con nivel de severidad bajo y medio, constituye un elemento probatorio idóneo para imponer una condena en concreto. En este caso, no resulta procedente diferir la liquidación del perjuicio a un trámite incidental.

84. En primer lugar, el documento parte de un hecho acreditado en el proceso: la necesidad de ejecutar intervenciones de reparación sobre las losas deterioradas clasificadas con niveles de severidad bajo y medio. Sobre esa base, identifica de manera específica los ítems de obra requeridos para dichas intervenciones, esto es, las actividades constructivas concretas que debían ejecutarse en cada caso. La referencia al carácter aproximado de las cantidades no obedece a una indeterminación de la cuantía del perjuicio, sino a una característica propia de los presupuestos de obra, en los que las cantidades finales pueden presentar desviaciones durante la ejecución, sin que ello impida definir *ex ante* las actividades necesarias ni los precios unitarios aplicables para calcular el costo de las intervenciones.

85. La referencia al carácter estimativo de las cantidades se explica, además, por el contexto técnico en el que fue elaborado el documento. Según otros elementos probatorios del expediente, como las actas de comité de obra, las patologías identificadas en las losas podían agravarse si se difería la ejecución de las reparaciones⁵². Por esa razón, el informe incorporó un cronograma que preveía la realización de las intervenciones en un plazo de seis meses. En ese contexto, la referencia al carácter estimado de las cantidades no compromete la valoración del costo de las intervenciones requerido para reparar las losas que se identificaron como deterioradas.

86. En segundo lugar, se trata de un documento aportado por el propio deudor de la obligación indemnizatoria, elaborado y presentado en el marco de una propuesta formulada para poner fin al procedimiento administrativo iniciado para declarar el incumplimiento. En el expediente no obra ningún dictamen, informe técnico o valoración especializada que cuestione los ítems de obra identificados, las actividades constructivas previstas o los precios unitarios empleados en dicho documento.

87. En tercer lugar, INVÍAS, en su condición de acreedor de la obligación indemnizatoria, circunscribió su inconformidad en la apelación a controvertir la negativa del *a quo* a reconocer perjuicios por las losas con patologías de severidad baja y media. Sin embargo, no aportó al proceso un medio de prueba dirigido a

⁵² Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cd, Folio 151, Totalidad del Proceso sancionatorio, Carpeta No. 03 - 4 de 4, folio 76 y ss. y 88 y ss. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 03 - 4 de 4. Ver también, Índice SAMAI 109 T.A., RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 7. OTROS DOCUMENTOS, Actas de Reunión Contrato 780-2009, Anexos Cta 1 Cto 780-2009.pdf, folio 92 y 117 y ss.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Vías – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

cuantificar esos perjuicios, y en el expediente no obra un elemento distinto que permita fijar su cuantía con base en las intervenciones de reparación requeridas.

88. Adicionalmente, al pronunciarse sobre la valoración elaborada por el ingeniero Diego Álvarez Hernández en el procedimiento administrativo adelantado para declarar el incumplimiento, INVÍAS no cuestionó desde el punto de vista técnico los ítems de obra identificados para ejecutar las intervenciones de reparación ni el cálculo de las cantidades de obra ni los precios unitarios empleados⁵³, algunos de los cuales incluso resultaban superiores a los previstos en el listado de precios del contrato⁵⁴. La razón esgrimida para no acoger la propuesta no se fundó en una prueba técnica que desvirtuara su contenido, sino en la idoneidad de dichas intervenciones frente a la alternativa de demoler y reemplazar la totalidad de las losas. Sin embargo, la Sala destaca la necesidad de ejecutar el reemplazo total no fue acreditada en el proceso y esta conclusión, que sustentó la decisión de primera instancia, tampoco fue controvertida en el recurso de apelación.

89. Por las anteriores razones, se modificará el fallo proferido por el *a quo* y se reconocerá, a título de indemnización de perjuicios en favor de INVÍAS, en adición a lo reconocido por el Tribunal, la suma de \$548'238.588,59 por concepto de las 512 losas clasificadas con nivel de severidad media, así como la suma de \$1.618'198.524 por concepto de las 1.153 losas clasificadas con nivel de severidad baja. Estas sumas se incluirán en la liquidación del contrato para determinar el saldo final a favor de la entidad.

La obligación de entregar los planos *as built*

90. Corresponde a la Sala determinar si el Tribunal incurrió en una indebida apreciación de las pruebas al desestimar el incumplimiento de la obligación de entregar los planos *as built* y, de ser así, si procede ordenar la indemnización de perjuicios derivada de dicho incumplimiento.

91. La Sala considera parcialmente atendible el reparo por lo que modificará la sentencia apelada. La UTTB no probó que hubiera atendido las observaciones formuladas por la interventoría a los planos *as built* del proyecto; tampoco desacreditó las bases de las mismas. De todas maneras, no se impondrá la condena pretendida por INVÍAS, dado que no se acreditó la existencia de un daño indemnizable derivado de esta infracción del contrato.

92. De conformidad con el Apéndice Técnico B⁵⁵, la Resolución n.º 005282 del 18 de diciembre de 2003, mediante la cual INVÍAS adoptó el Manual de Interventoría,

⁵³ Índice SAMAI 72, T.A., proceso 15001233300020180025200, Cd, folio 151 y ss., Carpeta No. 03 – 2 de 4, folios 22 y ss. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 03 - 2 de 4. Actuación No. 99 SAMAI T.A., Información del proceso sancionatorio, carpeta denominada SANCIONATORIO 780 DE 2009, Contrato 780 de 2009 carpeta 4.pdf, folio 75 y ss. folio 133.

⁵⁴ De acuerdo con la propuesta presentada por la UTTB, el valor ofertado por metro cúbico de concreto hidráulico fue de \$438.211, mientras que en la propuesta para atender las losas se fijó un valor de \$550.500 por el mismo concepto. De igual manera, por concepto de imprimación con emulsión asfáltica, la UTTB cotizó un valor de \$1.508, en contraste con el valor de \$8.600 incluido en la propuesta para reparar las losas. (Índice SAMAI 163, T.A., enlace contenido en el memorial del 2 de mayo de 2024, “Antecedentes pre y contractuales Cto. 780 de 2009”, carpeta “Precontractual UT”, carpeta 7, folio 94; e Índice SAMAI 110, T.A., Actuación n.º 99, carpeta “Sancionatorio 780 de 2009”, Contrato 780 de 2009, carpeta 4.pdf, folio 131).

⁵⁵ Índice SAMAI 163 T.A., enlace aportado con el memorial del 2 de mayo de 2024, ANTECEDENTES PRE Y CONTRACTUALES CTO 780 DE 2009, PRECONTRACTUAL UT, 1.2.3. APENDICE B, Numeral 5, folio 24: “Resolución No. 005282 del 18 de diciembre de 2003, emanada del Instituto Nacional de Vías, por la cual se adopta el Manual de Interventoría en el Instituto Nacional de Vías”.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

debía aplicarse en la ejecución del contrato. Este manual indica en su parte introductoria que es *“de obligatoria aplicación por parte de los contratistas, consultores, gestores técnicos y demás servidores públicos o particulares de la Entidad que participan en los procesos contractuales”*⁵⁶. En relación con los planos, el documento asignó a la interventoría la obligación de *“velar por que el contratista de obra elabore y entregue los planos definitivos de la obra construida, los cuales deben incluir todas las modificaciones realizadas durante la ejecución del proyecto”* (numeral 7.4.5). También dispuso que el acta de entrega y recibo definitivo debía contener la siguiente información:

*“Constancia de entrega de los planos definitivos actualizados de la obra (Copia formato MSE-FR-04), cuando aplique acorde al tipo de obra ejecutada por parte del contratista al INVÍAS, avalados por el interventor (Planos récord con metas físicas ejecutadas debidamente abscisado y localizado a escala 1:500 de las obras ejecutadas, en los casos en que aplique, y planos en planta de las obras donde se visualice tanto lo ejecutado como lo no ejecutado; Perfiles estructurales por tramo de obra ejecutada). Los planos se entregarán en medio magnético (Autocad) y físico”*⁵⁷.

93. La UTTB tenía la obligación de entregar los planos definitivos de la obra construida, incorporando en ellos todas las modificaciones efectuadas durante la ejecución del proyecto. Esta prestación debía cumplirse en el momento de la suscripción del acta de entrega y recibo de la obra, la cual, conforme a lo dispuesto en el numeral 8.5.28 del pliego de condiciones, debía firmarse una vez vencido el plazo contractual (30 de octubre de 2015)⁵⁸.

94. Según los documentos del expediente, el 10 de agosto de 2015, la interventoría advirtió al contratista su obligación de entregar los planos. La UTTB respondió después del vencimiento del contrato, el 23 de diciembre de 2015, remitiendo treinta y cuatro planos en medio físico. El 29 de diciembre siguiente, la interventoría formuló observaciones a dichos planos e indicó que solo procedería con su firma una vez fueran remitidos de manera completa, pues no se encontraban los correspondientes a obras como muros, voladizos, puentes y demás estructuras ejecutadas en el proyecto⁵⁹.

95. El 13 de enero de 2016, la UTTB entregó nuevamente a la interventoría ocho fólderes con los planos récord de la obra en medio físico y solicitó su devolución una vez fueran firmados⁶⁰. El 10 de febrero, la interventoría respondió al contratista y devolvió los volúmenes entregados. Además, formuló observaciones y reparos respecto de los planos y de cada fólder remitido. Entre ellas, se registró la falta de

⁵⁶ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds aportados con la demanda, Folio 151 y ss., archivo denominado, manual_interventoria_version2. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: CD 3 PRUEBAS, MANUEL DE INTERVENTORÍA 2010, archivo manual_interventoria_version2.

⁵⁷ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds aportados con la demanda, Folio 151 y ss., archivo denominado, manual_interventoria_version2, folio 89. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: CD 3 PRUEBAS, MANUEL DE INTERVENTORÍA 2010, archivo manual_interventoria_version2.

⁵⁸ Índice SAMAI 163 T.A., enlace aportado con el memorial del 2 de mayo de 2024, ANTECEDENTES PRE Y CONTRACTUALES CTO 780 DE 2009, CONTRATO 780-2009 ANTECEDENTES PRE Y CONTRACTUALES CTO 780 DE 2009, 1.Precontractual carpeta 1, folio 113.

⁵⁹ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds Folios 151 y ss., Totalidad del Proceso sancionatorio, archivo denominado RESOLUCION SANCIONATORIA No. 05600 DE 2017, folio 371 y ss. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, denominado RESOLUCION SANCIONATORIA No. 05600 DE 2017.

⁶⁰ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds Folios 151 y ss., Totalidad del Proceso sancionatorio, archivo denominado RESOLUCION SANCIONATORIA No. 05600 DE 2017, folio 372. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, denominado RESOLUCION SANCIONATORIA No. 05600 DE 2017.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

entrega de ciertos planos, la omisión de obras construidas en distintos sectores de la vía y la existencia de imprecisiones en los datos incluidos en los documentos⁶¹.

96. Posteriormente, en el marco procedimiento administrativo iniciado para declarar el incumplimiento definitivo del contrato, la UTTB sostuvo que había subsanado la infracción porque realizó una nueva entrega de los planos. La interventoría negó esa afirmación y señaló que lo entregado no cumplía los requisitos necesarios para su aprobación. En particular, señaló que mediante la comunicación del 14 de septiembre de 2016 devolvió nuevamente los planos entregados el 29 de julio de 2016 por el contratista⁶².

97. En la comunicación del 14 de septiembre de 2016, que obra en el expediente, la interventoría formuló observaciones y reparos técnicos a los planos entregados. Indicó que, aunque se realizaron algunos “arreglos”, “[*continuaban*] *sin cumplir con lo requerido para que puedan ser considerados planos récord, ya que no reflejan la obra construida con los detalles y la exactitud requerida para ello*”. A dicha comunicación se anexó un cuadro con los detalles de la revisión, en el cual se consignaron las observaciones particulares respecto de cada plano, se identificaron las falencias advertidas en su contenido y se precisaron los puntos que permanecían pendientes de atender⁶³. Además, la interventoría reiteró que no se entregaron planos de varias de las obras construidas⁶⁴.

98. Los documentos sobre los defectos y faltantes de los planos *as built* tienen valor probatorio suficiente, porque fueron elaborados por una persona jurídica con conocimiento técnico especializado para el seguimiento de las obligaciones derivadas del contrato de obra y la revisión de los planos (Ley 1474 de 2011, art. 83), de manera contemporánea a su ejecución y con un nivel de detalle que permitió identificar falencias concretas en los documentos entregados. Estas observaciones fueron reiteradas en distintas oportunidades sin que la UTTB las hubiera desvirtuado o las hubiera subsanado. En el expediente no obra un dictamen, informe técnico o documento que contradiga de manera fundada tales conclusiones ni que permita tener por cumplida la obligación de entregar los planos *as built* completos y ajustados, carga que le incumbía al contratista (C.C., art. 1757).

99. El recurso de reposición presentado por la UTTB contra la resolución que declaró el incumplimiento —acto posteriormente revocado por falta de competencia— no incorporó pruebas ni argumentos dirigidos a demostrar que se atendieron las

⁶¹ Índice SAMAI 109 T.A., Actuación No. 98, RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 7. OTROS DOCUMENTOS, Actas de Reunión Contrato 780-2009, Anexos Cta 2 Cto 780-2009.pdf, folio 209 y ss.

⁶² Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds Folios 151 y ss., Totalidad del Proceso sancionatorio, archivo denominado RESOLUCION SANCIONATORIA No. 05600 DE 2017, folio 372. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, denominado RESOLUCION SANCIONATORIA No. 05600 DE 2017.

⁶³ Índice SAMAI 109 T.A., Actuación No. 98, RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 7. OTROS DOCUMENTOS, Actas de Reunión Contrato 780-2009, Anexos Cta 2 Cto 780-2009.pdf, folio 215 y ss. Las notas más relevantes que se observan son las siguientes: “FALTA PLANO DE MODULACIÓN DE LAS LOSAS EN CONCRETO”, “FALTA DIBUJAR EN PLANTA LA ESTRUCTURA DE PROTECCIÓN DE TUBERÍA (...)”, “FALTA DIBUJAR EN PLANTA EL BOTADERO SECTOR DENOMINADO GUANARES”, “FALTA CUANTÍA DE HIERROS, IDENTIFICAR CLASE DE CONCRETO INSTALADO”, “FALTA LA LOCALIZACIÓN EN PLANTA DEL MURO EN GAVIONES (...)”, “FALTA INCLUIR LA CUANTÍA DE ACCESOS Y CONCRETO”, etc.

⁶⁴ “FALTA PLANO DE MODULACIÓN DE LAS LOSAS EN CONCRETO (...)”. También ver que respecto del “PLANOS RECOR DEL PUENTE DEL PR14+123 DE LA RUTA 6007” se registró “NO SE ENCONTRÓ EN LOS ARCHIVOS MAGNÉTICOS” (Índice SAMAI 109 T.A., Actuación No. 98, RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 7. OTROS DOCUMENTOS, Actas de Reunión Contrato 780-2009, Anexos Cta 2 Cto 780-2009.pdf, folio 217 y ss.)



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

observaciones realizadas a los planos⁶⁵. Por otra parte, en el expediente no obran pruebas de que el contratista hubiera atendido los requerimientos formulados el 14 de septiembre de 2016 ni de que estos desbordaran el alcance de su obligación. En consecuencia, el reparo de INVÍAS resulta atendible, en cuanto la UTTB no probó el cumplimiento de la obligación de entregar los planos *as built* en los términos pactados.

¹⁰⁰ El incumplimiento de una obligación constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para configurar la responsabilidad contractual del deudor. También debe acreditarse la existencia de un daño indemnizable causado por la infracción del contrato. La sola afirmación sobre la ocurrencia del daño no permite tenerlo por demostrado; resulta necesario que el demandante respalde dicha afirmación con pruebas suficientes (CGP, art. 167).

¹⁰¹ En el expediente no se encuentra probado cuál es el daño indemnizable causado por el incumplimiento de la obligación de entregar los planos *as built*. En los hechos de la demanda, INVÍAS ni siquiera precisó en qué consistía el menoscabo, pues no indicó si el daño correspondía a las erogaciones en que habría de incurrir para corregirlos o complementarlos, o a pérdidas patrimoniales derivadas del mantenimiento de la vía como consecuencia de los defectos de los planos presentados por la UTTB. La entidad estatal se limitó a afirmar que reclamaba, a título de perjuicios materiales, el reconocimiento de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000), según los descargos presentados por la UTTB en el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado en su contra.

¹⁰² En el documento que contiene estos descargos, la UTTB expuso las razones por las cuales consideraba improcedente aplicar el valor total de la cláusula penal (C.Co., art. 867). Para sustentar esta posición, efectuó una estimación del peso porcentual de cada obligación frente al valor total del contrato. Con base en esa estimación, calculó el valor correspondiente a cada obligación. Respecto de los planos, señaló lo siguiente⁶⁶:

d. Por no entrega de planos de obra construidas.

En este caso se precisa que se trata de las obligaciones pactadas en los contratos de obra que están contenidas en la administración del contrato y por lo tanto y a pesar de no existir un precio unitario para su ejecución, se debe entender remunerada.

VALORES PACTADOS EN EL CONTRATO 780 DE 2009	VALORES PACTADOS EN EL CONTRATO 780 DE 2009	
	PESOS	%
VALOR TOTAL DE LAS OBLIGACIONES DEL CONTRATO	\$ 152.994.056.860,000	100%
VALOR DE LOS PLANOS RECORD	\$ 50.000.000,00	0,033%

Así el porcentaje del presunto incumplimiento por no entrega de planos de obra construidas, asciende a **0,033%**

⁶⁵ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cd, Folios 151 y ss., Totalidad del Proceso sancionatorio, Carpeta No. 04 - 3 de 4, Página 66 y 67. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 04 - 3 de 4.

⁶⁶ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds, Folios 151 y ss., Totalidad del Proceso sancionatorio, Carpeta No. 02 - 5 de 6, folio 53. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 02 - 5 de 6.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Vías – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

¹⁰³ El documento que contiene los descargos no prueba cuál es el daño patrimonial causado por el cumplimiento defectuoso de la obligación de presentar los planos *as built* de la obra construida. Se trata de una estimación unilateral de la UTTB, en la que no se cuantificó ni reconoció un perjuicio derivado de los defectos y omisiones que no habrían sido subsanados, sino que se calculó el peso porcentual de dicha obligación dentro del valor total del contrato. En consecuencia, INVÍAS no demostró el daño o menoscabo patrimonial sufrido como consecuencia del incumplimiento, razón por la cual no se incluirá ninguna partida en la liquidación del contrato por concepto de los perjuicios derivados de este evento.

La vigencia del amparo de cumplimiento y la responsabilidad de CHUBB

¹⁰⁴ En este punto, corresponde determinar si debe revocarse la decisión que negó la condena a Chubb por los perjuicios sufridos por INVÍAS. En concreto, la Sala debe establecer si la falsedad de los endosos que modificaron la vigencia del amparo de cumplimiento de la póliza n.º 43069273 no excluye la responsabilidad de la aseguradora por los actos de sus agentes. Asimismo, debe examinarse si tales endosos produjeron efectos jurídicos en virtud de la representación aparente y, por último, si el siniestro ocurrió mientras se encontraba vigente el amparo contenido en la póliza original.

¹⁰⁵ La Sala confirmará en este punto el fallo impugnado, porque la responsabilidad extracontractual de la aseguradora no constituyó la fuente de la obligación indemnizatoria reclamada en la demanda de INVÍAS. Además, los endosos de la póliza n.º 43069273, cuya falsedad fue declarada en sede penal, no produjeron efectos contractuales en virtud de la representación aparente. Finalmente, el amparo de cumplimiento no se encontraba vigente para la época en que ocurrieron los siniestros.

¹⁰⁶ Según el artículo 281 del CGP, la sentencia debe estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda. Por ello, no puede condenarse al demandado por cantidad superior, por objeto distinto o por causa diferente a la invocada. De esta regla se sigue que los reparos formulados en el recurso de apelación no pueden conllevar la introducción de nuevas pretensiones ni la modificación de la *causa petendi*.

¹⁰⁷ INVÍAS pidió que se declarara que Chubb “*está llamada a responder por los perjuicios e indemnizaciones causadas al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS, en virtud de la garantía de cumplimiento expedida con ocasión de la celebración del contrato No. 780 de 2009*” (pretensión 2ª). La entidad no solicitó que se impusiera a la aseguradora una obligación indemnizatoria fundada en su responsabilidad extracontractual por una hipótesis de culpa *in vigilando*. Tampoco estructuró su demanda sobre una responsabilidad directa de la persona jurídica al amparo del artículo 2341 del Código Civil. En ningún acto procesal planteó que un funcionario de la aseguradora, en desarrollo de sus funciones, hubiera causado un daño mediante una conducta culposa o dolosa que permitiera la aplicación de ese régimen de responsabilidad, ni que la aseguradora debiera responder por una causa distinta a la garantía de cumplimiento.

¹⁰⁸ El reparo orientado a sustentar la responsabilidad extracontractual de la aseguradora por el hecho de sus agentes no es atendible, porque supone una variación del objeto de las pretensiones. En consecuencia, la Sala estudiará los argumentos encaminados a que se declare la responsabilidad de la aseguradora en



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

virtud del contrato de seguro de cumplimiento. Este análisis se centrará en la obligación de indemnizar los perjuicios sufridos por INVÍAS, como entidad asegurada, debido a la inejecución de las obligaciones a cargo del constructor y tomador de la póliza.

¹⁰⁹ Conforme a los documentos del expediente, el cumplimiento del contrato de obra fue amparado mediante la póliza No. 43069273, expedida por Chubb el 8 de julio de 2009. Según este instrumento, la vigencia del amparo de cumplimiento se extendía desde el 3 de julio de 2009 hasta el 3 de enero de 2014. Esta vigencia fue modificada mediante *cuatro* certificados o endosos. De acuerdo con el último de ellos, la fecha final del amparo quedó fijada hasta el 7 de marzo de 2014⁶⁷.

¹¹⁰ En el expediente está probado —y este hecho no fue controvertido por INVÍAS— que los endosos cinco y siguientes de la póliza de cumplimiento n.º 43069273, mediante los cuales se habría ampliado la vigencia del amparo, fueron expedidos falsamente por un empleado de Chubb, Jorge Humberto Faciolince. Por esta razón, dichos documentos fueron destruidos conforme a la orden librada por el juez penal respectivo (Código Penal, art. 289). En este orden de ideas, los instrumentos que pretendían modificar el contenido original de la póliza fueron el resultado de un atentado contra su integridad y genuinidad. Se trataba de piezas creadas falsamente y atribuidas a un funcionario de la aseguradora que sí contaba con capacidad para comprometer a la persona jurídica, Javier Augusto Duque⁶⁸, quien tuvo la calidad de representante legal del 1 de diciembre de 2016 al 31 de octubre de 2017⁶⁹.

¹¹¹ En la sentencia del 3 de octubre de 2017, dictada dentro del proceso penal con radicado No. 110016000050201620431, el Juzgado Primero Penal del Circuito con función de conocimiento de Bogotá declaró penalmente responsable al señor Jorge Humberto Faciolince por el delito de falsedad en documento privado⁷⁰. Esta decisión se sustentó en la falsificación de los anexos 5 al 15 de la póliza 43069273. En el capítulo “8. OTRAS DETERMINACIONES” del fallo, el juez impartió la orden de destruir los endosos falsos⁷¹. Según las pruebas obrantes en el expediente, dicha

⁶⁷ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C2.pdf, folios 84 a 92.

⁶⁸ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds, Folios 151 y ss., Totalidad del Proceso sancionatorio, Carpeta No. 01 – 1 de 3, folio 103 y ss. en donde se encuentran los endosos 5 y siguientes. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: PROCESO SANCIONATORIO Y SOPORTES, Carpeta No. 01 – 1 de 3.

⁶⁹ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, 194.

⁷⁰ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C2.pdf, folio 99 y ss. “1. ASUNTO Proferir sentencia en contra de JORGE HUMBERTO FACIOLINCE RESTREPO por el delito de FALSEDAD EN DOCUMENTO PRIVADO, luego de aceptar los cargos en audiencia de formulación de imputación.(...) 5. FUNDAMENTOS JURÍDICO PROBATORIOS. Requiere el artículo 381 del Código de Procedimiento Penal, para condenar, el conocimiento más allá de toda duda acerca del delito y la responsabilidad penal del acusado. Grado al que ha llegado esta Juzgadora, luego de verificar el allanamiento a cargos por parte de JORGE HUMBERTO FACIO-LINCE RESTREPO, la legalidad de mismo y la existencia de los elementos materiales probatorios que lo respaldan, en la medida que sin lugar a equívocos se determina su efectiva incursión y culpabilidad en la conducta punible endilgada, por ende, teniendo en cuenta que desde entonces no es válida retractación alguna, se procede a emitir la sentencia condenatoria de primera instancia. (...) 8. OTRAS DETERMINACIONES. Ejecutoriada esta decisión y libradas las comunicaciones de rigor, se remitirá la actuación junto con los registros ante los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, por competencia y para lo de su cargo (Artículos 166, 462 c.p.p.). En caso de que a la fecha no se haya procedido a la destrucción del documento falso incautado, acorde con el artículo 87 del Código de Procedimiento Penal se dispone qué, por intermedio de la fiscalía investigadora, así se realice. (...) RESUELVE PRIMERO: CONDENAR anticipadamente a JORGE HUMBERTO FACIO-LINCE RESTREPO, identificado con la CC No 71.694.417, como responsable del delito de FALSEDAD EN DOCUMENTO PRIVADO, conforme a la aceptación que hiciera del cargo endilgado, a la pena principal de CATORCE (14) MESES DE PRISIÓN”.

⁷¹ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C2.pdf, folio 111.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

orden fue cumplida y los documentos fueron destruidos⁷². Así mismo, de acuerdo con el certificado expedido por la secretaría del Centro de Servicios Judiciales del Sistema Penal Acusatorio de Bogotá D.C., el fallo se encuentra ejecutoriado⁷³.

¹¹² Estas circunstancias de hecho, que enmarcaron la expedición de los endosos cinco y siguientes de la póliza n.º 43069273, impiden afirmar que estos hubieran producido efectos jurídicos en virtud de la representación aparente. Según la legislación comercial, *“quién dé motivo a que se crea, conforme a las costumbres comerciales o por su culpa, que una persona está facultada para celebrar un negocio jurídico, quedará obligado en los términos pactados ante terceros de buena fe exenta de culpa”* (C.Co., art. 842). Los elementos de esta figura —ausencia de apoderamiento, conducta del interesado que crea la impresión de apoderamiento y confianza legítima del tercero de buena fe fundada en esas circunstancias— no se reúnen en este caso⁷⁴.

¹¹³ Chubb no dio motivo a que se creyera, conforme a sus costumbres comerciales o por su culpa, que el señor Javier Augusto Duque ostentaba su representación legal y podía concluir negocios jurídicos a su nombre —como los anexos que pretendían modificar las condiciones originales de la póliza—. Lo que ocurrió fue algo diferente. El señor Jorge Humberto Faciolince creó falsamente los endosos cinco y siguientes y los atribuyó a Javier Augusto Duque, quien sí contaba con facultades de representación de la aseguradora, sin que él hubiera intervenido en su expedición ni en su firma. En consecuencia, la apariencia no se originó en la aseguradora ni en comportamientos que pudieran imputársele a ella. Además, en el expediente no hay prueba de la existencia de una falla organizacional, defecto de supervisión, insuficiencia de controles internos, tolerancia institucional o cualquier otra circunstancia imputable a la aseguradora que permitiera o facilitara que un empleado suyo, que no ostentaba la representación legal, falsificara la firma y el contenido de los endosos.

¹¹⁴ En conclusión, los endosos cinco y siguientes de la póliza, que son documentos apócrifos, no produjeron efectos jurídicos en la esfera de Chubb como resultado de una representación aparente. Menos aún pueden asimilarse a negocios jurídicos modificatorios de las condiciones iniciales del contrato de seguro concluidos por una persona con facultades de representación (C.Co., art. 833). En consecuencia, el riesgo cubierto por el amparo de cumplimiento debía materializarse entre el 3 de julio de 2009 y el 7 de marzo de 2014 para que surgiera la obligación de indemnizar los perjuicios derivados del siniestro.

⁷² Índice SAMAI 100 T.A., informe bajo juramento rendido por el representante de INVÍAS, en el cual indicó lo siguiente: *“En cumplimiento de lo ordenado por la autoridad judicial señalada, la Jefatura de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, dirigió el oficio OAJ 120264 del 14 de diciembre de 2017 al doctor ESAÚ TORRES ROMERO, Fiscal 75 Delegado para el Circuito y quien actuó como fiscal investigador en el proceso penal aludido, en cuyo contenido se advierte: “(...) Asunto: SU OFICIO DSF 616-75 DEL 22 DE NOV./2017 RAD.50-2016-20431. Carpe. 2555 Respetado doctor Esaú Torres Romero, En atención a su oficio DSF 616 del 22 de noviembre de 2017 y radicado INVÍAS 226404 del 28 de noviembre de 2017, nos permitimos remitirle para su destrucción las pólizas del contrato No. 780 de 2009. (...) ANEXO 46 Folios. Con el propósito de demostrar la entrega efectiva y conocimiento del contenido del Oficio OAJ 120264 del 14 de diciembre de 2017 junto con sus 46 anexos por parte del doctor ESAÚ TORRES ROMERO, Fiscal 75 Delegado para el Circuito, se aporta copia digital de la guía RN876203861CO del 18 de diciembre de 2017 y su trazabilidad generadas por la empresa 472. Conforme a lo anterior, se acredita que el INVÍAS cumplió la orden impartida en la sentencia de allanamiento del 03 de octubre de 2017, proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Conocimiento de Bogotá D.C., dentro del proceso judicial radicado N.I. 290833”*

⁷³ Índice SAMAI 112, T.A., actuación 113: *“Decisión que quedo ejecutoriada el 03 de octubre de 2017”*.

⁷⁴ Hinestrosa, F. (2008). *La representación* (p. 338). Universidad Externado de Colombia.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

115. La exigibilidad de la obligación condicional de la aseguradora depende no solo de la demostración de la ocurrencia del siniestro, sino también de la existencia y cuantía de la pérdida o perjuicio (C.Co., art. 1077). Conforme a lo resuelto en la sentencia de primera instancia y a lo concluido por la Sala, la UTTB causó perjuicios al INVÍAS debido al incumplimiento de dos obligaciones: la entrega de las obras viales conforme a las especificaciones técnicas pactadas y la puesta a disposición de la logística, equipos, operadores y materiales para la evaluación y diagnóstico superficial y estructural del pavimento. El Tribunal no declaró el incumplimiento de la gestión predial y este punto no fue impugnado. Asimismo, aunque existió un incumplimiento en la entrega de los planos *as built*, no se probó un perjuicio indemnizable. En consecuencia, frente al reparo del apelante, corresponde analizar si esos dos siniestros ocurrieron dentro de la vigencia del amparo de cumplimiento de la póliza No. 43069273 y sus cuatro primeros modificatorios.

116. El siniestro es la realización del riesgo asegurado (C.Co., art. 1072), esto es, el incumplimiento imputable al tomador de las obligaciones emanadas del contrato estatal garantizado⁷⁵. El siniestro debe ocurrir durante la vigencia de la póliza, pues solo bajo ese ámbito temporal el asegurador resulta obligado contractualmente conforme a la garantía expedida (C.Co., arts. 1047.6 y 1054)⁷⁶.

117. Como se indicó antes, el primer evento constitutivo del siniestro, consistente en el incumplimiento de la obligación de entregar al término del contrato las obras ejecutadas conforme a las especificaciones técnicas pactadas, se verificó el 30 de octubre de 2015, fecha en la que terminó el plazo del negocio jurídico. Tras la suscripción del acta de visita previa al recibo definitivo de las obras llevada a cabo el 14 de octubre de 2015, se registraron los deterioros presentes en las losas que no fueron solucionados por el contratista. En este contexto, la infracción del contrato se verificó después del vencimiento de la vigencia del amparo de cumplimiento, tal como se registró en acta de recibo definitivo de la obra:

“El Instructivo de Acta Visita Previa para Recibo Definitivo de Obra y Acta Entrega y Recibo Definitivo de Obra Formatos MSE-FR-23 y MSE-FR-24, del Manual de Interventoría, estipula que antes del vencimiento del contrato de obra debe realizarse una visita previa con el fin de inspeccionar el estado de la obra a recibir. En cumplimiento de tal instrucción, el 14 de octubre de 2015 se realizó la visita previa y recorrido al corredor del proyecto objeto del contrato No. 780 de 2009, en la que participaron el Ingeniero Gustavo Gamaliel Fernández Niño, Director Territorial Boyacá de INVÍAS, en su calidad de Gestor Técnico del Contrato; el Ingeniero Edgar Antonio Pacheco López, Director de Obra de la Unión Temporal Transversal de Boyacá; el Ingeniero Luis Alfonso Bello Arévalo, Residente de Obra de la Unión Temporal Transversal de Boyacá; el Ingeniero Giacomo Marcenaro Jiménez, Director de Interventoría del Consorcio Hidro Integral 2009 y el Ingeniero Alcibiades Junco Rodríguez, Residente de Interventoría del Consorcio Hidro-Integral 2009.

En el Acta de la visita previa quedó constancia de la entrega por parte de la Administración Vial, de la inspección visual de pavimento rígido y el reporte de daños, para que se adelanten los respectivos arreglos, así como la constancia de que debía instalarse las juntas transversales entre módulos de voladizos.

⁷⁵ A diferencia de la declaratoria de caducidad del contrato (Ley 80 de 1993, art. 18) y de la imposición de multas (Decreto 4828 de 2008, art. 14.2), el acto administrativo que declara el incumplimiento y hace efectiva la cláusula penal, o cuantifica los perjuicios, no “constituye el siniestro”, sino que “constituye la reclamación en las garantías otorgadas mediante póliza de seguro” (Decreto 4828 de 2008, art. 14.3).

⁷⁶ Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C2.pdf, numeral 6 VIGENCIA, folio 95: “LOS SINIESTROS QUE AFECTEN LAS COBERTURAS DEBERAN PRODUCIRSE DENTRO DE LAS VIGENCIAS ESTABLECIDAS EN LA CARATULA DE LA POLIZA”.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

Llegado el día en que se debía proceder al recibo definitivo de la obra, se encontró que la UTTB no había realizado la reparación y/o demolición y reemplazo de las losas afectadas, situación que se mantiene a la fecha de la presente acta”⁷⁷.

¹¹⁸. El segundo evento, consistente en el incumplimiento de la obligación de poner a disposición la logística, equipos, operadores y materiales para la evaluación y diagnóstico superficial y estructural del pavimento, también ocurrió después del vencimiento de la vigencia del amparo de cumplimiento (7 de marzo de 2014). El Apéndice B del contrato⁷⁸, parte integrante de este según la cláusula vigésima sexta, reguló la exigibilidad de dicha obligación en los siguientes términos: *“Para el recibo definitivo de las obras y terminación del contrato deberá realizarse durante el último mes de vigencia del contrato, la última verificación de la evaluación y diagnóstico superficial y estructural del pavimento”*. Asimismo, dispuso que la UTTB debía *“proporcionar la logística, equipos operadores de equipos, materiales y demás recursos necesarios para realizar la evaluación”*.

¹¹⁹. Esta obligación debía cumplirse hasta el 30 de septiembre de 2015, dado que el plazo contractual se extendía hasta el 30 de octubre de 2015⁷⁹. En este contexto, esta infracción del contrato también se verificó después del vencimiento de la vigencia del amparo de cumplimiento. Por lo tanto, la aseguradora no está obligada a indemnizar los perjuicios causados por este evento.

¹²⁰. En conclusión, la Sala no encuentra atendibles los reparos de INVÍAS, porque, en los términos del numeral 6.º de las condiciones generales de la póliza, los siniestros respectivos no se produjeron dentro de la vigencia establecida en el certificado cuarto de modificación (7 de marzo de 2014).

La liquidación del contrato de obra

¹²¹. Como consecuencia de la condena impuesta por las losas que presentaron deterioros clasificados con severidad baja y media, la Sala modificará la liquidación del contrato practicada en primera instancia. Este será el único ajuste al balance final del contrato, pues no se formularon reparos contra las demás bases del ejercicio liquidatorio, ni INVÍAS controversió la decisión de negar la condena al pago de intereses de mora.

⁷⁷ Índice SAMAI 109 T.A., Actuación procesal 98, RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 2. ACTA DE ENTREGA Y RECIBO DEFINITIVO DE OBRA, Acta de Entrega y Recibo Cto 780 de 2009-1, folio 8.

⁷⁸ Índice SAMAI 109 T.A., RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009 ANTECEDENTES PRECONTRACTUALES Y CONTRACTUALES, 1.Precontractual carpeta 1, folio 130, acápite “EVALUACIÓN Y DIAGNÓSTICO SUPERFICIAL Y ESTRUCTURAL DEL PAVIMENTO”.

⁷⁹ Índice SAMAI 109 T.A., RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DEL TRIBUNAL DE BOYACA CONTRATO 780-2009, 1. CONTRATO: Mediante adicional No. 3 de fecha 19 de diciembre de 2013 se prorrogó el plazo del contrato desde el 22 de diciembre de 2013 al 31 de diciembre de 2013 (ADICIONAL No. 03.pdf), mediante adicional No. 4 de fecha 30 de diciembre de 2013 se prorrogó el plazo del contrato desde el 31 de diciembre de 2013 al 29 de marzo de 2014 (ADICIONAL No. 04.pdf), mediante adicional No. 5 de fecha 28 de marzo de 2014 se prorrogó el plazo del contrato desde el 29 de marzo de 2014 al 26 de diciembre de 2014 (ADICIONAL No. 05.pdf), mediante adicional No. 6 de fecha 24 de diciembre de 2014 se prorrogó el plazo del contrato desde el 26 de diciembre de 2014 al 31 de diciembre de 2014 (ADICIONAL No. 06.pdf), mediante adicional No. 7 de fecha 31 de diciembre de 2014 se prorrogó el plazo del contrato desde el 31 de diciembre de 2014 al 28 de febrero de 2015 (ADICIONAL No. 07.pdf), mediante adicional No. 8 de fecha 27 de febrero de 2015 se prorrogó el plazo del contrato desde el 28 de febrero de 2015 al 30 de junio de 2015 (ADICIONAL No. 08.pdf), mediante adicional No. 9 de fecha 26 de junio de 2015 se prorrogó el plazo del contrato desde el 30 de junio de 2015 al 30 de agosto de 2015 (ADICIONAL No. 09.pdf), mediante adicional No. 10 de fecha 28 de agosto de 2015 se prorrogó el plazo del contrato desde el 30 agosto de 2015 al 30 de octubre de 2015 (ADICIONAL No. 09.pdf).



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
 Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
 Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
 Acción: Controversias contractuales

122. Como base para determinar el saldo final, el Tribunal presentó un cuadro denominado “valor del contrato ejecutado por la UTTB”, en el que incluyó, bajo el rubro de “descuentos”, los perjuicios que consideró procedente indemnizar. En consecuencia, se incluirá la condena correspondiente a los perjuicios causados por las losas que presentaron patologías clasificadas con severidad media y baja:

DESCRIPCIÓN	VALOR EJECUTADO POR EL CONTRATISTA
(+) Valor actas parciales de obra 1 - 68 hasta sept/15	\$136.105.134.476
(+) Valor estudios y diseños	\$3.365.679.159
(+) Valor gestión social, predial, ambiental	\$1.655.786.344
(+) Valor obras sin facturar a octubre/15	\$146.934.145
(+) Valor descontado en acta enero/15 - por losas de pavimento hidráulico defectuosas ⁸⁰	\$367.997.757
(+) Valor diseños pavimento San Pablo Borbur	\$110.000.000
(-) Descuento losas fisuradas o fracturadas con severidad alta	(\$698.380.087)
(-) Descuento por losas que presentaron fallos de severidad baja y media	(\$2.229.437.112,59)
(-) Descuento por incumplimiento de logística, equipos, evaluación y diagnóstico para evaluación y diagnóstico superficial y estructural del pavimento.	(\$152.994.056,86)
TOTAL	\$138.670.720.624,55

123. Con fundamento en este primer cálculo, el Tribunal presentó el balance general del contrato. En consecuencia, dicho balance se modificará únicamente en la fila denominada “valor total ejecutado por actas parciales de obra”, con el fin de reflejar la modificación antes indicada:

DESCRIPCIÓN	VALORES	
Valor total ejecutado por actas parciales de obra	\$138.670.720.624,55.	
Valor total pagado por actas parciales de obra		\$141.126.599.979
Valor total ajustes	\$9.552.631.408	
Valor pagado por ajustes		\$ 9.526.808.816
Valor correspondiente a IVA		\$1.516.255.110
	\$149.739.607.142,55	\$152.167.316.763
SALDO A FAVOR DE INVÍAS		2.427.709.620,45

124. El saldo a favor de INVÍAS, por valor de \$2.427.709.620,45, se actualizará siguiendo exactamente la misma metodología empleada por el Tribunal, esto es, aplicando como IPC inicial el correspondiente a octubre de 2015, mes de

⁸⁰ Como se advierte, en el balance global del contrato el Tribunal incluyó el valor descontado en el acta de enero de 2015 por los deterioros de las losas de pavimento hidráulico como un factor positivo dentro del “valor ejecutado por el contratista”, esto es, como una suma pendiente de pago a su favor. En este punto, el Tribunal siguió la metodología empleada por el interventor al elaborar el proyecto de acta de liquidación (Índice SAMAI 72, T.A., 15001233300020180025200, 15001233300020180025200-C1.pdf, Cds, Folio 151 y ss., OFICIO INTERVENTORÍA HIDRO INTEGRAL No. 65866 - PROYECTO ACTA DE LIQUIDACIÓN INICIAL 2016. Los archivos contenidos en estos Cds fueron cargados en el Índice SAMAI 187 T.A., con la siguiente ruta: CD 2, OFICIO INTERVENTORÍA HIDRO INTEGRAL No. 65866 - PROYECTO ACTA DE LIQUIDACIÓN INICIAL 2016. Igualmente, ver, en la misma ruta INFORMES DE INTERVENTORÍA CONTRATO 1323-2009, CONTRATO 1232-2009 informe final de interventoría, página 69 y ss.). En consecuencia, dicho valor fue incorporado al balance contractual antes de aplicar los descuentos correspondientes a los perjuicios derivados del incumplimiento de la UTTB. Por esta razón, al momento de calcular la indemnización, no procede deducir de su cuantía el valor descontado en el acta de enero de 2015, pues esa suma ya fue considerada dentro del balance contractual como saldo a favor del contratista. Descontarla implicaría una doble detracción, no justificada, del valor de la indemnización.



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Inviás – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y otros.
Acción: Controversias contractuales

terminación del contrato, y como IPC final el último disponible a la fecha de la sentencia.

IPC inicial	86,98 (octubre de 2015)
IPC final	152,27 (diciembre de 2025)
Factor	1,750632329
Capital histórico	\$2.427.709.620,45
Capital actualizado	\$4.250.026.947,64

Costas

¹²⁵. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, salvo en los procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia debe pronunciarse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se rigen por las normas del CGP. A su vez, el artículo 365.1 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte a la que se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. Este supuesto no se configura en el presente caso, pues la sentencia será modificada parcialmente como consecuencia de la apelación interpuesta por INVÍAS. En consecuencia, no se impondrá condena en costas en segunda instancia.

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

FALLA:

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Boyacá el 11 de diciembre de 2024, cuya parte resolutive quedará así:

“PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por Construcciones Tecnificadas S.A.S. - CONSTRUCTEC S.A.S., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: DECLARAR el incumplimiento del contrato No. 780 de 2009 por parte de la UTTB integrada por: i) Álvarez y Collins S.A. - En liquidación, ii) Vergel y Castellanos S.A.S., iii) Construcciones Tecnificadas S.A.S. - CONSTRUCTEC S.A.S.; y iv) Constructora Montecarlo Vías S.A.S., con respecto a las obligaciones relacionadas con (i) la reparación y/o demolición y remplazo de losas afectadas; (ii) la logística, equipos, operadores de equipos, materiales y demás recursos necesarios para la evaluación y diagnóstico superficial y estructural del pavimento, terminado el plazo del contrato; y (iii) la entrega de los planos definitivos de la obra.

TERCERO: LIQUIDAR judicialmente el contrato No. 780 de 2009, suscrito entre el INVÍAS y la UTTB, en la forma indicada en la parte motiva de esta providencia, con un salvo a favor de INVÍAS de cuatro mil doscientos cincuenta millones veintiséis mil novecientos cuarenta y siete pesos con sesenta y cuatro centavos (\$4.250.026.947,64).

CUARTO: En consecuencia, **CONDENAR** a la UTTB integrada por: (i) Álvarez y Collins S.A. - En liquidación, (ii) Vergel y Castellanos S.A.S., (iii) Construcciones Tecnificadas S.A.S. - CONSTRUCTEC S.A.S.; y (iv) Constructora Montecarlo Vías S.A.S., a pagar al INVÍAS la suma de cuatro mil doscientos cincuenta millones veintiséis mil novecientos cuarenta y siete pesos con sesenta y cuatro centavos (\$4.250.026.947,64).

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: DAR cumplimiento a la presente providencia en los términos establecidos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). La suma a la que se condenó



Expediente 15001233300020180025201 (72.784)
Demandante: Instituto Nacional de Invas – INVÍAS
Demandado: Unión Temporal Transversal de Boyacá y
otros.
Acción: Controversias contractuales

causará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de esta providencia, en los términos del artículo 195 del CPACA.

SÉPTIMO: Sin condena en costas”.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERA: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



VF