



COMPARTIDO POR:



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 17 de octubre de 2025

Radicación: 52001-23-33-000-2018-00034-01 (71337)
Demandante: Unión Temporal Reforzamiento 2012
Demandada: Superintendencia de Notariado y Registro
Referencia: Controversias contractuales

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – contrato de obra pública – incumplimiento – mayor permanencia en obra – reajuste de precios unitarios – obra ejecutada y no pagada

Síntesis del caso: La parte demandante solicitó la declaratoria de incumplimiento de un contrato de obra suscrito con la entidad demandada y el reconocimiento de los perjuicios.

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por la Unión Temporal demandante y Juan Carlos Hoyos Rodríguez¹ en contra de la Sentencia de 18 de marzo de 2024, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño, en la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda².

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Trámite relevante de primera instancia – 1.4. Sentencia de primera instancia – 1.5. Recurso de apelación y trámite relevante de segunda instancia

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 22 de enero de 2018, la Unión Temporal Reforzamiento 2012³ (en adelante, la parte demandante) presentó una **demanda**⁴, en ejercicio del medio de control de **controversias contractuales**, en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro (en adelante, la Superintendencia o la entidad demandada), con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

“3.1 Que se declare que la [Superintendencia] incumplió el contrato de obra pública 552 de 2012.

3.2. Que se ordene el pago integral [de los] perjuicios ocasionados al contratista por el incumplimiento del contrato por parte de la entidad contratante.

3.3. Que se ordene la revisión y ajuste de precios de los ítems contractuales para que se haga el pago del mismo de acuerdo con los precios reajustados al momento de la ejecución de los mismos, previo a amortizar el anticipo.

¹ Cesionario de los derechos litigiosos de JA Zabala & Consultores Asociados SAS, sociedad integrante de la unión temporal demandante y vinculada como litisconsorte cuasinecesario al proceso.

² El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del CPACA.

³ Conformada por las sociedades Ángel Rincón Barón & CÍA LTDA, 25%, Inversiones Grandes Vías e Ingeniería SAS, 45%, y JA Zabala & Consultores Asociados, 30%, de conformidad con el acuerdo de Unión Temporal. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD02.2, páginas 2-3 del archivo “23.carpeta1”

⁴ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, archivo “001. 2018-00034 DEMANDA FOLIO 1-86”.

3.4. Que se liquide judicialmente el contrato teniendo en cuenta las cantidades de obra ejecutadas, el valor de los ítems reajustados, y de los dineros cancelados por la entidad.

3.5. Se ordene el pago de las cifras de dinero adeudadas al contratita y los intereses moratorios que esta hubiere generado por el no pago de las actas de obra de acuerdo con lo establecido en el contrato. [...]".

2. La parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes:

3. 1) La Superintendencia adelantó el proceso de selección de licitación pública cuyo objeto consistía en (se transcribe): "realizar las obras de reforzamiento estructural, demolición y construcción y actualización a la nueva norma de las oficinas de registro de instrumentos públicos NSR-10 ubicadas en los Departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Nariño y Valle".

4. 2) En los estudios previos se indicó que debían reforzarse estructuralmente, de conformidad con la NSR-10, 13 sedes de oficinas de registro de instrumentos públicos ubicadas en los Departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Nariño y Valle. Sin embargo, para las sedes de Nariño (ubicadas en los Municipios de Ipiales, Barbacoas, La Cruz y La Unión) no se contemplaron dos ítems relacionados con la actualización de los diseños y el trámite de la licencia de construcción. Por lo anterior, se afirmó, era claro que esto sería proporcionado por la entidad demandada.

5. 3) La Unión Temporal presentó su oferta de conformidad con el presupuesto oficial, el plazo del contrato y las condiciones técnicas establecidas en los documentos precontractuales.

6. 4) La Superintendencia, a través de la Resolución 7606 de 2012, le adjudicó el proceso a la Unión Temporal. En consecuencia, las partes suscribieron el contrato de obra pública 552 de 29 de agosto de 2012, por valor de \$7.646.819.73 y con un plazo de ejecución de 8 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo que ocurrió el 6 de febrero de 2013.

7. 5) El 20 de febrero de 2013, las partes llevaron a cabo el primer comité de obra, en donde dejaron constancia de que se debían realizar unas obras adicionales relacionadas con la adecuación de sedes provisionales para poder intervenir las oficinas contratadas. A pesar de que la Unión Temporal solicitó, desde el 2013, la suscripción de estos contratos adicionales, solo se perfeccionaron a finales de 2014.

8. 6) La Superintendencia incurrió en varios incumplimientos durante la ejecución contractual, pues no entregó de manera oportuna las licencias de construcción para las oficinas ubicadas en el Departamento de Nariño; no pagó de manera oportuna las actas parciales; no suscribió de manera oportuna los contratos adicionales; y no conminó a la interventoría al cumplimiento de sus obligaciones; circunstancias que, se afirma, ocasionaron retrasos en la ejecución de las obras y sobrecostos para la Unión Temporal.

9. 7) En atención a las circunstancias ocurridas que no eran imputables a la Unión Temporal, las partes suscribieron las siguientes modificaciones:

1. Modificación 1 de 23 de septiembre de 2013.
2. Prórroga 1 de 4 de octubre de 2013.
3. Prórroga 2 de 13 de diciembre de 2013.
4. Adición 1 de 6 de marzo de 2014.
5. Adición 2 y prórroga 3 de 15 de agosto de 2014.
6. Adición 3 de 10 de octubre de 2014.
7. Suspensión 1 desde el 15 de diciembre de 2014 hasta el 23 de diciembre de 2014.
8. Prórroga 4 de 22 de diciembre de 2014.
9. Adición 4 de 30 de diciembre de 2014.

10. 8) El 10 de abril de 2015, la Superintendencia, a través del comunicado SNR2015EE010136GI-414-2015, devolvió unas facturas presentadas por la Unión Temporal, porque correspondían a vigencias expiradas, y aceptó aquellas que tenían recursos del 2014. Pese a que la Superintendencia no realizó los pagos, *"la interventoría exigió la ejecución de la obra y manifestó incluso declarar el incumplimiento del contrato de obra"*.

11. 9) La Superintendencia no citó a la Unión Temporal para la liquidación bilateral del contrato, y tampoco realizó la liquidación unilateral, a pesar de que para el momento de la terminación del contrato le adeudaba al contratista \$1.441.035.275,30 por obras ejecutadas.

12. 10) El plazo contractual se extendió en 2 años, 2 meses y 17 días, habiéndose previsto inicialmente para 8 meses. Pese a la mayor permanencia en obra por circunstancias no atribuibles a la Unión Temporal, la Superintendencia se negó a revisar y reajustar los precios del contrato, a equilibrar económicamente la ecuación financiera, y a reconocer *"mayores gastos administrativos [y] mayores erogaciones por mano de obra y alquiler de maquinaria y equipo"*.

1.2. Posición de la parte demandada

13. La Superintendencia **contestó la demanda**⁵ y se opuso a las pretensiones. Indicó que no existió un incumplimiento de la obligación de pago porque, de conformidad con el principio de anualidad presupuestal, las apropiaciones que garantizaron el contrato expiraron, y por esta razón el pago solo podía realizarse ante la Procuraduría. Además, expuso que respetó el deber de planeación; que el equilibrio económico del contrato no era un derecho absoluto; y que para el reconocimiento de las obras adicionales se suscribieron 3 adiciones al contrato.

⁵ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, páginas 39-84 del archivo "002.2018-00034 ACTA DE REPARTO HASTA ANTES AUDIENCIA INICIAL 89A-142".

1.3. Trámite relevante de primera instancia

14. El 3 de julio de 2019 se llevó a cabo la audiencia inicial⁶ y se vinculó al Consorcio CVH –interventor del contrato de obra objeto de controversia–.

15. En la misma fecha, JA Zabala & Consultores Asociados SAS – En reorganización, integrante de la Unión Temporal, presentó una solicitud de reconocimiento como litisconsorte cuasinecesario, intervención en el proceso en defensa del 30% de su participación⁷. Esta fue aceptada por el Tribunal a través del Auto de 4 de febrero de 2020⁸. Posteriormente, mediante el Auto de 27 de septiembre de 2022⁹, el Tribunal reconoció a Juan Carlos Hoyos como cesionario de los derechos litigiosos de esa sociedad.

1.4. Sentencia recurrida

16. El 18 de marzo de 2024, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño profirió la **Sentencia de primera instancia**¹⁰, en la que decidió (se transcribe):

“PRIMERO: DECLARAR que la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO incumplió parcialmente el Contrato de Obra Pública 552 de 2012 suscrito con la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012.

SEGUNDO: DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012 tiene derecho a la suma de QUINIENTOS VEINTITRES MILLONES NOVECIENTOS TREINTA MIL SEISCIENTOS SESENTA PESOS (\$523.930.660) M/CTE por concepto de sobrecostos administrativos por mayor permanencia en obra.

TERCERO: DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012 tiene derecho a la suma de OCHENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SETECIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$80.672.762) M/CTE por concepto de reajuste de precios unitarios.

CUARTO: LIQUIDAR judicialmente el Contrato de Obra Pública 552 del 2012, como consecuencia de cuya ejecución existe una suma a favor de la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012, de SEISCIENTOS CUATRO MILLONES SEISCIENTOS TRES MIL CUATROCIENTOS VEINTIDOS PESOS (\$604.603.422) m/cte.

QUINTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva.

[...]”.

17. El Tribunal adoptó esta decisión toda vez que la parte demandante acreditó la existencia de un incumplimiento parcial del contrato por parte de la Superintendencia (se transcribe): *“debido principalmente a varias suspensiones por causas imputables al contratante, tales como la mora en la entrega de las licencias de construcción, la mora en la suscripción de los contratos adicionales y la mora en la revisión, aprobación y pago de las actas parciales, entre otras”*.

18. Explicó que, si bien *“el plazo de ejecución del contrato fue alterado [por] situaciones que fueron debidamente evaluadas y consignadas en los documentos de prórroga [...] eso no signific[ó] que la ecuación inicial del*

⁶ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, páginas 31-35 del archivo “003. 2018-000342HASTAAUTOAPLAZA AUDIENCIA 143-203”.

⁷ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, páginas 45-47 del archivo “003.2018-000342HASTAAUTOAPLAZA AUDIENCIA 143-203”.

⁸ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, página 79 del archivo “003. 2018-000342 HASTA AUTO APLAZA AUDIENCIA 143-203”.

⁹ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, archivo “90.201900347AUTOACEPTACESIÓNDEDERECHOS LITIGIOSOS”.

¹⁰ Expediente digital del Tribunal. Índice 43 SAMAI.

contrato se mant[uviera], pues como es natural, por el transcurso del tiempo y la mayor permanencia en obra, es lógico que se generan mayores costos que muchas veces no se reflejan en los pagos adicionales pactados". En consecuencia, condenó al pago de los perjuicios derivados de la mayor permanencia en obra –los sobrecostos administrativos y el reajuste de los precios unitarios– y liquidó judicialmente el contrato con un saldo a favor de la Unión Temporal.

1.5. Recursos de apelación y trámite relevante de segunda instancia

19. El 25 de abril de 2024, la Unión Temporal presentó un **recurso de apelación**¹¹ para que se revocara parcialmente la sentencia de primera instancia "en lo que tiene que ver con los numerales tercero, cuarto y quinto de la parte resolutive". Lo anterior, porque: (1) el valor reconocido por concepto de reajuste de precios unitarios no indexa el valor de los precios pactados, pues el contrato fue suscrito el 29 de agosto de 2012 y finalizó el 23 de abril de 2015; (2) el Tribunal no explicó el valor establecido en la liquidación y, en todo caso, no tuvo en cuenta las obras que no fueron pagadas a la Unión Temporal; y (3) no había lugar a negar el pago de los perjuicios a pesar de la declaratoria de incumplimiento de la entidad como los intereses moratorios a partir de la fecha en que vencía el plazo para liquidar bilateralmente el contrato o por lo menos la actualización del valor adeudado.

20. El 25 de abril de 2024, Juan Carlos Hoyos Rodríguez presentó un **recurso de apelación**¹² para que se modificaran los numerales 4 y 5 de la parte resolutive de la sentencia. Manifestó que el Tribunal omitió referirse al saldo adeudado a la Unión Temporal por concepto de las obras ejecutadas y no pagadas por valor de \$1.441.035.273,30 y, además, que no reparó los perjuicios ocasionados con el incumplimiento, correspondientes a la actualización de las sumas de dinero y el reconocimiento de los intereses moratorios. Por último, solicitó que en la liquidación judicial se reconociera el saldo a favor "de la unión temporal, el setenta por ciento (70%) y a Juan Carlos Hoyos Rodríguez, el treinta por ciento (30%)", en atención a que su participación como litisconsorte cuasinecesario relevó la autorización al representante legal de la Unión Temporal para recibir el pago.

21. Mediante el Auto de 17 de julio de 2024¹³, el despacho ponente de esta providencia admitió los recursos de apelación presentados. Durante el término de ejecutoria, el Ministerio Público y las partes guardaron silencio. El 24 de septiembre de 2024¹⁴, Juan Carlos Hoyos Rodríguez solicitó el reconocimiento de la cesión de derechos litigiosos celebrada con la sociedad OUTSOURCING Servicios Jurídicos y Consultoría.

¹¹ Expediente digital del Tribunal. Índice 48 SAMAI.

¹² Expediente digital del Tribunal. Índice 49 SAMAI.

¹³ Expediente digital. Índice 4 SAMAI.

¹⁴ Expediente digital. Índice 11 SAMAI.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Síntesis de la controversia y decisión a adoptar – 2.2. Análisis sustantivo – 2.3. Condena en costas

2.1. Síntesis de la controversia y decisión a adoptar¹⁵

22. La controversia sometida a consideración de la Sala está relacionada con la declaratoria de incumplimiento del contrato de obra pública 552 de 2012 suscrito entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unión Temporal Reforzamiento 2012, y su correspondiente liquidación judicial. El Tribunal de primera instancia declaró el incumplimiento parcial por parte de la Superintendencia y la condenó a pagar la suma de \$604.603.422 por concepto de perjuicios derivados de la mayor permanencia en obra. La Unión Temporal demandante y el litisconsorte cuasinecesario solicitaron, en sus recursos de apelación, el reconocimiento de mayores valores por concepto de perjuicios, y de la obra ejecutada y no pagada por parte de la Superintendencia.

23. La Sala pone de presente que los recursos de apelación interpuestos serán resueltos de manera conjunta, toda vez que en ellos se formularon reparos similares en contra de la sentencia de primera instancia, salvo la solicitud formulada por el litisconsorte relacionada con el reconocimiento del saldo a su favor conforme a su porcentaje de participación en la Unión Temporal, la cual se resolverá de manera separada.

24. Con fundamento en lo anterior, la Sala **modificará** y revocará parcialmente la Sentencia de primera instancia y, en su lugar: **mantendrá** los perjuicios reconocidos por concepto de sobrecostos administrativos y reajuste de precios unitarios por mayor permanencia en obra; **reconocerá** el valor de las obras ejecutadas y facturadas por la Unión Temporal que no fueron pagadas por la Superintendencia; y, con base en lo anterior, modificará la **liquidación judicial** del contrato con un saldo a favor de la Unión Temporal –no de sus miembros individualmente considerados–, el cual será actualizado desde la fecha de la sentencia de primera instancia.

25. Lo anterior obedece a que, por una parte, **(1)** la mayor permanencia en obra fue producto de las modificaciones contractuales suscritas entre las partes –prórrogas y adiciones– en las cuales se regularon sus efectos económicos, por lo que no es posible desconocer su contenido ni reconocer perjuicios adicionales. Sin embargo, dado que el Tribunal reconoció valores por estos conceptos y la parte demandante es apelante único, se mantendrá su reconocimiento. Por otra parte, porque **(2)** la Unión Temporal acreditó la presentación de las facturas para el cobro de la obra ejecutada y la Superintendencia se negó a pagarlas por razones que no eran válidas.

¹⁵ La demanda presentada el 22 de enero de 2018 lo fue en término, de conformidad con el numeral 2-J-V del artículo 164 del CPACA. Lo anterior, porque el plazo de ejecución del contrato de obra finalizó el 23 de abril de 2015, según lo pactado en la prórroga 4 (expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD02.2, páginas 404-405 del archivo "23.carpeta1"), por lo que el término para presentar la demanda vencía el 26 de octubre de 2017. El 19 de octubre de 2017, la Unión Temporal presentó solicitud de conciliación extrajudicial, trámite que se declaró fallido el 18 de enero de 2018 (expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, archivo "001.2018-00034DEMANDAFOLIO1-86").

En consecuencia, **(3)** se modificará la liquidación judicial del contrato con un saldo a favor de la Unión Temporal teniendo en cuenta las obras ejecutadas que no fueron pagadas, **(4)** sin discriminar la participación del litisconsorte cuasinecesario, pues este asumió el proceso en el estado en el que se encontraba y, por esta razón, no puede solicitar pretensiones adicionales a las formuladas en la demanda.

2.2. Análisis sustantivo

26. Obran en el expediente las pruebas documentales de la celebración y ejecución del contrato 552 de 2012 tales como el contrato¹⁶, el acta de inicio¹⁷, los oficios de solicitud y justificación de la modificación 1 para el cambio de la forma de pago del contrato¹⁸, la modificación 1 de 23 de septiembre de 2013¹⁹, la prórroga 1 de 4 de octubre de 2013²⁰, la prórroga 2 de 13 de diciembre de 2013²¹, los oficios de solicitud y justificación de la adición 1²², la adición 1 de 6 de marzo de 2014²³, los oficios de solicitud y justificación de la adición 2 y prórroga 3²⁴, la adición 2 y la prórroga 3 de 15 de agosto de 2014²⁵, los oficios de solicitud y justificación de la adición 3²⁶,

¹⁶ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 44-50 del archivo "552-3-2012_1 – Parte III antecedentes y contrato 552 de 2012".

¹⁷ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, página 79 del archivo "552-3-2012_1 – Parte III antecedentes y contrato 552 de 2012".

¹⁸ Oficios UTR2012-035-2013 y UTR2012-061-2013 del contratista de obra; N003-15-08-2013 y SNR-05-08-2013-148 de la interventoría; y SNR2013IE012943 y GI-1572-2013 de la supervisión. En ellos se expone que, en atención a los retrasos presentados en el cronograma para el inicio de las obras y las demoras en la entrega de las licencias y los traslados de sedes, se solicita modificar la forma de pago para que se incluya un anticipo del 50% y se pague por avance de ejecución en cada sede. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 134-145 del archivo "552-3-2012_1 – Parte III antecedentes y contrato 552 de 2012".

¹⁹ En la cláusula primera se modifica la cláusula cuarta del contrato relacionada con la forma de pago y en la cláusula segunda se establece (se transcribe): "lo no adicionado, modificado y/o aclarado en el Contrato de Obra No. 552 de 2012, conserva su tenor literal". Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 211-213 del archivo "552-3-2012_1 – Parte III antecedentes y contrato 552 de 2012".

²⁰ En las consideraciones de la prórroga se expone lo siguiente (se transcribe): "10) Que mediante oficio radicado bajo el número SNR2013IE15509 la Coordinadora del Grupo de Infraestructura, manifiesta que mediante oficio radicado bajo el número SNR2013048287 enviado por el consorcio CVH(interventoria del contrato) solicitan prórroga del contrato de obra hasta el 31 de diciembre del año en curso, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones: 1. Tiempos mayores a los previstos en la expedición de las licencias de construcción, 2. Tiempos mayores a los previstos en la ubicación de inmuebles para el traslado de las oficinas, 3. Imprevistos en obra que hicieron más demorado el tiempo de ejecución de las obras[...], 4. Tiempos mayores a los proyectados en el traslado del canal de comunicación, 5. Licencias de construcción que no fueron entregadas oportunamente por otro contratista como es el caso de Fonade, por lo cual las obras no iniciaron en el tiempo previsto [...]". Por lo anterior, las partes acordaron prorrogar el plazo de ejecución, y que "lo no adicionado, modificado y/o aclarado conservar[ía] su tenor literal". Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 214-216 del archivo "552-3-2012_1 – Parte III antecedentes y contrato 552 de 2012".

²¹ Esta prórroga fue de 8 meses y, de conformidad con sus consideraciones, tuvo como fundamento el paro nacional agrario, el desabastecimiento de materiales por conflictos con grupos al margen de la ley y un periodo de fuertes lluvias. En la cláusula quinta las partes estipularon que lo no adicionado, modificado y/o aclarado conservaría su tenor literal. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 34-46 del archivo "552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones".

²² Oficios SNR2014IE002206 y GI-0220-2014 de la supervisión; SNR2014ER00814 de la interventoría; y UTR2012-023-2014 del contratista, en donde se solicitan y justifican la adición de recursos por valor \$13.241.876,48 para atender las obras relacionadas con el fallo del Juzgado Promiscuo Municipal de Miraflores, Boyacá. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 244-248 del archivo "552-3-2012_1 – Parte III antecedentes y contrato 552 de 2012".

²³ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 40-42 del archivo "552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones".

²⁴ Oficios SNR2014IE010943 GI-1315-2014 de la supervisión; y SNR 2014-07-29-421 y SNR2014 08 05 247 de la interventoría. En ellos se expone que se debe adicionar el valor del contrato en \$226.081.452,36 y prorrogarlo por 4 meses, toda vez que durante el desarrollo del contrato se presentaron mayores cantidades de obra y circunstancias que dilataron los tiempos de ejecución como la demora en la expedición de las licencias de construcción, los traslados a las sedes temporales, el aumento de los cánones de arrendamiento por el tiempo transcurrido y la adecuación del canal de comunicaciones. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 47-77 del archivo "552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones".

²⁵ Las partes adicionaron en \$226.081.452,35 el valor del contrato y prorrogaron el plazo de ejecución en 4 meses; además, pactaron que "lo no modificado, adicionado o aclarado en ese documento conserva su tenor literal". Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 81-84 del archivo "552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones".

²⁶ Oficio SNR2014IE013784 de la supervisión y UTR2012-132-2014 del contratista de obra. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 92-97 del archivo "552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones".

la adición 3 de 10 de octubre de 2014²⁷, los oficios de solicitud y justificación de la prórroga 4²⁸, la prórroga 4²⁹, los oficios de solicitud y justificación de la adición 4³⁰ y la adición 4 de 30 de diciembre de 2014³¹.

27. Estos acuerdos son relevantes pues deben ser analizados por la Sala para establecer si las partes regularon contractualmente los asuntos que reclama, particularmente, la Unión Temporal. Esto es así de conformidad con la regla de unificación establecida en la Sentencia de 27 de julio de 2023³² (se transcribe): *“Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado”*.

28. Del análisis de estas modificaciones, para la Sala es claro que el fundamento por el cual las partes suscribieron estos acuerdos que ocasionaron la mayor permanencia en obra, salvo la prórroga 2 y la adición 1, estaba relacionado con las circunstancias por las que ahora la Unión Temporal reclama el pago de perjuicios, y que en ellos se regularon los efectos económicos.

29. Así las cosas, los perjuicios solicitados en la demanda por mayor permanencia en obra como sobrecostos administrativos o reajuste de precios no pueden ser reconocidos, pues ello implicaría desconocer los negocios jurídicos celebrados por las partes del contrato para superar las dificultades surgidas durante la ejecución del contrato. En ese sentido, los

²⁷ Por valor de \$58.993.913,51 y que tuvo como fundamento las circunstancias expuestas igualmente en las prórrogas y adiciones anteriores como mayores tiempos de ejecución en las obras y las mayores cantidades. Igualmente, las partes pactaron que “lo no modificado, adicionado o aclarado en ese documento conserva su tenor literal”. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 109-112 del archivo “552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones”.

²⁸ Oficios SNR2014IE017309 de la supervisión; UTR2012-172-2014 del contratista de obra; y SNR18 12 2014 565 y SNR18 12 2014 565 A de la interventoría, una vez más por razones de fuerza mayor como la expedición de las licencias de construcción, la consecución de sedes temporales y mayores cantidades de obra. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 140-160 del archivo “552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones”.

²⁹ Por 4 meses y en donde las partes reiteraron que “lo no modificado, adicionado o aclarado en ese documento conserva su tenor literal”. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 161-164 del archivo “552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones”.

³⁰ Oficios SNR2014IE017580, SNR2014IE017566 y SNR2014IE017559 de la supervisión; SNR 29-12-2014-571 de la interventoría; y UTR2012-176-2014 del contratista, con el objetivo de que el contratista de obra lograra terminar las obras. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 170-188 del archivo “552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones”.

³¹ Por valor de \$659.191.744 y en donde las partes reiteraron que “lo no modificado, adicionado o aclarado en ese documento conserva su tenor literal”. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD03.5, páginas 294-297 del archivo “552-4-2012_1 – Contrato y sus modificaciones”.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia de unificación de 27 de julio de 2023, exp. 39.121.

reparos en los que la parte demandante solicita el reconocimiento de perjuicios adicionales no prosperan. Sin embargo, en atención a que la Unión Temporal funge como apelante único³³, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, la Sala no puede revocar los valores que por estos conceptos reconoció el Tribunal en la sentencia de primera instancia³⁴.

30. Aclarado lo anterior, la Sala se referirá a las obras ejecutadas por la Unión Temporal y no pagadas por la Superintendencia, sobre las cuales no se pronunció el Tribunal. De conformidad con la modificación 1, la forma de pago del contrato quedó de la siguiente manera (se transcribe):

“FORMA DE PAGO: La Superintendencia de Notariado y Registro pagará al CONTRATISTA el valor del contrato de la siguiente manera: [...]. B. Un segundo pago parcial por oficina del 20%, contra avance de ejecución de mínimo el 30% del valor del presupuesto de obra de cada sede, recibido por la interventoría del contrato. C. El tercer pago parcial por oficina del 20%, contra avance de ejecución de mínimo el 50% del valor del presupuesto de obra de cada sede, recibido por la interventoría del contrato. D. El cuarto pago parcial por oficina del 20%, contra avance de ejecución de mínimo el 70% del valor del presupuesto de obra de cada sede, recibido por la interventoría del contrato. E. El quinto pago parcial por oficina del 20%, contra avance de ejecución de mínimo el 90% del valor del presupuesto de obra de cada sede, recibido por la interventoría del contrato. Y el saldo correspondiente, a la terminación de las obras de reforzamiento estructural, recibidas a satisfacción por la interventoría y la entidad. Dichas actas deben incluir medición de las cantidades de obra multiplicada por los precios unitarios contemplados en el contrato, más el A.I.U. correspondiente a cada presupuesto. Amortización del anticipo: Del valor total de cada acta, se amortizará un 50% del anticipo. La cancelación de los recursos se efectuará previo cumplimiento de los trámites administrativos a que haya lugar: 1. Factura con el cumplimiento de los requisitos legales 2. Acta de recibo firmada por el contratista, interventoría y la supervisión. 3. Acreditar encontrarse a paz y salvo por concepto de aportes al sistema integral de seguridad social y parafiscales. Los pagos se harán previos los trámites administrativos y presupuestales a que haya lugar”.

31. Sobre el particular, la Sala constata que mediante el oficio SNR2015EE010136 de 20 de abril de 2015³⁵, la Superintendencia indicó que, como los recursos del contrato eran de la vigencia de 2012, “al terminar el año 2013 los dineros no pagados pasa[ron] a vigencias expiradas” y, por esta razón, las 7 facturas presentadas con recursos de 2012 de las obras ejecutadas en las oficinas de los Municipios de Pácora, Puerto Berrio, Salamina, La Cruz, La Unión, Titiribí y Barbacoas no podían ser pagadas. Allí se lee lo que sigue (se transcribe):

“De las facturas presentadas se devuelven sin tramitar las originales correspondientes a las ORIP de: Pacora, Puerto Berrio, Salamina, La Cruz, La Unión, Titiribí y Barbacoas, lo anterior en razón a que incluyen ítems y cantidades relacionadas con actividades ejecutadas con recursos del 2012 (vigencias expiradas), que por ahora no podrán ser canceladas por la entidad.

³³ La Unión Temporal demandante y el litisconsorte cuasinecesario presentaron dos recursos de apelación, los cuales hacen parte del mismo sujeto procesal.

³⁴ Ver, entre otras: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 30 de noviembre de 2023, exp. 53435.

³⁵ Dirigido al interventor del contrato de obra y suscrito por la Coordinadora Grupo Infraestructura de la Superintendencia (supervisora), el Coordinador del Contrato y el director Administrativo y Financiero. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD02.2, páginas 432-545 del archivo “23.carpeta1”.

[...]

Las actas de recibo parcial que se encuentran aprobadas y firmadas con el visto bueno de la supervisora del contrato son las siguientes:

- Pacora No. 2
- Puerto Berrio No. 2
- Salamina No. 2
- La Cruz No. 2 y No. 3 (adición)
- La Unión No. 2 y No. 3 (adición)
- Titiribí No. 2
- Palmira No. 2 (adición)
- Barbacoas No. 2 [...]"

32. El valor de las facturas devueltas por la entidad ascendía a \$960.829.595,90, una vez amortizado el anticipo, lo cual estaba respaldado con los valores de las actas de recibo parcial suscritas por la interventoría, el contratista y la supervisión. Dado que la única razón para que la entidad se negara a pagar las facturas fue un aspecto presupuestal, la Sala reconocerá este valor en la liquidación judicial del contrato.

33. La Sala no reconocerá valores adicionales por obras ejecutadas y no pagadas por la Superintendencia, porque no se encuentran probadas en el proceso. Por una parte, el informe final de la interventoría de 17 de julio de 2015³⁶ establece un consolidado de obra ejecutada sin actas de recibo parcial o final y, por otra parte, el dictamen pericial decretado en el proceso no tuvo como objeto acreditar la obra ejecutada y no pagada por la Superintendencia³⁷. Adicionalmente, los testimonios de María Emma Orozco³⁸ y Karold Brigith Osorio³⁹ no son pruebas idóneas para acreditar, con precisión, las cantidades ejecutadas, recibidas y no pagadas por la Superintendencia.

34. En esos términos, la liquidación judicial del contrato arroja un saldo a favor de la Unión Temporal de la siguiente manera:

- Por sobrecostos administrativos por mayor permanencia en obra: \$523.930.660
- Por reajuste de precios unitarios: \$80.672.762
- Por obra ejecutada y no pagada: \$960.829.595,90

Saldo a favor de la Unión Temporal: \$1.565.433.017,90

35. Este saldo será reconocido únicamente a favor de la Unión Temporal y no del litisconsorte cuasinecesario, pues ello no fue solicitado en las pretensiones de la demanda. En los términos del artículo 62 del CGP, aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA y de la jurisprudencia de esta Subsección⁴⁰, el litisconsorte cuasinecesario toma en el proceso en el estado en el que se encuentra para el momento en que interviene, que en

³⁶ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, carpeta CD01.3, páginas 4-62 del archivo "25.carpeta3".

³⁷ Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, archivo "31.Dictamenpericial".

³⁸ Practicado en la audiencia de pruebas de 25 de noviembre de 2020 quien se desempeñó como secretaria general de la Superintendencia para el momento de los hechos. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, archivos "24.20180034 A.DE PRUEBAS PARTE I" y "25.2018 0034 A DE PRUEBAS PARTE II".

³⁹ Practicado en la continuación de la audiencia de pruebas de 12 de octubre de 2021 quien trabajó para la unión temporal demandante para el momento de los hechos. Expediente digital del Tribunal, índice 46 SAMAI, archivos "60.2PARTE 2- REANUDACION AUDIENCIA DE PRUEBAS" y "60.1. PARTE I – REANUDACIÓN AUDIENCIA DE PRUEBAS".

⁴⁰ Al respecto ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Auto de 11 de septiembre de 2024, exp. 68692; y Auto de 2 de junio de 2025, exp. 72647.

este caso fue la audiencia inicial, por lo que no es posible que solicite pretensiones adicionales.

36. El saldo de \$1.565.433.017,90 será actualizado desde la fecha de la sentencia de primera instancia hasta la fecha de esta sentencia, en aplicación de la siguiente fórmula:

$$VA = VH * (IPC \text{ final} / IPC \text{ inicial})$$

Donde:

VA: Valor actualizado

VH: Valor histórico

IPC final: IPC de septiembre de 2025

IPC inicial: IPC de febrero de 2024

37. Dado que el saldo surge con la liquidación judicial del contrato de obra, no se reconocerán intereses moratorios. La suma de \$1.565.433.017,90, actualizada según la fórmula descrita, asciende a \$1.687.890.907,19⁴¹, valor que será reconocido en la parte resolutive de esta providencia.

2.3. Condena en costas

38. De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA⁴² y el numeral 1 del artículo 365 del CGP⁴³, no habrá lugar a condena en costas en segunda instancia, pues los recursos de apelación prosperaron parcialmente.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR Y REVOCAR PARCIALMENTE la Sentencia de 18 de marzo de 2024, proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño, la cual quedará así:

"PRIMERO: DECLARAR que la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO incumplió parcialmente el contrato de obra pública 552 de 2012, suscrito con la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012.

SEGUNDO: DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012 tiene derecho a la suma de QUINIENTOS VEINTITRES MILLONES

⁴¹ $Va = 1.565.433.017,90 * (151,48 / 140,49)$

⁴² "Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

⁴³ "1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso [...]".

NOVECIENTOS TREINTA MIL SEISCIENTOS SESENTA PESOS (\$523.930.660) M/CTE por concepto de sobrecostos administrativos por mayor permanencia en obra.

TERCERO: DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012 tiene derecho a la suma de OCHENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SETECIENTOS SESENTA Y DOS PESOS (\$80.672.762) M/CTE por concepto de reajuste de precios unitarios.

CUARTO: DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012 tiene derecho a la suma de NOVECIENTOS SESENTA MILLONES OCHOCIENTOS VEINTINUEVE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS CON NOVENTA CENTAVOS (\$960.829.595,90) por concepto de obras ejecutadas y facturadas que no fueron reconocidas por la SUPERINTENDENCIA.

QUINTO: LIQUIDAR judicialmente el Contrato de Obra Pública 552 del 2012, como consecuencia de cuya ejecución existe una suma a favor de LA UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012, de \$1.687.890.907,19 que corresponde a los valores reconocidos anteriormente debidamente actualizados.

SEXTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEPTIMO: CONDENAR en costas a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO, a favor de la parte demandante, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA cuya liquidación será adelantada de manera concentrada por intermedio de la secretaría del Tribunal.

Ejecutoriada esta sentencia, por secretaría se realizarán las respectivas desanotaciones del libro radicador correspondiente y luego se archivará el expediente. A la parte demandante se le devolverá los dineros que depositó para atender gastos ordinarios del proceso, si los hubiera. Se dejará la respectiva constancia."

SEGUNDO: sin condena en costas en esta instancia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriada la presente providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Magistrado

Salvamento parcial

Firmado electrónicamente

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Magistrado

Firmado electrónicamente

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Magistrado



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

Bogotá DC, diecisiete (17) de octubre dos mil veinticinco (2025).

Magistrado ponente: ALBERTO MONTAÑA PLATA
Expediente: 52001-23-33-000-2018-00034-01 (71.337)
Demandante: UNIÓN TEMPORAL REFORZAMIENTO 2012
Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Si bien comparto el sentido de la decisión aprobada por la mayoría de la Subsección, consistente en modificar y revocar la sentencia que concedió parcialmente las súplicas de la demanda, para en su lugar reconocer el concepto de obras ejecutadas y facturadas en el valor probado en el expediente y su consecuente modificación en el valor final del balance general de las obligaciones incluido en la liquidación judicial del contrato de obra no. 552 de 2012, no comparto la decisión adoptada en el asunto de la referencia de no proceder con la determinación del valor que resulta de la referida liquidación judicial en el porcentaje de participación de la compañía JA Zabala & Consultores SAS en condición de integrante de la unión temporal demandante, vinculado como litisconsorte cuasinecesario de la parte demandante, son las siguientes:

1) La vinculación de la compañía integrante de la unión temporal demandante tuvo ocurrencia en la audiencia inicial del proceso, es decir, en el momento en el que se fijó el derecho de litigio y no se había dado apertura al periodo probatorio (numerales 14 y 15 de la página 5 de la providencia), como respuesta positiva a la solicitud realizada con anterioridad por la propia compañía JA Zabala & Consultores SAS *“en defensa del 30% de su participación” (ibidem)*.

2) El artículo 62 del CGP, aplicable al presente asunto por remisión expresa del artículo 227 del CPACA, establece que el litisconsorte cuasinecesario podrá intervenir *“como litisconsorte de una parte y con las mismas facultades de esta (...)”* y, “[podrá] solicitar pruebas si [interviene] antes de ser decretadas las pedidas por las partes; si [concorre]



Expediente: 52001-23-33-000-2018-00034-01 (71.337)
Demandante: Unión Temporal Reforzamiento 2012
Salvamento de voto parcial

después, [tomará] el proceso en el estado en el que se encuentre en el momento de su intervención”.

3) En el párrafo 35 de la página 14 de la providencia de la referencia se determinó que no procedía la solicitud del litisconsorte cuasinecesario por cuanto este *“toma el proceso en el estado en el que se encuentra para el momento en que interviene, que en este caso fue la audiencia inicial, por lo que no es posible que solicite pretensiones adicionales”* (página 14 de la providencia).

4) El legislador atribuyó expresamente a la intervención de los litisconsortes cuasinecesarios *“las mismas facultades”* de la parte que representan y solo para efectos de la oportunidad de pedir pruebas limitó tales facultades a la etapa procesal para pedir pruebas.

Por consiguiente, en atención a que la compañía JA Zabala & Consultores SAS concurrió al proceso en defensa del 30% de su participación en la unión temporal demandante, todo lo cual tuvo ocurrencia antes de la audiencia inicial y solo fue aceptada en dicha etapa procesal, su pedimento debió ser resuelto satisfactoriamente, en la medida en que su petición no era ajena al conocimiento de la parte demandada y había sido realizada antes de que se trabara la litis y se fijara el derecho de litigio.

En este sentido, no estoy de acuerdo con la denegación del reconocimiento del valor resultante del balance general de las obligaciones incluido en la liquidación judicial del contrato de obra no. 552 de 2012, con la especificidad del monto que corresponde al 30% de la participación de la unión temporal Reforzamiento 2012 en cabeza de la compañía JA Zabala & Consultores SAS, puesto que el legislador solo limita la participación del litisconsorcio cuasinecesario en la facultad de pedir pruebas en el momento procesal en el que realiza su intervención, en atención a lo dispuesto en el artículo 62 del CGP.

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
(firmado electrónicamente)

Constancia. el presente salvamento parcial de voto fue firmado electrónicamente por el magistrado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2213 de 2022.