

## **MULTAS Y CLÁUSULA PENAL EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL – Resolución 3662 de 2007 – Incorporación de multas y cláusula penal en contratos – Multas Alcance Ley 1150 de 2007 artículo 17 – Imposición de multas contractuales – Incumplimiento contractual parcial – Potestad sancionatoria de la administración**

La Resolución 3662 del 13 de agosto de 2007 del INVÍAS, incorporada por referencia al contrato en la cláusula decimoquinta, fue expedida con base en las siguientes consideraciones: “Que en cumplimiento del Artículo 17 de la Reforma a la Ley 80 de 1993, el Instituto Nacional de Vías, pactará en los contratos que celebre la cláusula Penal y de MULTAS, de acuerdo con las causales y cuantías establecidas en esta Resolución. // Que se hace necesario establecer un procedimiento para la imposición de las sanciones pactadas en los contratos celebrados por el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, en el cual se respete el debido proceso y se garanticen los derechos de los particulares de acuerdo con la normatividad vigente”.

[...]

Las multas de que trata el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 se subsumen en el concepto general de cláusula penal. Ello se debe a que, en los términos del artículo 1592 del Código Civil, esta cláusula “*es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal*”. Sin embargo, la función que cumple no es estimar convencionalmente el perjuicio que sufre el acreedor insatisfecho por la inejecución o retardo en el cumplimiento de una obligación. Como se indica en el citado artículo 17, su objeto es “*conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones*”. Además, como ha indicado la Subsección, son concebidas para sancionar incumplimientos parciales imputables al contratista.

## **MULTAS CONTRACTUALES EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL -- Resolución 3662 de 2007 – Naturaleza jurídica de las multas - Ley 1150 de 2007 artículo 17 – Multas - Imposición – Procedencia mientras se halle pendiente de ejecución de obligaciones – Improcedencia de la multa fenecido el plazo del contrato**

Las “*sanciones*” previstas en la Resolución 3662 de 2007, cuyo pago reclama el INVÍAS, tienen la naturaleza jurídica de multas, porque: (i) la prestación pecuniaria se sujetó al cumplimiento de una condición suspensiva consistente en incumplimientos *parciales* del contratista; (ii) su función era conminatoria y no tenía por objeto estimar anticipadamente los perjuicios sufridos por el INVÍAS; y, (iii) la propia Resolución que las partes incorporaron al contenido contractual por la referencia expresa de la cláusula decimoquinta, las trató como tales, lo cual ratifica que la intención perseguida con su estipulación era la de establecer las multas reguladas en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

Habida cuenta del carácter conminatorio de la multa, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, en virtud del cual se expidió la Resolución 3662 de 2007, establece que su imposición “*procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista*”. Esto presupone que la prestación sea exigible al contratista y su satisfacción reporte un interés para la entidad contratante, de forma que la multa sirva como medio de compulsión para la satisfacción del débito. Por esa razón, la Subsección ha sostenido que la imposición de la multa se torna improcedente cuando, fenecido el plazo del contrato, desaparece el interés jurídico de la entidad estatal por compeler al contratista al pago de la obligación respectiva.

[...]

El contrato terminó por vencimiento del plazo el 13 de febrero de 2009, sin que se ejecutara su objeto principal. Después de esa fecha se extinguió el interés jurídico del INVÍAS de exigir al Contratista la obligación principal —la construcción del puente vehicular— y las prestaciones accesorias a ella, como la de entregar informes. La demanda de reconvención se presentó el 1 de marzo de 2010, esto es, con posterioridad a esa extinción. En consecuencia, resulta improcedente imponer el pago de las multas reclamadas, ya que estas tienen por objeto apremiar al contratista y proceden solo mientras se halle pendiente y sea exigible el cumplimiento de la prestación.

## **INCUMPLIMIENTO DEFINITIVO DEL CONTRATO ESTATAL – Cláusula penal pecuniaria – Imposibilidad de remediar el incumplimiento mediante medidas de apremio – Expiración del plazo para entrega de la obra**

En la cláusula vigésima quinta del contrato se estipuló que el pliego de condiciones integraba su contenido. En el numeral 5.32 del pliego se contempló una cláusula penal para el evento del incumplimiento definitivo del contratista —no para incumplimientos parciales— por un valor equivalente al 10% del valor del contrato, tal como lo solicitó el INVÍAS en la demanda.

[...] La condición a la que se sujetó el pago de la pena consistió en el “incumplimiento definitivo por parte del contratista de cualquiera de las obligaciones contraídas en el contrato”. En su significado natural y obvio (Código Civil, art. 28), el vocablo definitivo denota una propiedad: “final y no sujeto a cambios posteriores”. Frente al cobro de una cláusula penal, la Subsección ha señalado que el carácter definitivo refiere la imposibilidad de remediar el incumplimiento mediante medidas de apremio, por la expiración del plazo para la entrega de la obra y la

frustración irreversible del interés de la entidad. Asimismo, en relación con la entidad del incumplimiento resolutorio, la jurisprudencia ha precisado que resulta pertinente distinguir “*si el incumplimiento es definitivo o apenas parcial o transitorio, y, en todo caso, analizar la trascendencia, importancia o gravedad del incumplimiento, determinadas tales circunstancias, entre otros criterios, por la afectación que se haya presentado en el interés del acreedor en el mantenimiento de la relación, por la frustración del fin práctico perseguido con el contrato.*”

### **PROPORCIONALIDAD DE LA CLÁUSULA PENAL - –Aplicación proporcional de la pena contractual – Relación entre valor del contrato y avance de la obra - – Código Civil artículo 1596 –Código de Comercio artículo 867 – Incumplimiento del contratista de obra – Ausencia de porcentaje específico de ejecución – Responsabilidad contractual del contratista**

[...] Las partes estipularon que la pena ascendería a “una suma equivalente al diez por ciento (10%), del valor total del contrato por el incumplimiento y de forma proporcional al avance de obra”. El tenor literal de la cláusula es plenamente inteligible y evidencia la intención de las partes de aplicar la pena de forma proporcional, esto es, como el resultado de una relación o razón entre dos magnitudes: el valor del contrato y el avance de la obra. Así, en ejercicio de su facultad de autorregulación de intereses, las partes convinieron la reducción o rebaja proporcional de la pena ante el cumplimiento parcial de la obligación principal, tal como prevén los artículos 1596 del Código Civil y 867 del Código de Comercio.

[...]

Los documentos del expediente reflejan que el Contratista ejecutó actividades relacionadas con la elaboración de estudios y diseños, la implementación del PAGA y el traslado de redes. Estas actividades no constituyen un avance en la construcción de la obra. El pliego y el contrato distinguen expresamente el componente de estudios y diseños del componente constructivo como prestaciones diferenciadas. Por ello, en ausencia de avance en las intervenciones constructivas, no habría lugar a la rebaja de la pena. En cualquier caso, incluso si, en gracia de discusión, esas actividades pudieran calificarse como avance de “obra”, los documentos del expediente revelan que fueron ejecutadas extemporáneamente y que el acreedor estatal no las aceptó; circunstancias que impiden considerarlas para la rebaja de la pena

### **INDEXACIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL – Procedencia**

Como ha señalado la Subsección, la indexación de la cláusula penal es procedente, porque el pago solo tiene efecto solutorio si las sumas reconocidas mantienen su valor en términos reales y no meramente nominales<sup>52</sup>. Esta también es la posición de la Corte Suprema de Justicia, que ha señalado que, en virtud del principio de plenitud del pago, debe reconocerse la pérdida del poder adquisitivo producida entre la estipulación de la pena y la solución de esta deuda.

### **CONSTITUCIÓN DE LA MORA – Código Civil artículo 1595 - Alcance – Exigibilidad de la pena por mora – Mora – incumplimiento de la obligación dentro del término estipulado**

El artículo 1595 del Código Civil establece que el “*el deudor no incurre en la pena sino cuando se ha constituido en mora, si la obligación es positiva*”. Esto significa que el deudor incurre en la pena, esto es, que su pago es exigible, cuando se ha constituido en mora respecto de la obligación principal. El numeral 1º del artículo 1608 del Código Civil señala que el sujeto pasivo de la obligación está en mora “*cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado*”. [...]

### **IMPROCEDENCIA DE INTERESES MORATORIOS SOBRE LA CLÁUSULA PENAL CONTRACTUAL – Vencimiento del plazo determina la constitución de mora frente a obligación principal – Vencimiento del plazo no constituye la obligación de pagar la pena - Obligación accesoria – Acumulación de pena e indemnización - Regula remedios frente a incumplimiento de contrato principal – No es sobre intereses sobre la pena**

[...] El vencimiento del plazo contractual determinó la constitución en mora frente a la obligación principal —entregar el puente—, no frente a la obligación de pagar la pena, que es una obligación accesoria, pero distinta. El numeral 5.32 del pliego no fijó un término para el pago de esta suma, sino que únicamente estableció la condición que hacía nacer la obligación. A falta de este término, no resulta procedente condenar al pago de intereses de mora sobre el valor de la cláusula penal desde el 13 de febrero de 2009, que fue lo pedido por el INVÍAS, porque no se configuró el supuesto del numeral 1º del artículo 1608 del Código Civil, según el cual “*el deudor está en mora cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado*”.

Adicionalmente, esta pretensión resulta improcedente porque el numeral 5.32 del pliego, al estipular la pena, no previó la posibilidad de reconocer intereses moratorios sobre su capital. La autorización expresa de acumular la pena con la indemnización de perjuicios regula la concurrencia de remedios frente al incumplimiento del contrato principal, pero no constituye una estipulación de intereses sobre la pena. En consecuencia, como ha indicado la jurisprudencia civil al referirse a las normas que regulan la cláusula penal, aplicables a la contratación de las

entidades estatales por lo previsto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, la acumulación de los dos conceptos resulta improcedente.

**ACUMULACIÓN DE CLÁUSULA PENAL E INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL – Código Civil artículo 1600 – Estipulación expresa de acumular pena e indemnización de perjuicios - Código Civil artículo 1599 – Código Civil artículo 1757 – Código de Procedimiento Civil artículo 177 – Carga probatoria -**

El artículo 1600 del Código Civil prescribe: *“No podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, a menos de haberse estipulado así expresamente; pero siempre estará al arbitrio del acreedor pedir la indemnización o la pena”*. A su turno, el numeral 5.32 del pliego de condiciones estipula: *“La aplicación de la cláusula penal no excluye la indemnización de perjuicios”*. En consecuencia, el INVÍAS está facultado para reclamar los perjuicios que por concepto de daño emergente y lucro cesante haya padecido, en adición a la cláusula penal.

El artículo 1599 del Código Civil también dispone que *“habrá lugar a exigir la pena en todos los casos en que se hubiere estipulado, sin que pueda alegarse por el deudor que la inejecución de lo pactado no ha inferido perjuicio al acreedor o le ha producido beneficio”*. Sin embargo, como el INVÍAS pretende obtener el pago de perjuicios materiales en adición a la cláusula penal, respecto de esta pretensión opera la carga de la prueba. Quien afirma ser acreedor de la obligación indemnizatoria debe probar, además del ilícito contractual, el perjuicio sufrido y el ligamen causal entre el incumplimiento imputable y el daño. Así se deduce del artículo 1757 del Código Civil: *“Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta”*. Asimismo, se deduce del artículo 177 del CPC, que prescribe: *“incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*.

En el expediente no hay pruebas que acrediten la existencia de perjuicios adicionales a los estimados convencionalmente. Los documentos obrantes no guardan relación con su causación; los testigos que rindieron declaración tampoco mencionaron este hecho; y en la demanda de reconvencción la pretensión indemnizatoria no fue objeto de cuantificación



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

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de dos mil veintiséis (2026)

**Expediente:** 76001233100020100031602 (73.421)  
**Demandante:** Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
**Demandados:** Instituto Nacional de Vías – INVÍAS  
**Acción:** Controversias contractuales  
**Asunto:** Sentencia de segunda instancia

Temas: Sustentación del recurso de apelación - La ley exige que se controvertan los fundamentos que sirvieron de sustento a la providencia en el punto desfavorable, de tal manera que el superior jerárquico cuente con elementos para confrontar la decisión apelada con los motivos de inconformidad de la parte recurrente / Incumplimiento definitivo - el carácter definitivo refiere la imposibilidad de remediar el incumplimiento mediante medidas de apremio, por la expiración del plazo para la entrega de la obra y la frustración irreversible del interés de la entidad / Constitución en mora obligación principal y accesoria - El vencimiento del plazo contractual determinó la constitución en mora frente a la obligación principal — entregar el puente—, no frente a la obligación de pagar la pena, que es una obligación accesoria, pero distinta

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

La controversia versa sobre un contrato para la construcción de un puente vehicular en la carretera Buenaventura-Buga. El plazo del contrato venció sin que la obra se ejecutara. El contratista demandó alegando que la inejecución obedeció a causas que no le eran imputables. La entidad comitente demandó en reconvención sosteniendo que el incumplimiento del objeto pactado era atribuible al contratista.

## **I. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la providencia dictada el 13 de diciembre de 2024 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que adoptó las siguientes decisiones: (i) negó las pretensiones de la demanda presentada por Construcciones Civiles y Portuarias S.A. – CIPORT S.A. y Construcciones CF S.A.S. (en adelante, el "Contratista"); (ii) accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda de reconvención del INVÍAS y, en consecuencia, declaró el incumplimiento contractual por parte del Contratista; (iii) liquidó el contrato y ordenó al Contratista pagar al INVÍAS la suma de \$36.830'421.636; (iv) negó las demás pretensiones de la reconvención; (v) se abstuvo de condenar en costas; y (vi) ordenó el archivo del proceso una vez ejecutoriada la providencia<sup>1</sup>.

2. El fallo estudió la demanda presentada por Construcciones Civiles y Portuarias S.A. – CIPORT S.A. y Construcciones CF S.A.S. contra el INVÍAS y la demanda de reconvención presentada por la entidad en contra de aquellas. Las pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho se sintetizan a continuación<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Índice SAMAI 149, T.A.

<sup>2</sup> Índice SAMAI 149, T.A.



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

### **Pretensiones y fundamentos de la demanda<sup>3</sup>**

3. El Contratista solicitó que se declare que INVÍAS incumplió el contrato 3495 (pretensión 1<sup>a</sup>) y, de manera subsidiaria, que se presentaron situaciones imprevistas que dieron lugar a una excesiva onerosidad para el cumplimiento de las prestaciones a su cargo (pretensión 1<sup>a</sup> subsidiaria). Asimismo, pidió que, como consecuencia de la prosperidad de cualquiera de las anteriores pretensiones, se declare que fue imposible la ejecución del contrato (pretensión 2<sup>a</sup>) y que este terminó el 12 de febrero de 2009 (pretensión 3<sup>a</sup>).
4. Igualmente, solicitó declarar que INVÍAS está obligado a resarcir al Contratista producto del incumplimiento y/o las situaciones imprevistas que imposibilitaron la ejecución del contrato (pretensión 4<sup>a</sup>) y que sea condenado al pago de todas las sumas que se probaran por concepto de perjuicios y sobrecostos, debidamente actualizadas e incluyendo el reconocimiento de intereses del 12% (pretensión 5<sup>a</sup>) o, en su defecto, con el reconocimiento de intereses legales del 6% (pretensión 5<sup>a</sup> subsidiaria). También reclamó la liquidación judicial del contrato (pretensión 6<sup>a</sup>), que se condene al INVÍAS al pago de las costas del proceso y las agencias en derecho (pretensión 7<sup>a</sup>) y que se ordene dar cumplimiento a la sentencia conforme a lo previsto en los artículos 176 y 177 del CCA (pretensión 8<sup>a</sup>).
5. Como fundamentos fácticos de sus pretensiones, expuso lo siguiente:
  6. El 31 de diciembre de 2007, INVÍAS y el Consorcio Puentes CF-C-116<sup>4</sup> celebraron el contrato 3495. Su objeto consistió en la construcción del puente El Piñal de la carretera Buenaventura - Cruce Ruta 25 (Bugá), Ruta 4001, por el sistema de precios unitarios, sin ajustes, con un valor estimado de \$7.792'614.160.
  7. El contrato comprendió la elaboración de los estudios y diseños de la obra, así como su construcción. El Contratista tenía el deber de ejecutar la obra con base en los estudios, diseños y especificaciones técnicas aprobados por la entidad. Su plazo de ejecución se fijó en doce meses contados a partir de la orden de inicio que impartiera INVÍAS, la cual fue expedida el 13 de febrero de 2008.
  8. En cuanto a la forma de pago, se pactó una remuneración mensual mediante la presentación de las actas de obra refrendadas por el Contratista, el interventor, los supervisores y el ordenador del pago. Adicionalmente, se previó la entrega de un anticipo equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor del contrato, el cual debía ser administrado de manera conjunta con el interventor.
  9. El 13 de febrero de 2008, el Contratista requirió a INVÍAS que le remitiera la información necesaria para el planteamiento inicial de los diseños, dado que esta era precaria; sin embargo, su requerimiento no fue atendido. El Contratista planteó una alternativa de diseño inicial con la información disponible.
  10. En febrero de 2008, INVÍAS notificó que la propuesta no era realizable, dado que implicaba la adquisición de predios. Esta circunstancia conllevó que, en abril de 2008, la interventoría le exigiera al Contratista un replanteamiento del diseño, el cual contemplaba que la cimentación quedara sobre el lecho marino y, por ende, fuera

<sup>3</sup> Cuaderno 1, folio 255 y ss.

<sup>4</sup> Integrado por Construcciones Civiles y Portuarias S.A. – CIPORT S.A. y Construcciones CF-LTDA.



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

necesario contar con el respectivo permiso de la Dirección General Marítima (DIMAR).

11. El Contratista elaboró la alternativa de diseño definida; sin embargo, el INVÍAS nuevamente solicitó su replanteamiento dados los costos que implicaba su ejecución. El 18 de julio de 2008, el Contratista presentó una nueva alternativa basada en la utilización de cajones autofundantes.
12. El 25 de agosto de 2008, INVÍAS le notificó al Contratista que procediera con la finalización de los diseños bajo la alternativa de cajón autofundante. En cuanto al permiso requerido ante la DIMAR, en ese mismo mes INVÍAS inició las gestiones para su obtención y lo obtuvo en diciembre de 2008.
13. Sin embargo, finalizado el plazo de ejecución del contrato el 13 de febrero de 2009, la entidad no había aprobado los diseños. La aprobación se dio finalmente el 29 de abril de 2009, tras la intervención del Director Regional de INVÍAS.
14. Simultáneamente al desarrollo de las gestiones anteriores y desde el 27 de febrero de 2008, el Contratista advirtió inconvenientes relacionados con la identificación de redes eléctricas y de acueducto localizadas en el sitio de las obras, las cuales impedían su ejecución. Con el fin de resolver esta situación, INVÍAS celebró acuerdos con las empresas prestadoras de servicios para realizar su traslado.
15. En agosto de 2008, INVÍAS resolvió que el Contratista debía asumir el traslado de las redes identificadas, con cargo a los recursos del contrato, por lo cual procedió a presentar los análisis de precios unitarios para la ejecución de dichas actividades. Sin embargo, solo hasta el 30 de noviembre de 2008 la entidad aprobó el presupuesto presentado. Obtenida la aprobación, el Contratista procedió con la ejecución de las actividades, las cuales finalizó de manera posterior al vencimiento del contrato, puntualmente en julio de 2009.
16. El Contratista señaló que a raíz de los anteriores problemas, el presupuesto previsto para la ejecución de la obra resultó insuficiente, pues INVÍAS no consideró las actividades de traslado de redes ni las cantidades finales de obra derivadas de la alternativa de diseño aprobada. Estas circunstancias provocaron que el anticipo otorgado se destinara parcialmente al traslado de redes. Además, para que el presupuesto restante asignado al contrato no se perdiera por el cambio de anualidad presupuestal, el Contratista lo destinó también a la adquisición de materiales. La insuficiencia del presupuesto provocó que el Contratista se abstuviera de continuar con la ejecución del contrato hasta tanto no se contara con los recursos suficientes.
17. Indicó que el INVÍAS se opuso a suspender y ampliar el plazo de ejecución del contrato, a pesar de la necesidad de suscribir tales acuerdos para lograr su cumplimiento. La entidad también se negó a que el Contratista consignara salvedades en los borradores de estos documentos, derivadas de las afectaciones que sufrió a lo largo de la ejecución del proyecto, lo que frustró la modificación del contrato.
18. El 13 de febrero de 2009 venció el plazo del contrato. El Contratista no logró ejecutarlo en el término convenido por situaciones no imputables a él. En consecuencia, solicitó a INVÍAS que en la liquidación se tuvieran en cuenta: la adquisición de materiales para la ejecución de la obra y los reembolsos pendientes por este concepto; los anticipos pagados a subcontratistas y proveedores; las



sumas correspondientes a la mano de obra, equipos y maquinaria dispuestos para la ejecución del contrato; los gastos administrativos asumidos; las sumas por concepto de las alternativas de diseño desarrolladas; los gastos administrativos causados con posterioridad a la expiración del plazo del contrato; y los reajustes pactados.

19. Como fundamentos de derecho, el Contratista sostuvo que INVÍAS incumplió los deberes de planeación y buena fe contractual: no tomó una decisión sobre los diseños a ejecutar, no entregó el sitio de obra libre de obstáculos para las intervenciones constructivas, no previó el traslado de redes previo al inicio de las obras, no dispuso las partidas presupuestales necesarias para concluir el objeto contractual, e impidió la suscripción de suspensiones y prórrogas con salvedades. Sostuvo que lo anterior configuró un incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de INVÍAS, que la obligaba a resarcir los daños causados al Contratista.

### **Contestación de la demanda<sup>5</sup>**

20. El INVÍAS propuso como excepciones la de “*contrato no cumplido*” y la “*genérica*”. Sostuvo que los demandantes incumplieron el contrato, dado que no ejecutaron debidamente las prestaciones a su cargo. Agregó que el Contratista incumplió las obligaciones derivadas de la entrega del anticipo, por cuanto no amortizó la totalidad de la suma que le fue entregada por \$3.808'776.150 y no destinó a la ejecución del contrato la suma entregada en virtud del Acta 10 por \$3.599'992.200. En este sentido, sostuvo que debe restituir estas sumas. Afirmó también que incumplió las obligaciones relativas a los estudios y diseños, la actualización y ajuste del PAGA, y la obtención de permisos para la construcción del puente.

### **Pretensiones y fundamentos de la demanda de reconversión<sup>6</sup>**

21. El INVÍAS solicitó que se declare que los demandantes celebraron el contrato 3495 (pretensión 3.1), lo incumplieron (pretensión 3.2) y que tal incumplimiento los obliga a (i) devolver a la entidad lo recibido en virtud del Acta 10 y el anticipo no amortizado; (ii) pagar las sanciones por el mal manejo o incorrecta inversión del anticipo y no presentar oportunamente los documentos e informes solicitados por la interventoría y la entidad; (iii) reconocer la cláusula penal por “*el incumplimiento en la ejecución de las obras e incumplimiento en el plazo inicialmente pactado*”; e (iv) indemnizar los perjuicios causados (pretensión 3.3).

22. Como consecuencia de lo anterior, pidió que se condene al Contratista a devolver al INVÍAS lo pagado en virtud del Acta 10 por la suma de \$3.599'992.200 (pretensión 3.4), devolver el anticipo recibido y no amortizado por la suma de \$3.808'776.150 (pretensión 3.6); sumas respecto de las cuales también reclamó su actualización y el reconocimiento de intereses moratorios (pretensiones 3.5. y 3.7). Asimismo, solicitó el pago de la “*sanción*” del 5% del valor total del contrato por el mal manejo o incorrecta inversión del anticipo por la suma de \$389'630.708 (pretensión 3.8.) y del 0.10% del valor total del contrato por no presentar oportunamente los documentos e informes solicitados por la interventoría y el INVÍAS, por la suma de \$1.878'020.012,56 (pretensión 3.10); incluyendo el reconocimiento de la actualización e intereses moratorios sobre dichas sumas (pretensiones 3.9 y 3.11).

<sup>5</sup> Cuaderno 2, folio 522 y ss.

<sup>6</sup> Cuaderno 2, folio 521 y ss.



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

23. Solicitó igualmente que se condene al Contratista al pago de la cláusula penal equivalente al 10% del valor del contrato, por la suma de \$779'261.416 (pretensión 3.12), y al pago de la sanción del 1% del valor del contrato por el incumplimiento de la ejecución de las obras en el plazo pactado, por la suma de \$28.053'410.976 (pretensión 3.14); incluyendo la actualización y el reconocimiento de intereses moratorios (pretensiones 3.13 y 3.15).
24. También pidió que se declare al Contratista responsable por los perjuicios causados, por concepto de lucro cesante y daño emergente y de todo aquello que resulte probado en el proceso, junto con su respectiva actualización y el reconocimiento de intereses moratorios (pretensiones 3.16, 3.17, y 3.19). Finalmente, que se condene al Contratista al pago de las costas del proceso y agencias en derecho (pretensión 3.18), y que se liquide el negocio jurídico (pretensión 3.20).
25. Como fundamentos fácticos de sus pretensiones, expuso lo siguiente:
26. La entidad suministró toda la información técnica, legal y financiera para la ejecución de la obra. Asimismo, en el pliego de condiciones de 2007 se plasmó la necesidad por satisfacer, se indicaron cuáles eran las condiciones de ejecución del proyecto y el presupuesto oficial disponible para su ejecución; aspectos que el Contratista no objetó en ningún momento. Del mismo modo, entregó oportunamente las condiciones y parámetros técnicos requeridos para la construcción del puente.
27. El 15 de abril de 2008, el INVÍAS giró al Contratista la suma de \$3.808'776.150,75, por concepto del anticipo; sin embargo, los demandantes incumplieron la obligación de amortizarlo y restituir la parte no amortizada, lo cual debía haber ocurrido un mes antes de la terminación del contrato, esto es, el 12 de enero de 2009.
28. El Contratista recibió un pago en virtud del Acta 10 del 13 de diciembre de 2008 que ascendió a \$3.599'992.200 por concepto de "*Acero tirantes, incluye silletas*", el cual está obligado a devolver a la entidad, por cuanto no tenía derecho a ser remunerado por la adquisición de materia prima y solamente había lugar a su pago cuando los materiales se hubiesen empleado en la construcción de la obra. Igualmente, a lo largo de la ejecución del contrato, el Contratista hizo caso omiso a los requerimientos de entrega de los estudios y diseños del proyecto, los cuales no entregó oportunamente.
29. Finalizado el plazo de ejecución el 12 de febrero de 2009, el Contratista incumplió el contrato porque presentó estudios y diseños que no se ajustaban a lo requerido contractualmente. Además, no ejecutó ningún ítem asociado con la construcción de la obra. Señaló que el INVÍAS cumplió con todas las obligaciones a su cargo, entre ellas, brindar al Contratista el apoyo necesario para la ejecución del contrato y atender oportunamente sus obligaciones de pago del precio.
30. Como fundamentos de derecho de su demanda, afirmó que el Contratista violó las cláusulas primera, cuarta, sexta, el párrafo segundo de la cláusula octava, el párrafo tercero de la cláusula novena, y la cláusula vigésima tercera, así como los documentos de la licitación, el pliego de condiciones y su propuesta. Sostuvo que, producto del incumplimiento contractual, el Contratista está obligado a restituir el anticipo no amortizado, pagar las sanciones pactadas y resarcir los daños ocasionados a la entidad. Señaló, además, que la conducta de los demandantes



afectó el interés general, en tanto privó a los usuarios del acceso al puente que fue contratado.

### **Contestación de la demanda de reconvención<sup>7</sup>**

31. El Contratista propuso la excepción de *“incumplimiento del Invías del deber de planeación e información contractual”*, argumentando que la entidad incumplió el deber de planeación, pues le impidió conocer las condiciones reales de ejecución del contrato, al no contar con los predios y permisos previos necesarios para la ejecución de la obra. Formuló la excepción de *“contrato no cumplido”*, aduciendo que honró las obligaciones a su cargo y desplegó todas las acciones necesarias para cumplir con las actividades diseño y construcción de la obra, las cuales no pudieron ser cumplidas por causas imputables a la entidad. También planteó la excepción de *“inexistencia del derecho pretendido por el Invías”* señalando que no le asiste derecho a la entidad de reclamar el valor del anticipo, ya que fue empleado en la ejecución de las obras, ni la restitución del dinero pagado en virtud del Acta 10, pues ese pago correspondió a obras ejecutadas y recibidas.

32. Igualmente, propuso la excepción de *“inexistencia de daño”*, aduciendo que las sumas pagadas en virtud del Acta 10 corresponden a obras recibidas, y la de *“error y culpa de la víctima en la generación del daño”*. Por otra parte, formuló la de *“inexistencia de la exigibilidad de la obligación”*, argumentando que las obligaciones a cargo del Contratista no se hicieron exigibles producto del incumplimiento del contrato y del deber de planeación por parte de INVÍAS. También propuso la de *“violación al debido proceso y al derecho de defensa del contratista. inexistencia de sanciones contractuales”*, indicando que, al no existir sanciones contractuales impuestas en debida y legal forma por parte de INVÍAS, ello conllevaba que no se pudiera pretender su declaración y condena en sede judicial.

33. Igualmente, formuló la excepción de *“compensación”*, argumentando que entre los valores adeudados al Contratista y los reclamados por INVÍAS operó este modo de extinción de las obligaciones. Finalmente, formuló la de *“inexigibilidad de actualización e intereses moratorios”*, pues el Contratista no ha sido constituido en mora ni la obligación se ha hecho exigible.

### **Intervención del llamado en garantía<sup>8</sup>**

34. El Tribunal Administrativo admitió el llamamiento en garantía formulado por el INVÍAS en contra de Consultores Civiles e Hidráulicos Ltda., quien fungió como interventor del contrato de obra. Frente a la demanda del Contratista, propuso la excepción de contrato no cumplido, argumentando que las demandantes no ejecutaron el objeto contractual por causas exclusivamente atribuibles a ellas.

35. Frente al llamamiento en garantía, propuso como excepciones la genérica y la de *“incumplimiento del Instituto Nacional de Vías por violación del principio de planeación y buena fe contractual”*. Sostuvo que la interventoría contratada se limitó a la construcción del puente y no a sus diseños. Añadió que existía una incongruencia entre lo previsto bajo el contrato de obra y lo previsto bajo el contrato de interventoría, porque en el primero se previó que el puente sería construido bajo la tipología de atirantado y que sería proyectado en viga cajón en concreto reforzado, mientras que en el segundo se estableció que la infraestructura

<sup>7</sup> Cuaderno 2<sup>a</sup>, folio 693 y ss.

<sup>8</sup> Cuaderno 2, folio 676 y ss.



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

correspondía a vigas cabezales que se apoyaban directamente sobre pilotes reforzados.

### Alegatos en primera instancia

36. Concluida la etapa probatoria<sup>9</sup>, se corrió traslado para la presentación de alegatos de conclusión<sup>10</sup>. Los demandantes reiteraron los planteamientos de sus escritos procesales. Sostuvieron que la obligación de construcción nunca nació, pues no se dio la aprobación de los diseños; que en el marco del proceso se acreditó que el anticipo se destinó a la ejecución de actividades enmarcadas en el objeto del negocio jurídico; y, que el componente de estudios y diseños, no fue reconocido ni pagado<sup>11</sup>. Por su parte, el INVÍAS reiteró la posición sostenida a lo largo del proceso e insistió en que suministró toda la información necesaria para la ejecución del proyecto<sup>12</sup>. El llamado en garantía no presentó alegatos de conclusión y el Ministerio Público guardó silencio.

### Los fundamentos de la sentencia impugnada

37. El Tribunal desestimó las pretensiones de la demanda y accedió parcialmente a las de la demanda de reconvención. Frente a la pretensión de incumplimiento formulada por el Contratista contra el INVÍAS, el Tribunal concluyó que no existió impedimento alguno para la ejecución del objeto contractual. Señaló que las condiciones del proyecto estaban definidas desde la licitación y, si había observaciones sobre las especificaciones técnicas, debieron haberse formulado en la etapa de aclaraciones al pliego, lo cual no ocurrió. Afirmó que el Contratista tampoco acreditó que el cumplimiento de las especificaciones técnicas fuera inviable, ni que sus alternativas de diseño fueran “*las correctas*”<sup>13</sup>.

38. Adujo que INVÍAS no asumió la obligación de ajustar las especificaciones técnicas del proyecto conforme a los requerimientos del Contratista ni adquirió el compromiso de compra de predios como condición para la elaboración de los diseños y la ejecución de la obra. Agregó que la necesidad de adquirir predios no constituyó un impedimento para la ejecución del componente de estudios y diseños. En consecuencia, concluyó que no había lugar a declarar el incumplimiento de INVÍAS ni a acoger la pretensión de desequilibrio, dado que el Contratista no logró demostrar que la entidad hubiese desatendido sus obligaciones. Por esta misma razón, declaró el incumplimiento del Contratista conforme a lo solicitado por INVÍAS en la demanda de reconvención.

---

<sup>9</sup> Mediante auto del 30 de abril de 2014, el *a quo* resolvió sobre las pruebas solicitadas por las partes (Cuaderno 2B, folio 732). En el marco del proceso se recibieron algunas de las declaraciones solicitadas, pues varios testigos no comparecieron a rendir su testimonio (Cuadernos 2 y 3). Se practicó la inspección judicial solicitada en la sociedad Construcciones CF Ltda., con la participación de un perito designado para dar cuenta de los materiales obrantes en el predio; el perito rindió el dictamen correspondiente (Carpeta Despacho Comisorio 2A). Los interrogatorios de parte de los representantes legales de las demandantes no se llevaron a cabo, pues ni estos ni la llamada en garantía —interesada en la prueba— se hicieron presentes a la diligencia (Cuaderno Despacho Comisorio 1C). En cuanto a los dictámenes periciales, el solicitado por la parte demandante se tuvo por desistido (Índice SAMAI 113, T.A.); de los solicitados por la parte demandada-demandante en reconvención, la perito contadora no rindió el dictamen y la perito financiera, si bien lo rindió, no compareció a la audiencia de sustentación (Índice SAMAI 144 y 145, T.A.). El INVÍAS allegó los documentos requeridos (Cuaderno 2B, folio 735) y la interventoría atendió el requerimiento de información que le fue dirigido. Mediante auto del 27 de agosto de 2024 se saneó el proceso sin salvedades ni anotaciones, se cerró la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión (Índice SAMAI 144 y 145, T.A.).

<sup>10</sup> Índice SAMAI 144 y 145, T.A.

<sup>11</sup> Índice SAMAI 146, T.A.

<sup>12</sup> Índice SAMAI 147, T.A.

<sup>13</sup> Índice SAMAI 149, T.A., párrafo 79, página 23.



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

39. En cuanto a la liquidación del contrato, el Tribunal indicó que, como consecuencia de su terminación, se debía efectuar el balance final. Afirmó que la procedencia del pago realizado al Contratista en virtud del Acta 10 fue un asunto que no quedó resuelto entre las partes, por lo que el proceso judicial era *“la oportunidad para ajustar y determinar el valor de las acreencias y de las deudas correspondientes al mismo, con el propósito de ponerle fin a los derechos y obligaciones que derivan de la fuente contractual”*.

40. Señaló que el pago recibido por el Contratista en virtud del Acta 10 fue desconocido por INVÍAS en el acta de recibo definitivo, porque los materiales adquiridos solo debían remunerarse si se habían instalado en obra, lo cual no ocurrió. Agregó que, por esta misma razón, la Contraloría General de la República sancionó a los involucrados en su desembolso. Con base en ello, concluyó que el Contratista debía restituir a INVÍAS el valor pagado en virtud del Acta 10, por la suma de \$3.539'069.255, incluyendo su actualización e intereses de mora, para un total de \$17.384'949.372.

41. El Tribunal precisó que el dictamen pericial solicitado por INVÍAS no estableció las cantidades de obra ejecutadas por el Contratista, pues se limitó a calcular intereses moratorios y la indexación de los valores pagados por la entidad estatal. Añadió que el Contratista tampoco probó dichas cantidades. Además, indicó que las actividades de demolición de estructuras y traslado de redes referidas en los documentos relativos a la ejecución del contrato fueron *“calificadas insuficientes e incluso (...) como ítems no previstos”*<sup>14</sup>. Con fundamento en lo anterior, concluyó que INVÍAS no adeudaba ninguna suma y que el Contratista debía reembolsar el anticipo no amortizado por la suma de \$3.808'776.150, incluyendo su actualización e intereses de mora, para un total de \$19.445'472.264.

42. Respecto de las sanciones pecuniarias reclamadas por el INVÍAS, el Tribunal resaltó que la cláusula decimoquinta del contrato previó lo siguiente: *“En caso de incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas por el contratista, se dará aplicación al procedimiento, causales y cuantías previstas en la Resolución 03662 del 13 de agosto de 2007, expedida por el Instituto Nacional de Vías. El Instituto podrá tomar directamente el valor de la sanción de los saldos que se adeuden al contratista, o de la garantía constituida y si no fuere posible, cobrará los valores por vía judicial”*. Con fundamento en ello, sostuvo que, al no encontrarse probado el agotamiento del procedimiento descrito en dicha previsión, *“el cual era necesario para cobrarla por vía judicial”*<sup>15</sup>, no había lugar a ordenar su pago.

43. Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Tribunal liquidó el contrato y reconoció en favor de INVÍAS la suma de \$36.830'421.636, equivalente al capital histórico más actualización e intereses del valor del Acta 10 y de la parte no amortizada del anticipo.

## II. EL RECURSO DE APELACIÓN

44. Las dos partes apelaron oportunamente la sentencia<sup>16</sup>. Sin embargo, los demandantes no comparecieron a la audiencia de que trata el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010<sup>17</sup>. Por esa razón, el *a quo* declaró desierto el recurso de apelación

<sup>14</sup> Índice SAMAI 149, T.A., párrafo 98, página 26 y ss.

<sup>15</sup> Índice SAMAI 149, T.A., párrafos 103 y 104, página 28.

<sup>16</sup> Índice SAMAI 152 y 154, T.A.

<sup>17</sup> Índice SAMAI 159, T.A.



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

interpuesto por ellas<sup>18</sup>, decisión que quedó en firme<sup>19</sup>. Por auto del 7 de octubre de 2025, la Corporación admitió únicamente el recurso de apelación interpuesto por INVÍAS<sup>20</sup>.

45. El INVÍAS manifestó que compartía *“los análisis realizados por el despacho, el cual concluye que efectivamente hubo un incumplimiento del contrato de parte de CONSTRUCCIONES CIVILES Y PORTUARIAS y CONSTRUCCIONES CF-LTDA”*. Sin embargo, expresó que era necesario *“analizar a profundidad el reconocimiento de las sanciones pretendidas por el INVÍAS”*. Sostuvo que, al haberse declarado el incumplimiento del contrato, se causaba *“la pena monetaria a favor del INVÍAS, la cual es el resultado directo de la desatención de dicho acuerdo”*, en tanto *“[l]a cláusula penal busca castigar al contratista que incumplió los compromisos adquiridos”*.

46. Argumentó que en la sentencia no se hizo un análisis respecto de las sanciones pecuniarias pretendidas ni se motivó por qué no era viable su reconocimiento. En ese sentido, solicitó que se modifique el fallo de primera instancia y se acceda a las pretensiones contenidas en los numerales 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.12, 3.13, 3.14, 3.15, 3.16 y 3.17 de la demanda de reconvención, en la que se persigue el pago de los siguientes conceptos: (i) las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de la Resolución 3662 de 2007 por el mal manejo del anticipo, no presentar la documentación requerida y por el incumplimiento de confeccionar las obras en el plazo inicialmente pactado; (ii) la cláusula penal por el 10% del valor del contrato; y (iii) los perjuicios padecidos por la entidad por concepto de daño emergente y lucro cesante.

### Trámite en segunda instancia

47. Dentro del término previsto en el artículo 212 del CCA, únicamente el INVÍAS presentó alegatos de conclusión<sup>21</sup>. El Ministerio Público y los demás sujetos guardaron silencio. La entidad reiteró sus argumentos y agregó que las demandantes debían ser condenadas solidariamente a pagar las sumas reclamadas.

## III. CONSIDERACIONES

<sup>18</sup> Índice SAMAI 170 y 173, T.A.

<sup>19</sup> La providencia que declaró desierto el recurso fue notificada por estado el 21 de mayo de 2025 (Índice SAMAI 175, T.A.). En esa misma fecha, los demandantes la impugnaron (Índice SAMAI 179, T.A.); el recurso fue despachado desfavorablemente por el *a quo* mediante auto del 4 de junio de 2025 (Índice SAMAI 185, T.A.), notificado por estado el 11 de junio de 2025 (Índice SAMAI 187, T.A.). El 12 de junio de 2025, los demandantes interpusieron recurso de súplica, el cual fue resuelto desfavorablemente mediante auto del 28 de agosto de 2025 (Índice SAMAI 200, T.A.). De acuerdo con la información disponible en SAMAI, la Sala advierte que el 23 de septiembre de 2025 Construcciones CF S.A.S. interpuso acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con el fin de que se dejaran sin efectos diversas actuaciones procesales adelantadas luego de la interposición de los recursos de apelación contra la sentencia de primera instancia del 13 de diciembre de 2024 y de que se remitiera el expediente a la Corporación, en garantía del debido proceso y el derecho de defensa. Mediante sentencia del 21 de noviembre de 2025, la Sección Primera de la Corporación declaró improcedente la acción, por no haberse acreditado el requisito de relevancia constitucional. Adicionalmente, precisó que la demanda de controversias contractuales fue instaurada en 2010, por lo que el trámite debía agotarse bajo el Código Contencioso Administrativo y la Ley 1395 de 2010, normativa que exige la celebración de la audiencia de conciliación con posterioridad a la interposición del recurso de alzada y prevé la declaratoria de desierto ante la inasistencia del recurrente. El 1 de diciembre de 2025 la parte accionante impugnó ese fallo. Mediante sentencia del 12 de febrero de 2026, la Sección Segunda de la Corporación confirmó la decisión de primera instancia, al no haberse satisfecho el requisito de relevancia constitucional. (Procesos con radicado 11001031500020250594100 y 11001031500020250594101).

<sup>20</sup> *“1. Por cumplir con las exigencias a que se refiere el artículo 212 del Código Contencioso Administrativo, y reunir los demás requisitos legales, se ADMITE el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 13 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca”* (Índice SAMAI 003, C.E.)

<sup>21</sup> Índice SAMAI 014, C.E.



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

48. Según el artículo 357 del CPC, *“la apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso”*<sup>22</sup>. De acuerdo con la postura unificada de la Sección, fijada sobre el alcance de esta disposición, la competencia del juez de segunda instancia se limita a los aspectos que señale expresamente el recurrente o que se entiendan comprendidos dentro del marco del recurso<sup>23</sup>.

49. Los fundamentos y conclusiones de la sentencia de primera instancia sobre el incumplimiento imputable al Contratista; la procedencia de ordenar, como parte de la liquidación, el pago del capital histórico más actualización e intereses del valor del Acta 10 y de la parte no amortizada del anticipo; y, la inexistencia de saldos a favor del Contratista, no fueron impugnados en el recurso de apelación admitido. Por lo tanto, en esta sede, la Sala circunscribirá su estudio a establecer si, de acuerdo con los reparos formulados por INVÍAS, también procede reconocer los tres conceptos siguientes en el balance final: (i) las sanciones pecuniarias previstas en la Resolución 3662 de 2007 por el mal manejo del anticipo, no presentar la documentación requerida y por el incumplimiento en la ejecución de las obras en el plazo inicialmente pactado; (ii) la cláusula penal por el 10% del valor del contrato; y (iii) los perjuicios padecidos por la entidad por concepto de daño emergente y lucro cesante.

### **Las sanciones pecuniarias previstas en la Resolución 3662 de 2007**

50. El INVÍAS sostuvo que *“en la sentencia de primera instancia no se hace ningún análisis al respecto, no se indica por qué dichos valores son o no son viables en su reconocimiento”*. En relación con las sanciones pecuniarias previstas en la Resolución 3662 de 2007, la Sala no considera atendible este motivo de inconformidad. Independientemente de la corrección del fundamento de la sentencia sobre este punto, el Tribunal sí motivó la decisión de negar la condena al Contratista al pago de estas sumas.

51. En el fallo de primera instancia, el Tribunal citó el contenido de la cláusula décima quinta del contrato, titulada *“Penal Pecuniaria”*, que establecía que, en eventos de incumplimiento parcial de las obligaciones del Contratista, se aplicaría el *“procedimiento, causales y cuantías previstas en la Resolución 03662 del 13 de agosto de 2007”*<sup>24</sup>. Luego, sostuvo que *“no se encuentra probado que el INVÍAS haya iniciado el procedimiento administrativo para cobrar la cláusula Décima Quinta Penal Pecuniaria ante el incumplimiento del contrato, el cual era necesario para cobrarla por vía judicial, situación que impide acceder a esta pretensión”*.

<sup>22</sup> Esta disposición es aplicable caso, en virtud del artículo 212 del CCA. Para la fecha de radicación de la demanda, 1 de marzo de 2010 (Cuaderno 1, folio 284 y 285), se encontraba vigente el CCA. En consecuencia, de conformidad con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, el proceso continuaba rigiéndose y debe concluir bajo el régimen jurídico anterior. Dicho régimen corresponde al previsto en el CCA, cuyo artículo 267 dispone: *“En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo”*. Sobre la aplicación del CPC, véanse: C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 67.344 (párrs. 36-37), jul. 1/2025, M.P. María Adriana Marín; y C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 60.071 (párr. 3), oct. 17/2023, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

<sup>23</sup> C.E., Sala Plena de lo Contencioso Adm., Sec. Tercera, Sent. 46.005 (párr. 18), abr. 6/2018. C.P. Danilo Rojas Betancourth.

<sup>24</sup> *“CLÁUSULA DECIMA QUINTA: PENAL PECUNIARIA.- En caso de incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas por EL CONTRATISTA, se dará aplicación al procedimiento, causales y cuantías previstas en la Resolución 03662 del 13 de agosto de 2007 expedida por EL INSTITUTO. El INSTITUTO podrá tomar directamente el valor de la sanción de los saldos que se adeuden al CONTRATISTA o de la garantía constituida y si no fuere posible, cobrará los valores por vía judicial”*. (Cuaderno 1, folio 189)



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

52. Los artículos 212 del CCA y 352 del CPC imponen al apelante la carga de sustentar su impugnación, por lo que sus referencias argumentativas delimitan la competencia del juez de segunda instancia. Con fundamento en estas disposiciones, la Subsección ha precisado que no es suficiente la simple interposición del recurso ni la manifestación genérica de inconformidad con la decisión impugnada<sup>25</sup>. La ley exige que se controviertan los fundamentos que sirvieron de sustento a la providencia en el punto desfavorable, de tal manera que el superior jerárquico cuente con elementos para confrontar la decisión apelada con los motivos de inconformidad de la parte recurrente.

53. El INVÍAS tenía la carga de postular los argumentos para confrontar y desvirtuar el fundamento del fallo, según el cual debió haber *“iniciado el procedimiento administrativo para cobrar la cláusula Décima Quinta Penal Pecuniaria ante el incumplimiento del contrato, el cual era necesario para cobrarla por vía judicial, situación que impide acceder a esta pretensión”*. Sin embargo, en el recurso de apelación no hay ninguna razón que apunte a ello. La entidad no argumentó por qué, para reclamar judicialmente el pago de la sanción pactada en esta cláusula, no debía surtirse previamente un procedimiento administrativo. Tampoco ofreció razones para justificar que, aun cuando contaba con la potestad legal de expedir un acto administrativo para hacer efectivas las penas señaladas en la Resolución 3662 de 2007, incorporadas al contrato por referencia, ello no era óbice para que el juez ordenara su pago sin que se hubiera iniciado o agotado el respectivo procedimiento.

54. El INVÍAS sostuvo en el recurso que tiene derecho al pago de estas sanciones pecuniarias por cuanto son *“una súplica que se relaciona con los profundos incumplimientos de las entidades contratistas”*. Con todo, este señalamiento no ataca el fundamento de la decisión del Tribunal. En el fallo de primera instancia no se negó su reconocimiento porque no se hubieran probado los incumplimientos consistentes en usar indebidamente el anticipo, no presentar la documentación requerida y no ejecutar las obras en el plazo inicialmente pactado, sino por una razón diferente: no haber iniciado el procedimiento administrativo para imponer su pago. En este sentido, el reparo del apelante no confronta el fundamento decisorio.

55. En conclusión, la Sala no cuenta con elementos para confrontar el fundamento de la decisión apelada con argumentos del apelante que apunten a evidenciar su incorrección. En consecuencia, atendiendo a los límites competenciales del juez de segunda instancia, se confirmará este aspecto del fallo impugnado.

56. Ahora bien, incluso si —en gracia de discusión— se entendiera que la afirmación sobre la existencia de los incumplimientos tiene implícita la tesis de que esa era condición suficiente para imponer las sanciones, sin necesidad de haber agotado el

---

<sup>25</sup> C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 44.707 (pág. 21), sept. 24/2020. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. En la misma línea, se ha señalado: *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante; sin embargo, constituye un requisito indispensable de ella que el apelante, en cumplimiento de la exigencia de sustentar el recurso, precise cuáles son los errores que merecen ser analizados por el ad quem y por qué sus argumentaciones son la razón y la evidencia que permite corregir o variar la decisión adoptada, pues, de lo contrario, la segunda instancia se queda sin herramientas o elementos de juicio que le permitan revisar lo acertado o no de la providencia apelada, así como saber con certeza en qué consiste la inconformidad del apelante con ella y, por lo mismo, se le deja sin la orientación que requiere para revisar y decidir si tal providencia merece ser modificada o, incluso, revocada (...) Como se puede observar, la recurrente no esgrime puntualmente ninguna razón de inconformidad en relación con el fallo de primera instancia y, en esa medida, la Sala no puede efectuar ningún juicio de valor sobre la decisión objeto de apelación (...) Así las cosas para el despacho es claro que no se satisfacen las exigencias de las normas atrás citadas, en particular las del artículo 352 del Código de Procedimiento Civil, razón por la cual se confirmará la sentencia apelada”* (C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 31.469, may. 14/2014. M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera).



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

procedimiento administrativo, la decisión de negar su reconocimiento debe confirmarse.

57. La Resolución 3662 del 13 de agosto de 2007 del INVÍAS, incorporada por referencia al contrato en la cláusula decimoquinta, fue expedida con base en las siguientes consideraciones: *“Que en cumplimiento del Artículo 17 de la Reforma a la Ley 80 de 1993, el Instituto Nacional de Vías, pactará en los contratos que celebre la cláusula Penal y de MULTAS, de acuerdo con las causales y cuantías establecidas en esta Resolución. // Que se hace necesario establecer un procedimiento para la imposición de las sanciones pactadas en los contratos celebrados por el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, en el cual se respete el debido proceso y se garanticen los derechos de los particulares de acuerdo con la normatividad vigente”*<sup>26</sup>. En el artículo 2º de esta Resolución se dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO SEGUNDO. En los CONTRATOS DE OBRA que celebre, el Instituto Nacional de Vías, la Cláusula de Multas se referirá a los incumplimientos y cuantías señaladas a continuación: (...) 6. Por el mal manejo o la inversión incorrecta del anticipo el 5% del valor total del contrato, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. (...) 10. Por no presentar oportunamente los documentos, informes y demás requerimientos solicitados por la interventoría por el Instituto Nacional de Vías para la debida ejecución, el 0,10% del valor del contrato por cada día de retraso. (...) 16. Por el incumplimiento en el plazo inicialmente pactado el 1.0% del valor del contrato por cada día de retraso injustificado”.*

58. Las multas de que trata el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 se subsumen en el concepto general de cláusula penal. Ello se debe a que, en los términos del artículo 1592 del Código Civil, esta cláusula *“es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal”*. Sin embargo, la función que cumple no es estimar convencionalmente el perjuicio que sufre el acreedor insatisfecho por la inejecución o retardo en el cumplimiento de una obligación. Como se indica en el citado artículo 17, su objeto es *“conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones”*. Además, como ha indicado la

<sup>26</sup> La Resolución 3662 de 2007 fue anunciada como prueba documental por el INVÍAS en su demanda de reconvencción (Cuaderno 2 Reconvencción, folio 539, numeral 7.2.7.) y decretada por el Tribunal. Sin embargo, el documento no obra en el expediente. De todas maneras, la Sala considera procedente examinar su contenido. El artículo 177 del CGP establece: *“El texto de normas jurídicas que no tengan alcance nacional y el de las leyes extranjeras, se aducirá en copia al proceso, de oficio o a solicitud de parte. (...) Estas reglas se aplicarán a las resoluciones, circulares y conceptos de las autoridades administrativas. Sin embargo, no será necesaria su presentación cuando estén publicadas en la página web de la entidad pública correspondiente”*. De acuerdo con la postura unificada de la Corporación, la aplicación del CGP en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo era plena a partir del 1º de enero de 2014 (C.E., Sec. Tercera, Auto de unificación 49.299, jun. 25/2014. M.P. Enrique Gil Botero). Sin embargo, en esta providencia no se precisó si la aplicación del CGP incluiría las normas del régimen probatorio en procesos regidos por el CCA, lo que llevó en algunos casos a que la Corporación sostuviera que el CGP era aplicable a procesos regidos por el Decreto 01 de 1984, entre ellos, lo regulado en materia de *“régimen probatorio (solicitud, práctica y decreto)”* (Cfr. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. C, Auto 50.408, ago. 6/2014. M.P. Enrique Gil Botero). En este contexto se produjo el decreto y práctica de pruebas por parte del Tribunal. La Resolución 3662 de 2007 se encuentra publicada en la página web del INVÍAS, por lo que, en aplicación del artículo 177 del CGP y los principios de prevalencia del derecho sustancial y tutela judicial efectiva, resulta procedente examinar su texto, máxime cuando la producción y contradicción de algunas pruebas del proceso, como los dictámenes periciales, se practicaron con arreglo a las reglas del CGP por disposición del Tribunal (Índice SAMAI 132, T.A.; Índice SAMAI 139, T.A.; audiencia de fecha 27 de agosto de 2024; Índice SAMAI 144 y 145).

<https://www.invias.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=visorpdf&file=https%3A%2F%2Fwww.invias.gov.co%2Floader.php%3FI%2FServicio%3DTools2%26ITipo%3Ddescargas%26IFuncion%3DexposeDocument%26idFile%3D16088%26tmp%3De5a4e2ca2c48825a1c79a987e6d3203d%26urlDeleteFunction%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.invias.gov.co%252Floader.php%253FI%2FServicio%253DTools2%2526ITipo%253Ddescargas%2526IFuncion%253DdeleteTemporalFile%2526tmp%253De5a4e2ca2c48825a1c79a987e6d3203d&pdf=1&tmp=e5a4e2ca2c48825a1c79a987e6d3203d&fileItem=16088>.



Subsección, son concebidas para sancionar incumplimientos parciales imputables al contratista<sup>27</sup>.

59. Las “sanciones” previstas en la Resolución 3662 de 2007, cuyo pago reclama el INVÍAS, tienen la naturaleza jurídica de multas, porque: (i) la prestación pecuniaria se sujetó al cumplimiento de una condición suspensiva consistente en incumplimientos *parciales* del contratista; (ii) su función era conminatoria y no tenía por objeto estimar anticipadamente los perjuicios sufridos por el INVÍAS; y, (iii) la propia Resolución que las partes incorporaron al contenido contractual por la referencia expresa de la cláusula decimoquinta, las trató como tales, lo cual ratifica que la intención perseguida con su estipulación era la de establecer las multas reguladas en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007<sup>28</sup>.

60. Habida cuenta del carácter conminatorio de la multa, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, en virtud del cual se expidió la Resolución 3662 de 2007, establece que su imposición “*procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista*”. Esto presupone que la prestación sea exigible al contratista y su satisfacción reporte un interés para la entidad contratante, de forma que la multa sirva como medio de compulsión para la satisfacción del débito. Por esa razón, la Subsección ha sostenido que la imposición de la multa se torna improcedente cuando, fenecido el plazo del contrato, desaparece el interés jurídico de la entidad estatal por compeler al contratista al pago de la obligación respectiva:

*“56. En línea con lo anterior, esta Corporación ha sido enfática en señalar que las entidades públicas tienen un límite temporal para acudir a este mecanismo corrector de las obligaciones incumplidas, el cual está intrínsecamente ligado a la finalidad de apremio que persiguen, por lo cual sólo pueden aplicarse dentro de la vigencia del contrato y siempre que tengan la virtualidad de lograr su cometido, esto es, constreñir al contratista al cumplimiento (...) // 57 Esta regla jurisprudencial resulta lógica porque si, a través de las multas, lo que se busca es constreñir al contratista a lograr el cumplimiento de una obligación, no tendría sentido imponer la sanción cuando el término de ejecución del contrato ha vencido y el incumplimiento es total y definitivo (...)”<sup>29</sup>.*

61. El contrato terminó por vencimiento del plazo el 13 de febrero de 2009, sin que se ejecutara su objeto principal. Después de esa fecha se extinguió el interés jurídico del INVÍAS de exigir al Contratista la obligación principal —la construcción del puente vehicular— y las prestaciones accesorias a ella, como la de entregar informes<sup>30</sup>. La demanda de reconvención se presentó el 1 de marzo de 2010, esto es, con posterioridad a esa extinción. En consecuencia, resulta improcedente imponer el pago de las multas reclamadas, ya que estas tienen por objeto apremiar

<sup>27</sup>: “61. (...) cabe destacar que la multa solo se genera y revela el carácter conminatorio o de apremio con el que se ha pactado —como en los casos que se estipula que se va causando por cada día de atraso, aunque no es el único evento, pero sí uno de los más comunes— cuando el contratista incurre en un incumplimiento parcial de sus obligaciones retardándolas o cumpliéndolas de manera defectuosa, pues es ese hecho —su causación— el que impacta determinadamente en su conducta, ya no como un mero mecanismo sugestivo o de amenaza, sino constriéndolo a acatar debidamente lo pactado, en la medida que mientras se encuentre en mora, la sanción se seguirá causando y acrecentando hasta que se cumpla con la obligación debida, que es su objetivo; por eso una y otra no se excluyen”. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 62.016, sept. 27/2024. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

<sup>28</sup> La estructura de esta disposición es coherente con la finalidad de las multas, pues establece una sanción en función del período durante el cual se prolongue el incumplimiento y hasta el momento en que cese, con lo cual el contratista queda compelido a cumplir sus obligaciones sin dilación.

<sup>29</sup> C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 49.286, feb. 4/2022. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

<sup>30</sup> En la comunicación del 8 de mayo de 2009, el INVÍAS le indicó al Contratista que debía procederse con la liquidación del contrato, habida cuenta de que el plazo había vencido el 13 de febrero de 2009 (C1, Fl. 64). En la del 18 de agosto de 2009, le informó que se habían impartido instrucciones a la interventoría para que procediera con el recibo de obra y su posterior liquidación (C1, Fl. 25); en esa misma fecha, comunicó a la interventoría su decisión de no prorrogar el contrato e iniciar el proceso de recibo de obra (C2, Fl. 512). Finalmente, en la comunicación del 2 de septiembre de 2009, INVÍAS resaltó al Contratista la ausencia de motivos y justificaciones para el incumplimiento e impartió instrucciones a la interventoría para que recibiera las obras y procediera con la liquidación (C1, Fl. 17).



al contratista y proceden solo mientras se halle pendiente y sea exigible el cumplimiento de la prestación.

### **El pago de la cláusula penal por el equivalente al 10% del valor del contrato**

62. El INVÍAS reprochó que el Tribunal no motivó la decisión de negar el pago de la cláusula penal equivalente al 10% del valor del contrato reclamada en la demanda (pretensión 3.12)<sup>31</sup>. El fallo de primera instancia omitió expresar la razón por la cual no concedió esta pretensión. El *a quo* solo justificó por qué no era procedente ordenar el pago de las multas previstas en la Resolución 3662 del 13 de agosto de 2007, incorporada por referencia al contrato en la cláusula decimoquinta. Sin embargo, no expresó ninguna razón para justificar la negativa a conceder el pago de la cláusula penal contenida en el pliego de condiciones del contrato, pactada para el evento del *incumplimiento definitivo* de las obligaciones del contratista, por una suma equivalente al 10% del valor del contrato. En consecuencia, la Sala estudiará esta pretensión.

63. En la cláusula vigésima quinta del contrato se estipuló que el pliego de condiciones integraba su contenido<sup>32</sup>. En el numeral 5.32 del pliego se contempló una cláusula penal para el evento del incumplimiento definitivo del contratista —no para incumplimientos parciales— por un valor equivalente al 10% del valor del contrato, tal como lo solicitó el INVÍAS en la demanda:

#### **“5.32 PENAL PECUNIARIA**

*En caso de incumplimiento definitivo por parte del contratista de cualquiera de las obligaciones contraídas en el contrato o de declaratoria de caducidad, el contratista conviene en pagar al Instituto, a título de pena, una suma equivalente al diez por ciento (10%), del valor total del contrato por el incumplimiento y de forma proporcional al avance de obra, suma que el Instituto hará efectiva mediante el cobro de la garantía única de cumplimiento o, a su elección, de los saldos que adeude al contratista, si los hubiese, para lo cual se entiende expresamente autorizado con la suscripción del contrato; si esto no fuese posible, se cobrará por vía judicial. La aplicación de la cláusula penal no excluye la indemnización de perjuicios”<sup>33</sup>.*

64. La condición a la que se sujetó el pago de la pena consistió en el *“incumplimiento definitivo por parte del contratista de cualquiera de las obligaciones contraídas en el contrato”*. En su significado natural y obvio (Código Civil, art. 28), el vocablo *definitivo* denota una propiedad: *“final y no sujeto a cambios posteriores”*. Frente al cobro de una cláusula penal, la Subsección ha señalado que el carácter definitivo refiere la imposibilidad de remediar el incumplimiento mediante medidas de apremio, por la expiración del plazo para la entrega de la obra y la frustración irreversible del interés de la entidad<sup>34</sup>. Asimismo, en relación con la entidad del

<sup>31</sup> “3.12 Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene y ordene de acuerdo a su responsabilidad a las Sociedades CONSTRUCCIONES CIVILES Y PORTUARIAS S.A. – CIPORT S.A. y a la SOCIEDAD CONSTRUCCIONES CF LTDA., integrantes del Consorcio PUENTES CF-C-116, a pagar al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, la sanción del 10% del valor total del contrato (Cláusula Penal Pecuniaria, por el incumplimiento general del contrato No. 3495 de 2007, por la suma de SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS DIEZ Y SEIS PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$779.261.416.00)”. (Cuaderno 2, Reconvencción, Folio sin número, ubicado entre los folios 526 y 527).

<sup>32</sup> “CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA: DOCUMENTOS DEL CONTRATO.- Los documentos que se citan a continuación integran, determinan, regulan, complementan y adicionan las condiciones del presente contrato: (...) 2) Los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública, incluido las Actas de Audiencia y el informe de Evaluación de las Propuestas y Resolución de Adjudicación”. (Cuaderno 1, folio 190)

<sup>33</sup> Cuaderno 1, folio 245.

<sup>34</sup> “(...) la cláusula debe interpretarse en el sentido de que el adjetivo total no se refiere exclusivamente a la magnitud del avance de obra en términos cuantitativos o porcentuales, lo que sería incompatible con su carácter indivisible, sino a su carácter definitivo, es decir, a la imposibilidad de remediarlo mediante



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

incumplimiento resolutorio, la jurisprudencia ha precisado que resulta pertinente distinguir “*si el incumplimiento es definitivo o apenas parcial o transitorio, y, en todo caso, analizar la trascendencia, importancia o gravedad del incumplimiento, determinadas tales circunstancias, entre otros criterios, por la afectación que se haya presentado en el interés del acreedor en el mantenimiento de la relación, por la frustración del fin práctico perseguido con el contrato*”<sup>35</sup>.

<sup>65</sup>. La condición a la que se sujetó el pago de la pena estipulada en el pliego de condiciones se cumplió en este caso. El Tribunal concluyó que hubo un incumplimiento imputable al Contratista referido a la obligación principal: entregar en el plazo pactado el puente El Piñal de la carretera Buenaventura - Cruce Ruta 25 (Buga). Este fundamento del fallo no fue impugnado, por lo que la Sala lo asume como premisa de su decisión.

<sup>66</sup>. El incumplimiento fue definitivo por el carácter irreversible de la frustración del interés del acreedor: el contrato terminó por vencimiento del plazo y la entidad no recibió la obra que contrató. Este evento privó al INVÍAS y a los usuarios del acceso a una infraestructura que integra la red nacional de carreteras, la cual “*cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de este con los demás países*” (Ley 105 de 1993, art. 12). En consecuencia, la Sala considera procedente condenar al Contratista al pago de la pena.

<sup>67</sup>. Las partes estipularon que la pena ascendería a “*una suma equivalente al diez por ciento (10%), del valor total del contrato por el incumplimiento y de forma proporcional al avance de obra*”. El tenor literal de la cláusula es plenamente inteligible y evidencia la intención de las partes de aplicar la pena de forma proporcional, esto es, como el resultado de una relación o razón entre dos magnitudes: el valor del contrato y el avance de la obra. Así, en ejercicio de su facultad de autorregulación de intereses, las partes convinieron la reducción o rebaja proporcional de la pena ante el cumplimiento parcial de la obligación principal, tal como prevén los artículos 1596 del Código Civil<sup>36</sup> y 867 del Código de Comercio<sup>37</sup>.

<sup>68</sup>. En la sentencia de primera instancia se concluyó que “*el contratista de obra fue quien incumplió directamente y por su propia cuenta sin justificación jurídica alguna el negocio jurídico celebrado*”. El Tribunal indicó que “*durante todo el año de ejecución no se logró la aprobación de los diseños definitivos*” y que “*el puente no se construyó*”. Agregó que, si bien el Contratista avanzó en la demolición de la estructura antigua y el traslado de las redes de acueducto y energía, estas actividades no “*fueron calificadas con un porcentaje de ejecución específico*”<sup>38</sup>.

<sup>69</sup>. Las pruebas del expediente afianzan la conclusión de que no hubo avances en la construcción de la obra, fundamento de la sentencia de primera instancia que no

---

*medidas de apremio, como la imposición de multas contractuales, por la expiración del plazo para la entrega de la obra finalizada*”. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 69.090 (párrs. 195 y 227), ene. 30/2026. M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

<sup>35</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Ref.: 41001-3103-004-1996-09616-01 (M.P. Arturo Solarte Rodríguez; 18 de diciembre de 2009).

<sup>36</sup> “*Si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esta parte, tendrá derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal*”.

<sup>37</sup> “*Cuando la prestación principal no esté determinada ni sea determinable en una suma cierta de dinero, podrá el juez reducir equitativamente la pena, si la considera manifiestamente excesiva habida cuenta del interés que tenga el acreedor en que se cumpla la obligación. Lo mismo hará cuando la obligación principal se haya cumplido en parte*”.

<sup>38</sup> Índice SAMAI 149, T.A., párrafo 92, página 25.





Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

el desarrollo del contrato<sup>46</sup>; y Carlos Hernán Londoño, profesional especializado en la Regional del Valle del INVÍAS que ejercía labores de supervisión<sup>47</sup>. Además, en el expediente no consta que al término de la ejecución del contrato se hubiera suscrito un acta de recibo definitivo de las obras ejecutadas por el Contratista, documento que, conforme a la cláusula séptima del contrato, era el constitutivo de su aprobación<sup>48</sup>.

73. Los documentos del expediente reflejan que el Contratista ejecutó actividades relacionadas con la elaboración de estudios y diseños, la implementación del PAGA y el traslado de redes. Estas actividades no constituyen un avance en la construcción de la obra. El pliego y el contrato distinguen expresamente el componente de estudios y diseños del componente constructivo como prestaciones diferenciadas. Por ello, en ausencia de avance en las intervenciones constructivas, no habría lugar a la rebaja de la pena. En cualquier caso, incluso si, en gracia de discusión, esas actividades pudieran calificarse como avance de “obra”, los documentos del expediente revelan que fueron ejecutadas extemporáneamente y que el acreedor estatal no las aceptó; circunstancias que impiden considerarlas para la rebaja de la pena<sup>49</sup>.

74. Por las anteriores razones, la Sala accederá a la pretensión 3.12 de la demanda de reconvención e impondrá al Contratista el pago de la cláusula penal. Teniendo en cuenta que el valor del contrato se estimó en \$7.792'614.160<sup>50</sup>, se reconocerá en favor de INVÍAS la suma de \$779.261.416, en los términos del numeral 5.32 del pliego de condiciones.

75. El INVÍAS también solicitó que se ordene el pago de la cláusula penal indexada desde el 12 de febrero de 2009 —vencimiento del plazo del contrato— hasta la fecha de pago, conforme a la variación del índice de precios al consumidor<sup>51</sup>.

76. Como ha señalado la Subsección, la indexación de la cláusula penal es procedente, porque el pago solo tiene efecto solutorio si las sumas reconocidas mantienen su valor en términos reales y no meramente nominales<sup>52</sup>. Esta también

<sup>46</sup> Cuaderno contractual reconvención 3, fl 188.

<sup>47</sup> Cuaderno contractual reconvención 3, fl 13.

<sup>48</sup> “Las actas de obra mensuales tendrán carácter provisional en lo que se refiere a la calidad de la obra y las cantidades de obra aprobadas por el Interventor. (...) Ningún documento que no sea el Acta de recibido definitivo de la totalidad o parte de las obras, podrá considerarse como constitutivo de aprobación de las obras objeto del contrato”. (Cuaderno 1, folio 186)

<sup>49</sup> Los entregables fueron recibidos por la interventoría con posterioridad al vencimiento del plazo contractual: los diseños de cimentación y del cajón autofundante, el 4 de mayo y el 2 de junio de 2009, respectivamente (C1, Fls. 65 y 56); los diseños de superestructura, sujetos a correcciones, el 8 de junio de 2009 (C1, Fl. 55); y el PAGA, el 4 de mayo de 2009 (C1, Fl. 66). Sin embargo, en ninguno de estos casos obra en el expediente un acto del INVÍAS que acredite su aceptación y recibo. En este sentido, en comunicación del 8 de octubre de 2009 la interventoría informó al INVÍAS que no había sido posible el recibo de obra dada la negativa del Contratista (C1, Fl. 178); e informe del 10 de abril de 2015 del INVÍAS, en el que se dio cuenta de que no se suscribió acta de recibo ni se adelantó la liquidación del contrato (C2, Fl. 767).

<sup>50</sup> Cláusula segunda del contrato. Cuaderno 1, folio 185.

<sup>51</sup> “3.13. Que se condene de acuerdo a su responsabilidad, a las Sociedades CONSTRUCCIONES CIVILES Y PORTUARIAS S.A. – CIPORT S.A. y a la SOCIEDAD CONSTRUCCIONES CF LTDA. integrantes del Consorcio PUENTES CF-C-116, a pagar al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, la suma antes deprecada de SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS DIEZ Y SEIS PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$779.261.416.00., debidamente actualizada desde el 12 de febrero de 2009), hasta la fecha efectiva de pago, teniendo en cuenta la pérdida de poder adquisitivo de compra del peso colombiano, índice de precios al consumidor IPC, que al momento de la expedición de la sentencia (...)” (Subrayado fuera del texto original). (Cuaderno 2, Reconvención, Folio sin número, ubicado entre los folios 526 y 527).

<sup>52</sup> “(...) debido a la depreciación monetaria propia de una economía inflacionaria, la Sala actualizará los saldos incluidos en el balance de cuentas, pues el pago solo tendrá efecto solutorio si las sumas reconocidas mantienen su valor en términos reales y no meramente nominales” C.E., Secc. Tercera, Subsecc. A, Sent. 69.090 (párr. 223) de ene. 30/2026, M.P. José Roberto SÁCHICA Méndez. En el mismo



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

es la posición de la Corte Suprema de Justicia, que ha señalado que, en virtud del principio de plenitud del pago, debe reconocerse la pérdida del poder adquisitivo producida entre la estipulación de la pena y la solución de esta deuda<sup>53</sup>.

77. El artículo 1595 del Código Civil establece que el “*el deudor no incurre en la pena sino cuando se ha constituido en mora, si la obligación es positiva*”. Esto significa que el deudor incurre en la pena, esto es, que su pago es exigible, cuando se ha constituido en mora respecto de la obligación principal. El numeral 1º del artículo 1608 del Código Civil señala que el sujeto pasivo de la obligación está en mora “*cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado*”. El Contratista no cumplió la obligación principal de entregar la obra dentro del término estipulado. En consecuencia, desde el día siguiente incurrió en la pena, por lo que se tomará como IPC inicial, para efectos de la actualización, el correspondiente al mes de febrero de 2009.

78. El INVÍAS solicitó también que, sobre el valor de la cláusula penal, se liquiden intereses moratorios desde la fecha de terminación del contrato<sup>54</sup>. Esta pretensión no es procedente.

79. El interés de mora constituye la estimación legal de los perjuicios derivados del retardo en el cumplimiento de una obligación dineraria (Código Civil, art. 1617). La obligación de pagar la pena nació el 13 de febrero de 2009, cuando se verificó la condición de la que pendía: el incumplimiento definitivo del Contratista. Sin embargo, la constitución en mora respecto de esta obligación accesoria no tuvo lugar en esa misma fecha.

80. El vencimiento del plazo contractual determinó la constitución en mora frente a la obligación principal —entregar el puente—, no frente a la obligación de pagar la pena, que es una obligación accesoria, pero distinta. El numeral 5.32 del pliego no fijó un término para el pago de esta suma, sino que únicamente estableció la condición que hacía nacer la obligación. A falta de este término, no resulta procedente condenar al pago de intereses de mora sobre el valor de la cláusula penal desde el 13 de febrero de 2009, que fue lo pedido por el INVÍAS, porque no

---

sentido, la Sala ha indicado la procedencia de actualizar, desde la sentencia de primera instancia, los saldos reconocidos en la liquidación judicial del contrato. Cfr. C.E., Secc. Tercera, Subsecc. A, Sent. 73.776 (párrs. 58-65) de mar. 13/2026, M.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

<sup>53</sup> “La jurisprudencia [había] establecido que la cláusula penal no admite indexación porque se trata de una sanción civil y que, por tanto, su ámbito de aplicación es restrictivo y opcional, excepto que las partes hayan previsto en el contrato dicha actualización, según lo registran CSJ SC 23 jun. 2000, rad. 4823 y SC 18 dic. 2009, rad. 2001-00389-01. // Sin embargo, al revisar nuevamente esa solución, sustentada en el nominalismo, se advierte su falta de coherencia con la pérdida del poder adquisitivo propiciada por la inflación que ha estado presente en la economía mundial durante siglos, pero que se ha hecho sentir con mayor fuerza especialmente desde hace varias décadas, y que altera de forma significativa y constante el poder adquisitivo del dinero, situación que justifica reconducir tal comprensión hermenéutica en el sentido de indicar que es procedente actualizar el valor de la cláusula penal, de tal modo que la acreedora reciba su valor actual o de curso, es decir, traído a presente, por contraposición al nominal. // La orientación que ahora se emprende hace tangible el principio de plenitud de pago, en armonía con los postulados de justicia, equidad, razonabilidad, proporcionalidad y reparación integral o plena establecidos en el ordenamiento jurídico, conforme lo registran importantes normas, entre ellas el artículo 230 de la Constitución Política, el artículo 16 de la Ley 446 de 1998 y también el artículo 283 del Código General del Proceso, que guían en ese sentido la actividad del juez y le permiten solucionar de forma completa, ordenada y justa los conflictos sociales sometidos a composición por vía jurisdiccional”. C.S.J., Sala de Casación Civil, Sent. SC507-2023, ene. 12/2024. Rad. 11001-31-03-041-2020-00020-01, secc. 5.2.3.

<sup>54</sup> “3.13. Que se condene de acuerdo a su responsabilidad, a las Sociedades CONSTRUCCIONES CIVILES Y PORTUARIAS S.A. – CIPORT S.A. y a la SOCIEDAD CONSTRUCCIONES CF LTDA. integrantes del Consorcio PUENTES CF-C-116, a pagar al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, la suma antes deprecada de SETECIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS DIEZ Y SEIS PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$779.261.416.00., debidamente actualizada desde el 12 de febrero de 2009), hasta la fecha efectiva de pago (...), más los intereses moratorios, conforme la Ley 80 de 1993 y Decreto 679 de 1994, desde la misma fecha hasta cuando se haga efectivo el pago a la entidad pública demandante en reconvencción (...)” (Subrayado fuera del texto original). (Cuaderno 2, Reconvencción, Folio sin número, entre los folios 526 y 527).



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

se configuró el supuesto del numeral 1º del artículo 1608 del Código Civil, según el cual “*el deudor está en mora cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado*”.

81. Adicionalmente, esta pretensión resulta improcedente porque el numeral 5.32 del pliego, al estipular la pena, no previó la posibilidad de reconocer intereses moratorios sobre su capital. La autorización expresa de acumular la pena con la indemnización de perjuicios regula la concurrencia de remedios frente al incumplimiento del contrato principal, pero no constituye una estipulación de intereses sobre la pena. En consecuencia, como ha indicado la jurisprudencia civil al referirse a las normas que regulan la cláusula penal, aplicables a la contratación de las entidades estatales por lo previsto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, la acumulación de los dos conceptos resulta improcedente:

*“Es indiscutible, que al haberse colegido por el juzgador -y aceptarse por el recurrente- que al valor fijado por ‘arras’ se le diera el alcance de cláusula penal, no resultaba procedente acceder al reclamo de intereses moratorios sobre dichas sumas, pues por sabido se tiene que estos llevan inmerso el carácter sancionatorio, contra el deudor de la obligación que, en palabras de la Corte, representan la indemnización de perjuicios por la mora y, dado que las partes en la referida estipulación punitiva no extendieron la posibilidad de habilitar dicho reconocimiento, por la naturaleza misma de este tipo de convenios ningún pago adicional con tales características le era exigible a la convocada (...). // Esto, debido a que, es inocultable que la voluntad de las partes fue acordar una suma específica como contraprestación punitiva por el incumplimiento, sin aditamento alguno, esto es, sin intereses, por lo que desde esta perspectiva no resulta reprochable la decisión del tribunal que halló improcedente ese reconocimiento de intereses bancarios moratorios.*

*Y no se diga que por el hecho de que desde la fecha en que se dio el incumplimiento hasta el momento en que debe ser satisfecha la “cláusula penal” hubiere pasado algún tiempo considerable se torna viable el reconocimiento de intereses moratorios sobre el monto pactado, habida cuenta que tanto la ley como la jurisprudencia permiten el apartamiento de lo literalmente establecido por tal concepto, bien por disposición de las partes o por determinación judicial, cuando a juicio del funcionario pareciera enorme”<sup>55</sup>.*

### **El cobro de perjuicios adicionales a la cláusula penal**

82. El INVÍAS sostuvo también que el Tribunal no motivó la decisión de negar las pretensiones 3.16 y 3.17 de la demanda de reconvención, relativas al reconocimiento de los perjuicios materiales que padeció por concepto de daño emergente y lucro cesante. El fallo de primera instancia omitió expresar la razón por la cual no concedió estas pretensiones indemnizatorias. Como ya se indicó, el *a quo* solo justificó por qué no era procedente ordenar el pago de las multas previstas en la Resolución 3662 del 13 de agosto de 2007, incorporada por referencia al contrato en la cláusula decimoquinta. Por ende, corresponde a la Sala analizar el mérito de estas pretensiones.

83. El artículo 1600 del Código Civil prescribe: “*No podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, a menos de haberse estipulado así expresamente; pero siempre estará al arbitrio del acreedor pedir la indemnización o la pena*”. A su turno, el numeral 5.32 del pliego de condiciones estipula: “*La aplicación de la cláusula penal no excluye la indemnización de perjuicios*”. En consecuencia, el INVÍAS está facultado para reclamar los perjuicios que por concepto de daño emergente y lucro cesante haya padecido, en adición a la cláusula penal.

<sup>55</sup> C.S.J., Sala Civ., Sent. SC3971-2022, mar. 23/2023. M.P. Hilda González Neira.



84. El artículo 1599 del Código Civil también dispone que “*habrá lugar a exigir la pena en todos los casos en que se hubiere estipulado, sin que pueda alegarse por el deudor que la inejecución de lo pactado no ha inferido perjuicio al acreedor o le ha producido beneficio*”. Sin embargo, como el INVÍAS pretende obtener el pago de perjuicios materiales en adición a la cláusula penal, respecto de esta pretensión opera la carga de la prueba. Quien afirma ser acreedor de la obligación indemnizatoria debe probar, además del ilícito contractual, el perjuicio sufrido y el ligamen causal entre el incumplimiento imputable y el daño. Así se deduce del artículo 1757 del Código Civil: “*Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta*”. Asimismo, se deduce del artículo 177 del CPC, que prescribe: “*incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”.

85. En el expediente no hay pruebas que acrediten la existencia de perjuicios adicionales a los estimados convencionalmente. Los documentos obrantes no guardan relación con su causación<sup>56</sup>; los testigos que rindieron declaración tampoco mencionaron este hecho<sup>57</sup>; y en la demanda de reconvención la pretensión indemnizatoria no fue objeto de cuantificación<sup>58</sup>.

86. En la demanda de reconvención, el INVÍAS solicitó el decreto y práctica de dictámenes periciales, uno contable y otro financiero, para establecer “*la cuantía de los perjuicios causados por la no ejecución total del contrato No. 3495*”<sup>59</sup>. Estas pruebas fueron decretadas<sup>60</sup> y se designaron los peritos contable y financiero, respectivamente<sup>61</sup>. Sin embargo, el perito contable no rindió el dictamen y el Tribunal declaró cerrada la etapa de pruebas sin que INVÍAS impugnara la providencia<sup>62</sup>.

87. La perito financiera presentó su dictamen<sup>63</sup>. Sin embargo, conforme a lo decidido por el Tribunal<sup>64</sup> este se dejó sin efectos por cuanto no compareció a la audiencia fijada para su sustentación y contradicción<sup>65</sup>. En cualquier caso, el peritaje no abordó la determinación de perjuicios adicionales por concepto de daño emergente o lucro cesante, pues se limitó a calcular la actualización e intereses moratorios

---

<sup>56</sup> Los documentos del expediente conciernen a la etapa precontractual y contractual. Los de esta última recaen sobre las comunicaciones cruzadas entre las partes relativas a retrasos en la ejecución, solicitudes de suspensión y prórroga, incumplimiento del contrato, requerimiento de entrega de obras y liquidación, y las divergencias en torno al Acta 10 y el manejo de los recursos asociados a ella; sin que ninguno refleje la causación de perjuicios por concepto de daño emergente o lucro cesante.

<sup>57</sup> En el proceso declararon Delio Alfredo Rey Safir, Germán Godoy Arteaga, Virginia Ramos Arenas, José Libardo Santacruz Gaviria y Carlos Hernán Londoño (Cuaderno contractual reconvención 3). Revisadas las actas de sus declaraciones, ninguno hizo mención de perjuicios causados por concepto de daño emergente o lucro cesante.

<sup>58</sup> En el acápite de cuantía de la demanda de reconvención, el INVÍAS relacionó los siguientes conceptos: acta cancelada y no ejecutada, anticipo por amortizar, sanción por mal manejo del anticipo, sanción por no presentar oportunamente documentos e informes, aplicación de la cláusula penal y sanción por incumplimiento en el plazo inicialmente pactado. Los perjuicios por daño emergente y lucro cesante no fueron cuantificados (Cuaderno 2 Reconvención, folio 546 y ss.).

<sup>59</sup> Cuaderno 2 Reconvención, folio 546.

<sup>60</sup> Cuaderno 2B, folio 732.

<sup>61</sup> Cuaderno 2B, folio 744 y ss., y folio 1000.

<sup>62</sup> Índice SAMAI 144 y 145, T.A.

<sup>63</sup> Índice SAMAI 128, T.A.

<sup>64</sup> “*PRIMERO: FIJAR fecha para audiencia virtual, el día veintisiete (27) de agosto de dos mil veinticuatro (2024), a las nueve y treinta (9:30 a.m.), con el fin de llevar a cabo contradicción de dictamen. // Para el efecto, días previos a la diligencia, se remitirá al canal digital elegido un link al cual podrán acceder en la fecha y hora indicada. Se advierte que, ante la inasistencia del testigo, el dictamen no tendrá valor*”. Índice SAMAI 139, T.A.

<sup>65</sup> Índice SAMAI 144 y 145, T.A.



sobre las sanciones y reembolsos por concepto del Acta 10 y del anticipo no amortizado, reclamados por INVÍAS<sup>66</sup>.

88. En conclusión, dado que no está probada la existencia de los perjuicios alegados por el INVÍAS, la Sala confirmará la decisión de negar las pretensiones 3.16 y 3.17 de la demanda de reconvención.

### La liquidación judicial del contrato

89. La Sala modificará la liquidación del contrato practicada en primera instancia, porque es procedente reconocer en el balance final de cuentas, a favor del INVÍAS, la suma correspondiente a la cláusula penal prevista en el numeral 5.32 del pliego de condiciones. Los demás elementos y bases de la liquidación —saldos a favor de la entidad estatal, periodo de actualización e índice, periodo de causación de intereses y tasa aplicada— no serán modificados, pues no fueron impugnados por el INVÍAS ni por el Contratista, cuyo recurso de apelación fue declarado desierto.

90. En la liquidación practicada en la sentencia de primer grado, el Tribunal incluyó como saldo a favor del INVÍAS el anticipo no amortizado de \$3.808'776.150, actualizando el valor histórico y reconociendo intereses sobre esta suma a una tasa equivalente al doble del interés legal civil. La Sala adoptará esa liquidación en su integridad y, aplicando la misma metodología, extenderá el cálculo a los periodos transcurridos entre la emisión del fallo de primera instancia y la fecha de esta sentencia:

Periodo	Valor Histórico	IPC Año anterior	Índice Final aplicado año o fracción	Valor capital actualizado	Intereses	Valor Intereses moratorios
16/04/08-31/12/08	\$ 3.808.776.150,00	5,69	4,0304167%	\$ 3.962.285.698,75	8,5%	\$ 336.794.284,39

<sup>66</sup> En el dictamen se indica lo siguiente (se transcribe con sus errores): “RESUMEN DE CADA UNO DE LOS CUADROS FINANCIEROS EN LOS QUE SE CALCULÓ EL VALOR DE CADA UNA DE LAS SANCIONES SOLICITADAS POR INVÍAS. // RESUMEN // CUADRO FINANCIERO NO. 1 // ACTUALIZACIÓN FINANCIERA DE INTERESES MORATORIOS E INDEXACIÓN AL 28 DE FEBRERO DE 2023 DE LOS VALORES ENTREGADOS EN LOS DOS ANTICIPOS A SABER: // CUADRO FINANCIERO NO. 1 // ACTUALIZACIÓN DEL VALOR DE LOS ANTICIPOS ENTREGADOS Y NO AMORTIZADOS CON LOS INTERESES MORATORIOS A LA TASA MÁXIMA AUTORIZADA POR LA SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, INDEXACIÓN CON EL IPC DE CADA MES TRANSCURRIDO. // SALDO DE LA DEUDA DE LOS 2 ANTICIPOS (EL SALDO SE EXPLICA EN EL CUADRO NO. 1) \$ 5.916.628.538. VALOR INTERESES MORATORIOS \$ 22.654.672.062. INDEXACIÓN DE LOS AÑOS TRANSCURRIDOS \$ 389.551.161 VALOR TOTAL DEUDA MÁS ACTUALIZACIÓN: 28.960.851.761. // CUADRO FINANCIERO NO. 2 // SANCIÓN DEL 5% DEL VALOR TOTAL DEL CONTRATO POR EL MAL MANEJO O INVERSIÓN INCORRECTA DEL ANTICIPO ARTÍCULO 2 NUMERAL 6 RESOLUCIÓN 3662 DEL 13 DE AGOSTO DE 2007. // ENTONCES = \$ 7.792.614.160 POR 5 % = VALOR SANCION 389.630.708 SE ACTUALIZA FINANCIERAMENTE AL 28 DE FEBRERO DE 2023 CON INTERESES MORATORIOS POR VALOR DE \$ 1.491.889.487 INDEXACIÓN POR VALOR DE \$ 25.985.717 VALOR TOTAL ACTUALIZACIÓN DE LA SANCION: \$ 1.907.505.911. PESOS MCTE. // CUADRO FINANCIERO NO. 3 // SANCIÓN DEL 0.10% POR MAL MANEJO DOCUMENTOS SOBRE EL VALOR TOTAL DEL CONTRATO; \$ 7.792.614.160 POR 0.10% = \$ 7.792.614 POR 365 // DIAS IGUAL A \$ 2.844.304.168 // VALOR INTERESES MORATORIOS: \$ 10.890.793.254 VALOR INDEXACIÓN \$ 188.873.063 // TOTAL \$ 13.923.970.488 PESOS MCTE. // CUADRO FINANCIERO NO. 4 // CLAUSULA PENAL 10% SOBRE VALOR TOTAL DEL CONTRATO \$ 7.792.614.160 POR 10% IGUAL A \$ 779.261.416, INTERESES MORATORIOS \$ 2.983.778.974 // INDEXACION \$ 51.921.621 SALDO TOTAL SANCIÓN ACTUALIZADA \$ 3.814.962.011 // CUADRO FINANCIERO NO. 5 // SANCIÓN DEL 1.0% SOBRE EL VALOR TOTAL DEL CONTRATO POR 365 DÍAS DE MAL MANEJO SOBRE VALOR DEL CONTRATO \$ 7.792.614.160 POR 1.0% IGUAL \$ 77.926.142 POR 365 DIAS SANCIÓN IGUAL A \$ 28.443.041.680. // INTERESES MORATORIOS \$ 108.907.932.542 INDEXACIÓN POR VALOR DE 1.896.950.457 SALDO TOTAL \$ 139.239.704.850 PESOS MCTE. // RESÚMENES TOTALES // CUADRO NO. 1 \$ 23.386.615.454 // CUADRO NO. 2 \$1.881.708.347 // CUADRO NO. 3 \$13.736.470.932 // CUADRO NO. 4 \$3.763.416.694 // CUADRO NO. 5 \$ 137.364.709.319 // TOTAL \$187.846.995.021 // SON: CIENTO OCHENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL VEINTIÚN PESOS MCTE. VALOR CAPITAL (ANTICIPOS) Y SANCIONES INDEXADAS A 28 DE FEBRERO DE 2023 CON EL RESPECTIVO CÁLCULO DE LOS INTERESES MORATORIOS”. En las matrices de Excel anexas al dictamen no se reflejó un cálculo o tasación del daño emergente y lucro cesante alegados. (Índice SAMAI 128, T.A.)



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
 Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
 Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
 Acción: Controversias contractuales

01/01/09-31/12/09	\$ 3.962.285.698,75	7,67	7,6700000%	\$ 4.266.193.011,84	12%	\$ 511.943.161,42
01/01/10-31/12/10	\$ 4.266.193.011,84	2,00	2,0000000%	\$ 4.351.516.872,08	12%	\$ 522.182.024,65
01/01/11-31/12/11	\$ 4.351.516.872,08	3,17	3,1700000%	\$ 4.489.459.956,92	12%	\$ 538.735.194,83
01/01/12-31/12/12	\$ 4.489.459.956,92	3,73	3,7300000%	\$ 4.656.916.813,31	12%	\$ 558.830.017,60
01/01/13-31/12/13	\$ 4.656.916.813,31	2,44	2,4400000%	\$ 4.770.545.583,56	12%	\$ 572.465.470,03
01/01/14-31/12/14	\$ 4.770.545.583,56	1,94	1,9400000%	\$ 4.863.094.167,88	12%	\$ 583.571.300,15
10/10/15-31/12/15	\$ 4.863.094.167,88	3,66	3,6600000%	\$ 5.041.083.414,42	12%	\$ 604.930.009,73
01/01/16-31/12/16	\$ 5.041.083.414,42	6,77	6,7700000%	\$ 5.382.364.761,58	12%	\$ 645.883.771,39
01/01/17-31/12/17	\$ 5.382.364.761,58	5,75	5,7500000%	\$ 5.691.850.735,37	12%	\$ 683.022.088,24
01/01/18-31/12/18	\$ 5.691.850.735,37	4,09	4,0900000%	\$ 5.924.647.430,45	12%	\$ 710.957.691,65
01/01/19-31/12/19	\$ 5.924.647.430,45	3,18	3,1800000%	\$ 6.113.051.218,74	12%	\$ 733.566.146,25
01/01/20-31/12/20	\$ 6.113.051.218,74	3,80	3,8000000%	\$ 6.345.347.165,05	12%	\$ 761.441.659,81
01/01/21-31/12/21	\$ 6.345.347.165,05	1,61	0,1341667%	\$ 6.353.860.505,83	12%	\$ 762.463.260,70
01/01/22-31/12/22	\$ 6.353.860.505,83	5,62	5,6200000%	\$ 6.710.947.466,26	12%	\$ 805.313.695,95
01/01/23-31/12/23	\$ 6.710.947.466,26	13,12	13,1200000%	\$ 7.591.423.773,83	12%	\$ 910.970.852,86
01/01/24-31/12/24	\$ 7.591.423.773,83	9,28	9,28%	\$ 8.295.907.900,04	12%	\$ 995.508.948,004
01/01/25-31/12/25	\$ 8.295.907.900,04	5,20	5,20%	\$ 8.727.295.110,84	12%	\$ 1.047.275.413,30
1/01/26-20/04/26	\$ 8.727.295.110,84	5,10	1,54%	<b>\$ 8.861.695.455</b>	3,62%	\$ 320.793.375,49
						<b>\$ 12.606.648.366,44</b>

91. En la liquidación practicada en la sentencia de primer grado, el Tribunal también incluyó como saldo a favor del INVÍAS lo pagado por el Acta 10, equivalente a \$3.539'069.255, actualizando el valor histórico y reconociendo intereses sobre esta suma a una tasa equivalente al doble del interés legal civil. De la misma forma que frente al valor del anticipo no amortizado, la Sala extenderá el cálculo a los periodos transcurridos entre la emisión del fallo de primera instancia y la fecha de esta sentencia:

Periodo	Valor Histórico	IPC Año anterior	Índice Final aplicado año o fracción	Valor capital actualizado	Intereses	Valor Intereses moratorios
25/12/08-31/12/08	\$ 3.539.069.255,00	5,69	0,0948333%	\$ 3.542.425.472,34	8,5%	\$ 301.106.165,15
01/01/09-31/12/09	\$ 3.542.425.472,34	7,67	7,6700000%	\$ 3.814.129.506,07	12%	\$ 457.695.540,73
01/01/10-31/12/10	\$ 3.814.129.506,07	2,00	2,0000000%	\$ 3.890.412.096,19	12%	\$ 466.849.451,54
01/01/11-31/12/11	\$ 3.890.412.096,19	3,17	3,1700000%	\$ 4.013.738.159,64	12%	\$ 481.648.579,16
01/01/12-31/12/12	\$ 4.013.738.159,64	3,73	3,7300000%	\$ 4.163.450.593,00	12%	\$ 499.614.071,16
01/01/13-31/12/13	\$ 4.163.450.593,00	2,44	2,4400000%	\$ 4.265.038.787,47	12%	\$ 511.804.654,50
01/01/14-31/12/14	\$ 4.265.038.787,47	1,94	1,9400000%	\$ 4.347.780.539,94	12%	\$ 521.733.664,79
10/10/15-31/12/15	\$ 4.347.780.539,94	3,66	3,6600000%	\$ 4.506.909.307,71	12%	\$ 540.829.116,92
01/01/16-31/12/16	\$ 4.506.909.307,71	6,77	6,7700000%	\$ 4.812.027.067,84	12%	\$ 577.443.248,14
01/01/17-31/12/17	\$ 4.812.027.067,84	5,75	5,7500000%	\$ 5.088.718.624,24	12%	\$ 610.646.234,91
01/01/18-31/12/18	\$ 5.088.718.624,24	4,09	4,0900000%	\$ 5.296.847.215,97	12%	\$ 635.621.665,92
01/01/19-31/12/19	\$ 5.296.847.215,97	3,18	3,1800000%	\$ 5.465.286.957,44	12%	\$ 655.834.434,89
01/01/20-31/12/20	\$ 5.465.286.957,44	3,80	3,8000000%	\$ 5.672.967.861,82	12%	\$ 680.756.143,42
01/01/21-31/12/21	\$ 5.672.967.861,82	1,61	0,1341667%	\$ 5.680.579.093,70	12%	\$ 681.669.491,24
01/01/22-31/12/22	\$ 5.680.579.093,70	5,62	5,6200000%	\$ 5.999.827.638,77	12%	\$ 719.979.316,65



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
 Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
 Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
 Acción: Controversias contractuales

01/01/23-31/12/23	\$ 5.999.827.638,77	13,12	13,1200000%	\$ 6.787.005.024,97	12%	\$ 814.440.603,00
01/01/24-31/12/24	\$ 6.787.005.024,97	9,28	9,28%	\$7.416.839.091,28	12%	\$ 890.020.690,95
01/01/25-31/12/25	\$7.416.839.091,28	5,20	5,20%	\$7.802.514.724,034	12%	\$ 936.301.766,88
1/01/26-20/04/26	\$7.802.514.724,034	5,10	1,54%	<b>\$7.922.673.450,78</b>	3,62%	\$286.800.778,91
						<b>\$11.270.795.618,86</b>

92. Finalmente, la Sala incluirá en el balance, por las razones expuestas, la suma debida por concepto de la cláusula penal. La pena equivale al 10% del valor del contrato: \$779'261.416. Esta suma se actualizará aplicando como IPC inicial el de febrero de 2009 y como IPC final el último disponible a la fecha de la sentencia (marzo de 2026), lo cual arroja el siguiente resultado:

IPC inicial	70.80
IPC final	156,94
Factor	2,2166666667
Capital histórico	\$779'261.416
<b>Capital actualizado</b>	<b>\$1.727'362.805,46</b>

93. Como resultado de lo anterior, el contrato se liquidará reconociendo a favor del INVÍAS la suma total de cuarenta y dos mil trescientos ochenta y nueve millones ciento setenta y cinco mil seiscientos noventa y seis pesos con cincuenta y cuatro centavos (\$42.389'175.696,54), que se discrimina así:

Concepto	Actualización	Intereses	Total
<b>Anticipo no amortizado</b>	\$8.861.695.455,00	\$12.606.648.366,44	\$21.468.343.821,44
<b>Acta de Obra 10</b>	\$7.922.673.450,78	\$11.270.795.618,86	\$19.193.469.069,64
<b>Cláusula penal</b>	\$1.727.362.805,46	\$ 0,00	\$1.727.362.805,46
		<b>Saldo a favor del INVÍAS</b>	<b>\$42.389'175.696,54</b>

94. El artículo 7 de la Ley 80 de 1993 establece que los integrantes del consorcio responden solidariamente de todas y cada una de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato. Además, prescribe que las actuaciones, hechos y omisiones que se presenten en desarrollo de la propuesta y del contrato afectarán a todos los miembros que integran el consorcio. Los saldos resultantes de la liquidación del contrato constituyen un pasivo a cargo del Consorcio Puentes CF-C-116, integrado por Construcciones Civiles y Portuarias S.A. –CIPORT S.A.– Sucursal Colombia y Construcciones CF S.A.S., sociedades que fueron demandadas en este proceso. En consecuencia, la condena al pago del saldo a favor del INVÍAS se impondrá solidariamente a las demandadas en reconvencción.

### Costas

95. En consideración a que no se evidenció temeridad ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.



Expediente: 76001233100020100031602 (73.421)  
Demandante: Construcciones Civiles y Portuarias S.A. y otro  
Demandado: Instituto Nacional de Vías - INVÍAS  
Acción: Controversias contractuales

#### 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: MODIFICAR** la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca del 13 de diciembre de 2024, cuya parte resolutive quedará así:

*“Primero: Niéguese las pretensiones de la demanda principal presentada por Construcciones Civiles y Portuarias S.A. –CIPORT S.A.– Sucursal Colombia y Construcciones CF S.A.S., integrantes del Consorcio Puentes CF-C-116, en contra del Instituto Nacional de Vías.*

*Segundo: Accédase parcialmente a las pretensiones de la demanda de reconvención formulada por el Instituto Nacional de Vías en contra de Construcciones Civiles y Portuarias S.A. –CIPORT S.A.– Sucursal Colombia y Construcciones CF S.A.S., integrantes del Consorcio Puentes CF-C-116. En consecuencia, declárase el incumplimiento del contrato 3495 del 31 de diciembre de 2007 por parte de Construcciones Civiles y Portuarias S.A. –CIPORT S.A.– Sucursal Colombia y Construcciones CF S.A.S., integrantes del Consorcio Puentes CF-C-116.*

*Tercero: Líquidase judicialmente el contrato 3495, suscrito el 31 de diciembre de 2007 entre el Instituto Nacional de Vías y el Consorcio Puentes CF-C-116 (integrado por Construcciones Civiles y Portuarias S.A. –CIPORT S.A.– Sucursal Colombia y Construcciones CF S.A.S.). En consecuencia, condénese solidariamente a Construcciones Civiles y Portuarias S.A. –CIPORT S.A.– Sucursal Colombia y Construcciones CF S.A.S. (integrantes del Consorcio Puentes CF-C-116) a pagar al Instituto Nacional de Vías la suma total de cuarenta y dos mil trescientos ochenta y nueve millones ciento setenta y cinco mil seiscientos noventa y seis pesos con cincuenta y cuatro centavos (\$42.389'175.696,54).*

*Cuarto: Niéguese las demás pretensiones de la demanda de reconvención.*

*Quinto: Sin condena en costas en esta instancia.*

*Sexto: Ordenar por Secretaría que, en firme esta providencia, proceda con su archivo, previa cancelación de su radicación”.*

**SEGUNDO:** Sin condena en costas por la segunda instancia.

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

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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



VF