



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

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: Controversias contractuales
Radicación: 63001-23-33-000-2024-00055-01 (72995)
Demandante: Seguros del Estado S.A.
Demandado: Municipio de la Tebaida - Quindío

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por las partes en contra de la sentencia dictada el 2 de mayo de 2025 por el Tribunal Administrativo del Quindío – Sala Tercera de Decisión, que accedió parcialmente a las pretensiones. La Sala es competente para proferir esta providencia porque resuelve recursos interpuestos contra una sentencia proferida por un tribunal administrativo. El Tribunal Administrativo del Quindío conoció el proceso en primera instancia en razón a la cuantía estimada de la demanda¹.

SÍNTESIS²

En el caso concreto se analiza si la Resolución 126 del 17 de marzo de 2022, y la Resolución 217 del 11 de mayo de 2022, que confirma en su integridad a la anterior, por medio de las cuales se declaró la caducidad del contrato de obra LP 004 de 2018 están viciadas de nulidad. Se revoca la sentencia de primera instancia y se anulan las resoluciones porque el Municipio de La Tebaida declaró la caducidad cuando el plazo de ejecución del contrato se encontraba vencido.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante.

1. En escrito presentado el 7 de mayo de 2024, Seguros del Estado S.A., por conducto de apoderado judicial³ interpuso demanda en ejercicio del medio de control judicial de controversias contractuales, en contra del Municipio de La Tebaida con el fin de que se declarara “la nulidad de la Resolución No. 126 del 17 de marzo de 2022 (acto

¹ La suma de las pretensiones de la demanda ascendió a “MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$1.689.252.669 M/CTE”, que superaban los 500 salario mínimos mensuales legales vigentes (500 SMMLV) al momento de la presentación de la demanda (Índice 003 del expediente digital de la primera instancia en Samai).

² Tema: contratación estatal – caducidad de los contratos – suspensión de contratos – notificación acta de liquidación unilateral a las compañías aseguradoras – competencia para declarar caducidad

³ Índice 002 del expediente digital de la primera instancia en Samai



administrativo inicial) y de la Resolución No. 217 del 11 de mayo de 2022 (acto administrativo definitivo)”⁴.

2. En la demanda se formularon las siguientes pretensiones

PRIMERA PRINCIPAL: DECLÁRESE la nulidad de la Resolución No. 126 del 17 de marzo de 2022 (acto administrativo inicial) y la Resolución No. 217 del 11 de mayo de 2022 (acto administrativo definitivo) proferidas por **EL MUNICIPIO** por medio de las que afectó ilegalmente los amparos de cumplimiento, de buen manejo y correcta inversión del anticipo y de calidad de los elementos de la Póliza de Cumplimiento No. 75-44-101095894, expedida por **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, por cuanto fueron expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, y/o de manera irregular, y/o falsa motivación, y/o falta de motivación, y/o indebida motivación, y/o motivo incoordinado, y/o abuso o desviación de poder, y/o violación al debido proceso y/o derecho de defensa, según los cargos expuestos en el respectivo acápite de este escrito.

PRIMERA SUBSIDIARIA DE LA PRIMERA PRINCIPAL: DECLÁRESE la ineficacia de la Resolución No. 126 del 17 de marzo de 2022 (acto administrativo inicial) y la Resolución No. 217 del 11 de mayo de 2022 (acto administrativo definitivo) proferidas por **EL MUNICIPIO** por medio de las cuales afectó ilegalmente los amparos de cumplimiento, de buen manejo y correcta inversión del anticipo y de calidad de los elementos de la Póliza de Cumplimiento No. 75-44-101095894, expedidas por **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, con fundamento en los cargos expuestos en este escrito.

SEGUNDA PRINCIPAL: DECLÁRESE la nulidad de la Resolución No. 1226 del 17 de marzo de 2022 (acto administrativo inicial) y la Resolución No. 217 del 11 de mayo de 2022 (acto administrativo definitivo) proferidas por **EL MUNICIPIO** por cuanto fueron expedidos sin competencia material y temporal para declarar la caducidad del contrato, según los cargos expuestos en el respectivo acápite de este escrito, afectando ilegalmente la póliza No 75-44-101095894 expedida por **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

TERCERA PRINCIPAL: RESTABLÉZCASE el derecho de mi mandante y, en consecuencia, **CONDÉNESE** al **MUNICIPIO** a la restitución de la totalidad de las sumas de dinero que haya pagado **SEGUROS DEL ESTADO**, en razón de los actos demandados, por valor de **MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS SEISCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS (\$1.689.252.669) M/CTE.**

CUARTA PRINCIPAL: De declararse la prosperidad de las anteriores declaraciones, **CONDÉNESE** al **MUNICIPIO** a pagar en favor de mi mandante los intereses de mora, calculados a la máxima tasa legal permitida, desde el momento en que se efectuó cada uno de los pagos por medio de los cuales se dio cumplimiento a la orden plasmada en las resoluciones demandadas y hasta su restitución total y efectiva.

PRIMERA SUBSIDIARIA DE LA CUARTA PRINCIPAL: De declararse la prosperidad de las anteriores declaraciones, **CONDÉNESE** al **MUNICIPIO** a pagar en favor de mi mandante el valor equivalente a la indexación sobre los valores pagados por mi mandante, calculados con base en el Índice de Precios al Consumidor, desde el momento en que efectuó cada uno de los pagos en cumplimiento de la orden plasmada en las resoluciones demandadas, y hasta su restitución total y efectiva.

QUINTA PRINCIPAL: CONDÉNESE en costas y agencias en derecho a la parte convocada”⁵.

3. Las pretensiones se fundamentaron en las siguientes afirmaciones de la parte demandante:

3.1. El 9 de enero de 2019, el Municipio de La Tebaida y el Consorcio Bether 2018 suscribieron el contrato de obra pública No. LP 004 de 2018, cuyo objeto consistió en la

⁴ Índice 003 del expediente digital de la primera instancia en Samai

⁵ Ibidem. Índice 003 del expediente digital de la primera instancia en Samai



“Revitalización urbana denominada “Paseo el Edén – Municipio de La Tebaida – Quindío”, por un plazo de seis meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual se produciría una vez que se cumpliera con los requisitos de ejecución y se contratara la interventoría externa.

3.2. Seguros del Estado S.A., expidió la Póliza de Cumplimiento a favor de Entidades Estatales No. 75-44-101095894⁶ con el fin de garantizar los amparos de (i) cumplimiento del contrato; (ii) buen manejo y correcta inversión del anticipo; (iii) calidad de los elementos; (iv) calidad del servicio; y (v) pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales del contrato de obra No. LP 004 de 2018.

3.3. El 3 de diciembre de 2020, el Consorcio Bether 2018, en calidad de cedente, y la sociedad Visuar SAS, en calidad de cesionario, suscribieron el contrato de “cesión de derechos económicos o de crédito derivados del contrato de obra pública No. 004 de 2018, suscrito entre la Alcaldía de La Tebaida y el Consorcio Bether 2018”, con el siguiente objeto:

PRIMERA. EL CEDENTE transfiere, **AL CESIONARIO**, la suma de DOS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS M/CTE. (\$ 2.697.579.687), del valor total del contrato por ejecutar, de los cuales se amortizarán el treinta por ciento (30%) por concepto de anticipo y se descontarán los impuestos imputables al contrato. Valor derivado de la licitación pública número 04-2018 con el CONSORCIO BETHER 2018 y el MUNICIPIO DE LA TEBAIDA, cuyo objeto es “CONTRATO DE OBRA PÚBLICA PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE REVITALIZACIÓN URBANA DENOMINADA “PASEO EL EDÉN;”, cuyo valor asciende a la suma de DIEZ MIL SETECIENTOS VEINTITRES MILLONES CUATROCIENTOS CUAREENTA Y CUATRO MIL OCHENTA PESOS M/CTE \$ 10'723.445.080

SEGUNDA. – OBJETO: EL CEDENTE transfiere al CESIONARIO, los derechos económicos o de créditos (sic) que le corresponden y fueron descritos en la cláusula anterior, en la totalidad de las actas presentadas al municipio de la tebaida (sic) Quindío, la suma de DOS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS M/CTE. (\$2.697'579.687), lo cual el valor neto recibido es la suma de MIL QUINIENTOS DIES MILLONES SEISCIENTOS CUAREENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS VEINTICINCO PESOS M/CTE. (\$ 1.510'644.625), y deberán ser consignados a la CUENTA CORRIENTE DE BANCOLOMBIA 168 784 581 73.⁷ (negritas en texto original)

3.4. El contrato de cesión de derechos económicos fue aprobado por el Municipio de La Tebaida el 29 de diciembre de 2020, en los siguientes términos:

3.4.1. La cesión de derechos económicos se aprueba de conformidad con el artículo 1959 y subsiguientes del Código Civil Colombiano.

3.4.2. La cesión de los derechos económicos derivados del contrato de obra pública LP 004 de 2018 se aprobó únicamente a favor de la sociedad comercial denominada Visuar S.A.S, por un valor neto a recibir de mil cuatrocientos cuarenta y cuatro millones trescientos noventa y cuatro mil seiscientos veinticinco pesos (\$1.444.394.625), los

⁶ Índice 004 del expediente digital de la primera instancia en Samai.

⁷ Índice 003 del expediente digital de la primera instancia en Samai. Enlace incluido en la contestación de la demanda: <https://drive.google.com/drive/folders/1lwpUGiy6RBA8er65ASE0TXcTnnvte0on>



cuales se pagarían así: “El valor total será descontado del excedente del acta de supervisión y pago número 015 del 30 de diciembre de 2020, suscrita por el Secretario de Infraestructura Municipal, el Consorcio BETHER 2018 y el Consorcio CWC [interventoría] y las demás actas de supervisión y pago que se presente hasta la finalización del contrato de obra pública.”⁸

3.4.3. La aprobación de la cesión no extinguía ni modificaba el vínculo contractual establecido entre el Municipio de La Tebaida y el Consorcio Bether 2018, debido a que se trata de una cesión de derechos económicos.

3.5. El contrato de obra LP 004 de 2018 fue prorrogado en ocho oportunidades; según la última prórroga, el contrato debía finalizar el 31 de mayo del 2021.

3.6. El 16 de marzo de 2021, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Armenia, en proceso con radicado No. 2021-00072, decretó medida cautelar de embargo y retención de los dineros que devengara el Consorcio Bether 2018 con ocasión del contrato de obra LP 004 de 2018.

3.7. El 19 de abril de 2021 el Municipio de La Tebaida le manifestó al Juzgado que los recursos del contrato estatal eran inembargables porque provenían del Sistema General de Participaciones. Como el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Armenia no se pronunció sobre la solicitud de devolución del embargo dentro de los tres (3) días hábiles previstos en el artículo 594 del Código General del Proceso “en adelante CGP”, la orden de embargo quedó revocada; por lo tanto, el Municipio de La Tebaida estaba obligado girar esos recursos al contratista.

3.8. El 13 de mayo de 2021, dieciocho (18) días antes de que finalizara la ejecución contractual, las partes, debido a problemas de orden público y al desabastecimiento de combustible en la zona, suspendieron el contrato de común acuerdo desde el 13 hasta el 20 de mayo de 2021.

3.9. El 3 de junio de 2021 se realizó una reunión de seguimiento del proyecto con el fin de evaluar si las causas que motivaban la suspensión habían sido superadas. En esa reunión las partes concluyeron que era procedente reiniciar la obra.

3.10. El 8 de junio de 2021 la entidad y la interventoría del contrato decidieron reiniciar las obras suspendidas, y le remitieron el acta de reinicio al contratista para que la suscribiera.

3.11. El 9 de junio de 2021, el contratista manifestó su desacuerdo con la decisión de reiniciar las obras a partir del 8 de junio de 2021.

3.12. Según la parte demandante, el plazo del contrato terminó el 28 de junio de 2021, sin que las partes hayan suscrito prórroga adicional alguna.

⁸ Índice 003 del expediente digital de la primera instancia en Samai. Enlace incluido en la contestación de la demanda: <https://drive.google.com/drive/folders/1lwpUGiy6RBa8er65ASE0TXcTnnvte0on>



3.13. El 21 de junio de 2021 el Municipio de La Tebaida inició el procedimiento administrativo sancionatorio de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 en contra del contratista. La entidad sustentó el inicio del procedimiento sancionatorio en el informe de interventoría con corte al 13 de mayo de 2021 en donde se evidenciaban “una serie de detalles por subsanar, así como obras pendientes por acometer.”⁹

3.14. El 17 de marzo de 2022, el Municipio de La Tebaida profirió la Resolución No. 126 por medio de la cual declaró la caducidad del contrato LP 004 de 2018, y afectó la póliza de cumplimiento.

3.15. En la Resolución No. 126 se declaró el incumplimiento del contrato por parte del Consorcio Bether 2018, se ordenó el pago de la cláusula penal y se afectaron los amparos de cumplimiento, buen manejo y correcta inversión del anticipo y calidad de los elementos de la Póliza No. 75-44-101095894.

3.16. El 1 de abril de 2022, Seguros del Estado S.A., presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 126 del 17 de marzo de 2022.

3.17. El 11 de mayo de 2022 el Municipio de La Tebaida expidió la Resolución No. 217, a través de la cual confirmó en su integridad la Resolución No. 126 del 17 de marzo de 2022.

4. Como fundamentos de derecho para declarar la nulidad de las Resoluciones No. 126 y 217 del 2022, la parte actora alegó: (i) nulidad de las resoluciones por violación al debido proceso; (ii) nulidad de las resoluciones por falta de motivación en lo relacionado con el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo y de calidad de los elementos; (iii) falta de competencia temporal para declarar la caducidad del contrato; (iv) falta de competencia material para declarar la caducidad del contrato; (v) falsa motivación por inexistencia de paralización total del contrato; (vi) inexistencia de incumplimiento grave del contratista; (vii) excepción de contrato no cumplido; (viii) inexistencia de daño; (ix) inexistencia de relación de causalidad entre el obrar del contratista y los daños alegados; (x) causa extraña – hecho del acreedor; (xi) desconocimiento del principio de proporcionalidad de la cláusula penal; (xii) prohibición de ir en contra de los actos propios; (xiii) inexistencia de siniestro cubierto por el amparo de cumplimiento; (xiv) inexistencia de siniestro cubierto por amparo de buen manejo del anticipo; (xv) inexistencia de siniestro cubierto por amparo de calidad de los elementos; (xvi) inexistencia de amparo por amortización del anticipo; (xvii) imposibilidad de afectar simultáneamente amparo de cumplimiento y amparo de calidad de los elementos; (xviii) desconocimiento del carácter indemnizatorio del seguro de daños; (xix) cobro de lo no debido; (xx) inexistencia de la obligación y (xxi) desconocimiento del límite del valor asegurado.

⁹ Índice 004 del expediente digital de la primera instancia en Samai.



B. Posición de la parte demandada

5. El Municipio de La Tebaida en su escrito¹⁰ se opuso a las pretensiones con fundamento en los siguientes argumentos:

5.1. El Municipio sí contaba con competencia temporal para emitir una decisión de caducidad. Lo anterior en la medida en que el contratista nunca suscribió el acta de reinicio de obras en el año 2021 y por lo tanto las circunstancias que le dieron origen nunca fueron superadas. Si a lo anterior se le suma que, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales y sus modificaciones deben constar por escrito, la ejecución del contrato de obra nunca se reanudó.

5.2. No bastaba entonces con la afirmación de que las condiciones que sustentaron la suspensión habían sido superadas, el reinicio del contrato tendría que haberse perfeccionado y el responsable de que esto no ocurriera fue el Consorcio Bether 2018.

5.3. Adicionalmente, no existe en la ley de los contratos públicos una potestad excepcional que le permitiera al Municipio de La Tebaida “imponer un reinicio” y “tampoco puede considerarse que los efectos de retomar un negocio jurídico a una condición suspensiva puedan surgir en forma tácita”. En ese orden de ideas, ante la imposibilidad de forzar el reinicio, la entidad estaba obligada a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

5.4. Alegó que la parálisis y el abandono de las obras no admiten discusión dada la abundante evidencia probatoria que yace en el expediente contractual, “incluso en forma previa al año 2021”.

5.5. Frente al planteamiento del demandante conforme al cual el municipio incumplió el contrato al abstenerse de girar los recursos al cesionario de los derechos económicos, la sociedad Visuar S.A.S, entidad que no estaba sujeta a embargo. Por su parte, la demandada señaló que mediante dicho planteamiento se pretende trasladar al Municipio un incumplimiento del Consorcio Bether 2018, el cual – según afirmó – fue objeto de embargo contractual por substraerse al cumplimiento de sus obligaciones¹¹. Añadió que el ente territorial no podía desatender una orden judicial de embargo.

5.6. El debido proceso administrativo en el procedimiento sancionatorio se respetó. Señala que prueba de ello es que el demandante no cuestiona las oportunidades procesales, el derecho de audiencia o de defensa, que hubo desconocimiento de la prueba o indebida notificación de los actos enjuiciados.

5.7. En relación con la cuantificación de los perjuicios, señaló que el contrato es ley para las partes y el hecho de no compartir una motivación no significa que el acto administrativo carezca de ella. Según la parte demandada, la aplicación de la cláusula penal y su cuantificación fue explícita en el acto administrativo inicial y en el que lo

¹⁰ Índice 013 del expediente digital de la primera instancia en Samai.

¹¹ Índice 013 del expediente digital de la primera instancia en Samai.



confirmó, y en relación con el principio de proporcionalidad de la pena, reiteró que para la administración ese principio no aplicaba en este caso porque la obra no se “recibió parcialmente ni a satisfacción”.

5.8. Finalmente, frente al amparo de calidad de los bienes señaló que se tuvo una tasación adecuada y proporcional, a partir del recibo a satisfacción del mobiliario y de unas obras de paisajismo. Frente al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, argumentó que la parte actora no presentó una sola prueba que desvirtúe lo probado en el procedimiento administrativo.

5.9. Propuso como excepciones el “cumplimiento del debido proceso administrativo”, “legalidad de los actos administrativos demandados”, “incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del Consorcio Bether” e “inexistencia de caducidad”.

6. El agente del Ministerio Público no rindió concepto en esta etapa.

D. La sentencia apelada

7. En sentencia¹² del 2 de mayo de 2025, el Tribunal Administrativo del Quindío, Sala Tercera de Decisión, declaró la nulidad parcial de la Resolución No. 0126 del 17 de marzo de 2022, y de la Resolución No. 217 del 11 de mayo 2022.

8. Consideró que hubo “un exceso en la forma de valorar la cláusula penal por parte del municipio demandando, como errores que llevan a la nulidad de la afectación de los amparos de buen manejo y correcta inversión del anticipo, como de la calidad de los bienes, de tal suerte que los valores que fueron pagados y superan lo acá considerado, deberán ser devueltos por parte del municipio de la Tebaida, con destino a Seguros del Estado S.A.”¹³. En la sentencia no se condenó en costas a la parte vencida.

9. El fundamento de la decisión fue el siguiente:

9.1. En relación con la falta de competencia temporal para que el Municipio de La Tebaida declarara la caducidad, el *a quo* consideró el ente territorial sí tenía competencia porque se declaró antes de que se venciera el plazo de ejecución del contrato.

9.2. Según el Tribunal Administrativo del Quindío, nunca fue la voluntad de las partes que el contrato se reanudara de forma automática. Señaló que las partes siempre dejaron consignado en las distintas actas de reunión, “que para poder realizar tal actuación, se debía firmar la correspondiente acta. De tal suerte, en este punto no puede darse por sentado el fenecimiento del periodo contractual, más cuando la figura de la suspensión tiene como finalidad última es la modificación o prórroga en el contrato en el tiempo”¹⁴.

9.3. Puntualmente, sobre la posibilidad de que exista un reinicio automático de la ejecución de un contrato estatal, el *a quo* señaló:

¹² Índice 033 del expediente digital de la primera instancia en Samai.

¹³ Ibidem

¹⁴ Ibidem



Finalmente, en torno al reinicio del contrato, esta Sala considera que puede existir reinicio automático después de la suspensión, si (sic) necesidad de suscribir la correspondiente acta, sí y solo sí, ella es la voluntad de las partes al momento de suscribir la suspensión, así, tal condición debe quedar explícita, de lo contrario, para no incurrir en una falsa potestad exorbitante de la entidad estatal, o unilateral del contratista, debe suscribirse acta de reinicio de obras¹⁵.

9.4. Descartada la falta de competencia, el Tribunal del Quindío consideró que a diferencia de lo manifestado por la parte actora, sí se acreditó el incumplimiento de las obligaciones del contratista particularmente la baja ejecución de la obra, los pocos materiales y rendimientos, la ausencia del contratista en la obra y su renuencia a suscribir el acta de reanudación. Más allá de que en las resoluciones se hubiera dicho que el incumplimiento era un “hecho notorio”, la administración cumplió con su carga de probar el incumplimiento y por lo tanto no existe falsa o falta de motivación.

9.5. El *a quo* también concluyó que la caducidad había sido motivada de forma adecuada porque en la Resolución 126 la entidad territorial analizó cada uno de los requisitos necesarios para su procedencia:

(...) Sobre lo anterior, pese a que la demandante presenta una amplia argumentación tendiente a demostrar que no estaban dados los elementos para que se declarara la caducidad del contrato de obra, el recuento cronológico y la fundamentación de los actos demandados, permiten demostrar que sí se está ante un contrato que es pasible de su declaratoria, se ejerció la potestad discrecional en el término de ley, el incumplimiento provenía del contratista, además que, tanto era el riesgo de la no terminación o paralización del contrato, que el contratista nunca se presentó a su reanudación, ni suscribió acta alguna de reinicio, lo que dejó en un limbo jurídico la ejecución del porcentaje restante de obra, al punto que debió declararse la caducidad, como también el incumplimiento. Argumento expuesto que se considera suficiente para que la propuesta elevada por activa.

9.6. En relación con el cargo de excepción de contrato no cumplido, el Tribunal señaló que debió proponerse por una de las partes contractuales (administración o contratista), y no, por un tercero cuyo interés radica “no en las consecuencias jurídicas del incumplimiento y la caducidad, sino en la cuantía que en calidad de aseguradora le correspondió pagar.”

9.7. Pero, además, tampoco hay prueba de que el incumplimiento de las obligaciones de la entidad, en este caso la retención de unos pagos hubiera sido de tal magnitud, que derivara en la imposibilidad de cumplimiento del contratista.

9.8. Ahora bien, en relación con la liquidación del valor de cláusula penal de forma proporcional al porcentaje de ejecución del contrato, el *a quo* manifestó que le asistía razón al demandante.

9.9. En las resoluciones demandadas el Municipio de La Tebaida había liquidado como valor a pagar por concepto de cláusula penal el 10% del valor total del contrato. El Tribunal del Quindío argumentó que este valor resultaba a toda vista desproporcional

¹⁵ Ibidem.



más aún cuando en el proceso se había acreditado que el porcentaje de avance de obra era del 84,16%.

9.10. En ese orden de ideas, consideró que las resoluciones estaban viciadas de nulidad por violar los principios de proporcionalidad y razonabilidad, por lo que declaró su nulidad parcial y le ordenó al Municipio liquidar el valor de la cláusula penal (10%) sobre porcentaje pendiente de obra (15.84%) lo que arrojaba una suma de \$169.859.370,07.

9.11. En relación con la afectación del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, el Tribunal del Quindío señaló que los actos demandados carecían de motivación por falta de sustentación probatoria y, por lo tanto, lo relacionado con este asunto debía anularse.

9.12. Finalmente, en relación con relación al amparo de calidad de los elementos, el *a quo* señaló que la administración no logró explicar o acreditar “los elementos sobre los cuales se está afectando el amparo, su nivel de deterioro, si es total, parcial, si tales elementos pueden recuperarse o necesitan cambiarse en su totalidad (...) de tal suerte que, no por falsa, sino por ausencia total en la motivación de la afectación del amparo de calidad de elementos, se declarará también la nulidad parcial de los actos demandados, especialmente en cuanto a la afectación de dicho amparo”¹⁶.

E. Recursos de apelación

10. El **Municipio de La Tebaida**, en su recurso de apelación¹⁷ solicitó que se revocara en su integridad la sentencia de primera instancia del 2 de mayo de 2025, y, en su lugar, que se prohiriera sentencia sustitutiva denegatoria de las pretensiones por las siguientes razones:

10.1. El *a quo* no explica en la sentencia si está acudiendo al concepto de falsa motivación o falta de motivación para declarar la nulidad parcial de las resoluciones demandadas. Alega que en toda la argumentación se entremezclan los dos conceptos lo cual es contradictorio porque ambos conceptos son excluyentes.

10.2. Indicó que se hicieron todas las valoraciones correspondientes a la caducidad y al incumplimiento del contrato lo que implica que las resoluciones sí están bien motivadas. Además, señala que se garantizó el debido proceso y que los fundamentos para sancionar se soportaron en los informes de interventoría, de supervisión, y además se tuvo en cuenta la vigencia temporal del contrato.

10.3. Frente al principio de proporcionalidad, manifestó que el incumplimiento fue total y no parcial y por lo tanto en este caso no debía aplicarse. Alegó que el tribunal erró al concluir que el 10% de la cláusula penal debía liquidarse sobre el avance de obra pendiente. En primer lugar, porque lo ejecutado nunca fue recibido a satisfacción ya que no era funcional. En segundo lugar, porque el contrato nunca fue reiniciado por desidia del contratista lo que hace que el incumplimiento sea total. En tercer lugar, porque el

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Índice 037 del expediente digital de la primera instancia en Samai.



tribunal de primera instancia ha debido analizar de forma detallada el informe de interventoría, el de supervisión y la finalidad del contrato y no simplemente aplicar una regla de tres para liquidar la cláusula penal.

10.4. Sobre el manejo del anticipo y el amparo de calidad de los elementos, alegó que sí se probó la cuantía, puesto que la apropiación irregular del anticipo fue por \$140.000.000 y no se ejecutó el plan de inversión correspondiente. En relación con la calidad de bienes, dijo que se habían presentado daños por \$476.908.161.

10.5. Finalmente, alegó que no era indispensable transcribir todas las pruebas en las resoluciones demandadas puesto que se encontraban en el expediente contractual de la actuación administrativa, el cual ha debido ser valorado en su integridad.

11. A su turno, **Seguros del Estado S.A.**, en su recurso de apelación¹⁸ solicitó que se revocara parcialmente la decisión proferida por el Tribunal en primera instancia, en relación con los aspectos desfavorables de la misma, para que, en su lugar, se declarara la nulidad total de las Resoluciones No. 126 y 217 de 2022. En consecuencia, que se ordenara la restitución de la totalidad de la suma pagada por Seguros del Estado.

11.1. En relación con el incumplimiento del contrato, la parte actora señaló que el Tribunal acogió la idea errónea de que no ejecutar un contrato suspendido constituye un incumplimiento. Adicionalmente, reiteró que el Municipio en las resoluciones no cumplió con la carga de motivar el acto administrativo pues se limitó a decir que el incumplimiento era un “hecho notorio” sin llevar a cabo un juicio de responsabilidad.

11.2. Señaló que la imposibilidad de ejecutar el porcentaje restante de la obra era imputable única y exclusivamente al Municipio ya que dejó de girar los recursos al cesionario de los derechos económicos del contrato estatal, la sociedad Visuar SAS., a pesar de que la orden de embargo se entendió revocada por mandato del artículo 594 del CGP.

11.3. Alegó que no se probó el incumplimiento grave y que el contrato fue suspendido por razones de orden público a partir del 13 de mayo de 2021 con aval de la interventoría. Además, que se está confundiendo la paralización del servicio prevista en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993 con la suspensión del contrato.

11.4. Nuevamente planteó (i) la excepción de contrato no cumplido, (ii) la inexistencia de causalidad entre el daño y la conducta del consorcio, (iii) la causa extraña denominada culpa de la víctima; (iv) desconocimiento de la inexistencia del siniestro; (v) falta de competencia material y (vi) falta de competencia temporal.

11.5. En relación con este último punto, la parte actora argumentó que a diferencia de lo considerado por el Tribunal, “las partes sí manifestaron su voluntad en el sentido de reiniciar las obras a partir del 8 de junio de 2021, sin pactar la necesidad de un acta de reinicio”, cosa distinta es que el contratista no hubiera firmado un acta posterior.

¹⁸ Índice 038 del expediente digital de la primera instancia en Samai.



11.6. A juicio de Seguros del Estado., una cosa es la actitud reprochable del contratista al no firmar el acta, pero otra muy distinta que el plazo contractual no se haya reanudado. Sobre todo cuando las partes sí previeron el reinicio del contrato con el acaecimiento de una fecha, no con la suscripción de un acta. Prueba de ello, es el Acta del 3 de junio de 2021 en donde quedó consignado lo siguiente:

Ante estas situaciones la Administración municipal (sic), en compañía del interventor de la obra, su equipo de trabajo y el contratista, tomaron la determinación de dar reinicio a las obras suspendidas, a partir del día ocho (8) de junio de 2021, tal y como quedó consignado en el acta de reunión y en el audio de la reunión, siendo aceptado por los intervinientes y siendo notificados en esta, que la obra debía reiniciar el día martes 08 de junio de 2021.

11.7. En ese orden de ideas, la parte demandante alega que al haberse reanudado el contrato el 8 de junio de 2021, el plazo contractual finalizó 26 de junio de 2021; dieciocho (18) días después de que se levantó la suspensión.

11.8. . Por lo tanto, el Municipio de La Tebaida, en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, tenía hasta el 26 de junio de 2021 o de lo contrario perdería la competencia temporal para hacerlo. Como la entidad declaró la caducidad el 17 de marzo de 2022, decisión que quedó en firme el 11 de mayo de 2022, las resoluciones son nulas por ser contrarias al ordenamiento jurídico.

F. El trámite en la segunda instancia

12. Los recursos de apelación fueron admitidos mediante providencia del 26 de junio de 2025¹⁹.

13. El agente del Ministerio Público no rindió concepto en esta etapa.

II. CONSIDERACIONES

G. Asuntos procesales

14. En el expediente está acreditado que la parte actora presentó la demanda de manera oportuna conforme al literal j, numeral segundo del artículo 164 del CPACA.

15. Por otro lado, la Sala evidencia que en el presente caso la parte actora no demandó, junto con las resoluciones que declararon la caducidad del contrato LP 004 de 2018, la Resolución 839 del 29 de diciembre de 2022, que lo liquidó unilateralmente²⁰. Esto, a pesar de que la resolución fue proferida mucho antes de la presentación de la demanda.

¹⁹ Índice 003 del expediente digital de segunda instancia SAMAI.

²⁰ Índice 003 del expediente digital de la primera instancia en Samai. Enlace incluido en la contestación de la demanda: https://drive.google.com/drive/folders/1sGmw6c7DA_Tz23aAmDZOlhqdkY5lyunT



16. Esta Subsección, en sentencia del 11 de octubre de 2021, declaró de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y se inhibió de decidir el asunto, por no haberse demandando la nulidad de la resolución que liquidó unilateralmente el contrato junto con las resoluciones que decretaron la caducidad.

17. En esa oportunidad el Consejo de Estado consideró lo siguiente:

La liquidación del contrato corresponde al balance económico de lo ejecutado y en esta se define la situación de los contratantes en relación con el estado de sus obligaciones; en principio las partes no pueden volver sobre lo allí decidido a menos que debatan la legalidad del acto.

2) La entidad calificó de grave el incumplimiento del contratista ... y el contratista demandó porque, a su juicio, ello no era suficiente para declarar la caducidad; sin embargo, para que la Sala pueda estudiar si hay o no lugar algún reconocimiento económico o indemnización de perjuicios era indispensable promover pretensiones de nulidad en contra del cruce y definición de cuentas.

En consecuencia, los demandantes desatendieron lo previsto en el artículo 138 del CCA²¹ por cuanto no cuestionaron todos los actos que contenían la declaración de voluntad de la entidad en relación con el cruce de cuentas del contrato.

Para reabrir el debate sobre el incumplimiento que motivó la declaratoria de caducidad era preciso cuestionar el acto de liquidación unilateral, decisión que contiene el estado final del contrato y está amparada por la presunción de legalidad; al no cuestionarla el actor aceptó el cruce de cuentas y este cerró en forma definitiva las reclamaciones derivadas del contrato, su ejecución y posibles perjuicios derivados de actos administrativos contractuales.

...

La Sala advierte que el acto que agotó el trámite administrativo de liquidación fue notificado antes de la presentación de la demanda y, por tanto, los actores podían incluir los actos en sus pretensiones sin que se advierta alguna dificultad que los eximiera de cumplir con esa carga.²²

18. Teniendo en cuenta lo anterior, en principio podría pensarse que, así como ocurrió en el caso al que acaba de hacerse referencia, la Sala no tendría otra opción que declarar de oficio la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda. Sin embargo, al revisar de forma detallada el expediente, la Subsección encuentra que en este caso ocurrieron situaciones que le impiden tomar esa decisión.

19. Del examen de la Resolución No. 839 del 29 de diciembre de 2020, “por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de obra LP-004-2018 suscrito entre el Municipio de La Tebaida y el Consorcio Bether 2018”²³, se advierte que, si bien en dicho acto

²¹ En el mismo sentido ver el artículo 163 del CPACA. Artículo 163. Individualización de las pretensiones. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandandos los actos que los resolvieron. Cuando se pretendan declaraciones o condenas diferentes de la declaración de nulidad de un acto, deberán enunciar-se clara y separadamente en la demanda.

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 11 de octubre de 2021, expediente 05001-23-31-000-2009-01461-01 (50665). CP Fredy Ibarra Martínez.

²³ Índice 003 del expediente digital de la primera instancia en Samai. Enlace incluido en la contestación de la demanda: https://drive.google.com/drive/folders/1sGmw6c7DA_Tz23aAmDZOlhqdkY5lyunT



administrativo se aludió a asuntos de interés directo de la aseguradora —en particular, que Seguros del Estado S.A. efectuó el 22 de junio de 2022 el pago de la suma de \$1.689.252.669, a título de indemnización total y definitiva a favor del Municipio de La Tebaida, con ocasión de la afectación de la Póliza No. 75-44-101095894, en sus amparos de cumplimiento, buen manejo y correcta inversión del anticipo y calidad de los elementos—, lo cierto es que el Municipio no ordenó notificar la resolución a la compañía aseguradora, limitándose únicamente a notificar al contratista.

20. En el proceso está acreditado que el 7 de febrero de 2023 el Municipio de la Tebaida le envió un correo certificado al representante legal del Consorcio Bether 2018 en donde le informaba que procedía a notificarlo por aviso como consecuencia de la “imposibilidad para notificar personalmente, teniendo en cuenta la remisión del oficio S.I 030-2023 del 18 de enero de 2023, con asunto citación para notificación personal (sic) Resolución No. 839 del 29 de diciembre de 2022.”²⁴

21. También está acreditado que el 1 de marzo de 2024, el Alcalde (e) del Municipio de la Tebaida profirió la “CONSTANCIA DE EJECUTORIA ACTO ADMINISTRATIVO – RESOLUCIÓN 839 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2022”²⁵, en donde expresamente se señaló:

En la fecha, se deja constancia que ... una vez surtido por parte de la secretaría de infraestructura la notificación en las formas previstas en la Ley 1437 de 2011 artículos 66, 67,68, todo lo cual consta en el expediente. Se deja constancia que el acto administrativo ha quedado debidamente ejecutoriado.

... La Secretaría de Infraestructura del municipio de La Tebaida, procedió a notificar personalmente a las partes la Resolución 839 del veintinueve (29) de diciembre del año dos mil veintidós (2022) ... acto administrativo contra el cual solo procedía el recurso de reposición ... situación que fue informada al representante legal del Consorcio Bether 2018 mediante múltiples intentos de notificación (personal, electrónica y por aviso) sin que se hubiera recibido ante este ente municipal objeción ni (sic) recurso alguno frente al contenido del documento en mención, razón por la que, al día hábil siguiente de la expedición de este documento, el despacho devolverá el expediente de manera íntegra, a la Secretaría de Infraestructura del municipio de La Tebaida.

22. Sobre la necesidad de notificar el acto administrativo que liquida unilateralmente un contrato estatal a la compañía aseguradora, el Consejo de Estado ha manifestado que esto depende del contenido de la resolución y si en ella se evidencia un interés directo de la empresa de seguros, el cual está delimitado por el riesgo asegurado en la póliza de cumplimiento. En ese sentido, si en el acta que liquida unilateralmente el contrato estatal se determinan obligaciones a cargo de la aseguradora, se constituye un siniestro, se valora uno previamente declarado, se afecta un riesgo amparado, o se incluyen montos correspondientes a las indemnizaciones y sanciones, la notificación del acto administrativo es forzosa.

²⁴ Índice 003 del expediente digital de la primera instancia en Samai. Enlace incluido en la contestación de la demanda: https://drive.google.com/drive/folders/1sGmw6c7DA_Tz23aAmDZOlhqdkY5lyunT

²⁵ Índice 003 del expediente digital de la primera instancia en Samai. Enlace incluido en la contestación de la demanda: https://drive.google.com/drive/folders/1sGmw6c7DA_Tz23aAmDZOlhqdkY5lyunT



23. En efecto, sobre la obligación de notificarle a la aseguradora el acta de liquidación cuando en ella se establecen montos objeto de la declaratoria de la caducidad, el Consejo de Estado ha señalado:

Pues bien, en primer lugar, debe indicarse que, tal como se puso de presente al momento de establecer la legitimación en la causa por activa de la compañía aseguradora ... es claro para esta Corporación que tales entidades, en general gozan de un interés directo en punto de algunos de los actos contractuales expedidos por la administración pública en ejercicio de las facultades que le son propias, de acuerdo con la ley, para el cumplimiento de sus funciones.

El mencionado interés, en último término, está delimitado por el riesgo asegurado a través de la póliza de cumplimiento expedida en los términos exigidos por la administración pública, por manera que, ante una variación del estado del riesgo, la compañía aseguradora goza de un interés específico ...

En segundo lugar, tal como se dejó dicho en punto del contenido de los actos de liquidación ... es claro que, luego de la declaratoria de caducidad... la entidad pública tiene la potestad de incluir los montos correspondientes a las indemnizaciones y sanciones que resulten producto de tal declaratoria, pues se trata de un acto "encadenado", que tiene una vinculación congénita sustancial con aquel otro de caducidad.

Ahora bien, la Sala debe subrayar que al tiempo que resulta evidente que el acto de declaratoria de caducidad debe ser notificado a la compañía aseguradora, pues con el mismo se constituye el siniestro amparado, tal circunstancia -la de la notificación- es replicable al acto de liquidación unilateral, cuandoquiera que en él se proceda a establecer los montos objeto de la indemnización proveniente de tal declaratoria, pues resulta palmario el interés del asegurador en tal contenido.

Así las cosas, en los términos del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, la compañía aseguradora es uno de los interesados en el mentado acto de contenido particular, motivo por el cual resulta forzosa su notificación para efectos de garantizar la eficacia plena de la decisión y, en cualquier caso, el debido proceso del afectado o afectados con la misma²⁶.

24. Ahora bien, la consecuencia de la falta de notificación no genera la nulidad del acto administrativo, sino su ineficacia e inoponibilidad. Esto significa que el acto, aunque válido, no produce efectos jurídicos ni puede ser exigido a quien no fue debidamente notificado²⁷. Sobre el particular, el artículo 72 del CPACA establece que la falta o irregularidad de las notificaciones implica que la decisión no tenga efectos, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales²⁸.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 13 de abril de 2016, expediente 25000-23-26-000-1999-02026-01 (33850) CP Hernán Andrade Rincón.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 5 de octubre de 2020, expediente 05001-23-31-000-2006-00617-01 (48824). CP Martín Bermudez Muñoz.

²⁸ Artículo 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.



25. En el caso concreto, el acto de liquidación unilateral del contrato, expedido por el Municipio de la Tebaida, incluyó asuntos de interés de la compañía aseguradora tales como los montos objeto de indemnización provenientes de la declaratoria de caducidad. A pesar de ello, no le notificó el acto administrativo, lo que implica que las decisiones que allí se tomaron le sean inoponibles y por lo tanto no es jurídicamente posible que la Sala exija a Seguros del Estado S.A., que demande la Resolución No. 839 de 2022 que liquidó el contrato junto con las resoluciones que declararon la caducidad, so pena de declarar la ineptitud sustantiva de la demanda.

26. Aclarado el punto anterior, procede la Sala a anunciar el sentido de su decisión, desarrollar su plan de exposición y a analizar el caso concreto.

H. Sentido de la decisión

27. La Sala revocará la sentencia de primera instancia que anuló parcialmente la Resolución No. 0126 del 17 de marzo de 2022, por medio de la cual se declara la caducidad de un contrato estatal, y de la Resolución No. 217 del 11 de mayo 2022, en cuanto confirmó en su totalidad la primera. En su lugar declarará la nulidad de las resoluciones demandadas por falta de competencia temporal del Municipio de La Tebaida para caducar el contrato LP 004 de 2018.

28. Como consecuencia de lo anterior, se ordenará devolver la totalidad de la suma pagada por Seguros del Estado.

I. Plan de exposición.

29. Le corresponde a la Sala analizar, en primer término, el cargo de falta de competencia temporal del Municipio de La Tebaida para declarar la caducidad del contrato LP 004 de 2018 planteado por la parte demandante.

30. Lo anterior, debido a que la prosperidad del cargo conduce a que las resoluciones demandadas se encuentren viciadas de nulidad, lo que releva a la Sala de pronunciarse sobre los otros cuestionamientos planteados.

31. En ese orden de ideas en primer lugar se hará referencia a las nociones generales sobre la suspensión de los contratos estatales y la competencia *pro tempore* para declarar la caducidad, para luego tratar el caso bajo estudio.

(i) De la suspensión del contrato estatal

32. De acuerdo con la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, "En la vida de los contratos administrativos surge (sic) comúnmente imprevistos, en ocasiones ínsitos en el diseño del contrato, que generan interrupciones o alteraciones de la relación



contractual en su concepción originaria y desvían el negocio jurídico de la trayectoria inicialmente prevista.”²⁹

33. Con el fin de superar tales vicisitudes existen varios mecanismos jurídicamente válidos entre los que se encuentra la suspensión del contrato, que puede ser parcial o total, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso.

34. La figura de la suspensión del contrato estatal no se encuentra regulada por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública³⁰. Por lo tanto, ha sido la jurisprudencia del Consejo de Estado la que se ha encargado de definir su naturaleza, las razones para su procedencia, su finalidad, si es el resultado de un acuerdo de voluntades entre los co-contratantes o si se presenta de “facto”, y si puede ser temporal o indefinida.³¹

35. Según la Sección Tercera del Consejo de Estado, la suspensión del contrato “se ha entendido ... como la “parálisis transitoria del contrato”, la cual, como es natural, tiene incidencia directa en el plazo convenido por las partes para el cumplimiento de una o varias de las obligaciones contractuales respectivas, por manera que si aquella no opera, esto es no se acuerda entre las partes, seguirán corriendo los plazos contractuales.”³²

36. Sobre la finalidad y el carácter excepcional de la suspensión, el Consejo de Estado en sentencia de 28 de abril de 2010 manifestó:

*En efecto, la finalidad de la suspensión del contrato estatal, como medida excepcional, está encaminada a reconocer la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o interés público que impiden la ejecución temporal del negocio jurídico, y es precisamente por ese motivo que la misma no puede ser indefinida, sino que debe estar sujeta al vencimiento de un plazo o al cumplimiento de una condición. Por lo tanto, la suspensión no adiciona el contrato en su vigencia o plazo, sino que se delimita como una medida de tipo provisional y excepcional que debe ajustarse a los criterios de necesidad y proporcionalidad sujeta a un término o condición, período este durante el que las obligaciones contenidas en el contrato no se ejecutan, pero sin que se impute ese tiempo al plazo pactado inicialmente por las partes.*³³ (negrilla fuera de texto)

37. En el mismo sentido, en sentencia 13 de agosto de 2024 el Consejo de Estado señaló:

²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 5 de julio de 2025, Radicación No. 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278), C.P. Germán Bula Escobar (E).

³⁰ Esto, a diferencia del Decreto 222 de 1988, que en su artículo 57 establecía sus efectos, las causas por las cuáles se podía suspender un contrato y la forma como tenía que acordarse. “Artículo 57. De la suspensión temporal del contrato. Por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito se podrá de común acuerdo entre las partes, suspender temporalmente la ejecución del contrato mediante la suscripción de un acta donde conste tal evento, sin que para los efectos del plazo extintivo se compute el término de la suspensión.”

³¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 5 de julio de 2025, Radicación No. 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278), C.P. Germán Bula Escobar (E).

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 12 de mayo de 2011, radicado No. 52001233100019990012701 (18446). CP. Mauricio Fajardo Gómez.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 28 de abril de 2010, radicado No. 07001-23-31-000-1997-00554-01 (16431). CP. Enrique Gil Botero.



... la suspensión es una medida excepcional que pueden adoptar de forma bilateral las partes contractuales ante situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o, en general, ante circunstancias imprevistas que impidan la ejecución de las obligaciones de dicho contrato de forma temporal, razón por la cual se ha exigido que estas queden sujetas a un plazo o condición, permitiendo determinar cuándo se reiniciaría, ya que de lo contrario, sin la concreción de las situaciones jurídicas, la ejecución del contrato quedaría en un limbo contrariando el interés público perseguido con la contratación estatal.³⁴

38. Esta posición ha sido sostenida de larga data por esta Corporación, pues se ha entendido "...la suspensión como la "parálisis transitoria del contrato", la cual, como es natural, tiene incidencia directa en el plazo convenido por las partes para el cumplimiento de una o varias de las obligaciones contractuales respectivas, por manera que, si aquella no opera, esto es, no se acuerda entre las partes, seguirán corriendo los plazos contractuales."³⁵

39. De lo anterior se colige que durante la ejecución de los contratos estatales pueden presentarse circunstancias imprevistas que alteren su desarrollo normal, frente a las cuales la suspensión del contrato se erige como un mecanismo jurídicamente válido para su manejo que debe ser acordado expresamente por las partes.

(ii) De la competencia temporal para declarar la caducidad.

40. En materia de contratación estatal, la administración cuenta con diferentes potestades para garantizar la prestación del servicio público y su continuidad, entre las que se encuentra la declaratoria de la caducidad del contrato, establecida en el artículo 18³⁶ de la Ley 80 de 1993 que ha sido catalogada como:

... una auténtica potestad exorbitante, con la que se tutela el interés general de la comunidad ante situaciones de incumplimiento contractual que pongan en peligro la prestación de un servicio público. Tiene una entidad de tal naturaleza que se convirtió en el primer elemento que permitió la sustantividad de los contratos que celebra el Estado en el ordenamiento jurídico colombiano. Esta facultad excepcional, este poder ejercido para la garantía del interés general, tiene lugar cuando el contrato aún se

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2024, radicación No. 85001-23-33-000-2022-00025-01 (70.896), C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de mayo de 2011, radicación No. 52001233100019990012701 (18.446), C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

³⁶ "Artículo 18. De la caducidad y sus efectos. La caducidad es la estipulación en virtud de la cual, si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

En caso de que la entidad decida abstenerse de declarar la caducidad, adoptará las medidas de control e intervención necesarias, que garanticen la ejecución del objeto contratado. La declaratoria de caducidad no impedirá que la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista, a quien a su vez se le podrá declarar la caducidad, cuando a ello hubiere lugar.

Si se declara la caducidad no habrá lugar a indemnización para el contratista, quien se hará acreedor a las sanciones e inhabilidades previstas en esta ley.

La declaratoria de caducidad será constitutiva del siniestro de incumplimiento."



*encuentre en ejecución, pues pretende evitar, justamente, la paralización en la prestación del servicio público.*³⁷

41. Si bien la Ley 80 de 1993 no prevé expresamente la oportunidad para su declaratoria, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha entendido que “(...) es palmario que su ejercicio únicamente puede operar dentro del plazo de ejecución del contrato, y no por fuera de éste, pues en tal caso ya no se dan los elementos fácticos que la ley contempla como requisitos y objeto de la caducidad”³⁸.

42. En sentencia de unificación del 12 de julio de 2012, el Consejo de Estado unificó el criterio sobre la competencia temporal para decretar la caducidad en los siguientes términos:

14.9 De tal forma, al tenor de las normas que tipifican la caducidad, de acuerdo con los criterios de interpretación gramatical y teleológico –que aquí claramente coinciden-, constituye un requisito legal para declarar la caducidad del contrato que el plazo de ejecución correspondiente no haya expirado, puesto que si ya expiró sin que el contrato se ejecutara, la declaratoria de caducidad no lograría satisfacer uno de los propósitos principales de la norma, cual es permitir, en los términos del artículo 18 de la Ley 80, que “la entidad contratante tome posesión de la obra o continúe inmediatamente la ejecución del objeto contratado, bien sea a través del garante o de otro contratista...” y conjure, de esta forma, la amenaza que se cierne sobre el interés general, representado en la debida ejecución del objeto contratado.

*14.10 Como argumento final, el bien jurídico que se ampara, esto es, la ejecución del objeto contratado, no se puede proteger mediante la declaratoria de caducidad cuando el plazo para la ejecución del contrato – pactado originariamente en el contrato o en la adición u otrosí que para el respecto se suscriba- haya expirado. Si bien es cierto que en ocasiones el contratista ejecuta obras pactadas después de expirado el plazo, incluso con la aquiescencia de la entidad, tal comportamiento no genera jurídicamente extensión alguna del plazo de ejecución, puesto que un contrato que es solemne por prescripción legal – como el contrato estatal y dentro de este, por supuesto, la cláusula que establece el plazo de ejecución-, solo se puede modificar a través de un acuerdo o convención que se ajuste a las mismas formalidades requeridas para la creación del contrato originario, dado que la convención modificatoria está tomando el lugar del contrato originario y la solemnidad que se predica legalmente de éste, se exige para reconocer existencia, validez y eficacia a la convención que lo modifica.*³⁹

43. En la providencia que se acaba de citar, el Consejo de Estado también concluyó que las entidades estatales no deben esperar que finalice el plazo de ejecución contractual para comprobar si hubo un incumplimiento total del contrato y decretar la caducidad. El incumplimiento que se requiere para ejercer la facultad excepcional “es el de las obligaciones que se deben ir cumpliendo continuamente para llegar al cumplimiento del contrato en su totalidad”. Por lo tanto, en la medida en que se vaya acreditando el

³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de marzo de 2021, radicación No. 25000-23-26-000-2006-02001-01 (38237), C.P. Alberto Montaña Plata.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de la Sección Tercera. Sentencia del 12 de julio de 2012, radicación No. 85001233100019950017401. CP Danilo Rojas Betancourth.



incumplimiento de esas obligaciones que son fundamentales para la realización del objeto contratado, la entidad, con un proceder diligente, advertirá que la prestación principal no se podrá satisfacer dentro del plazo de ejecución del contrato y por lo tanto deberá decretar la caducidad.

44. Es claro entonces que la competencia temporal para declarar la caducidad del contrato necesariamente implica que el plazo de ejecución no haya culminado, ni que el mismo esté en la etapa de liquidación, pues no se atendería a la finalidad prevista por la norma⁴⁰, en la medida en que, de declararse ya sea con posterioridad a la finalización del plazo de ejecución, o en la etapa de liquidación, la administración no podría tomar medida alguna para conjurar el riesgo de paralización del contrato, so pena de que el acto quede afectado con un vicio de nulidad, por incompetencia temporal.

J. Caso Concreto

45. Del examen integral del expediente, la Sala, en relación con la suspensión del contrato de obra LP 004 de 2018, encuentra lo siguiente:

46. En la cláusula Décima Primera del Contrato No. LP 004 de 2018, las partes, en relación con el plazo del contrato pactaron lo siguiente:

DÉCIMA PRIMERA: PLAZO DE EJECUCIÓN: *El plazo de ejecución del contrato es de seis (6) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual se producirá una vez cumplidos los requisitos de ejecución y se encuentre contratada la interventoría externa del contrato. **PARÁGRAFO ÚNICO:** En el evento de que se presenten circunstancias de caso fortuito que impidan la prestación del servicio, las partes podrán solicitar la autorización para suspender la ejecución del contrato, circunstancia que deberá quedar consignada en un acta en la cual se enunciarán las razones de la suspensión y el término de la misma y fecha de reiniciación, previo concepto favorable del interventor del contrato y aprobación de la Alcaldía de La Tebaida Quindío⁴¹.*
(Subrayado de la Sala)

47. Nótese que, conforme a lo previsto en la cláusula contractual, las partes previeron que las suspensiones únicamente procederían por circunstancias constitutivas de caso fortuito que impidieran su ejecución; que, en todo caso, debían constar por escrito; y que tales actos debían contener el término de la suspensión y, quizás lo más relevante, la fecha de reinicio del contrato.

48. El 13 de mayo de 2021, faltando apenas dieciocho (18) días para que finalizara el contrato de obra pública LP 004 de 2018, las partes suscribieron un “Acta de suspensión” en donde se acordó lo siguiente:

⁴⁰ “En ello se insiste porque, al examinarse con detenimiento las finalidades expresamente establecidas en el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, sólo puede establecerse que, al encaminarse la caducidad del contrato, entre otras cosas, a darlo por terminado de manera anticipada y evitar la paralización del servicio objeto del mismo, tal potestad debe ejercerse antes del vencimiento del plazo de ejecución del negocio jurídico. En ese sentido, es la propia Ley 80 de 1993 la que, en su artículo 18, contiene elementos que delimitan la competencia pro tempore de la entidad estatal, para hacer recaer sobre el contrato la medida excepcional anulada en el sub iudice por el sentenciador de primer grado.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 4 de abril de 2025, radicación No. 25000-23-26-000-2004-00426-01 (58434) ACUMULADO, C.P. María Adriana Marín.

⁴¹ Índice 003 del expediente digital de segunda instancia SAMAI: Enlace incluido en la contestación de la demanda. (<https://drive.google.com/drive/folders/1uV9YdCnuyg9LmXVFJPQnwcs--d2layD3>)



La anterior suspensión se hace necesaria, en primer lugar y de acuerdo a lo expuesto por el contratista a la interventoría mediante oficio radicado el 10 de mayo de 2021, desde el día 28 de abril se inició un paro nacional que se ha prolongado hasta la fecha, el cual ha convocado a marchas y manifestaciones en todo el territorio colombiano, derivando en situaciones de orden público como el bloqueo de vías que ocasionan desabastecimientos de materiales e insumos (...)

Secundario a ello, las alteraciones de orden público y el desabastecimiento de combustible han impedido el tránsito normal de los ciudadanos en el Departamento del Quindío quienes han tenido dificultades para llegar a sus sitios de trabajo. (...)

Una vez analizado el caso sub exánime (sic), y conforme a la solicitud de suspensión realizada por contratista, la cual fue viabilizada por la interventoría mediante oficio CWC-459-2021 que se anexa a la presente, este Despacho encuentra que resulta procedente suspender el contrato de obra, puesto que las anteriores circunstancias son en definitiva hechos notorios para esta supervisión.

Por lo expuesto anteriormente, es necesario suspender el contrato de obra 004 de 2018, a partir del día trece (13) de mayo de 2021 hasta el día veinte (20) de mayo de 2021, momento en el cual las partes se reunirán de nuevo para evaluar las causas de la suspensión y determinar si se suscribirá de común acuerdo entre las partes acta de reiniciación de ejecución del contrato o si por el contrario se debe prorrogar la suspensión⁴². (Subrayado de la Sala)

49. La Sala destaca que el acta de suspensión del 13 de mayo de 2021 se suscribió en los términos previstos en la cláusula décima primera del contrato LP 004 de 2018 y conforme a los postulados jurisprudenciales relacionados en esta providencia. La suspensión del contrato se pactó de mutuo acuerdo, se fundó en situaciones extraordinarias, y se fijó un plazo de suspensión: del 13 al 20 de mayo de 2021.

50. El 20 de mayo de 2021, fecha en la que finalizaba el plazo de suspensión del contrato, las partes suscribieron un “Acta de prórroga a suspensión”, en donde acordaron extender el plazo de suspensión hasta el 27 de mayo de 2021. En el acta, las partes dejaron consignado lo siguiente:

Una vez analizado el caso sub exánime (sic), y conforme a lo manifestado por las partes en la reunión virtual de la cual se levantó acta que hace parte integral de la presente, este Despacho encuentra que resulta procedente prorrogar (sic) la suspensión al contrato de obra, puesto que a la fecha las circunstancias que motivaron la suspensión inicial del 13 de mayo aún no se han superado, así las cosas las partes acuerdan reunirse de nuevo el día 27 de mayo de 2021, momento en el cual se determinará si se suscribirá acta de reiniciación del contrato o si por el contrario se debe prorrogar nuevamente la suspensión⁴³. (Subrayado de la Sala).

51. El 27 de mayo de 2021, las partes, ante la persistencia del desabastecimiento de algunos materiales esenciales para la ejecución de la obra, suscribieron el “Acta de prórroga No. 2”, mediante la cual se extendió nuevamente el plazo de suspensión del contrato, en esta ocasión, hasta el 3 de junio de 2021. En dicha oportunidad las partes manifestaron lo siguiente:

⁴² Índice 003 del expediente digital de segunda instancia SAMAI: Enlace incluido en la contestación de la demanda. (https://drive.google.com/drive/folders/1sGmw6c7DA_Tz23aAmDZOlhqdkY5lyunT)

⁴³ Índice 003 del expediente digital de segunda instancia SAMAI: Enlace incluido en la contestación de la demanda. (https://drive.google.com/drive/folders/1sGmw6c7DA_Tz23aAmDZOlhqdkY5lyunT)



Desde esa perspectiva el Secretario de Infraestructura encuentra procedente dejar en claro varios puntos: El primero de ellos es que frente a la suspensión y prórroga del 20 de mayo de 2021 el tema del suministro de combustibles ya es un tema superado y que el mismo se encuentra normalizado, situación ratificada por la interventoría, secundario a lo antepuesto también se pone de presente que se sigue presentando desabastecimiento de materiales importantes para la obra y que no es una situación de este proyecto sino de la generalidad de diferentes proyectos en la región.

Corolario a lo manifestado por la supervisión, la interventoría manifiesta que no es viable reiniciar para que se tenga que suspender en días posteriores por motivo de desabastecimiento lo que generaría un reinicio forzado.

Una vez analizado el caso sub exánime (sic), y conforme a lo manifestado por las partes en la reunión virtual de la cual se levantó acta que hace parte integral de la presente, este Despacho encuentra que resulta procedente prorrogar por segunda vez la suspensión al contrato de obra, puesto que a la fecha el desabastecimiento de materiales como acero, que es importante para terminar de fundir andenes y bordillos, losetas y adoquín suministrado por concretodo, e igualmente ausencia (sic) de suministro de arena y material de río, situaciones que motivaron la suspensión inicial del 13 de mayo, aún no se han superado, así las cosas las partes acuerdan reunirse de nuevo el día 03 de junio de 2021, momento en el cual el contratista deberá entregar los soportes actualizados dados por sus proveedores donde certifique la situación actualizada de sus operaciones comerciales, se recalca que por las situaciones que presenta el proyecto se hace indispensable contar con este tipo de soportes. De igual forma, se determinará si se suscribirá acta de reiniciación del contrato o si por el contrario se debe prorrogar nuevamente la suspensión⁴⁴. (Subrayado de la Sala).

52. Llegado el 3 de junio de 2021, fecha en la que finalizaba el plazo suspensión del contrato de conformidad con el “Acta de Prórroga a Suspensión No. 2”, las partes se reunieron nuevamente, pero en esta oportunidad no prorrogan la suspensión del contrato y tampoco suscriben un acta de reanudación del contrato.

53. En el expediente consta un documento de esa fecha denominado “Acta de prórroga a suspensión No. 3”⁴⁵ en donde se señala que, conforme a lo manifestado por las partes en reunión virtual, la Alcaldía consideraba procedente prorrogar la suspensión del contrato desde el 3 hasta el 8 de junio, fecha en la que se suscribiría el acta de reinicio.

54. La Sala observa que el “Acta de prórroga a suspensión No. 3”, de fecha 3 junio de 2021, está suscrita únicamente por el Alcalde Municipal, el supervisor del contrato y el interventor, mas no por el Representante Legal del Consorcio Bether 2018. En consecuencia, se encuentra acreditado que, una vez vencido el plazo de suspensión previamente acordado por las partes, no existió acuerdo para prorrogar dicha suspensión.

55. Esta circunstancia se ve corroborada por lo consignado en la Resolución No. 839 del 29 de diciembre de 2022, “Por medio de la cual se liquida unilateralmente el contrato de obra LP-004-2018 suscrito entre el Municipio de La Tebaida y el Consorcio Bether 2018”, en la cual, al referirse a las distintas suspensiones del contrato, se dejó la siguiente

⁴⁴ Índice 003 del expediente digital de segunda instancia SAMAI: Enlace incluido en la contestación de la demanda. (https://drive.google.com/drive/folders/1sGmw6c7DA_Tz23aAmDZOlhqdkY5lyunT)

⁴⁵ Índice 003 del expediente digital de segunda instancia SAMAI: Enlace incluido en la contestación de la demanda. (https://drive.google.com/drive/folders/1sGmw6c7DA_Tz23aAmDZOlhqdkY5lyunT)



constancia: “**Prorroga 3 a la suspensión 3:** fue suscrita el 3 de junio de 2021 por los supervisores del contrato de obra, la interventoría. El contratista de obra se negó a firmar esta acta⁴⁶.”

56. Con independencia de que para el 3 de junio de 2021 la entidad territorial, el interventor y el supervisor hubieran manifestado su intención de reanudar el contrato el martes 8 de junio de 2021, o de que el contratista se hubiera negado a suscribir el acta de reinicio del contrato a partir de esa misma fecha, lo cierto es que en el expediente no obra prueba alguna de la suscripción de un acta de suspensión del contrato a partir del 3 de junio de 2021, requisito expresamente exigido por la Cláusula Décima Primera del Contrato LP-004-2018 para que opere el fenómeno especial de la suspensión del plazo de ejecución.

57. No existe un solo documento en donde se hayan acordado los motivos de una nueva suspensión, su duración, ni la fecha de reanudación de la ejecución del contrato. Por lo tanto, y a diferencia de lo sostenido por el tribunal de primera instancia, para la Sala resulta claro que, ante la inexistencia de un acuerdo expreso entre las partes que formalizara un nuevo periodo de suspensión contractual, la ejecución del Contrato LP 004 de 2018 se reanudó a partir del 4 de junio de 2021.

58. Concluir lo contrario sería aceptar que las partes con su conducta pueden modificar las condiciones del contrato de obra LP 004 de 2018 lo cual sería desconocer la solemnidad del contrato estatal prevista en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 y que dispone que “los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.”

59. También implicaría desconocer la jurisprudencia de esta corporación que ha sido muy clara en señalar que las suspensiones siempre deben quedar sujetas a un plazo o condición -en este caso a un plazo-, ya que de lo contrario la ejecución del contrato quedaría en un limbo jurídico lo cual iría en contra del interés público que se persigue con la contratación estatal⁴⁷.

60. Es por eso mismo que la Sala no comparte la tesis del *a quo* según la cual “puede existir reinicio automático después de la suspensión, sin la necesidad de suscribir la correspondiente acta, sí y solo sí, ella es la voluntad de las partes al momento de suscribir la suspensión, así, tal condición debe quedar explícita (...)”.

61. La suspensión del contrato estatal es una situación excepcional, que tal como se mencionó en esta misma providencia, está encaminada a reconocer la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impiden la ejecución

⁴⁶ Índice 003 del expediente digital de segunda instancia SAMAI: Enlace incluido en la contestación de la demanda. (https://drive.google.com/drive/folders/1sGmw6c7DA_Tz23aAmDZOlhqdkY5lyunT)

⁴⁷ Ley 80 de 1993. Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ella en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar con las entidades estatales que, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.



temporal del negocio jurídico, y que además, como toda modificación de un contrato estatal, debe constar por escrito.

62. La Sala no puede acoger la tesis conforme a la cual, aun cuando las partes decidieron no prorrogar la suspensión del contrato por una tercera oportunidad, este permanece suspendido de manera indefinida por la sola negativa del contratista a suscribir el acta de reinicio, quedando su reanudación al arbitrio de aquel. Tal conclusión, según lo sostuvo el *a quo*, se fundamenta en la ausencia de una cláusula de reinicio automático, argumento que, se reitera, la Sala no comparte.

63. Para la Sala, la regla es justamente la contraria: en aquellos casos en que las partes acuerden reunirse en la fecha en que finaliza la suspensión del contrato, para decidir si suscriben una nueva prórroga a la suspensión o por el contrario, un acta de reinicio, la consecuencia del silencio que guarden al respecto consiste en que el plazo de ejecución del contrato reinicia al día siguiente; en el caso concreto, el 4 de junio de 2021.

64. Lo anterior obedece no solamente al hecho de que las partes previamente se han puesto de acuerdo en la fecha en la que finalizaba la suspensión, sino porque además esta figura contractual es de carácter excepcional, por lo que sus condiciones, alcance y prórrogas deben encontrarse expresamente pactadas.

65. Además, de aceptarse que el contrato estatal queda suspendido indefinidamente hasta que el contratista suscriba el acta de reinicio, ello necesariamente conduciría a la Sala al concepto de obligaciones irredimibles las cuales están proscritas en nuestro ordenamiento jurídico.

66. El artículo 37 de la Constitución Política de 1886 disponía que “No habrá en Colombia bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles.” Según la Corte Suprema de Justicia, las obligaciones irredimibles son “las que no hay manera jurídica de abolir en ningún momento y duran siempre, sin que el deudor esté en capacidad de evitar su cumplimiento por los medios normales de extinción que prevé el derecho⁴⁸.”

67. Aunque el artículo 37 de la Constitución de 1886 fue derogado, el principio que prohíbe la perpetuidad de las obligaciones se mantiene vigente en el ordenamiento jurídico colombiano derivado de otros principios constitucionales y legales.

68. En palabras de la Corte Suprema de Justicia:

... las relaciones obligatorias y, en particular, las contractuales, son conforme a su naturaleza, función y finalidad efímeras o transitorias. De suyo, son instrumento para una función práctica o económica social, no tienen vocación perpetua y están llamadas a extinguirse mediante el cumplimiento o demás causas legales.

La perpetuidad, extraña e incompatible al concepto de obligación, contraría el orden público de la Nación por asumir ad eternum la libertad contractual (artículos 15, 16 y 1602, Código Civil; 871 y 899, Código de Comercio).

...

⁴⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia de 23 de noviembre de 1973, Radicado No. 11001-3103-012-1999-01957-01. MP. William Namén Vargas.



*La Constitución Política de 1991, incorporó al derecho interno los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos, consagró disposiciones de principio, enunció un catálogo mínimo de derechos fundamentales, libertades y garantías ... garantía de la propiedad privada, función social de los derechos, iniciativa económica y libertad de empresa, cuya sola mención excluye toda relación perpetua al aniquilar per se la libertad, cuestión ésta de indudable orden público por concernir a principios ontológicos de la estructura política, el ordenamiento jurídico y a intereses vitales para el Estado y sociedad. Por demás, la transitoriedad de la relación jurídica y la prohibición de relaciones contractuales perpetuas deriva de los principios generales de las obligaciones.*⁴⁹

69. En este contexto, admitir que el contrato estatal permanezca suspendido de manera indefinida implicaría aceptar, en la práctica, la postergación ilimitada del reinicio de la exigibilidad de las obligaciones contractuales, dejando su cumplimiento sujeto a un evento futuro incierto y con un término indefinido. Ello conduciría a que las partes quedaran vinculadas de forma indeterminada, bajo la permanente posibilidad de que, en cualquier momento y sin un marco temporal definido, se reactive el plazo de ejecución contractual. Tal escenario desnaturaliza el carácter esencialmente transitorio de las relaciones obligacionales, desconoce el principio de prohibición de la perpetuidad de las obligaciones y resulta incompatible con el orden público contractual. Esto, en la medida en que convierte la suspensión en un mecanismo de indefinida prolongación del vínculo, contrario a la finalidad, función económica y vocación extintiva que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, deben caracterizar toda relación contractual.

70. Por otro lado, la Sala tampoco puede desconocer que cada vez que las partes tuvieron la intención⁵⁰ de prorrogar la suspensión del contrato LP 004 de 2018, acudieron al mecanismo previsto en la cláusula décima primera del contrato, esto es, la suscripción de un acta. Así ocurrió con la suscripción del acta de prórroga no. 2 y el acta de prórroga no. 3.

71. Por todo lo anterior, si se tiene en cuenta que el plazo de ejecución del contrato se reanudó a partir del 4 de junio de 2021, ha de concluirse que los dieciocho (18) días que le restaban al contrato vencieron el 21 de junio de 2021. Así, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado referida con anterioridad, la entidad estatal tenía hasta ese día para declarar la caducidad del contrato so pena de perder la competencia para ello.

72. En el expediente está acreditado que el Municipio de La Tebaida declaró la caducidad del contrato de obra LP 004 de 2018 mediante Resolución 126 del 17 de marzo de 2022⁵¹, decisión que fue confirmada en su integridad por la Resolución 217 del 11 de mayo de

⁴⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil,

⁵⁰ Código Civil Colombiano. Artículo 1618. Prevalencia de la intención. Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras.

⁵¹ Índice 004 del expediente digital de segunda instancia SAMAI.



2022⁵². No hay duda entonces que el Municipio de La Tebaida declaró la caducidad del contrato de obra mucho tiempo después de que su plazo hubiera finalizado.

73. En este punto, respecto del caso concreto resulta pertinente precisar que carece de relevancia que el procedimiento administrativo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se haya iniciado durante la vigencia del contrato⁵³, para el momento en que el acto administrativo adquiere firmeza, el contrato ya ha finalizado. En tal evento, el acto mediante el cual se declara la caducidad se encuentra viciado de nulidad, por cuanto, una vez culminada la ejecución contractual, la administración pierde competencia incluso para continuar y culminar el trámite tendiente a su declaratoria.

74. En sentencia del 20 de noviembre de 2008, mencionada y reiterada en la sentencia de unificación del 12 de julio de 2012 a la que se acaba de hacer mención, el Consejo de Estado consideró:

a) El Legislador pretendió con la institución de la caducidad -tanto en la Ley 80 de 1993 y antes con el Decreto-ley 222 de 1983 art. 62 letras a) a la f)- la remoción del contratista incumplido, con el fin de evitar que se interrumpa o paralice la prestación de los servicios y funciones a cargo de las entidades contratantes, y asegurar su continuidad, mediante la correcta ejecución del objeto contractual por la misma entidad o por un tercero en reemplazo del contratista incumplido.

b) Por el anterior motivo, la oportunidad de la medida está íntimamente relacionada con el plazo de ejecución del contrato y, por tanto, una vez culminado éste, no es viable caducarlo para el propósito previsto en la ley, y con independencia de que no se haya extinguido el contrato en virtud de su liquidación; en efecto, se destaca que:

i) La caducidad es una atribución para afrontar el incumplimiento del contrato, de manera que su ejercicio es jurídicamente viable dentro del término convencional de ejecución de las obligaciones, vencido el cual no es posible satisfacer la concurrencia de sus requisitos legales materiales; por ende, fenecido el plazo de ejecución la finalidad de la potestad se pierde y con ella la facultad para imponerla ...⁵⁴ (negritas fuera de texto).

75. Por lo tanto, las entidades estatales están obligadas a llevar a cabo el procedimiento administrativo, proferir el acto administrativo y resolver los recursos dentro del plazo de ejecución contractual. Esto es así porque las decisiones administrativas, en los términos de los artículos 89⁵⁵ y subsiguientes del CPACA solo son ejecutables a partir de su firmeza.

⁵² Índice 004 del expediente digital de segunda instancia SAMAI.

⁵³ Según consta en la Resolución 126 del 17 de marzo de 2022, el procedimiento administrativo para declarar la caducidad lo inició el Municipio de La Tebaida el 21 de junio de 2021, fecha en la que le envió al contratista el oficio DAJ-197 citándolo para el 25 de junio de 2011, para dar inicio a la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Índice 004 del expediente digital de primera instancia SAMAI. Nombre: 10.Resolucion126Del17Marzo2022(.pdf) NroActua 4.

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 20 de noviembre de 2008, radicación No. 05001-23-26-000-1992-01369-01 (17031). CP Ruth Stella Correa Palacio.

⁵⁵ Artículo 89. Carácter ejecutorio de los actos expedidos por las autoridades. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.



76. Así las cosas, la Sala revocará la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará la nulidad de la Resolución 126 del 17 de marzo de 2022, “por medio de la cual se declara la caducidad de un contrato estatal” y la Resolución 217 del 11 de mayo de 2022, “por la cual se resuelve recurso de reposición contra la resolución número 126 de marzo 17 de 2022 “por medio de la cual se declara la caducidad de un contrato estatal”, por haber sido expedidas sin competencia temporal.

77. Como consecuencia de lo anterior, se ordenará al Municipio de La Tebaida restituir a favor de Seguros del Estado S.A., la suma de mil seiscientos ochenta y nueve millones doscientos cincuenta y dos mil seiscientos sesenta y nueve pesos (\$1.689.252.669) los cuales fueron pagadas por la aseguradora a la entidad territorial el 22 de junio de 2022⁵⁶.

78. En relación con la solicitud de la parte demandante de reconocer los intereses moratorios, la Sala señala que en los eventos en que la condena es consecuencia directa de la nulidad de un acto administrativo expedido por la entidad estatal contratante, resulta improcedente el reconocimiento de intereses moratorios. Ha de tenerse en cuenta que hasta antes del momento en que la decisión es anulada por la autoridad judicial competente, no podría predicarse la mora de la entidad, en atención a que la decisión se hallaba revestida de la presunción de legalidad

79. Sin embargo, la suma sí deberá ser actualizada de acuerdo con la siguiente fórmula matemática:

$$va = vh \frac{Ipc (f)}{Ipc (i)}$$

Donde:

va: valor presente de la renta:

vh: capital histórico o suma que se actualiza.

Ipc (f): índice final certificado por el DANE para enero de 2026 (154.07)⁵⁷.

Ipc (i): índice inicial certificado por el DANE, correspondiente junio de 2022 (119.31) fecha del pago por parte de la aseguradora.

80. Así las cosas, se reconocerá un total de dos mil ciento ochenta y un millones cuatrocientos dos mil setecientos veintidós pesos (\$ 2.181.402.722) m/cte en favor de Seguros del Estado S.A.

J. Costas

81. En los términos del artículo 188 del CPACA la parte vencida debe asumir las costas de ambas instancias, las cuales serán liquidadas por el tribunal de primera instancia de

⁵⁶ Índice 004 del expediente digital de segunda instancia SAMAI.

⁵⁷ Último disponible a la fecha de expedición de esta sentencia.



manera concentrada, incluidas las agencias en derecho, según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 365 y 366 del Código General del Proceso.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVÓCASE la sentencia del 2 de mayo de 2025 proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío Sala Tercera de Decisión y, en su lugar, **DECLARASE** por falta de competencia la nulidad de la Resolución 126 del 17 de marzo de 2022, “por medio de la cual se declara la caducidad de un contrato estatal” y la Resolución 217 del 11 de mayo de 2022, “por la cual se resuelve recurso de reposición contra la resolución número 126 de marzo 17 de 2022 “por medio de la cual se declara la caducidad de un contrato estatal” expedidos por el Municipio de La Tebaida, por haber sido expedidas sin competencia temporal

SEGUNDO. CONDÉNASE al Municipio de La Tebaida a restituir a favor de **SEGUROS DEL ESTADO**, la suma de dos mil ciento ochenta y un millones cuatrocientos dos mil setecientos veintidós pesos (\$ 2.181.402.722) m/cte, en los términos de la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. CONDENAR en costas de ambas instancias a la parte demandada, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el tribunal de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y según lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

TERCERO. En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
Presidente
Con aclaración de voto

Con firma electrónica
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, veintisiete (27) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Expediente: 63001-23-33-000-2024-00055-01 (72.995)
Demandante: SEGUROS DEL ESTADO SA
Demandado: MUNICIPIO DE LA TEBAIDA (QUINDÍO)
Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

ACLARACIÓN DE VOTO

En consonancia con lo manifestado en la respectiva sesión de la Sala, aclaro el voto para precisar que comparto la decisión de revocar la sentencia de primera instancia y, por lo tanto, invalidar los actos administrativos que declararon la caducidad del contrato estatal; empero, estimo pertinente indicar que, para el cómputo del término de caducidad del medio de control jurisdiccional de controversias contractuales debió tenerse en cuenta la fecha de ejecutoria del acto administrativo que declaró la caducidad porque, precisamente, en este caso concreto el acto de liquidación unilateral no era oponible a la aseguradora por no habersele notificado.

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

Constancia. la presente aclaración de voto fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.