

AUSENCIA DE SALVEDADES EN ACUERDOS MODIFICATORIOS – Sentencia de unificación del Consejo de Estado Sección Tercera – Salvedades no es requisito de procedibilidad para las pretensiones de la demanda – Autonomía de la voluntad– Prohibición del artículo 5 numeral 3 de la Ley 80 de 1993 – Las entidades estatales no pueden condicionar la adición o modificación de contratos

Durante la ejecución del contrato se suscribieron sucesivos acuerdos modificatorios — dos adiciones en valor, dos prórrogas de plazo— en los cuales el contratista no consignó glosa, anotación ni manifestación alguna en la que pusiera de presente la existencia de reclamos o aspectos no solventados. A partir de esa constatación, el a quo concluyó que cualquier reclamación económica ulterior debía reputarse extemporánea, improcedente e impróspera, por cuanto vulneraría el principio de buena fe contractual que imponía al contratista la carga de formular sus inconformidades en el preciso momento en que se suscribía cada instrumento modificatorio. Dicho razonamiento, sin embargo, incurre en un error de juicio dado que parte de una premisa que fue expresamente revisada, superada y abandonada por la Sala Plena de esta Corporación en sentencia de unificación del 27 de julio de 2023.

El precedente indicado categórico al definir que el principio de buena fe no habilita al juez para crear, por vía jurisprudencial, requisitos de prosperidad de las pretensiones no establecidos en la ley, ni para instaurar presupuestos procesales de facto que impidan el estudio de fondo de los conflictos derivados de la ejecución del contrato estatal, como lo sería la exigencia de “salvedades” en los acuerdos modificatorios. Explicó que en estos casos, el juez está llamado a tener en cuenta lo expresado por las partes, a valorar el material probatorio disponible y a indagar el alcance real de las modificaciones pactadas, con el fin de determinar las responsabilidades que a cada parte le incumben.

Esta regla de unificación reposa sobre dos pilares normativos de orden constitucional y legal. El primero es el principio de autonomía de la voluntad, que garantiza a las partes la facultad de disponer o no de sus derechos renunciables mediante declaración expresa, de manera que el silencio no equivale a una declaración dispositiva, pues admitir lo contrario, implicaría otorgarle al mutismo de una de las partes en un acuerdo modificatorio el efecto de generar reglas contractuales sin que medie una manifestación de voluntad, lo que riñe con la estructura misma de la autonomía negocial. El segundo pilar es la prohibición contenida en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, conforme a la cual las entidades estatales no pueden condicionar la adición o modificación de contratos a la renuncia, el desistimiento o el abandono de peticiones, acciones, demandas o reclamaciones por parte del contratista. Si la ley prohíbe a la entidad contratante imponer esa condición, el juez tampoco puede, mediante la creación pretoriana de la exigencia de salvedades, producir el mismo efecto abdicativo que la norma prohíbe conseguir a la Administración.

ALCANCE INTERPRETATIVO DE LOS ACUERDOS MODIFICATORIOS FRENTE A RECLAMACIONES CONTRACTUALES – Deber hermenéutico del juez en la interpretación contractual – Análisis del texto y contexto de las modificaciones contractuales

La Corporación fue igualmente precisa en delimitar el papel que sí compete al juez del contrato en este ámbito. No se trata de ignorar el contenido de los acuerdos

modificatorios ni de prescindir de la interpretación contractual, sino de cumplir con el deber hermenéutico de establecer, caso por caso, si del texto y el contexto de cada modificación se desprende que las partes expresamente, y con una intención inequívoca, resolvieron o zanjaron la diferencia que se reclama judicialmente, de tal forma que solo cuando ese ejercicio interpretativo revele que la controversia fue efectivamente clausurada por la voluntad conjunta de los contrayentes, podrá el juez concluir que la reclamación posterior carece de sustento. En cambio, cuando los acuerdos guarden silencio sobre el asunto reclamado, sin que de sus cláusulas se deduzca intención alguna de abandonar esa diferencia, el camino para el estudio de fondo permanece expedito, y el contratista conserva su derecho a hacer valer sus reclamaciones en la liquidación del contrato y, si es del caso, en sede judicial.

RECONOCIMIENTO DE MAYORES CANTIDADES EN CONTRATOS A PRECIOS UNITARIOS – No configura desequilibrio económico – Sistema de precios unitarios – Precios unitarios pactados

Tratándose de un contrato a precios unitarios, las reclamaciones por mayores cantidades o por ejecución de ítems distintos a los inicialmente previstos no configuran por regla general un supuesto autónomo de desequilibrio económico del contrato, pues el sistema de remuneración propio de esa modalidad prevé que las variaciones de cantidad frente a las estimaciones iniciales se reconozcan a los precios unitarios pactados, sin que ello comporte, por sí solo, una alteración de la ecuación financiera. Su procedencia debe verificarse, entonces, a partir de las reglas propias de ese esquema, esto es, que las cantidades adicionales o los ítems diferenciales hayan sido ordenados o autorizados, ejecutados materialmente, medidos y recibidos conforme a los instrumentos contractuales y de interventoría.

[...]

[...] aun aceptando que en el sistema de precios unitarios el contratista no asume necesariamente el riesgo de mayores cantidades indispensables o de actividades no previstas, solo es posible ordenar un reconocimiento cuando se acreditan de forma objetiva las cantidades ejecutadas y la necesidad funcional de esas labores, presupuesto que no se satisface con la mera enunciación del ítem o con la afirmación genérica de razones técnicas, que de paso debe indicarse, tampoco fueron precisados por el demandante. Por su parte, la salvedad inscrita en el acta de liquidación bilateral, aunque válida como expresión de la reserva del contratista para acudir a la jurisdicción, como se ha expuesto, se limitó a enunciar los ítems de manera indeterminada y a señalar que se reservaba el ejercicio de las acciones judiciales, sin cuantificar en unidades de medida — metros cuadrados, toneladas ni ninguna otra— el volumen de obra adicional cuyo reconocimiento reclama, de suerte que ese documento, lejos de constituir prueba del concepto, apenas delimita el objeto del litigio.

MAYOR PERMANENCIA EN OBRA – Prolongación del tiempo no infiere mayor permanencia de obras – Deber de acreditación

Aunque la prolongación del tiempo de ejecución puede incrementar ciertos costos operativos, su reconocimiento no se presume ni se infiere del solo hecho de haberse ampliado el plazo, pues se exige comprobar que el mayor tiempo obedeció a causas no atribuibles al contratista y, sobre todo, que durante un período identificable se causaron y pagaron efectivamente gastos adicionales no cubiertos por el precio ni por los

reconocimientos realizados. [...] De ahí que, si el demandante pretendía atribuir a la mayor permanencia costos adicionales, debía aportar los elementos de convicción que permitieran verificar que esos rubros se causaron durante el periodo reclamado, que no estaban cubiertos con la retribución ordinaria del contrato y sus adicionales, y que guardaban relación directa con la extensión imputable a una causa ajena a su responsabilidad, demostración ausente en ese caso.



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandada: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Temas: *SALVEDADES EN ACUERDOS MODIFICATORIOS – La ausencia de salvedades al suscribir suspensiones, adiciones, prórrogas u otros ítems no constituye presupuesto para reclamar ni habilita inferir una renuncia tácita; el juez debe desentrañar el alcance del acuerdo y establecer si con él se regularon, de manera expresa e inequívoca, los asuntos cuya reclamación se formula / CONTRATO A PRECIOS UNITARIOS – MAYORES CANTIDADES E ÍTEMS DIFERENCIALES – El reconocimiento de mayores cantidades o actividades diferenciales exige soporte cuantitativo verificable del volumen ejecutado y su valor, su necesidad para la ejecución de lo contratado, así como su vinculación al marco obligacional / MAYOR PERMANENCIA – COSTOS INDIRECTOS – Los sobrecostos por permanencia no se derivan de manera automática de la sola extensión del plazo, ni pueden acreditarse mediante inferencias, aproximaciones globales o cálculos teóricos basados en porcentajes del AIU; requieren prueba de la causa, del período afectado y de los egresos reales, con soportes contemporáneos que permitan su cuantificación verificable. / CARGA DE LA PRUEBA – Incumbe a la parte actora demostrar la causa, existencia y cuantía de los conceptos reclamados, de modo que el juez no puede fundar reconocimientos económicos en conjeturas o afirmaciones unilaterales generales no especificadas ni cuantificadas.*

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

El contratista demandante reclama mayores costos derivados de ítems diferenciales y cantidades de obra superiores a las previstas en un tramo específico del proyecto y de la extensión del plazo.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde al fallo proferido el 11 de diciembre de 2024¹, que resolvió la

¹ Expediente digital, archivo "104_SENTENCIA_Rad20180121300CONTRA_0_20241213113218542".



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

demanda² presentada el 19 de diciembre de 2018³ por el Consorcio HND⁴ (el consorcio, el contratista o la parte actora) en contra del municipio de Soacha, Cundinamarca (el municipio, el contratante o la entidad demandada), cuyos hechos principales, fundamentos y pretensiones se exponen a continuación.

La demanda

2. El 30 de diciembre de 2014 el consorcio y el municipio de Soacha celebraron el contrato de obra pública 870 de 2014 para adecuar, rehabilitar y mejorar vías del casco urbano (Etapa 1), por un valor de \$15.632'656.380 y con plazo de once meses desde la suscripción del acta de inicio (16 de enero de 2015). Desde un primer momento, el contratista advirtió inconsistencias y vacíos en los estudios y diseños suministrados por la entidad, a lo que se sumaron condiciones no previstas en campo —en especial redes e interferencias— que exigieron ajustes técnicos, actividades adicionales y reprogramaciones con impacto en tiempos y costos.

3. Ante los imprevistos, en octubre de 2015 se suscribió la Adición 1 por \$6.733'925.115 y la Prórroga 1 por cinco meses. En 2016 se presentaron nuevas afectaciones por intervenciones en redes de servicios públicos, demoras en la aprobación del PMT⁵ y una suspensión de veinte días (13 de mayo de 2016), lo que agravó la ejecución. Luego, se pactó la Prórroga 2 hasta el 24 de agosto de 2016 y la Adición 2 por \$1.051'000.000 para atender requerimientos de movilidad, persistiendo deficiencias de diseño por redes no incorporadas en planos.

4. La parte actora sostiene que esta secuencia de fallas, obras no previstas, prórrogas, suspensiones y exigencias produjo un mayor costo de \$995'070.153, constituido por: obras adicionales en el tramo 22 (\$611'778.064); sobrecostos del PMT (\$90'324.053); actividades de gestión social (\$74'014.569); y, otros gastos administrativos de mayor permanencia (\$218'953.465), los cuales conllevaron a un rompimiento del equilibrio económico del contrato. El negocio jurídico se liquidó bilateralmente el 16 de diciembre de 2016 con la inclusión de salvedades del contratista sobre estos puntos que no fueron conciliados.

5. Con base en lo anterior, el demandante solicita declarar el incumplimiento del municipio y el rompimiento del equilibrio económico imputable a la entidad, ordenar su restablecimiento y la indemnización de perjuicios, liquidar judicialmente el contrato en los aspectos glosados, conforme a lo reconocido en el proceso, y ordenar la actualización y pago de intereses moratorios⁶.

² Cuaderno principal, folios 2 a 18.

³ SAMAI, primera instancia, Índice 1.

⁴ Conformado por Luis Fernando Hoyos Pérez (30%), Víctor Raul Neira Delbasto (20%), Pacano SAS (20%) e Inter Ingeniería S.A.S. (30%), según constan en el documento privado del 6 de noviembre de 2014 allegado con la propuesta. Expediente digital, archivo "DA_PROCESO_14-1-126452_225754011_13388507", págs. 26 y 27.

⁵ Plan de Manejo de Tránsito.

⁶ Textualmente solicitó: "1. Que se liquide en sede judicial en lo no liquidado bilateralmente y referido en las glosas de la liquidación suscritas en el contrato en el contrato de obra No. 870 de 2014, reconociendo y pagando los sobrecostos generados a CONSORCIO HND. 2. Se declare el incumplimiento del MUNICIPIO DE SOACHA - SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA, VALORIZACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS, del contrato de obra No. 870 de 2014 firmado con el CONSORCIO HND. 3. Se declare el rompimiento de la ecuación económica del contrato de obra No. 870 de 2014, por causas imputables a la entidad demandada y se ordene restablecer la ecuación contractual indemnizando al contratista, de conformidad con lo que se pruebe en el proceso. 4. Que en virtud de las peticiones anteriores se condene al MUNICIPIO DE SOACHA (...) a pagar al contratista CONSORCIO HND, el valor de NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

Contestación de la demanda

6. El municipio⁷ se opuso a la totalidad de las pretensiones, estructurando su defensa en tres ejes: ⁽ⁱ⁾ la falta de autorización previa y escrita para ejecutar mayores cantidades de obra o actividades adicionales, requisito cuya inobservancia hacía perder al contratista el derecho a reclamar cualquier suma derivada de su decisión autónoma, máxime cuando la entidad había advertido expresamente la insuficiencia presupuestal y la imposibilidad de adicionar el contrato; ⁽ⁱⁱ⁾ la ausencia de prueba suficiente de los perjuicios invocados, al limitarse el demandante a enunciar rubros globales sin especificar ni acreditar documentalmente en qué consistían los costos adicionales reclamados ni su cuantía; y ⁽ⁱⁱⁱ⁾ el efecto finiquitador del acta de liquidación bilateral, la cual, a su juicio, constituía el cierre definitivo de la relación contractual y priva de fundamento las salvedades consignadas, por cuanto estas aludían a actividades no autorizadas, sin respaldo económico y que ya habían sido atendidas mediante las adiciones y prórrogas suscritas durante la ejecución.

Alegatos en primera instancia

7. Surtido el debate probatorio⁸, en proveído del 26 de septiembre de 2023⁹ el *a quo* corrió el traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para emitir concepto; este último y el municipio guardaron silencio.

8. El demandante¹⁰ insistió en los argumentos desarrollados en la demanda y afirmó que el acervo probatorio respalda la prosperidad de las pretensiones. Para controvertir la defensa de falta de autorización para mayores cantidades y obras adicionales, sostuvo que no se trataba de un actuar autónomo e inconsulto del contratista, sino de una afectación económica derivada de circunstancias surgidas en la ejecución (que vinculó a cambios e intervenciones en redes no previstas).

SETENTA MIL CIENTO CINCUENTA Y TRES PESOS (\$995.070.153) por el desequilibrio económico generado al contratista en la ejecución del contrato (...). 5. Se condene al MUNICIPIO DE SOACHA (...) a reparar al contratista CONSORCIO HND por los daños y perjuicios ocasionados. 6. Que se capitalicen en su valor constante todas las sumas de dinero que sean reconocidas como perjuicios derivados no solo del daño emergente, sino del lucro cesante, en razón de la demora en la liquidación del contrato, para lo cual cada una de ellas se tendrá por su valor al momento de la causación de cada perjuicio debidamente indexado de conformidad con la evolución del Índice de Precios del Consumidor (IPC) en su consolidado, nacional o regional, el mayor de los dos. Se tendrá como índice inicial el del mes correspondiente a la fecha de causación del perjuicio y como índice final el del momento de ejecutoria de la providencia que ponga fin al proceso. 7. Que se declare que todas las sumas reconocidas causarán intereses moratorios desde el momento de su reconocimiento hasta el momento de su pago total. Para efectos de lo anterior se imputará cualquier pago en la forma prevista en el Código Civil. 8. Que se condene a la entidad demandada a las costas y agencias en derecho".

⁷ Cuaderno principal, folios 35 a 49.

⁸ Se decretaron como pruebas: (i) el expediente administrativo del Contrato de Obra Pública No. 870 de 2014, allegado por la entidad demandada; y (ii) las pruebas documentales aportadas por la parte actora, consistentes en: copia del Contrato de Obra Pública No. 870 del 30 de diciembre de 2014; copia del Acto Modificatorio No. 1 y Adición No. 1 del 2 de octubre de 2015; copia de la Adición No. 2 del 31 de mayo de 2016; copia de los comunicados CVS-1-867-0093-16 del 8 de agosto de 2016, CVS-1867-0127 del 16 de septiembre de 2016 y SIVP 1642 del 2 de septiembre de 2016; Acta de inicio del 16 de enero de 2015; comunicados CHND-870-004 del 22 de enero de 2015, CHND-870-006 del 4 de febrero de 2015 y CHND-870-071 del 13 de mayo de 2015; comunicados CVS-1-867-0110-15 del 27 de julio de 2015, CVS-870-0140 del 5 de agosto de 2015, CVS-867-048 del 14 de agosto de 2015 (incluido el referido como CVS-1-867-048 de la misma fecha) y CVS 1-867-0163-15 del 28 de septiembre de 2015; Acta de Comité No. 29 del 7 de octubre de 2015; comunicados CHND-870-293 del 9 de febrero de 2016, CHND-870-303 del 24 de febrero de 2016, CHND-870-340 del 31 de marzo de 2016 y CHND-870-356 del 20 de abril de 2016; Acta de Comité Extraordinario del 24 de mayo de 2016; Prórroga No. 2 al contrato por 90 días del 25 de mayo de 2016; Acta de Liquidación del Contrato No. 870 de 2014 del 16 de diciembre de 2016; y Acta de Suspensión No. 1 Expediente digital, archivo "41_AUDIENCIAINICIAL".

⁹ Expediente digital, archivo "78_AUTOTRASLADOPARTES10DIAS".

¹⁰ Expediente digital, archivo "081_MemorialWeb_Alegatos".



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

Frente a la falta de carga probatoria, afirmó que existe soporte suficiente en el expediente para acreditar la afectación económica. Respecto de la defensa de validez del acta de liquidación, sostuvo que tal acto bilateral no finiquitó el conflicto económico porque las salvedades dejaron viva la controversia en los puntos que se solicita sean definidos por el juez del contrato.

Los fundamentos de la sentencia de primera instancia

9. El Tribunal Administrativo negó íntegramente las pretensiones del Consorcio HND y lo condenó en costas¹¹, sustentando su decisión en tres ejes argumentativos principales.
10. Determinó que el contratista no consignó salvedades al momento de suscribir las adiciones, prórrogas y la suspensión, lo que, a la luz de los postulados de la buena fe contractual, impedía edificar un restablecimiento judicial con base en hechos no reclamados en su debida oportunidad. Constató que la salvedad consignada en el acta de liquidación bilateral se refería a los rubros reclamados en el proceso, pero determinó que no resultaba suficiente esa sola manifestación para soportar el reconocimiento económico pretendido, ni para suplir el silencio sobre los conceptos reclamados durante la ejecución.
11. Encontró que el demandante no acreditó en qué consistían las mayores cantidades de obra y los costos de la mayor permanencia, al no obrar en el expediente un informe detallado de esos ítems y de las actividades ejecutadas debidamente cuantificadas, ausencia probatoria que impedía establecer la existencia, causa y monto de los conceptos reclamados. A lo anterior añadió que el contratista ejecutó obras en el tramo 22 sin contar con autorización escrita y previa, circunstancia que le hacía perder el derecho a reclamar los costos derivados de esa decisión unilateral.
12. En consecuencia, consideró que no se configuró ninguna de las causales que habilitarían el restablecimiento del equilibrio económico, ni se demostró incumplimiento atribuible a la entidad, por lo que se imponía negar las pretensiones de la demanda.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

13. Inconforme con la anterior decisión, el consorcio demandante solicitó su revocatoria insistiendo en la procedencia de la pretensión de restablecimiento del

¹¹ Textualmente dispuso: “**PRIMERO:** NEGAR las pretensiones de la demanda, conforme a la parte motiva de la presente providencia. **SEGUNDO:** CONDENAR en costas de primera instancia a Consorcio HND, incluyendo como agencias en derecho el equivalente al 1% de las pretensiones de la demanda, suma que deberá ser liquidada por la Secretaría de la Sección, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso. **TERCERO:** Por Secretaría de la Sección NOTIFICAR el presente proveído de acuerdo con el artículo 205 del CPACA, en forma personal a través de mensaje dirigido al buzón de correo electrónico, según lo dispone el artículo 197 ibídem, para lo cual, se tendrán en cuenta los correos proporcionados por los intervinientes, así, al demandante: mariavegarozo@myrsas.com, notificaciones@myrsas.com, matiascortes@myrsas.com, al extremo pasivo: rdc.abogado.soacha@gmail.com, notificaciones_juridica@alcaldiasoacha.gov.co. Igualmente se notificará al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. **CUARTO:** De no ser apelada la sentencia, una vez ejecutoriada esta providencia ARCHIVAR el expediente, previas las anotaciones secretariales de rigor”.



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

equilibrio económico del contrato¹² con fundamento en que el *a quo*: (i) dio un alcance indebido a la ausencia de salvedades durante la ejecución contractual, utilizándola como argumento para desestimar el reclamo en contravía de lo definido por la jurisprudencia sobre el particular; y por otra parte, (ii) incurrió en una errónea valoración jurídica y probatoria, pues el expediente sí demostraba los conceptos reclamados y su cuantía.

14. Afirmó que el Tribunal erigió indebidamente la ausencia de salvedades en las actuaciones de ejecución (prórrogas, suspensiones, adiciones y otros instrumentos) como un obstáculo determinante para negar sus pretensiones, al asumir que si el contratista no dejó reservas expresas en cada ajuste contractual, entonces aceptó que tales modificaciones “se acomodaban” a sus intereses y quedaba vedado reclamar después. Sostuvo que esa lectura desconoce la jurisprudencia del Consejo de Estado en torno a que el silencio del contratista en actas de suspensión o prórroga no implica renuncia a reclamar, y que no es válido presumirla cuando la ley prohíbe condicionar adiciones o modificaciones a desistimientos o abandonos de reclamaciones (invocando el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 y pronunciamientos que reiteran que el juez no puede atribuir efectos de renuncia por la sola falta de salvedades). Con base en ello, pidió estudiar el reclamo a la luz de lo pactado y de lo probado, sin convertir la falta de salvedades en una barrera automática para el reconocimiento.

15. Cuestionó la conclusión del Tribunal sobre la insuficiencia del material probatorio, sosteniendo que en el expediente obra acervo idóneo que acredita la afectación patrimonial alegada y su relación causal con los hechos de ejecución, estructurada en dos componentes: las mayores cantidades de obra en el tramo 22 y la mayor permanencia en obra como fuente de los sobrecostos de gestión social, PMT y gastos administrativos.

III. CONSIDERACIONES

Objeto de la apelación

16. Atendiendo a lo decidido por el Tribunal *a quo* y los motivos de disenso allegados en el recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar: (i) si la sentencia impugnada dio un alcance indebido a la ausencia de salvedades durante la ejecución contractual, erigiéndola como obstáculo determinante para desestimar las pretensiones en contravía de la jurisprudencia aplicable; y (ii) si la parte actora acreditó la existencia, causa, cuantía y procedencia de los sobrecostos reclamados.

¹² Aunque la demanda formuló como pretensión autónoma la declaratoria de incumplimiento del contrato por parte del municipio, esa súplica fue negada por el Tribunal *a quo* al no encontrar acreditado el desconocimiento de alguna prestación a cargo de la entidad demandada, y en el recurso de apelación no se desarrolló cargo alguno dirigido específicamente a controvertir esa negativa. En el escrito de apelación, el término “incumplimiento” aparece referenciado en dos momentos: como enunciado genérico de contexto en la consideración preliminar, y como argumento causal en el desarrollo del recurso, donde el apelante lo invoca para atribuir a la entidad contratante —por las deficiencias en estudios y diseños— el origen de la afectación económica alegada. En ese sentido, el apelante utiliza la sola expresión de incumplimiento como soporte argumentativo de la solicitud de restablecimiento del equilibrio contractual, pero no se desarrolla como un cargo autónomo orientado a controvertir la negativa de esa pretensión en la sentencia de primera instancia, sino que, únicamente, se introduce de manera instrumental como marco explicativo para afirmar que la alteración económica alegada tendría una causa atribuible a la entidad contratante en la planeación del negocio jurídico.



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

Desconocimiento de la sentencia de unificación del 27 de julio de 2023 respecto de las salvedades en los acuerdos modificatorios

17. Durante la ejecución del contrato se suscribieron sucesivos acuerdos modificatorios —dos adiciones en valor, dos prórrogas de plazo— en los cuales el contratista no consignó glosa, anotación ni manifestación alguna en la que pusiera de presente la existencia de reclamos o aspectos no solventados. A partir de esa constatación, el *a quo* concluyó que cualquier reclamación económica ulterior debía reputarse extemporánea, improcedente e impróspera, por cuanto vulneraría el principio de buena fe contractual que imponía al contratista la carga de formular sus inconformidades en el preciso momento en que se suscribía cada instrumento modificatorio. Dicho razonamiento, sin embargo, incurre en un error de juicio dado que parte de una premisa que fue expresamente revisada, superada y abandonada por la Sala Plena de esta Corporación en sentencia de unificación del 27 de julio de 2023¹³.

18. El precedente indicado categórico al definir que el principio de buena fe no habilita al juez para crear, por vía jurisprudencial, requisitos de prosperidad de las pretensiones no establecidos en la ley, ni para instaurar presupuestos procesales de facto que impidan el estudio de fondo de los conflictos derivados de la ejecución del contrato estatal, como lo sería la exigencia de “salvedades” en los acuerdos modificatorios. Explicó que en estos casos, el juez está llamado a tener en cuenta lo expresado por las partes, a valorar el material probatorio disponible y a indagar el alcance real de las modificaciones pactadas, con el fin de determinar las responsabilidades que a cada parte le incumben.

19. Esta regla de unificación reposa sobre dos pilares normativos de orden constitucional y legal. El primero es el principio de autonomía de la voluntad, que garantiza a las partes la facultad de disponer o no de sus derechos renunciabiles mediante declaración expresa, de manera que el silencio no equivale a una declaración dispositiva, pues admitir lo contrario, implicaría otorgarle al mutismo de una de las partes en un acuerdo modificatorio el efecto de generar reglas contractuales sin que medie una manifestación de voluntad, lo que riñe con la estructura misma de la autonomía negocial. El segundo pilar es la prohibición contenida en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, conforme a la cual las entidades estatales no pueden condicionar la adición o modificación de contratos a la renuncia, el desistimiento o el abandono de peticiones, acciones, demandas o reclamaciones por parte del contratista. Si la ley prohíbe a la entidad contratante imponer esa condición, el juez tampoco puede, mediante la creación pretoriana de la exigencia de salvedades, producir el mismo efecto abdicativo que la norma prohíbe conseguir a la Administración.

20. La Corporación fue igualmente precisa en delimitar el papel que sí compete al juez del contrato en este ámbito. No se trata de ignorar el contenido de los acuerdos modificatorios ni de prescindir de la interpretación contractual, sino de cumplir con

¹³ Proceso con radicado 05001-23-31-000-1999-02151-01 (39121). C.P. Fredy Ibarra Martínez.



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

el deber hermenéutico de establecer, caso por caso, si del texto y el contexto de cada modificación se desprende que las partes *expresamente*, y con una intención inequívoca, resolvieron o zanjaron la diferencia que se reclama judicialmente, de tal forma que solo cuando ese ejercicio interpretativo revele que la controversia fue efectivamente clausurada por la voluntad conjunta de los contrayentes, podrá el juez concluir que la reclamación posterior carece de sustento. En cambio, cuando los acuerdos guarden silencio sobre el asunto reclamado, sin que de sus cláusulas se deduzca intención alguna de abandonar esa diferencia, el camino para el estudio de fondo permanece expedito, y el contratista conserva su derecho a hacer valer sus reclamaciones en la liquidación del contrato y, si es del caso, en sede judicial.

21. Establecido el marco de comprensión que impone la jurisprudencia de unificación, corresponde examinar el contenido específico de cada uno de los acuerdos suscritos durante la ejecución del contrato que suscita la controversia, con el fin de determinar si alguno de ellos existió una renuncia expresa o se regularon de manera inequívoca las pretensiones económicas que el consorcio formula en la demanda; o si, por el contrario, su texto y su contexto dejan abiertas esas reclamaciones para ser debatidas en esta sede.

22. La Adición 1 del 2 de octubre de 2015, fue suscrita como respuesta a dos órdenes de problemas diferenciados que se habían presentado durante la ejecución del contrato. El primero, identificado en las consideraciones del instrumento y en el oficio de la Interventoría CVS-867-048 del 14 de agosto de 2015¹⁴, consistió en que los diferentes frentes de obra habían evidenciado la necesidad de renovar redes hidrosanitarias —acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial— y de adecuar redes secas de teléfono y luz que no estaban contempladas en el contrato original, lo que había generado sobrecostos que hacían insuficiente el presupuesto inicial. El segundo problema radicó en que, concluida la fase de estudios y diseños del Tramo 8 —Transversal 4 entre Calles 13 y 15, Barrio Zona Industrial Cazucá— se había determinado que su construcción requería una inversión de \$2.450'000.000, valor que no estaba contemplado en la contratación original y cuya importancia estratégica para la conectividad vial de las comunas 4 y 5 con el Distrito Capital era evidente. Ante esas realidades, las partes acordaron adicionar el valor del contrato en la suma de \$6.733.925.115, imputada a rubros de alcantarillado, Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, y construcción de infraestructura vial.

23. El oficio de la Interventoría CVS-1-867-0063-15 del 28 de septiembre de 2015 —documento que hizo parte integral del proceso— dejó constancia explícita de que si bien la adición había sido aprobada para cubrir los costos directos de las obras adicionales generadas por los imprevistos en redes, la entidad no había incorporado en el valor adicionado los costos de administración ni los correspondientes al Plan de Manejo de Tráfico (PMT) asociados a esas obras adicionales. Esa circunstancia evidencia que, si la interventoría comunicó a la entidad que esos conceptos no estaban siendo reconocidos en la adición, no puede sostenerse válidamente que el contratista al suscribir el instrumento estaba aceptando que dichos costos quedaban saldados. El texto de esta modificación versa exclusivamente sobre la adición de

¹⁴ Expediente digital, archivo "DA_PROCESO_14-1-126452_225754011_24895846".



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

valor para financiar la ejecución de obras físicas específicas, que no corresponden al Tramo 22 (que sustenta la reclamación) sin contener cláusula alguna de renuncia, de finiquito, de saldo cero ni de cualquier otra naturaleza que exprese la voluntad de las partes de dar por terminada la controversia sobre los costos indirectos y de administración generados por los imprevistos. En los términos de la sentencia de unificación, el juez no puede deducir, del silencio, que esos conceptos fueron conscientemente renunciados, de manera que la única conclusión admisible es que el acuerdo no los reguló y que, por tanto, la posibilidad de reclamarlos permanece vigente.

24. El 8 de octubre de 2015 las partes convinieron la Prórroga 1 que extendió el plazo de ejecución del contrato en cinco (5) meses calendario, hasta el 15 de mayo de 2016. Las consideraciones de este documento¹⁵ recogen que el consorcio solicitó la ampliación mediante oficio CHND-870-182 del 21 de septiembre de 2015, invocando los imprevistos generados en los diferentes frentes de obra correspondientes a la renovación de redes hidrosanitarias y secas y a su protección mediante cárcamos, actividades que no estaban contempladas en el contrato original. El clausulado de la prórroga se limitó a extender el plazo de ejecución hasta la fecha indicada y a imponer al contratista la obligación de ampliar las vigencias de los amparos de la Garantía Única. No existe en su texto cláusula alguna relativa a compensación económica por los costos de la extensión, ni pacto de renuncia, ni declaración de las partes en el sentido de que el mayor plazo acordado satisficiera integralmente todas las consecuencias económicas que los imprevistos habrían generado para el consorcio. En concordancia con lo expuesto, la sola ausencia de reconocimiento económico en la Prórroga 1 no puede ser interpretada como una aceptación tácita del contratista en el sentido de que la extensión del plazo constituía reparación suficiente de los sobrecostos sufridos, ni tampoco puede inferirse, de ese silencio, que renunció a los costos que la propia ampliación del plazo le pudiera generar.

25. La Adición 2 del 31 de mayo de 2016 fue suscrita para incorporar al alcance de la obra dos nuevos segmentos viales en el Barrio León XIII Segundo Sector de la Comuna 3 del municipio de Soacha: la Diagonal 38B entre Transversal 12A y Transversal 12, y la Transversal 12 entre Diagonal 38B y Calle 39A. La adición en valor fue de \$1.051'000.000)¹⁶. El texto de este instrumento modificó la cláusula 32 del contrato original para incluir los nuevos tramos, estableció la forma de pago del anticipo para la adición y exigió actualizar la Garantía Única. En el párrafo de la cláusula segunda, se precisó que la suma adicionada incluyó el valor de los estudios y diseños (10% del costo directo), el Plan de Manejo de Tráfico (1% del costo directo) y la gestión social (0,8% del costo directo).

26. Esta precisión final exige un análisis detenido porque, si en la adición las partes incorporaron de manera expresa los porcentajes de PMT y gestión social dentro del valor adicionado, podría intentarse construir que el contratista aceptó que esos mismos componentes quedaban cubiertos, o incluso transados, respecto de

¹⁵ Expediente digital, archivo "DA_PROCESO_14-1-126452_225754011_24895850".

¹⁶ Expediente digital, archivo "DA_PROCESO_14-1-126452_225754011_24895871".



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

etapas anteriores del contrato, de suerte que, bajo esa hipótesis, no podrían discutirse con posterioridad. No obstante, tal lectura desborda el sentido razonable del instrumento y desconoce las reglas de interpretación del negocio jurídico, toda vez que la previsión del párrafo se inserta en un acuerdo cuyo objeto inmediato es adicionar alcance y valor para la ejecución de dos nuevos segmentos viales, de manera que su función natural es estructurar el paquete presupuestal de la intervención que allí se incorpora. Por ello, su radio de acción es prospectivo y define qué componentes integran el valor de la adición para esos trabajos, pero no contiene una declaración retrospectiva destinada a cerrar diferencias asociadas a prestaciones ya ejecutadas o a etapas contractuales anteriores. Para que esa consecuencia retroactiva fuese jurídicamente sostenible, sería necesario que el instrumento incluyera una estipulación que, con claridad e inequívoca intención, extendiera sus efectos hacia atrás, zanjara controversias pendientes o declarara saldadas obligaciones derivadas de hechos pretéritos, supuesto que no ocurre.

27. A lo anterior se suma que la adición no incorporó cláusula alguna de finiquito, paz y salvo, saldo cero o renuncia expresa frente a reclamaciones anteriores. Su texto mantiene la estructura típica de un acuerdo aditivo, incorpora los tramos, regula el anticipo asociado a la adición, ordena la actualización de la garantía y preserva la vigencia de las demás estipulaciones del contrato. En ese marco, pretender que la sola inclusión de PMT y gestión social implique, por inferencia, una transacción o renuncia sobre rubros no mencionados expresamente, conduciría a atribuir a una cláusula de composición presupuestal un efecto abdicativo que no se desprende de su tenor ni de su contexto.

28. Desde una lectura sistemática del iter contractual, la introducción expresa de esos componentes en la Adición 2 no puede leerse como cierre de lo anterior, sino como regulación puntual del alcance económico de esa adición. Esta conclusión se refuerza si se contrasta con la Adición 1, en la que no se incorporó con el mismo grado de explicitud una estipulación equivalente que integrara PMT y gestión social dentro del valor entonces adicionado. Esa diferencia no autoriza inferir una renuncia, y antes bien, revela que el asunto no fue objeto de una regulación inequívoca en ese estadio, por lo que no puede tenerse por clausurado por voluntad conjunta con base en una previsión posterior destinada a otro alcance.

29. De lo expuesto se derivan entonces dos consecuencias. La primera es que la previsión contenida en la Adición 2 no autoriza a concluir una renuncia tácita general, ni equivale, por sí sola, al reconocimiento de un perjuicio por mayor permanencia o a la aceptación de sobrecostos temporales derivados de la extensión del plazo, pues una cosa es que el valor adicionado incluya determinados componentes dentro de la estructura de costos del nuevo alcance y otra distinta que se haya pactado la compensación de costos adicionales por prolongación temporal o que se hayan transado diferencias ya causadas. La segunda es que dicha estipulación sí tiene un efecto jurídico relevante, aunque acotado como parámetro para evitar que se produzca un reconocimiento duplicado del PMT y de la gestión social respecto de lo ya comprendido en el valor adicionado para los tramos incorporados con esa modificación, pues este efecto, por su naturaleza causal, se



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

limita a las reclamaciones nacidas de dicho instrumento y no se proyecta sobre las que el contratista funda en los imprevistos sobrevenidos durante la ejecución precedente, cuya fuente es el Adición 1.

30. A lo anterior debe agregarse que la Adición 2 tampoco tiene aptitud para entender solventado o clausurado el reclamo relacionado con la ejecución del Tramo 22, toda vez que su objeto fue estrictamente incorporar dos segmentos viales distintos —Tamos 11 y 12— y regular su financiación, sin incluir estipulación alguna que aluda a las obras que se venían ejecutando en el segmento que motiva el reclamo, a las condiciones presupuestales en que se encontraba, ni a las diferencias económicas que su ejecución pudiere haber generado. El instrumento no contiene referencia al Tramo 22, no modifica el presupuesto asignado a él en los documentos contractuales previos, y no declara saldada, liquidada ni transada ninguna diferencia asociada a su ejecución.

31. Finalmente, mediante la Prórroga 2, suscrita el 25 de mayo de 2016, las partes extendieron el plazo de ejecución por noventa (90) días calendario, desde el 26 de mayo de 2016 hasta el 24 de agosto de 2016, y el clausulado se limitó a fijar el nuevo término, a imponer al contratista la obligación de modificar las vigencias de los amparos de la Garantía Única y a ratificar que permanecían vigentes las demás cláusulas del contrato no modificadas¹⁷. El examen de su contenido conduce a conclusiones análogas a las derivadas de la Prórroga 1 en cuanto no incorpora pacto de compensación, finiquito o saldo, pero añade un elemento relevante para el alcance interpretativo del acuerdo, en la medida en que en sus considerandos se dejó constancia de que la interventoría solicitó la ampliación por la existencia de “*distintos inconvenientes no imputables al contratista*”, calificación que aunque no puede transformarse por sí sola en un reconocimiento automático de costos, sí resulta incompatible con la tesis de que la prórroga pudiere encerrar una aceptación tácita del contratista de soportar sin discusión ulterior las consecuencias económicas asociadas a tales inconvenientes, máxime cuando el documento no contiene una cláusula o manifestación de cierre que permita concluir que las partes regularon de manera expresa los eventuales costos adicionales derivados de la extensión pactada.

32. Por tanto, del análisis sistemático e individual de los cuatro instrumentos modificatorios examinados, se impone con evidencia que ninguno de ellos contiene cláusula alguna que exprese la voluntad concorde de las partes de zanjar, liquidar o dar por terminadas las reclamaciones económicas que el consorcio formula en la demanda, por lo que, contrario a lo determinado por el Tribunal *a quo*, la ausencia de salvedades en estos resultaba insuficiente para negar las pretensiones de la demanda, correspondiendo entonces el análisis de los conceptos reclamados.

Análisis de los conceptos reclamados y su prueba

33. La parte actora cuantificó los sobrecostos incurridos en la suma de \$995'070.153,35, desagregada en cuatro conceptos: costos adicionales de obras

¹⁷ Expediente digital, archivo “DA_PROCESO_14-1-126452_225754011_31048943”.



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

en el tramo 22 (\$611'778.064,30), costos adicionales del Plan de Manejo de Tráfico –PMT– (\$90'324.053,82), costos adicionales de gestión social (\$74'014.569,45) y gastos administrativos adicionales por mayor permanencia en obra (\$218'953.465,78). La cuantificación por rubros se presenta en una tabla del juramento estimatorio, y aunque la demanda contiene una exposición general de antecedentes y dificultades de ejecución, no expone en ningún aparte de manera separada para cada rubro la relación específica entre ⁽ⁱ⁾ el hecho base invocado, ⁽ⁱⁱ⁾ el fundamento jurídico y ⁽ⁱⁱⁱ⁾ el soporte cuantitativo que permitiría identificar con precisión el sustento individual de cada ítem. En ese contexto, la identificación del alcance y sustento de cada concepto exige una lectura integral del escrito y su contraste con el acervo probatorio del expediente.

34. La lectura sistemática de estos cuatro ítems a la luz de la salvedad consignada por el contratista en el acta de liquidación bilateral suscrita en diciembre de 2016¹⁸ permite advertir que la reclamación se estructura alrededor de dos ejes causales. En dicho acto, el consorcio dejó constancia, de una parte, de su reserva por el pago de los sobre costos *“derivado de las mayores cantidades (...) ejecutadas en el tramo 22 por motivos netamente técnicos (...)”*, y, de otra, por el *“reconocimiento por la mayor permanencia del personal en los componentes social y plan de manejo de tráfico (...)”* con repercusiones económicas asociadas a costos y gastos no previstos en la oferta inicial.

35. Esta distinción, expresada por el propio contratista al momento de la liquidación, permite agrupar analíticamente los cuatro conceptos de la demanda en dos categorías: ⁽ⁱ⁾ un primer grupo referido a las mayores cantidades y actividades diferenciales ejecutadas en el tramo 22 (rodadura asfáltica MDC-2 y base asfáltica MDC-1); y ⁽ⁱⁱ⁾ un segundo grupo que comprende los tres conceptos restantes —PMT, gestión social y gastos administrativos—, que se presentan en la reclamación como costos asociados a la prolongación de la ejecución y a la mayor permanencia en obra. Esta agrupación tiene un alcance metodológico y no supone homogeneidad causal entre todos esos rubros.

36. Este encuadramiento resulta relevante para el examen posterior, en la medida en que cada grupo plantea, con énfasis distinto, cuestiones relativas a la acreditación del perjuicio, soporte cuantitativo y alcance de la salvedad consignada en la liquidación, por lo cual el análisis que sigue adoptará esta misma estructura.

37. Adicionalmente, aunque la parte actora encausó su reclamación bajo el rótulo de “desequilibrio económico”, el objeto litigioso no se define por la denominación dogmática empleada, sino por los hechos alegados, los rubros concretos cuya

¹⁸ En el acta de liquidación bilateral se consignó: *“EL CONTRATISTA deja constancia en lo siguiente: En el ejercicio de mi derecho a plasmar salvedades en el acta de liquidación manifiesto que me reservo la opción de hacer uso de las acciones judiciales a que haya lugar con el propósito de buscar el reconocimiento del desequilibrio económico que sufrí en la ejecución del contrato, derivado de las mayores cantidades para ejecutar las actividades de suministro, extendida y compactación de Rodadura asfáltica MDC-2 y Base Asfáltica MDC-1 ejecutadas en el tramo 22 por motivos netamente técnicos ya que el segmento vial recomendable dejarlo en Base Granular. Adicional el reconocimiento por la mayor permanencia del personal en los componentes social y plan de manejo de tráfico, que se tradujeron en pérdidas económicas por concepto de suministros de material, salarios, parafiscales y papelería y todos los demás costos y gastos asociados a la ejecución del contrato no previstos en la oferta económica inicial y que fueron puestos en conocimiento de la Alcaldía en la correspondencia radicada durante la ejecución contractual y en las diferentes actas de comité”*. Expediente digital, archivo “LP 017 - ACTA DE LIQUIDACIÓN”.



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

satisfacción se pretende y el petitum económico formulado, y dado que los rubros pretendidos corresponden, de una parte, a mayores cantidades y actividades diferenciales en un contrato a precios unitarios y, de otra, a sobrecostos asociados a la mayor permanencia en obra, su procedencia debe verificarse a partir de los presupuestos propios de cada concepto y de la suficiencia probatoria de lo reclamado.

38. Tratándose de un contrato a precios unitarios, las reclamaciones por mayores cantidades o por ejecución de ítems distintos a los inicialmente previstos no configuran por regla general un supuesto autónomo de desequilibrio económico del contrato, pues el sistema de remuneración propio de esa modalidad prevé que las variaciones de cantidad frente a las estimaciones iniciales se reconozcan a los precios unitarios pactados, sin que ello comporte, por sí solo, una alteración de la ecuación financiera. Su procedencia debe verificarse, entonces, a partir de las reglas propias de ese esquema, esto es, que las cantidades adicionales o los ítems diferenciales hayan sido ordenados o autorizados, ejecutados materialmente, medidos y recibidos conforme a los instrumentos contractuales y de interventoría. En esa medida, la Sala verificará respecto del rubro correspondiente al Tramo 22, MDC-2 y MDC-1 si concurren los presupuestos contractuales y probatorios que permitan su reconocimiento.

39. De otra parte, la reclamación por PMT, gestión social y gastos administrativos asociada a la prolongación de la ejecución, aunque podría presentarse como un impacto económico derivado de la extensión temporal del contrato con un posible efecto en la ecuación financiera del negocio, su reconocimiento en todo caso exige verificar, con rigor probatorio, no solo si lo reclamado corresponde efectivamente a costos adicionales no cubiertos por lo acordado, imputables a hechos no atribuibles al contratista y debidamente acreditados, sino también si la parte actora individualizó la fuente causal de cada rubro y precisó qué porción de ellos habría quedado por fuera de los reconocimientos contractuales ya efectuados.

40. En consecuencia, pese a la alusión general de un desequilibrio económico por parte del demandante, la decisión se adoptará a partir de la verificación concreta de los hechos alegados, de los rubros cuyo reconocimiento se pretende y del respaldo probatorio obrante en el expediente, con el fin de establecer si los conceptos reclamados ocurrieron en los términos expuestos por la parte actora y si el monto pretendido corresponde a costos reales, necesarios y atribuibles a la ejecución contractual, susceptibles de reconocimiento. De este modo, la Sala no altera los hechos ni el petitum planteados en la demanda y reiterados en la apelación, sino que examina cada rubro bajo el régimen jurídico y probatorio que materialmente le corresponde, advirtiendo que aun cuando se mantuviera el asunto exclusivamente bajo la etiqueta de un desequilibrio económico conforme a lo aducido por el demandante, el resultado no variaría, pues la decisión depende bajo cualquier calificación de la acreditación de la causa, la existencia material y la cuantía de los rubros reclamados.



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

Insuficiencia probatoria de la parte actora para acreditar la existencia, alcance y cuantía de los conceptos reclamados

41. De conformidad con el artículo 167 del CGP, aplicable al proceso contencioso administrativo por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que persiguen con sus pretensiones o excepciones, de tal manera que quien alega un derecho ante la jurisdicción debe acreditar los presupuestos fácticos que le sirven de fundamento mediante medios de convicción idóneos, suficientes y directamente vinculados con aquello que pretende demostrar.

42. Esta regla general de distribución de la carga probatoria adquiere particular exigencia cuando, como ocurre en este caso, la parte actora formula sus pretensiones bajo la alegación de afectaciones económicas derivadas de la ejecución contractual y solicita su reconocimiento, pues ello presupone la demostración rigurosa y concatenada de la existencia del hecho generador, del alcance preciso de cada concepto que compone la afectación, de la relación de causalidad entre ese hecho y el menoscabo patrimonial sufrido, y de la cuantía cierta y verificable de dicho menoscabo, elementos probatorios sin los cuales el juez del contrato se encuentra imposibilitado para acceder a la pretensión, pues su prosperidad no puede edificarse sobre conjeturas, afirmaciones unilaterales de parte o documentos que, aunque relacionados con la ejecución del contrato, no cuantifican ni delimitan el impacto económico.

43. En lo que concierne al primer grupo, relativo a las mayores cantidades y actividades diferenciales en el Tramo 22, debe reiterarse que el debate no se resuelve en el plano abstracto de la inconformidad, sino en el terreno verificable de aquello que fue ordenado o autorizado, medido, recibido y soportado conforme a las reglas de ejecución y control propias del contrato y de la interventoría. En ese marco, aun admitiendo que en esta modalidad las cantidades ejecutadas pueden variar respecto de las estimadas, el reconocimiento de mayores cantidades o de ítems diferenciales exige, como presupuesto mínimo, que el expediente permita reconstruir con certeza tres extremos concatenados: la existencia material de la mayor ejecución frente a lo contratado, su necesidad o funcionalidad para cumplir el objeto, y la vinculación de esa ejecución adicional al marco obligacional mediante constancias objetivas, como instrucciones, aprobaciones, actas de medición o validaciones de la contratante o la interventoría de ser el caso.

44. El Tribunal *a quo* concluyó que el consorcio no acreditó en qué consistían las mayores cantidades del Tramo 22, pero además, determinó que esa presuntas obras carecieron de autorización escrita y previa, circunstancia que impedía su reconocimiento. Esa última conclusión no fue objeto de un ataque específico en el recurso, en la medida en que la apelación se concentró en controvertir el alcance atribuido a la falta de salvedades y en sostener, de manera general, que el expediente “sí demostraba” los conceptos reclamados, sin desarrollar una línea argumentativa dirigida a desvirtuar el presupuesto jurídico de la autorización y su ausencia. En consecuencia, al no haber sido objeto de controversia razonada en la



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

apelación, esa determinación del Tribunal adquiere un carácter consolidado que debe respetarse, al tratarse de un aspecto no controvertido por el apelante único, lo que por sí mismo determina la improcedencia del reclamo en esta instancia.

45. Sin perjuicio de lo anterior, al verificar el acervo probatorio, la Sala advierte que en efecto no obra soporte que permita tener por acreditada una orden o aprobación concreta para ejecutar actividades distintas a las originalmente previstas. Adicionalmente, el demandante no especificó a qué cantidades y actividades diferenciales específicas refería su reclamo, y si bien obran en el expediente administrativo del contrato allegado al proceso documentos de ejecución y seguimiento, ninguno permite identificar las presuntas mayores obras o los aducidos ítems diferenciales, y menos aún, establecer con contraste objetivo entre lo contratado y lo ejecutado la magnitud del pretendido exceso en el Tramo 22, ni su valoración económica verificable, lo que impide calcular el valor de lo ejecutado más allá de lo pactado o verificar algún un costo que pueda ser reconocido.

46. Esta omisión es determinante porque aun aceptando que en el sistema de precios unitarios el contratista no asume necesariamente el riesgo de mayores cantidades indispensables o de actividades no previstas, solo es posible ordenar un reconocimiento cuando se acreditan de forma objetiva las cantidades ejecutadas y la necesidad funcional de esas labores, presupuesto que no se satisface con la mera enunciación del ítem o con la afirmación genérica de razones técnicas, que de paso debe indicarse, tampoco fueron precisados por el demandante. Por su parte, la salvedad inscrita en el acta de liquidación bilateral, aunque válida como expresión de la reserva del contratista para acudir a la jurisdicción, como se ha expuesto, se limitó a enunciar los ítems de manera indeterminada y a señalar que se reservaba el ejercicio de las acciones judiciales, sin cuantificar en unidades de medida — metros cuadrados, toneladas ni ninguna otra— el volumen de obra adicional cuyo reconocimiento reclama¹⁹, de suerte que ese documento, lejos de constituir prueba del concepto, apenas delimita el objeto del litigio.

47. Por tanto, la parte actora no solo omitió aportar los elementos técnicos y cuantitativos indispensables para identificar con precisión el supuesto incremento de obra en el tramo 22 y su costo, sino que tampoco acreditó el presupuesto jurídico que permitiría imputar a la entidad la necesidad o aceptación de esas mayores cantidades, en la medida en que no existe soporte documental que identifique y demuestre una instrucción, validación o medición aprobada que las incorpore al desarrollo contractual. Así, el alegato de mayores cantidades y actividades diferenciales permanece en el terreno de la afirmación, sin que las pruebas allegadas permitan reconstruir con trazabilidad y certeza el alcance material de lo

¹⁹ Se recuerda que en el acta de liquidación bilateral se consignó: “EL CONTRATISTA deja constancia en lo siguiente: En el ejercicio de mi derecho a plasmar salvedades en el acta de liquidación manifiesto que me reservo la opción de hacer uso de las acciones judiciales a que haya lugar con el propósito de buscar el reconocimiento del desequilibrio económico que sufrí en la ejecución del contrato, derivado de las mayores cantidades para ejecutar las actividades de suministro, extendida y compactación de Rodadura asfáltica MDC-2 y. Base Asfáltica MDC-1 ejecutadas en el tramo 22 por motivos netamente técnicos ya que el segmento vial recomendable dejarlo en Base Granular. Adicional el reconocimiento por la mayor permanencia del personal en los componentes social y plan de manejo de tráfico, que se tradujeron en pérdidas económicas por concepto de suministros de material, salarios, parafiscales y papelería y todos los demás costos y gastos asociados a la ejecución del contrato no previstos en la oferta económica inicial y que fueron puestos en conocimiento de la Alcaldía en la correspondencia radicada durante la ejecución contractual y en las diferentes actas de comité”. Expediente digital, archivo “LP 017 - ACTA DE LIQUIDACIÓN”.



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

ejecutado, ni su incidencia económica, como tampoco la razón por la cual el mayor volumen habría de ser asumido por la Administración.

48. En cuanto al segundo grupo, referido a los rubros presentados como mayor permanencia —sobrecostos de PMT, gestión social y gastos administrativos, por \$90'324.053,82, \$74'014.569,45 y \$218'953.465,78 respectivamente —, la Sala encuentra una insuficiencia probatoria análoga, pero aún más radical en lo que toca con la causación y la cuantificación de los egresos. Aunque la prolongación del tiempo de ejecución puede incrementar ciertos costos operativos, su reconocimiento no se presume ni se infiere del solo hecho de haberse ampliado el plazo, pues se exige comprobar que el mayor tiempo obedeció a causas no atribuibles al contratista y, sobre todo, que durante un período identificable se causaron y pagaron efectivamente gastos adicionales no cubiertos por el precio ni por los reconocimientos realizados. Por ello, no basta con la referencia genérica a costos administrativos, gestiones o afectaciones, ni con razonamientos aritméticos o aproximaciones globales, sino que se requiere identificar cuáles recursos se mantuvieron, en qué lapso, con qué relación causal y con qué soportes contemporáneos verificables.

49. En el caso concreto, el contrato tuvo un plazo inicial de once (11) meses, ampliado mediante modificaciones sucesivas en ocho (8) meses adicionales, y su valor fue incrementado mediante adiciones por un total de \$7.784'925.115. Sin embargo, la parte actora no explicó cuál es el segmento temporal de mayor permanencia que presuntamente no quedó cubierto por esas adiciones y prórrogas, cuáles costos del componente social y del PMT corresponden exclusivamente a ese período no compensado, ni a través de qué medios de convicción buscaba evidenciar la causación y cuantía de esos costos. La demanda presenta los tres rubros —PMT, gestión social y gastos administrativos— como una tabla de valores totales en el juramento estimatorio, sin que en ningún aparte del escrito, o en otra actuación procesal, se exponga la metodología de cálculo empleada, el período específico al que corresponden, ni el soporte documental que respalde las cifras indicadas.

50. Aunque, desde una perspectiva causal, los costos de PMT y gestión social agrupados en este segundo eje comprenden en teoría dos segmentos diferenciados —los atribuibles a los imprevistos que motivaron la Adición 1, y los correspondientes a la ejecución de las obras nuevas incorporadas mediante la Adición 2, cuyos porcentajes de PMT y gestión social ya estaban incluidos en el valor adicionado—, el demandante no estructuró su reclamación atendiendo a esa distinción. Los tres rubros —PMT, gestión social y gastos administrativos— fueron presentados como valores globales en el juramento estimatorio, sin que en ningún aparte de la demanda ni del recurso de apelación se individualizara qué porción de cada ítem corresponde a la fuente causal de la Adición 1 y cuál a la 2, ni se expusiera el período de causación asociado a cada segmento. Esa indistinción en la presentación de la pretensión impide practicar la discriminación que hubiera sido procedente, y determina que el análisis de insuficiencia probatoria opere de manera uniforme sobre la totalidad del segundo grupo, con independencia de cuál haya sido,



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

en cada caso, la fuente generadora del costo reclamado.

51. Como se expuso, resulta insuficiente cuantificar la afectación derivada de una mayor permanencia —especialmente cuando ya ha mediado un remedio contractual que reconoce un mayor valor— mediante un simple cálculo aritmético, como multiplicar un supuesto monto diario por el número de días adicionales, por cuanto ello no acredita los egresos efectivamente incurridos, su cuantía y su relación causal. Tampoco es dable “suponer” sobrecostos mediante fórmulas que deducen porcentajes del A.I.U. o que parten del valor del contrato para construir un costo día, porque esos factores pierden pertinencia cuando existe una realidad contractual verificable que debe analizarse con soportes contemporáneos y con evidencia contable y documental del gasto realmente asumido. De ahí que, si el demandante pretendía atribuir a la mayor permanencia costos adicionales, debía aportar los elementos de convicción que permitieran verificar que esos rubros se causaron durante el periodo reclamado, que no estaban cubiertos con la retribución ordinaria del contrato y sus adicionales, y que guardaban relación directa con la extensión imputable a una causa ajena a su responsabilidad, demostración ausente en ese caso.

52. Adicionalmente, pese a que el Tribunal *a quo* llegó a la misma conclusión de ausencia probatoria antes expuesta, el recurrente en su escrito de apelación se limitó a invocar genéricamente la existencia de pruebas para demostrar la afectación, pero no identificó de manera concreta cuáles documentos acreditarían la diferencia de cantidades en el Tramo 22, qué soportes demuestran los mayores costos del componente social y del PMT, a qué fuente causal correspondía cada uno, qué período de causación cubrían, ni de qué modo esos elementos permitirían establecer qué porción de tales rubros habría quedado por fuera de los reconocimientos contractuales ya efectuados, ni de qué modo esos elementos permitirían establecer la cuantía reclamada mediante operaciones verificables y trazables. Este tipo de argumentación resulta insuficiente porque el demandante debía demostrar, cuando mínimo, que efectivamente incurrió en los sobrecostos aducidos y su cuantía, mientras que la sustentación del recurso de apelación impone explicitar las razones del disenso frente a lo decidido por el *a quo*, de suerte que la Sala no puede suplir con inferencias lo que el impugnante omitió precisar. Por tanto, la apelación no desvirtúa el déficit probatorio advertido en primera instancia y con el cual se concuerda, según se ha expuesto, pues no confronta con rigor las razones del fallo impugnado ni aporta una línea demostrativa que permita en esta etapa verificar con certeza la existencia, el alcance y el valor de los rubros reclamados con fundamento en las pruebas oportunamente allegadas.

53. En consecuencia, al no haberse acreditado la causa, la existencia material ni la cuantía de los conceptos reclamados en ninguno de los dos ejes identificados, se impone mantener la decisión desestimatoria adoptada en primera instancia.

Costas

54. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, en la presente



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

providencia se dispondrá sobre la condena en costas en esta instancia, cuya liquidación y ejecución se regirán por lo establecido en el artículo 365 del C.G.P, el cual señala que hay lugar a condenar en costas a quien se le resuelve desfavorablemente el recurso, que en el caso concreto, corresponde a la parte actora.

55. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 366 del C.G.P. En relación con las agencias en derecho, éstas se rigen por el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, el cual dispone que, en las sentencias dictadas en procesos declarativos en segunda instancia, como sucede en el caso concreto, se fijarán entre 1 a 6 SMLMV.

56. Con fundamento en lo anterior, los integrantes del consorcio demandante serán condenados al pago de agencias en derecho de acuerdo con su porcentaje de participación, las cuales se fijan en tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV) a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, a favor de la parte demandada, quien nombró apoderado y ejerció su derecho de defensa durante el proceso.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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 y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 11 de diciembre de 2024, proferida por la Sección Tercera, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte actora, las cuales deberán ser liquidadas de manera concentrada en el Tribunal *a quo*. **FIJAR** las agencias en derecho por la segunda instancia en un total de tres (3) SMLMV, a favor del municipio de Soacha, suma que será asumida por los integrantes del Consorcio HND en los siguientes porcentajes: Luis Fernando Hoyos Pérez, 30 %; Víctor Raúl Neira Delbasto, 20 %; Pacano S.A.S., 20 %; e Inter Ingeniería S.A.S., 30 %.

TERCERO: 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



Radicación: 250002336000-2018-01213-02 (73418)
Actor: Consorcio HND
Demandado: Municipio de Soacha
Acción: Controversias contractuales

VF

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 enlace <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.***

