



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D. C., ocho (8) de mayo dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 47-001-2333-000-2019-00688-01 (73619)
Demandante: Liberty Seguros S.A.
Demandado: Distrito de Santa Marta
Medio de control: Controversias Contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: *FALSA MOTIVACIÓN EN ACTO DE LIQUIDACIÓN UNILATERAL – No se configura por la sola omisión de incorporar, como crédito autónomo, una partida extraída de balances preliminares que apreciados en su integridad arrojaban un saldo neto desfavorable al contratista / OBRAS EJECUTADAS Y NO FACTURADAS – Su registro en un informe de interventoría y en un proyecto de acta de liquidación bilateral no basta para establecer su existencia y configurarlas como un crédito autónomo, cierto, líquido y exigible a favor del contratista, especialmente si se pretende extraer ese rubro del contexto financiero integral en el que fue incorporado / PROYECTO DE ACTA DE LIQUIDACIÓN BILATERAL – Su suscripción unilateral por la entidad no perfecciona el acuerdo liquidatorio ni basta, por sí sola, para consolidar derechos u obligaciones definitivas / CARGA DE LA PRUEBA – Recae en la parte actora la demostración de la ejecución material de las obras, su recibo a satisfacción y la falta de pago, sin que pueda suplirse con la sola invocación de referencias documentales incompletas o de balances no definitivos / COMPENSACIÓN EN MATERIA CONTRACTUAL – Exige obligaciones recíprocas, líquidas, ciertas y exigibles / CONFESIÓN JUDICIAL – Tratándose de entidades públicas, las manifestaciones del apoderado carecen de aptitud confesoria en los términos de los artículos 217 del CPACA y 195 del CGP / ACTO PROPIO Y CONFIANZA LEGÍTIMA – Son inaplicables frente a propuestas preliminares de liquidación sujetas a revisión, no perfeccionadas / SEGURO DE CUMPLIMIENTO – Su naturaleza accesoria, limitada e indemnizatoria no desvirtúa el cobro efectuado si no se demuestra exceso frente a la obligación principal ni afectación por riesgos ajenos a los amparos contratados / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Subsiste cuando la parte actora no logra desvirtuar, con argumentos y prueba suficientes, los fundamentos fácticos y jurídicos de los actos demandados / ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA – No hay lugar a un examen de esta figura cuando su invocación tuvo carácter meramente argumentativo y no constituyó una pretensión autónoma y específica de la demanda.*

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

La controversia gira en torno a la legalidad de los actos administrativos que declararon la caducidad y adoptaron la liquidación unilateral en un contrato de obra pública, específicamente, en lo relativo a la supuesta omisión de reconocer y compensar el valor de obras ejecutadas y no facturadas, así como a los efectos que ello habría producido en la cuantificación de la cláusula penal pecuniaria y del



anticipo no amortizado, sumas que la aseguradora pagó en virtud de los amparos de la póliza de cumplimiento.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde al fallo proferido el 4 de diciembre de 2024¹ por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que negó las pretensiones de la demanda presentada por Liberty Seguros S.A.² (la actora, la parte demandante o la aseguradora) en contra del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (el Distrito, la parte demandada o entidad contratante), en ejercicio del medio de control de controversias contractuales³, cuyos hechos principales, fundamentos de derecho y pretensiones se exponen a continuación.

Hechos

2. El Distrito de Santa Marta celebró el 22 de enero de 2015 con la sociedad SRG Civil Eléctrico Telecomunicaciones e Inversiones S.A.S. (en adelante, el contratista) el contrato de obra 003 de 2015, cuyo objeto consistió en la “AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DISTRITALES RODRIGO BASTIDAS E INSTITUTO MAGDALENA EN EL DISTRITO DE SANTA MARTA, MAGDALENA CARIBE”; la ejecución del negocio jurídico inició el 9 de febrero de 2015, tenía un plazo de cinco (5) meses, y fue objeto de varias prórrogas y una adición presupuestal⁴.

3. El referido contrato fue garantizado mediante la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales BO-2463212, expedida por Liberty Seguros. De manera paralela, el Distrito celebró con Ingeniería de Proyectos S.A.S. el Contrato 002 de 2015 para la interventoría técnica, financiera y administrativa del mismo proyecto⁵.

4. Durante la ejecución contractual se presentaron atrasos derivados de interrupciones en la obra que dieron lugar a múltiples prórrogas; en ese contexto, el Informe de Interventoría 018 de septiembre de 2016 registró un balance general en el que se incluyó la suma de \$1.097'581.199 por concepto de obras ejecutadas y no facturadas⁶ a favor del contratista.

5. El Distrito expidió la Resolución 781 del 7 de diciembre de 2016, por medio de la cual declaró la caducidad del contrato de obra 003, hizo efectiva la cláusula

¹ Expediente digital, archivo “1. SENTENCIA TRIBUNAL_034Sentencia_00020190068800CCLibe.pdf”.

² Radicada el 21 de octubre de 2019. Expediente digital, archivo “7001233300020190068800_ActaReparto_2110201953939pm_d1d851f19e22440cb68740e75e268ace.pdf.pdf”

³ Artículo 141 CPACA.

⁴ Expediente digital, archivo “DEMANDA Y DEMÁS_004ED_01Expedientedigital(.pdf) NroActua 2.pdf”, anexos del Contrato de Obra 003 de 2015. En la Resolución 781 de 7 de diciembre de 2016, en el cuadro de ‘Datos generales del contrato’, se consignó como valor final del contrato la suma de \$14.047.180.465,95

⁵ *Ibid.*, anexos de la póliza 2463212 y del Contrato de Interventoría 002 de 2015.

⁶ Expediente digital, archivo “DEMANDA Y DEMÁS_004ED_01Expedientedigital(.pdf) NroActua 2.pdf”, anexos correspondientes al contrato de obra, al contrato de interventoría y a los documentos para sustentar la referencia al informe de interventoría 018 de 2016.



penal pecuniaria por \$502'673.807, declaró la ocurrencia del siniestro por no inversión del anticipo por \$2.013'527.226 y ordenó la liquidación del contrato, decisión confirmada por la Resolución 812 del 9 de diciembre de 2016⁷.

6. Indicó la actora que, en dichos actos, la entidad contratante no incluyó ni reconoció el valor correspondiente a las obras ejecutadas y no facturadas a que hacía referencia el Informe de Interventoría 018. Por ello, los recursos interpuestos por la aseguradora se fundaron en que tales obras habían sido ejecutadas y debían ser reconocidas y compensadas dentro de la decisión administrativa, con incidencia en el valor atribuido a la no inversión del anticipo y la tasación de la cláusula penal pecuniaria.

7. Mediante Resolución 320 del 25 de mayo de 2017 el Distrito liquidó unilateralmente el contrato de obra, decisión confirmada por la Resolución 911 del 17 de agosto de 2018⁸. En esa liquidación unilateral la administración tampoco incluyó ni reconoció el valor de las obras ejecutadas y no facturadas, a pesar de que la aseguradora insistió en que dicho rubro debía ser incorporado y reconocido en la liquidación del contrato. La Secretaría de Hacienda Distrital libró los mandamientos de pago contenidos en las Resoluciones 0000887 y 0000888 del 23 de marzo de 2018; frente a ellos, la aseguradora propuso las excepciones de compensación y prescripción, reiterando que la liquidación omitió el reconocimiento de las obras ejecutadas no facturadas. El cobro coactivo continuó, se fijó la liquidación del crédito y la aseguradora efectuó el pago de las sumas exigidas, tras lo cual solicitó la terminación del procedimiento por pago total de la obligación, petición que culminó con el Auto 738 del 29 de abril de 2020, mediante el cual se declaró terminado el proceso de cobro coactivo⁹.

Fundamentos de derecho

8. La parte actora estructuró la causa *petendi* sobre los cargos de infracción de las normas en que debían fundarse los actos acusados y falsa motivación. Como disposiciones vulneradas invocó el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, el artículo 1602 del Código Civil y la cláusula 8 de las condiciones generales de la póliza de cumplimiento 2463212, normas y estipulación contractual que, en su criterio, imponían a la administración el deber de reconocer las compensaciones a que hubiere lugar, preservar la ecuación económica del contrato y sujetar la exigibilidad de la garantía a los precisos términos del negocio jurídico asegurado¹⁰.

⁷ *Ibíd.*, anexos de las Resoluciones 781 y 812 de 2016 y de los documentos relativos al Informe de Interventoría 018 de septiembre de 2016.

⁸ *Ibíd.*, anexos de las Resoluciones 320 de 2017, 911 de 2018, 0000887 y 0000888 de 2018, del Auto 0570 de 2019, de la orden de pago 396 de 10 de mayo de 2019 y del Auto 738 de 29 de abril de 2020.

⁹ Expediente digital, archivo "*DEMANDA Y DEMÁS_004ED_01Expedientedigital(.pdf) NroActua 2.pdf*", anexo correspondiente al Auto 738 de 2020.

¹⁰ La demanda invocó la cláusula 8 de las condiciones generales de la póliza de cumplimiento No. 2463212 como expresión del principio indemnizatorio propio del seguro de cumplimiento, en cuanto la obligación del asegurador tiene naturaleza resarcitoria y no puede traducirse en un pago superior al valor del riesgo o del perjuicio amparado. En igual sentido, la sentencia de primera instancia aludió a esa lógica al destacar que el contrato de seguro ampara una pérdida o daño y que la indemnización no puede exceder el límite de los riesgos asegurados.



9. En ese contexto, cuestionó las Resoluciones 781 y 812 de 2016, al considerar que la declaratoria de caducidad, la efectividad de la cláusula penal pecuniaria y la determinación del monto correspondiente a la no amortización del anticipo se adoptaron sin atender el porcentaje real de ejecución al desconocer el valor de las obras ejecutadas y no facturadas que debían ser objeto de compensación. Así mismo, controvertió las Resoluciones 320 de 2017 y 911 de 2018 por estimar que la liquidación unilateral del contrato mantuvo un saldo del anticipo y una base de liquidación de la cláusula penal que no consultaban la realidad económica del vínculo contractual y, por esa vía, desconocían el principio de proporcionalidad.

10. Indicó que el valor de \$1.097'581.199, registrado en el Informe de Interventoría 018 y referido dentro de la actuación contractual como correspondiente a obras ejecutadas y no facturadas, debía descontarse tanto del saldo del anticipo que la administración tuvo por no amortizado como de la base tomada para cuantificar la cláusula penal. En esa medida, la omisión de dicho descuento condujo a que la administración trasladara a la aseguradora una carga patrimonial superior a la efectivamente debida, con lo cual los actos demandados quedaron incurso en los vicios de ilegalidad alegados.

Pretensiones

11. La parte actora presentó como pretensiones principales la nulidad de los actos administrativos que declararon la caducidad y adoptaron la liquidación unilateral¹¹, y a título de restablecimiento del derecho, que se dejaran sin efectos los actos, registros y anotaciones derivados de tales decisiones y se ordenara la devolución de las sumas que afirmó haber pagado en exceso, además de los pagos que llegare a efectuar con posterioridad con ocasión de los actos demandados, junto con los intereses moratorios o, subsidiariamente, la indexación. De manera subsidiaria, formuló ese mismo *petitum* bajo la modalidad de nulidad parcial de los referidos actos administrativos¹².

¹¹ Resoluciones 781 de 7 de diciembre de 2016, 812 de 9 de diciembre de 2016, 320 de 25 de mayo de 2017 y 911 de 17 de agosto de 2018.

¹² Textualmente pidió: "PRIMERA: Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 781 del 7 de diciembre de 2016, expedida por la Alcaldía Distrital de Santa Marta, por medio de la cual se declaró la caducidad y se hizo efectiva la cláusula penal del Contrato No. 003 de 2015. SEGUNDA: Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 812 del 9 de diciembre de 2016, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 781 del 7 de diciembre de 2016 y se la confirmó en todas sus partes. TERCERA: Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 320 del 25 de mayo de 2017, por medio de la cual se resolvió liquidar unilateralmente el Contrato de Obra Pública No. 003 de 2015. CUARTA: Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 911 del 17 de agosto de 2018, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 320 del 25 de mayo de 2017 y se la confirmó en todas sus partes. QUINTA: Como consecuencia de las anteriores declaraciones, declarar que los actos administrativos anulados no producen efectos en derecho y que carecen de validez todos los actos, registros y/o anotaciones originados por aquellos. SEXTA: Se ordene a la Alcaldía Distrital de Santa Marta realizar la devolución de los pagos indebidamente cobrados y realizados por Liberty Seguros S.A. en la suma total de \$1.097.581.199, correspondiente al valor de obras ejecutadas no facturadas que no fueron compensadas en la liquidación unilateral. SÉPTIMA: Se ordene la devolución de \$109.758.120, suma que corresponde al excedente pagado por cláusula penal erróneamente tasada. OCTAVA: Se ordene la devolución de \$110.757.419, por concepto de excedente pagado por intereses del valor correspondiente a la no inversión del anticipo. NOVENA: Se ordene la devolución de \$11.075.742, por concepto de excedente pagado por intereses del valor de la cláusula penal. DÉCIMA: Se ordene la devolución de los pagos indebidamente cobrados en las resoluciones objeto de la demanda que sean realizados por Liberty Seguros S.A. con posterioridad a su presentación. DÉCIMA PRIMERA: Se condene al pago de los intereses moratorios sobre las sumas mencionadas. DÉCIMA SEGUNDA: En subsidio de los intereses moratorios, se condene al pago de la indexación de esas sumas. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS: Se declare la nulidad parcial de las Resoluciones Nos.



Contestación de la demanda e intervención de los vinculados

12. El Distrito de Santa Marta se opuso a las pretensiones principales y subsidiarias y propuso las excepciones de indebida escogencia de la acción, inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones, inexistencia de la obligación, cobro de lo no debido y buena fe. Su oposición se fundó en que: ⁽ⁱ⁾ los actos administrativos acusados tuvieron origen en el incumplimiento del contrato de obra 003 de 2015 por parte del contratista, pese a las prórrogas concedidas para su ejecución; ⁽ⁱⁱ⁾ el procedimiento sancionatorio se sustentó en la información suministrada por la interventoría sobre el avance físico y financiero de la obra; y ⁽ⁱⁱⁱ⁾ la aseguradora ya había atendido las obligaciones exigidas en sede de cobro coactivo, trámite que culminó con el Auto 738 de 29 de abril de 2020¹³.

13. A solicitud del Distrito, el Tribunal integró el contradictorio con SRG Civil Eléctrico Telecomunicaciones e Inversiones S.A.S., en calidad de contratista de obra, y con Ingeniería de Proyectos S.A.S. en condición de interventora¹⁴.

14. Ingeniería de Proyectos S.A.S. contestó la demanda y se opuso a todas las pretensiones. Sostuvo que carecía de legitimación para integrar el contradictorio como litisconsorte por no haber expedido los actos acusados y limitarse su intervención a labores de interventoría. Señaló que la demanda incurrió en indebida escogencia del medio de control y que no se configuraban los vicios alegados, pues el valor correspondiente a obras ejecutadas y no facturadas fue compensado en el balance financiero del contrato, las decisiones administrativas se fundaron en el incumplimiento del contratista, fueron adoptadas con respeto del debido proceso y permanecen amparadas por la presunción de legalidad y la buena fe. En ese marco, formuló las excepciones de carencia de presupuestos para la integración del litisconsorcio, indebida escogencia del medio de control, cobro de lo no debido, contrato no cumplido, presunción de legalidad y buena fe¹⁵.

15. SRG Civil Eléctrico Telecomunicaciones e Inversiones S.A.S., contratista bajo el negocio jurídico objeto de la controversia, no contestó la demanda pese a haber sido notificada en debida forma¹⁶.

Alegatos de conclusión

16. En la audiencia inicial celebrada el 10 de agosto de 2023, una vez resueltas las excepciones previas, fijado el litigio y efectuado el pronunciamiento sobre las

781 de 2016, 812 de 2016, 320 de 2017 y 911 de 2018, y, como consecuencia, se ordenen las mismas devoluciones, pagos posteriores, intereses moratorios o, en subsidio, indexación”.

¹³ Expediente digital, archivo “ACT_AGREGAR MEMORIAL_1512202094456am_6dbe5fae4432472795f017316ff59aa4.pdf.pdf”.

¹⁴ Auto de 10 de mayo de 2021. Expediente digital, archivo “13Auto Decide.pdf”

¹⁵ El 19 de julio de 2021. Expediente digital, archivos “14Agregar Memorial.pdf” y “15Agregar Memorial.pdf”

¹⁶ En el expediente digital no obra memorial de contestación a su nombre; además, en el archivo “1. SENTENCIA TRIBUNAL_034Sentencia_00020190068800CCLibe.pdf” se dejó constancia de que no compareció pese a haber sido notificada.



pruebas, el Tribunal cerró el debate probatorio¹⁷, prescindió de la audiencia de juzgamiento y dispuso que las partes presentaran alegatos de conclusión por escrito dentro de los 10 días siguientes a la celebración de esa diligencia¹⁸.

17. Dentro de ese término, Ingeniería de Proyectos S.A.S. sostuvo que: (i) la cláusula penal fue tasada conforme al contrato y a la ley; (ii) el valor de las obras ejecutadas no facturadas sí fue considerado por la entidad al establecer el balance económico del contrato; (iii) aun después de descontar la suma de \$1.097'581.199, persistía un saldo a cargo del contratista; y (iv) por tanto, no procedía acceder a la compensación invocada por la demandante ni declarar la nulidad de los actos acusados¹⁹.

18. La parte actora insistió en que la administración tasó incorrectamente la cláusula penal y el saldo del anticipo no amortizado, al omitir el cómputo del valor de las obras ejecutadas no facturadas por \$1.097'581.199 que estimó reconocido en el Informe de Interventoría 018 y en los antecedentes contractuales. Con fundamento en ello, reiteró la solicitud de nulidad de los actos demandados y de devolución de las sumas que afirmó haber pagado en exceso²⁰.

19. La entidad demandada solicitó denegar las pretensiones de la demanda al considerar que la cláusula penal fue impuesta en forma proporcional a lo ejecutado, que el amparo de buen manejo del anticipo se hizo efectivo conforme al contrato y que el valor de \$1.097'581.199 ya había sido descontado dentro del balance contractual, de modo que no procedía su nuevo reconocimiento a título de compensación²¹.

Fundamentos de la sentencia impugnada

20. El Tribunal negó las pretensiones de la demanda, al concluir que la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos acusados por el cargo de falsa motivación. Para sustentar esa decisión, circunscribió el análisis a establecer si las resoluciones demandadas omitieron considerar la suma de \$1.097'581.199 identificada por la demandante como valor de obras ejecutadas y no facturadas, y si esa supuesta omisión incidía en la

¹⁷ En esa diligencia, el Tribunal tuvo como pruebas, en lo pertinente, los documentos aportados con la demanda y con las contestaciones. De la demanda: el contrato de obra, la póliza de cumplimiento No. 2463212, las Resoluciones Nos. 781 de 7 de diciembre de 2016, 812 de 9 de diciembre de 2016, 320 de 25 de mayo de 2017 y 911 de 17 de agosto de 2018, así como los documentos del cobro coactivo, incluidos los mandamientos de pago y el Auto No. 738 de 29 de abril de 2020. De la contestación del Distrito: los antecedentes administrativos del contrato y los anexos allegados con el escrito de oposición. De la contestación de Ingeniería de Proyectos S.A.S.: las comunicaciones de interventoría CIMP-341-078-0170, CIMP-341-089-1390, CIMP-341-090-1627, CIMP-341-102-02263, CIMP-341-105-02264, CIMP-341-106-02446, CIMP-341-108-02658, CIMP-341-109-2716, CIMP-341-109-03439, CIMP-341-110-02784, CIMP-341-113-2918 y CIMP-341-127-2405, además del certificado de existencia y representación legal y el documento consorcial. Frente a la solicitud de la parte actora consistente en oficiar a Ingeniería de Proyectos S.A.S. para que aclarara el Informe de Interventoría No. 018 de septiembre de 2016 y certificara si ciertos conceptos correspondían a obras no ejecutadas por el contratista, el despacho consideró innecesario el recaudo porque esa respuesta ya obraba en el expediente y dispuso su valoración en la sentencia. La parte demandante desistió del interrogatorio de parte; el Distrito de Santa Marta y SRG Civil Eléctrico Telecomunicaciones e Inversiones S.A.S. no solicitaron pruebas; y, al encontrarse recaudado el material probatorio decretado, el Tribunal cerró el debate probatorio y ordenó presentar alegatos por escrito.

¹⁸ Expediente digital, archivo "Principal/027_ACTADEAUDIENCIA_ACTA_00020190068800.pdf".

¹⁹ El 25 de agosto de 2023. Expediente digital, archivo "Principal/028_RECEPCIONMEMORIAL_17ALEGATOSCONCLUSION.pdf"

²⁰ El 25 de agosto de 2023. Expediente digital, archivo "Principal/029_RECEPCIONMEMORIAL_18ALEGATOSCONCLUSION.pdf"

²¹ El 25 de agosto de 2023. Expediente digital, archivo "Principal/030_RECEPCIONMEMORIAL_19ALEGATOSCONCLUSION.pdf"



liquidación del contrato, en el saldo del anticipo no amortizado y en la tasación de la cláusula penal pecuniaria.

21. Determinó que no se configuró la desproporción alegada por la demandante respecto de la cláusula penal, toda vez que esta equivalía al 10% del valor total del contrato y fue aplicada de forma proporcional sobre el valor no ejecutado, esto es, sobre la suma de \$5.026'738.066, de donde resultó el monto de \$502'673.807. Agregó que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 no imponía a la entidad la obligación de descontar o compensar dentro de la tasación de la cláusula penal las sumas que el contratista estimara a su favor, máxime cuando tales valores no habían sido facturados, y destacó que, según el balance financiero al que aludían los antecedentes contractuales, la suma de \$1.097'581.199 ya había sido descontada para establecer un saldo final a favor del Distrito, de manera que no procedía su reconocimiento.

22. Preciso que la referencia al Informe de Interventoría 018 de septiembre de 2016 en los actos demandados no tuvo por objeto efectuar un análisis del estado financiero del contrato, sino evidenciar los hechos constitutivos del incumplimiento grave del contratista y la parálisis de la ejecución contractual. Por esa razón, indicó que, al momento de tasar la cláusula penal en la Resolución 781 de 2016, la administración no tomó como base el ítem de obras ejecutadas no facturadas, sino el valor faltante por ejecutar respecto del total del contrato.

23. Finalmente, estimó que el Informe de Interventoría 018 no era prueba suficiente para acreditar la existencia de las obras ejecutadas no facturadas ni el supuesto error en la motivación de los actos demandados. Expuso que, dado que el balance solo estaba referenciado en los actos cuestionados, pero no se aportó al proceso, no era claro el papel de la interventoría ni de la supervisión frente al balance general del contrato mencionado en ese documento, que no existía certeza sobre su autor, del análisis realizado para arribar a sus conclusiones ni el visto bueno de las autoridades competentes para vigilar el contrato. Con fundamento en ello, concluyó que ese informe era insuficiente para dar claridad sobre el estado financiero y de ejecución del contrato y, por ende, que la demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

24. La parte actora interpuso recurso de apelación y solicitó revocar integralmente la sentencia de primera instancia para que, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes cargos²²:

25. Sostuvo que el expediente sí acreditaba la existencia del rubro correspondiente a las obras ejecutadas y no facturadas por valor de \$1.097.581.199, así como de su conocimiento por parte de la contratante por conducto del interventor, del supervisor del contrato, de sus asesores y del alcalde

²² El 17 de julio de 2025. Expediente digital, archivo "Principal/035_MemorialWeb_Recurso-RecursodeApelacion.pdf". Memorial de sustentación presentado por Liberty Seguros S.A., hoy HDI Seguros Colombia S.A.



distrital. Indicó que ello resultaba probado con el Informe de Interventoría 018 del 30 de septiembre de 2016, la comunicación del 3 de noviembre de 2016 suscrita por el supervisor del contrato, la comunicación del 21 de febrero de 2017 mediante la cual se remitió al contratista el proyecto de acta de liquidación bilateral y apartes de la contestación de la demanda, que estimó constitutivos de reconocimiento expreso de ese rubro. Invocó además la existencia de confesión judicial por cuanto la entidad demandada no negó la existencia del rubro reclamado, y la aplicabilidad del acto propio y de la confianza legítima.

26. A partir de lo anterior, cuestionó la conclusión del *a quo* sobre la tasación de la cláusula penal y la afectación del amparo de buen manejo e inversión del anticipo. Planteó que, una vez descontado el valor de las obras ejecutadas y no facturadas, la cláusula penal no podía mantenerse en \$502'673.807, sino que debía reducirse a \$392'915.686,70, de modo que se habría cobrado en exceso la suma de \$109'758.120. Así mismo, afirmó que el saldo del anticipo no amortizado no podía permanecer en \$2.013'527.226, sino que debía disminuirse a \$915'946.027, previa compensación del valor de \$1.097'581.199. Sobre esa base, insistió en la vulneración del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, del principio de proporcionalidad y en la falsa motivación de los actos demandados, al considerar que la administración omitió reflejar la realidad económica del contrato en los actos cuestionados.

27. Indicó que el seguro de cumplimiento tiene un carácter accesorio, limitado e indemnizatorio y que, en este caso, la entidad demandada utilizó la póliza como una fuente de financiación general a su favor, sin reconocer compensaciones que eran obligatorias, y con base en esto, sostuvo que se produjo un enriquecimiento sin causa en cabeza del Distrito.

28. Con fundamento en lo anterior, insistió en el reconocimiento de intereses compensatorios y moratorios sobre las sumas que afirmó haber pagado en exceso, y en consecuencia, pidió que al revocarse la sentencia apelada, se ordenara su devolución junto con los réditos correspondientes desde el 10 de mayo de 2019, fecha en la que afirmó haber realizado el pago.

III. CONSIDERACIONES

Problema jurídico

29. De conformidad con lo decidido en la primera instancia y con los reparos formulados en la apelación, corresponde a la Sala determinar si la parte actora acreditó que la suma de \$1.097'581.199, identificada como valor de obras ejecutadas y no facturadas, constituía un saldo cierto, exigible y susceptible de compensación a favor del contratista, que debía ser tenido en cuenta al expedir los actos por medio de los cuales se declaró la caducidad del contrato de obra 003 de 2015 y se adoptó su liquidación unilateral. En caso de que esa primera cuestión se resuelva afirmativamente, deberá establecerse si la omisión de ese rubro vicia tales decisiones por falsa motivación, en cuanto habría incidido en la determinación del



saldo del anticipo no amortizado y en la tasación de la cláusula penal exigidos a la aseguradora con cargo a la póliza de cumplimiento, y, por consiguiente, si hay lugar al restablecimiento económico solicitado por concepto de pagos efectuados en exceso e intereses.

30. En cuanto al alegado enriquecimiento sin causa, la Sala advierte que aunque la demandante hizo referencia a ese aspecto en la demanda y lo reiteró en la apelación, no lo formuló como pretensión autónoma —principal o subsidiaria— ni como fundamento independiente de la causa *petendi*, sino como una consecuencia derivada del supuesto desconocimiento del valor correspondiente a las obras ejecutadas y no facturadas y de los efectos económicos que, según afirmó, de allí se siguieron. Por ello, no será abordado como problema jurídico separado, sino únicamente como argumento accesorio, supeditado a lo que se decida sobre el cargo principal.

Análisis de la censura formulada por la parte actora

31. El cargo central del recurso de apelación interpuesto por la demandante se dirige a demostrar que la entidad demandada omitió descontar en los actos demandados, tanto del saldo del anticipo no amortizado como de la base de cálculo de la cláusula penal pecuniaria, la suma de \$1.097'581.199 correspondiente a obras presuntamente ejecutadas y no facturadas por el contratista SRG Civil Eléctrico Telecomunicaciones e Inversiones S.A.S. El fundamento probatorio del cargo descansa esencialmente en dos documentos que la recurrente considera demostrativos del reconocimiento expreso de esa obligación dineraria por parte de la administración distrital²³, a saber, el proyecto de acta de liquidación bilateral remitido al contratista el 21 de febrero de 2017 y el Informe de Interventoría 018 del 30 de septiembre de 2016, citado en la Resolución 781 del 7 de diciembre del mismo año. Examinado el cargo en su integridad, la Sala concluye que el recurso no está llamado a prosperar por las razones que se desarrollan a continuación.

Improcedencia de la operación selectiva que sustenta las pretensiones de la parte actora

32. La censura formulada por la demandante parte de una operación jurídicamente improcedente y probatoriamente insuficiente. El núcleo de la demanda y del recurso de apelación consiste en tomar el rubro de \$1.097'581.199, identificado por la aseguradora como valor de obras ejecutadas y no facturadas, aislarlo del contexto financiero en el que fue consignado y trasladarlo, como si se tratara de un crédito autónomo, cierto y exigible a favor del contratista, al ejercicio

²³ Si bien el recurso de apelación menciona cuatro fuentes documentales en respaldo de su argumento —el Informe de Interventoría 018 de septiembre de 2016, la comunicación del supervisor del contrato del 3 de noviembre de 2016, el proyecto de acta de liquidación bilateral del 21 de febrero de 2017 y apartes de la contestación de la demanda—, el soporte esencial de la tesis de la apelante descansa en dos documentos: el Informe de Interventoría 018, por ser el instrumento en el que afirma haberse registrado originalmente la suma de \$1.097.581.199 como valor de obras ejecutadas y no facturadas, y el proyecto de acta de liquidación bilateral, por ser el documento en el que, según su lectura, la administración retomó ese mismo rubro dentro del balance contractual. La comunicación del supervisor y los apartes de la contestación de la demanda cumplen en el recurso una función complementaria, en cuanto son invocados para reforzar la idea de que el Distrito conoció ese balance y no negó expresamente la existencia de la referida suma, pero no constituyen, por sí mismos, fuentes autónomas de la causación y existencia de la obligación dineraria alegada.



liquidatorio contenido en las resoluciones demandadas. Ese planteamiento no puede ser acogido, porque supone descomponer selectivamente balances o ejercicios de carácter preliminar para extraer de ellos únicamente la partida que beneficiaba la tesis de la demandante, sin asumir los demás componentes que integraban la misma ecuación financiera y que no conducían a un saldo a favor del contratista, sino a un resultado neto en su contra. De ahí que la definición del pleito no radique en establecer si la cifra fue mencionada en los documentos invocados por la apelante, pues ello no se discute, sino en determinar si podía separarse del conjunto en el que fue incorporada y erigirse en fundamento autónomo de reducción del anticipo y de la cláusula penal fijados en los actos acusados.

33. Desde esa perspectiva, el argumento medular de la apelante parte de una premisa que, aunque aparentemente respaldada en el tenor literal del Informe de Interventoría 018 y del proyecto de acta de liquidación bilateral, no resiste un análisis contextual y sistemático de dichos documentos. La recurrente sostuvo que ambos instrumentos reconocieron los \$1.097'581.199 como una obligación dineraria autónoma a cargo de la entidad contratante y a favor del contratista, de tal suerte que su omisión en los actos de caducidad y liquidación unilateral configuraría un error sustancial capaz de comprometer su legalidad. Sin embargo, esa lectura atribuye a la cifra un significado y una autonomía jurídica que los documentos en cuestión no le confieren. Lo que allí aparece no es el reconocimiento aislado de una acreencia exigible del contratista, sino la incorporación de esa suma como uno de los componentes de un balance contractual más amplio, en el que concurrían simultáneamente otras partidas desfavorables de mayor entidad económica. En esas condiciones, no resulta jurídicamente admisible desprender ese rubro de la operación financiera integral a la que pertenecía y proyectarlo, de manera aislada, sobre un ejercicio liquidatorio distinto, como si se tratara de una obligación separable del resto del balance.

34. Aun si se aceptara, bajo la lógica propuesta por la apelante, que el proyecto de acta bilateral y el Informe 018 pudieran tomarse como referentes útiles para reconstruir el estado financiero del contrato, estos incorporaron los \$1.097'581.199 como una partida positiva dentro de una ecuación financiera más amplia que como se indicó, al mismo tiempo comprendía otras negativas de magnitud considerablemente superior, correspondientes a obras pagadas y no ejecutadas y al saldo del anticipo pendiente de amortizar. El resultado neto de esa operación no arrojaba saldo alguno a favor del contratista, sino un valor a cargo suyo que, según el proyecto de acta bilateral, ascendía a \$3.692'859.134,85, y conforme al Informe 018, a \$3.714'689.135; en ambos casos, valores que superan en más de \$1.176 millones el total determinado en los actos administrativos demandados. Así, lejos de constituir un reconocimiento de una acreencia a favor del contratista, los documentos invocados por la apelante reflejaban una situación patrimonial aún más desfavorable para este que la finalmente consignada en los actos acusados. Por ello, la tesis de la demanda y del recurso descansa en una lectura fragmentaria de tales instrumentos, pues pretende rescatar exclusivamente la partida favorable de la ecuación, omitiendo las cargas que la acompañaban y que neutralizaban con



creces cualquier efecto positivo que pudiera derivarse de su sola consideración aislada.

35. Esa lectura integral de los documentos invocados por la apelante permite advertir que el valor de \$1.097'581.199 no aparecía desligado del resto de partidas que conformaban el estado financiero del contrato. En consecuencia, para apreciar correctamente el alcance de ese rubro, no basta con constatar su sola inclusión nominal en el Informe de Interventoría 018 o en el proyecto de acta de liquidación bilateral, sino que es necesario examinar la estructura completa del balance en que fue incorporado, pues solo de esa manera se evidencia que no constituía, por sí mismo, un saldo cierto, autónomo y exigible a favor del contratista. La composición de la ecuación financiera reflejada en el proyecto de acta bilateral era la siguiente:

ESTADO FINANCIERO Y DE OBRAS EJECUTADAS CONTRATO 003 (PROYECTO ACTA BILATERAL)	VALOR
Valor obras ejecutadas no facturadas a la fecha (+)	\$ 1.097.581.199,00
Valor obras proyectadas pagadas en Acta Parcial 5 y no ejecutadas (-)	(\$ 612.705.441,00)
Balance de obras eléctricas e hidrosanitarias pagadas y no ejecutadas (-)	(\$ 2.167.039.666,75)
Saldo anticipo pendiente de amortizar (-)	(\$ 2.010.695.226,10)
SALDO NETO A CARGO DEL CONTRATISTA	(\$ 3.692.859.134,85)

36. Como se observa, la estructura financiera del proyecto de acta bilateral respondía a la siguiente lógica: frente al ítem positivo de obras ejecutadas no facturadas por \$1.097'581.199, se registraban tres partidas negativas para el contratista, concretamente las obras proyectadas pagadas en el Acta Parcial 5 y no ejecutadas por \$612'705.441, el balance de obras eléctricas e hidrosanitarias pagadas y no ejecutadas por \$2.167'039.666,75 y el saldo de anticipo pendiente de amortizar por \$2.010'695.226,10, para un total de débitos que ascendía a \$4.790'440.333,85 y un saldo neto a cargo del contratista de \$3.692'859.134,85. El crédito de \$1.097'581.199 estaba incorporado en esa ecuación completa y era consumido con creces por las partidas negativas que la integraban. Separarlo de su contexto financiero y trasladarlo como descuento autónomo a la liquidación unilateral implica desvirtuar el sentido y el alcance que los propios documentos en que se funda el cargo le asignaron a esa cifra.

37. Lo aducido por la parte actora revela en consecuencia una asimetría sustancial que hace inviable lo pretendido, en tanto y en cuanto se soporta en importar selectivamente la partida positiva de \$1.097'581.199 del proyecto de acta bilateral y del Informe 018, para aplicarla como descuento autónomo sobre el anticipo no amortizado determinado en los actos demandados, pero sin traer consigo los débitos de mayor cuantía que en esos mismos documentos acompañaban esa partida, en particular los \$2.167'039.666,75 por obras eléctricas e hidrosanitarias pagadas y no ejecutadas y los \$612'705.441 por obras proyectadas pagadas en el Acta Parcial 5 que tampoco fueron ejecutadas. Esa operación selectiva carece de sustento jurídico, pues si el parámetro financiero



pertinente fuese como lo afirma la recurrente, el del proyecto de acta bilateral o el Informe 018, debería aplicarse en su totalidad y no de manera parcial, lo que conduciría a un saldo a cargo del contratista y de su garante de \$3.692 millones o más, esto es, una suma considerablemente superior a los \$2.516 millones determinados en los actos demandados, tal como se ilustra en el siguiente cuadro²⁴:

CONCEPTO	ACTOS DEMANDADOS (Liquidación unilateral)	PROYECTO ACTA BILATERAL
Saldo anticipo no amortizado	\$ 2.013.527.226	\$ 2.010.695.226
Cláusula penal pecuniaria	\$ 502.673.807	N/A
Obras ejecutadas no facturadas (+)	No incluido	\$ 1.097.581.199
Obras proyectadas no ejecutadas (-)	No incluido	(\$ 612.705.441)
Balance eléctricas e hidrosanitarias (-)	No incluido	(\$ 2.167.039.667)
SALDO NETO A CARGO DEL CONTRATISTA	\$ 2.516.201.033	\$ 3.692.859.135

38. Si se acogiera sin reservas la lógica de los balances financieros que la demandante invocó como fuente de su derecho, habría que asumir también los demás componentes de esos mismos balances, y en tal escenario, lejos de producirse una reducción de la obligación a cargo del contratista y de la garante, el saldo global resultaría incluso más gravoso que el finalmente determinado en los actos demandados, pues el cuadro resumido por el Distrito y la interventoría arroja un saldo neto superior a los \$3.692 millones, mientras que los actos acusados terminaron exigiendo esencialmente el saldo de anticipo y la cláusula penal por una suma global de \$2.516 millones.

39. Dicho en otros términos, los actos demandados determinaron para el contratista y su garante una obligación menor a la que habría resultado de aplicar integralmente el estado financiero del proyecto de acta bilateral y del Informe 018 que la propia apelante invoca como fundamento de sus pretensiones. Los actos demandados prescindieron tanto del crédito de \$1.097 millones a favor del contratista como de los débitos de \$2.779 millones que lo superaban ampliamente, circunstancia que resulta objetivamente más favorable para la garante que la aplicación integral del marco financiero que ella misma propone como correcto. La apelante no puede reclamar el beneficio del descuento del crédito sin asumir la carga de los débitos que en ese mismo marco lo acompañaban y neutralizaban, los cuales no desconoció o disputó.

40. La propia argumentación de la apelante evidencia, además, que no existió un balance único, definitivo e incontrovertido del cual pudiera derivarse, sin más, un crédito líquido, cierto y exigible a favor del contratista. Al reconstruir lo ocurrido en la reunión del 30 de septiembre de 2016 y al referirse a la postura asumida por el

²⁴ Esta comparación es meramente argumentativa, para mostrar que incluso tomando como referencia el proyecto bilateral en su integridad, el resultado no favorecería a la apelante



Distrito en la contestación de la demanda, la recurrente se remite al esquema financiero del Informe de Interventoría 018, en el que la partida de obras ejecutadas y no facturadas por \$1.097'581.199 aparece acompañada de obras proyectadas por \$612'705.441, de un balance de obras eléctricas e hidrosanitarias por \$2.186'037.667 y de un saldo de anticipo por amortizar por \$2.013'527.226, para un saldo final de \$3.714'689.135 a favor del Distrito. Sin embargo, cuando acude al proyecto de acta de liquidación bilateral posterior, las cifras del balance de obras eléctricas e hidrosanitarias y del saldo del anticipo no coinciden con las anteriormente referidas, de modo que el saldo final pasa a ser de \$3.692'859.134,85.

41. Esa variación entre los propios documentos invocados por la demandante descarta la existencia de un saldo financiero uniforme, consolidado y dotado de la certeza necesaria para ser trasladado, de manera automática, a la liquidación unilateral como si se tratara de una obligación definitiva de la administración frente al contratista. Es significativo, en ese mismo sentido, que la Resolución 781 de 2016 —el acto que declaró la caducidad y es objeto central de impugnación— utilizara para cuantificar el saldo del anticipo la cifra del Informe 018 (\$2.013'527.226) y no la del proyecto de acta bilateral (\$2.010'695.226,10), lo que confirma que aun la propia administración no trató estos documentos como fuentes equivalentes ni intercambiables al momento de expedir las decisiones demandadas.

42. En consecuencia, la premisa de la apelación carece de la solidez necesaria para comprometer la legalidad de los actos acusados desde la perspectiva del demandante, pues descansa en una lectura fragmentaria de ejercicios preliminares que, apreciados integralmente, no acreditan un crédito autónomo a favor del contratista.

Inexistencia de prueba del crédito reclamado por concepto de obras ejecutadas y no facturadas

43. Sin perjuicio de lo anterior, y aun si se prescindiera de la lectura integral de los balances preliminares aducidos por la parte actora, tampoco obra en el expediente prueba técnica o contractual idónea que acredite de manera autónoma que el contratista efectivamente ejecutó obras por valor de \$1.097'581.199 que hubieran sido recibidas a satisfacción por la entidad o por la interventoría y que no hubieran sido objeto de pago. La demostración de ese supuesto requería elementos de convicción aptos para contrastar lo efectivamente ejecutado frente a lo pagado, tales como actas parciales o finales debidamente suscritas, mediciones de obra verificables u otros soportes concordantes, sin embargo, del acervo allegado al proceso no emergen elementos suficientes para tener por acreditada, de manera autónoma, la ejecución, recibo y falta de pago de las obras reclamadas.

44. El Informe 018, apreciado en el contexto en que fue producido, tampoco acredita de manera autónoma el crédito reclamado, pues aunque registra la suma de \$1.097'581.199 dentro de un balance general, esa referencia no quedó incorporada ni reflejada en los instrumentos formales de corte, recibo y pago de obra



que, según la dinámica contractual acreditada en el proceso, permitían consolidar obligaciones exigibles entre las partes, en particular, las actas parciales suscritas. De igual modo, su elaboración en el marco de una gestión de interventoría en curso confirma su carácter preliminar y descarta que, por sí solo, pueda erigirse en prueba concluyente de un crédito autónomo, cierto y exigible.

45. Conforme al artículo 167 del Código General del Proceso, incumbía a la parte actora probar los supuestos de hecho de las normas en que fundó el efecto jurídico perseguido; por ello, le correspondía demostrar no solo la ejecución material de las obras reclamadas, sino también su recibo a satisfacción y la falta de pago. Sin embargo, los elementos invocados no permiten tener por acreditado un crédito autónomo, cierto y exigible a favor del contratista. La configuración de la falsa motivación alegada por la demandante requería una carga argumentativa y probatoria más sólida que la efectivamente desplegada en este proceso, pues si la tesis de la actora consistía en que los actos demandados omitieron considerar un hecho relevante y probado, le correspondía aportar los elementos necesarios para demostrar no solo la realidad material de las obras ejecutadas y no facturadas, sino también la aptitud jurídica de ese valor para incidir en la determinación de las sumas exigidas a la aseguradora. Sin embargo, no quedaron individualizados ni corroborados de manera suficiente, dentro del acervo, soportes contractuales, técnicos o contables aptos para reconocer esas obras como efectivamente ejecutadas, recibidas y pendientes de pago. Así, el cargo quedó apoyado principalmente en referencias documentales que no alcanzan a demostrar el supuesto error fáctico atribuido a los actos acusados.

Insuficiencia de los restantes argumentos de la parte actora

46. Los demás argumentos desarrollados por la demandante en el escrito de demanda y reiterados en el recurso de apelación no desacreditan las conclusiones alcanzadas en los dos acápites precedentes ni conducen a un resultado distinto. La Sala procede a examinarlos de manera individual para evidenciar por qué ninguno de ellos logra transformar el rubro reclamado en un saldo cierto y exigible a favor del contratista, ni comprometer por esa vía la legalidad de los actos demandados.

47. En primer lugar, la liquidación unilateral no es una reproducción recortada o incompleta del proyecto de acta bilateral, ni puede examinarse como si fuese una versión definitiva de ese proyecto, sino que corresponde a un acto administrativo independiente que la entidad pública estaba facultada para expedir conforme al artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012, y al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, una vez agotada la oportunidad de liquidar de mutuo acuerdo. En ejercicio de esa facultad, la entidad construyó el estado financiero definitivo del contrato a partir de las partidas que resultaban líquidas, ciertas y verificables con base en los instrumentos contractuales suscritos, esto es, el saldo de anticipo no amortizado resultante de los pagos efectuados, los descargos acreditados en las cinco actas parciales suscritas, y la cláusula penal declarada mediante Resolución 781 de 2016. Ese ejercicio de verificación y depuración, que es propio de la etapa de liquidación, no fue cuestionado en la



demanda desde el punto de vista de la exactitud de las cifras empleadas, pues la actora se limitó a solicitar que se descontara el valor de \$1.097.581.199, sin controvertir la procedencia del cobro del anticipo no amortizado ni la legalidad de la cláusula penal en sí misma considerada.

48. Además, el proyecto de acta de liquidación bilateral no tiene el alcance vinculante que la apelante busca atribuirle, pues, por su propia definición y función dentro del proceso de liquidación contractual, constituye una propuesta preliminar de ajuste de cuentas entre las partes, que no equivale al acuerdo definitivo de liquidación ni, por sí sola, consolida derechos u obligaciones exigibles. El proyecto de acta no fue suscrito por el contratista, no se perfeccionó como acuerdo bilateral y, precisamente ante la falta de acuerdo, dio lugar al ejercicio de la potestad unilateral de liquidación. La circunstancia de que el documento hubiese sido suscrito por la entidad no alteraba ese carácter preliminar ni bastaba para consolidar un acuerdo vinculante o un reconocimiento definitivo del crédito, precisamente porque la liquidación bilateral requería la concurrencia de la voluntad de ambas partes, que no llegó a perfeccionarse. En esas condiciones, el proyecto de acta no puede tenerse, por sí solo, como reconocimiento de un derecho subjetivo del contratista, toda vez que la administración conservaba competencia para revisar, corregir y definir los saldos al expedir el acto definitivo de liquidación unilateral, como en efecto lo hizo²⁵.

49. Tampoco es de recibo la calificación del pronunciamiento de la apoderada del Distrito en la contestación de la demanda como confesión judicial, pues, tratándose de una entidad pública, las manifestaciones de sus representantes o apoderados no producen efectos confesionales de conformidad con los artículos 217 del CPACA y 195 del CGP, de modo que aun si la intervención procesal pudiera estimarse desfavorable a los intereses de la entidad, no era jurídicamente procedente atribuirle las consecuencias pretendidas por la parte actora. En consecuencia, la censura no puede prosperar por esa sola vía y la censura debe resolverse con fundamento en los demás elementos de convicción obrantes en el expediente.

50. Adicionalmente, el recurso invocó el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre los requisitos de procedencia de la compensación en materia de contratos estatales, para sostener que, antes de hacer efectivo el amparo de anticipo de la póliza, la administración debió compensar el saldo adeudado al contratista por concepto de obras ejecutadas no facturadas. Sin embargo, la compensación como mecanismo jurídico exige la concurrencia de obligaciones recíprocas, líquidas, ciertas y exigibles entre las mismas partes, y el

²⁵ La distinción entre el proyecto de acta bilateral y el acta de liquidación unilateral no es una formalidad sino que responde a la naturaleza misma del proceso de liquidación, que admite la existencia de una fase de negociación preliminar en la que las partes exploran posibles acuerdos sobre ajustes, reconocimientos y compensaciones, y una fase definitiva, en la que existe un acuerdo perfeccionado, o la administración ejerciendo su potestad excepcional determina con carácter vinculante el estado financiero final del contrato. En este último escenario, la validez jurídica y la presunción de legalidad se predicen del acto definitivo, no del borrador que precedió al desacuerdo. Sostener lo contrario equivaldría a vaciar de contenido la potestad de liquidación unilateral pues cualquier propuesta incluida en el proyecto bilateral podría luego ser exigida como un reconocimiento definitivo, lo que haría innecesario y superfluo el acto administrativo de liquidación y despojaría a la administración de la facultad de depurar las cifras contractuales con base en los soportes idóneos que obren al momento de expedir el acto definitivo.



crédito de \$1.097.581.199 no satisfacía ninguna de esas condiciones al momento de expedirse los actos demandados, porque no obra prueba de que hubiese sido reconocido mediante acta parcial suscrita, ni mediante resolución administrativa, ni mediante ningún otro documento que permita darle el carácter de obligación cierta y líquida. Su única fuente conforme a las pruebas allegadas y los argumentos del demandante son un proyecto de acta que no se perfeccionó y un informe de interventoría que incluía un balance cuyo saldo neto resultaba desfavorable al contratista como se ha expuesto. Un crédito inserto en una ecuación financiera cuyo resultado neto es adverso al supuesto acreedor no constituye, por ese solo hecho, una obligación exigible en el sentido que habilita la compensación, sino apenas un componente de un balance integral que apreciado en conjunto, no demuestra una deuda autónoma de la entidad frente al contratista.

51. La invocación del principio de proporcionalidad de la cláusula penal y de la jurisprudencia de esta Corporación sobre reducción por cumplimiento parcial debe entenderse en los términos en que fue planteada por la apelante, esto es, no como un debate autónomo de moderación judicial de la sanción, sino como una consecuencia del reproche de legalidad formulado contra los actos demandados. La recurrente sostiene que, si se hubiese reconocido el valor de \$1.097'581.199 por concepto de obras ejecutadas y no facturadas, ello habría evidenciado un mayor grado de cumplimiento parcial del contrato y, por esa vía, habría incidido en la proporcionalidad y cuantificación de la cláusula penal. Sin embargo, ese planteamiento no puede prosperar, porque no se acreditó que dicho rubro constituyera un crédito autónomo, cierto y exigible, ni que correspondiera a obra efectivamente ejecutada, recibida y pendiente de reconocimiento, de suerte que no quedó demostrado el presupuesto fáctico del cual la apelante hace depender el mayor cumplimiento parcial que invoca. Lo acreditado es que la administración aplicó la cláusula penal sobre el valor faltante por ejecutar respecto del valor total del contrato, descontando únicamente las obras formalmente recibidas mediante las cinco actas parciales, lo cual resulta proporcional al incumplimiento verificado y se encuentra dentro del margen que la cláusula décima tercera del contrato autorizaba²⁶.

52. Por su parte, la doctrina del acto propio y el principio de confianza legítima invocados también por el recurso son inaplicables al caso concreto. Estas figuras proscriben que la administración actúe en contradicción con sus conductas anteriores cuando estas han generado expectativas razonables y fundadas en los particulares, y para que opere, es necesario que el acto anterior sea definitivo, claro y unívoco en su contenido vinculante, pero un proyecto de acta bilateral, que por

²⁶ La operación de tasación consta en la Resolución No. 781 del 7 de diciembre de 2016, en cuya parte motiva se consignó el siguiente cuadro financiero: valor actualizado del contrato de obra, \$14.040.100.466; valor de obras faltantes ejecutadas y recibidas mediante actas parciales, \$9.013.362.400 (64,20%); valor de obras faltantes por ejecutar —retraso—, \$5.026.738.066 (35,80%); y aplicación de la cláusula décima tercera del contrato al 10% sobre ese último valor, \$502.673.807 (expediente digital, archivo "DEMANDA Y DEMÁS_004ED_01Expedientedigital(.pdf) NroActua 2.pdf", anexo Resolución No. 781 de 2016). Las cinco actas parciales de obra que soportan el valor de \$9.013.362.400 corresponden a las actas Nos. 1 a 5, cuyos valores totales fueron \$4.559.433.985,92; \$1.869.900.231,23; \$1.006.227.722; \$281.280.175,40 y \$1.296.520.285, respectivamente (ibidem., Tomo 5, folios 158 a 161). La cláusula décima tercera del contrato fijó la pena en el equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato, esto es, hasta \$1.404.010.046,60, de modo que los \$502.673.807 efectivamente impuestos representan apenas el 35,80% de ese techo, porcentaje que coincide exactamente con la fracción no ejecutada del objeto contractual, lo que ratifica la proporcionalidad del monto aplicado.



definición es provisional, sujeto a negociación y a la posibilidad de ser modificado antes de su perfeccionamiento, no reúne esas condiciones. No puede calificarse como una conducta anterior definitiva que vincule a la administración a mantener en la liquidación unilateral todos los ítems que figuraban en la propuesta preliminar, máxime cuando la propia administración informó expresamente al contratista que el proyecto era objeto de revisión y que el acta definitiva recogería los acuerdos a que llegaran las partes, acuerdos que finalmente no se produjeron. El hecho de que el alcalde haya suscrito el proyecto de acta remitido al contratista no transforma ese documento en un acto administrativo definitivo ni le confiere carácter vinculante, pues su propia denominación y naturaleza lo sitúan en la fase preparatoria del proceso liquidatorio, fase que precisamente se frustró por la ausencia de consenso entre las partes.

53. En esa misma línea, tampoco puede afirmarse que de ese documento preparatorio hubiera surgido para la aseguradora o para el contratista una expectativa jurídicamente protegible en el sentido exigido por la doctrina de la confianza legítima. Lo que dicha figura tutela no es la simple esperanza de que una propuesta preliminar se mantenga inalterada, sino la confianza fundada en actuaciones estatales concluyentes y estables, aptas para orientar de manera cierta la conducta del administrado. En este caso, la propia secuencia contractual evidenciaba que el balance consignado en el proyecto de acta bilateral se hallaba supeditado al resultado de la discusión entre las partes y a la posterior definición administrativa del cierre del contrato, de modo que la liquidación unilateral no implicó una ruptura intempestiva o contradictoria de una situación consolidada, sino el ejercicio de la facultad legal de la administración para fijar de manera definitiva el estado financiero del negocio ante la falta de acuerdo.

54. Finalmente, la naturaleza accesorio, limitada e indemnizatoria del seguro de cumplimiento invocada por la apelante tampoco conduce a la del recurso. En cuanto a su carácter accesorio y limitado —que impide exigir a la garante una suma superior a la efectivamente debida por el contratista afianzado—, la parte actora no acreditó la improcedencia de las sumas pretendidas con base en los actos demandados ni demostró la existencia de un crédito previo, cierto y compensable que debiera minorar la obligación a cargo del contratista. La obligación principal tal como quedó fijada en las resoluciones acusadas no fue desvirtuada, de manera que la responsabilidad de la garante permanece en los términos en que fue determinada bajo los actos demandados en atención a la presunción de legalidad que los soporta.

55. Respecto a la exigencia de que la indemnización recaiga exclusivamente sobre los riesgos expresamente amparados bajo el contrato de seguro, debe advertirse que se trata de un hecho novedoso planteado en la apelación, que no fue alegado en la demanda y que, por ende, tampoco puede ser objeto de estudio de fondo en esta instancia. La parte actora no adujo que los valores cobrados con cargo a la póliza correspondieran a conceptos ajenos o extraños a los amparos contratados, no cuestionó que los conceptos cobrados excedieran el objeto de cobertura, ni que la garantía hubiese sido utilizada para respaldar obligaciones



distintas de las allí previstas. En ausencia de ese cuestionamiento oportuno, no existe fundamento para sostener que la garantía fue empleada por fuera de su objeto o más allá de los límites del riesgo asegurado.

56. En lo referente al principio indemnizatorio propiamente dicho —que proscribe que el seguro se convierta en fuente de enriquecimiento para el asegurado, al limitarse la prestación del asegurador al monto del perjuicio realmente sufrido—, aunque este constituye un límite a la exigibilidad de la garantía, en este caso no se acreditó que el cobro hubiera superado el perjuicio jurídicamente resarcible o los riesgos efectivamente amparados. En el caso concreto, el Distrito sufrió un perjuicio real derivado del incumplimiento del contratista, verificado mediante el procedimiento administrativo correspondiente y concretado en la declaratoria de caducidad y en la determinación de los saldos a cargo del contratista y de su garante. No se demostró que la entidad contratante haya obtenido con el cobro efectuado una ventaja patrimonial superior al daño causado por el incumplimiento contractual, que es el único supuesto en que el principio indemnizatorio operaría como límite a la exigibilidad de la póliza.

57. Conforme a lo expuesto: ⁽ⁱ⁾ la liquidación unilateral no debía quedar atada al contenido de un proyecto de acta bilateral no perfeccionado; ⁽ⁱⁱ⁾ no se acreditó mediante prueba autónoma e idónea la ejecución material de las obras que fundan el crédito reclamado ni su recepción a satisfacción por parte de la entidad; ⁽ⁱⁱⁱ⁾ la referencia al valor de las obras ejecutadas y no facturadas en la contestación de la demanda no constituye confesión judicial; ^(iv) no se acreditó cumplimiento parcial adicional que impusiera reducir la cláusula penal; ^(v) no son aplicables la doctrina del acto propio ni la confianza legítima frente a documentos preparatorios carentes de efectos vinculantes; y ^(vi) tampoco se demostró que la póliza hubiera sido afectada por conceptos ajenos a los amparos contratados o en exceso del perjuicio efectivamente resarcible. En esas condiciones, los reparos de la apelación carecen de entidad suficiente para infirmar la sentencia recurrida, no solo porque el descuento pretendido parte de una reconstrucción fragmentaria de balances preliminares, sino también porque no se acreditó de manera idónea la existencia de un crédito autónomo, cierto y exigible a favor del contratista, y los argumentos jurídicos articulados por la actora no logran suplir esa deficiencia.

Subsistencia de la presunción de legalidad de los actos demandados e improcedencia de análisis sobre el enriquecimiento sin causa

58. Un elemento de relevancia adicional para la decisión del cargo, que refuerza las conclusiones expuestas en los acápites precedentes, es la ausencia de controversia sobre la procedencia misma del cobro del anticipo no amortizado y de la cláusula penal. Ni la demanda ni el recurso de apelación ofrecieron argumento alguno tendiente a demostrar que el contratista no adeudara el saldo del anticipo determinado en las resoluciones acusadas, ni cuestionaron la procedencia jurídica de la declaratoria de caducidad ni de la pena pecuniaria. La única inconformidad planteada consistió en que el valor de \$1.097'581.199, con fundamento en los documentos ya analizados, debía descontarse de las sumas determinadas en los



actos demandados, con la consiguiente incidencia en el monto a reintegrar por concepto de anticipo y en la base de proporcionalidad de la sanción. De ahí que correspondiera a la actora demostrar la procedencia jurídica del descuento reclamado, carga que no satisfizo, pues no acreditó la existencia de un crédito autónomo ni la ejecución material de las obras invocadas.

59. En esas condiciones, la presunción de legalidad de las Resoluciones 781 del 7 de diciembre de 2016, 812 del 9 de diciembre de 2016, 320 del 25 de mayo de 2017 y 911 del 17 de agosto de 2018 permanece incólume. La parte actora no logró demostrar con los medios probatorios allegados al proceso ni con los argumentos jurídicos formulados en la demanda y en el recurso, los cargos de nulidad aducidos.

60. Finalmente, en relación con el alegado enriquecimiento sin causa y según lo anunciado al definir el objeto de la apelación, la Sala se abstendrá de efectuar un pronunciamiento autónomo de fondo por cuanto esa figura no fue planteada como pretensión independiente ni como fundamento separado de la causa *petendi*, sino como un argumento accesorio o de refuerzo de las pretensiones formuladas al amparo del medio de control de controversias contractuales. De allí que, al no prosperar las pretensiones principales y subsidiarias por las razones desarrolladas a lo largo de esta providencia, resulte innecesario adentrarse en el examen específico de ese argumento. Sin perjuicio de lo anterior, basta señalar que el enriquecimiento sin causa, como fuente autónoma de obligaciones, presupone la demostración de un desplazamiento patrimonial injustificado, carente de causa jurídica que lo sustente, presupuesto que no se verifica cuando, como ocurre en el presente asunto, las sumas cobradas corresponden a obligaciones contractuales cuya legalidad fue preservada y cuya procedencia no fue desvirtuada.

61. Por consiguiente, al no haberse acreditado la existencia de un crédito autónomo, cierto y compensable a favor del contratista por concepto de obras ejecutadas y no facturadas, al no prosperar los reparos formulados contra la valoración jurídica y probatoria de los documentos invocados por la actora, y al mantenerse la presunción de legalidad de los actos demandados en los aspectos sustanciales que sustentaron el cobro efectuado a la aseguradora, se impone confirmar la sentencia apelada, en cuanto negó las pretensiones de la demanda.

Costas

62. De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en armonía con el artículo 365 del Código General del Proceso, la condena en costas no requiere la apreciación o calificación de una conducta temeraria, sino la verificación objetiva de quién resultó vencido, por lo que resulta procedente la condena en costas en contra de la demandante, en la medida en que fracasaron los cargos de apelación que formuló contra la sentencia de primera instancia.

63. En relación con las agencias en derecho, como integrantes de las costas procesales, se rigen por el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura. De conformidad con su artículo



2º, su fijación depende de “la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada”, sin que en ningún caso se puedan desconocer los rangos de las tarifas mínimas y máximas señaladas por el artículo 5 de esta misma normativa, la cual, para los asuntos declarativos de segunda instancia con cuantía, fija una tarifa mínima de un (1) SMLMV y una máxima de seis (6) SMLMV. En este caso, las agencias en derecho se fijan en un (1) SMLMV, a cargo de la parte vencida y en favor de la entidad demandada, quien nombró apoderado y defendió sus intereses dentro del proceso.

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 4 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte actora. **FIJAR** como agencias en derecho, a favor de la parte demandada, la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) a la fecha de ejecutoria de esta providencia, las cuales serán liquidadas por el Tribunal de origen en los términos de los artículos 365 y 366 del C.G.P.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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.

