

INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN – Alcance - Seguimiento – Vigilancia – Conocimiento especializado - Ley 1474 de 2011 artículo 83 - Correcta ejecución

El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 señala expresamente que tanto las labores de supervisión como las de interventoría comportan “el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista”, por lo cual quienes las desempeñen están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo del contrato y, paralelamente, asumen la responsabilidad de mantener informada a la entidad contratante respecto de cualquier situación que pueda poner en riesgo el cumplimiento del contrato. Se trata de un mecanismo convencional que la ley autoriza a las entidades públicas utilizar para cumplir su deber de vigilar permanentemente la correcta ejecución de los negocios jurídicos que celebren, cuando el seguimiento impone la necesidad de tener conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o extensión del negocio jurídico lo justifica.

CONTRATO DE INTERVENTORÍA – Objeto del contrato – Control de otro contrato – Autonomía entre contratos

A partir de la regulación que trae la Ley 1474 de 2011 se deriva que su objeto orbita en el campo del control de otro negocio, con el propósito de seguir, verificar y promover su correcta ejecución. Esto pone en evidencia que existe un nexo entre este acuerdo y aquel sobre el cual recaen sus labores, por ser el segundo el objeto del seguimiento que se desarrolla a través del primero; pero también que se trata de dos contratos autónomos, en la medida en que cada uno de ellos responde a una causa y objeto diferentes.

CONTRATO DE INTERVENTORÍA – Acreditación de labores

Esta precisión permite advertir que el hecho de que el negocio sobre el cual recaen las labores de seguimiento, verificación y control se cumpla y, por ello, se reciba a satisfacción, no acredita automáticamente la ejecución de las obligaciones de la interventoría, menos que éstas se hubieren desarrollado en periodos en los que ambos estaban suspendidos. Dado que se trata de contratos diferentes que, por lo mismo, se estructuran a través de prestaciones diversas, a la acreditación de su ejecución debe arribarse a través de una prueba directa que lo evidencie.

SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA – Nexo – Contrato vigilado – Negocio jurídico - Actividades de seguimiento, verificación y control

[...] La autonomía que se predica entre esos dos negocios jurídicos no conduce a desconocer que existe un nexo entre ellos, en tanto la interventoría se explica en la existencia de otro contrato sobre el cual deben recaer sus labores; de ahí que si bien no cualquier dificultad que se cierna sobre la ejecución del contrato vigilado se traslada al de interventoría, lo cierto es que en algunos casos, debido a la razón que los vincula, la imposibilidad total, pero temporal o parcial, de ejecutar el contrato objeto de seguimiento, impide desarrollar algunas de las actividades que están a cargo del interventor. Por esta razón, la sola afirmación de que, al margen de las vicisitudes que se presentaran en el contrato obra, el de interventoría debía continuar ejecutándose, no permite siquiera inferir el desarrollo de las actividades de seguimiento, verificación y control durante los periodos de suspensión.



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 27001233300020200017401 (72860)
Demandante: Consorcio CCC-AIM/089
Demandado: Instituto Nacional de Vías – INVÍAS
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Temas: CONTRATOS DE OBRA Y DE INTERVENTORÍA – son dos negocios jurídicos autónomos, pero vinculados entre sí / CARGA DE LA PRUEBA – al demandante corresponde acreditar los supuestos fácticos de sus pretensiones.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la sala procede a resolver el recurso de apelación presentado contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

La controversia gira alrededor del reconocimiento y pago de las labores que habría ejecutado el Consorcio CCC-AIM/089 durante los periodos en los que el contrato de interventoría y el de obra estuvieron suspendidos.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión adoptada el 12 de diciembre de 2024, por medio de la cual la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Chocó resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: Declarar no probada la excepción de CADUCIDAD, conforme las consideraciones indicadas en este proveído.

SEGUNDO: Declarar probada la excepción de cobro de lo no debido, conforme a las consideraciones expuestas en esta providencia.

TERCERO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Condénese en costas a la parte demandante y a favor de la demandada. Fíjese como agencias en derecho, en un (1) smlmv. En firme la presente providencia, por Secretaría realícese la liquidación correspondiente.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes en el aplicativo ‘SAMAI’¹.

2. El anterior proveído decidió la demanda presentada el 30 de septiembre de 2020² por el Consorcio CCC-AIM/089³, integrado por las sociedades Compañía

¹ Índice 19, SAMAI T.A.

² Índice 2, SAMAI C.E., “21_EXPEDIENTEDIGI_Noasociadoacuadernos_0_20250527091329633”.

³ Constituido mediante acuerdo consorcial del 23 de septiembre de 2015 (Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 23 al 24). La participación en el consorcio se distribuyó de la siguiente manera: Compañía Colombiana de Consultores S.A.S. 40% y Arredondo Madrid Ingenieros Civiles S.A.S. - AIM Ingenieros Civiles S.A.S. 60%. De conformidad con el otrosí al acuerdo consorcial de fecha 7 de diciembre de 2015, la representante del consorcio es la señora María Marleny Flórez Arenas. (Folios 21 al 22).

Colombiana de Consultores S.A.S. y Arredondo Madrid Ingenieros Civiles S.A.S. - AIM Ingenieros Civiles S.A.S. (en adelante, el consorcio, el contratista o el demandante), en contra del Instituto Nacional de Vías - INVÍAS (en adelante, el Instituto, el INVÍAS o el demandado), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos se enuncian a continuación.

Pretensiones

3. El consorcio formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA. *Declarar en sede judicial la liquidación del Contrato No. 1612 de 2015.*

SEGUNDA. *Declarar que en el marco de la ejecución del Contrato No. 1612 de 2015, suscrito entre el INVÍAS y el Consorcio, se le adeuda al Contratista Interventor la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS M/CTE. (\$ 458.403.769,00)*

TERCERA. *ORDENAR al Instituto Nacional de Vías – INVÍAS pagar a favor del Consorcio CCC-AIM/089 la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS M/CTE. (\$ 458.403.769,00) por concepto de valor adeudado por la ejecución del contrato.*

CUARTA. *ORDENAR el pago las sumas adeudadas con los respectivos intereses de mora desde cuando se causó la obligación de pago y la correspondiente indexación⁴.*

Hechos

4. Como soporte de sus pretensiones, el demandante presentó los fundamentos fácticos que la sala sintetiza a continuación:

5. El 20 de noviembre de 2015, el INVÍAS suscribió con el consorcio el contrato 1612, cuyo objeto consistió en realizar la interventoría para el mejoramiento, gestión predial, social y ambiental de la carretera Bahía Solano al corregimiento de El Valle, en el departamento del Chocó, para el programa “*Vías para la equidad*”, módulo 2, por un valor inicial de \$999.924.548 m/cte., incluido IVA, el cual, después de una adición, ascendió a la suma de \$1.249.895.095.

6. El plazo de ejecución del contrato se pactó originalmente en 10 meses que empezaron a computarse a partir del 29 de diciembre de 2015 —acta de inicio—, por lo cual, debía finalizar el 29 de octubre de 2016; no obstante, se prorrogó en (4) oportunidades y se suspendió en dos (2), una de las cuales fue objeto de cinco (5) ampliaciones, por tanto, el contrato terminó el 27 de noviembre de 2017.

7. Durante ambas suspensiones, el contrato de obra continuó con su ejecución y, por solicitud del INVÍAS, el demandante continuó con la interventoría, realizando labores como las siguientes: supervisión, control y verificación de distintas obras, planeación y programación, recorridos, recibo de obras, atención de PQRS realizadas por la comunidad, revisión documental asociada a la obra y cierre ambiental.

8. El 11 de septiembre de 2018 se suscribió el acta de recibo de la interventoría sin observaciones por parte del INVÍAS. En la misma fecha, el contratista elaboró y

⁴Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folio 13.

presentó ante el Instituto el acta de liquidación del contrato, documento que no fue devuelto por el demandado.

9. Mediante comunicación del 11 de septiembre de 2018, el demandante solicitó al INVÍAS el pago de lo adeudado en virtud de los trabajos de supervisión ejecutados durante los periodos de suspensión por un valor de \$458.403.769, correspondientes a costos de personal (técnicos, administrativos, auxiliares técnicos, horas extras, entre otros), viáticos, costos de alquiler de equipos de oficina; y otros costos (transportes aéreos y/o terrestres, edición de informes, papelería, planos, fotografías, servicios de comunicación, y veeduría comunitaria); sin embargo, el Instituto no dio respuesta a la solicitud.

Fundamentos de derecho

10. En los fundamentos de derecho el demandante hizo alusión a los artículos 141 y 164 (núm. 2, lit. j, romanito v) de la Ley 1437 de 2011 y al artículo 60 de la Ley 80 de 1993, para indicar que el término de caducidad debía contabilizarse desde la fecha de finalización del contrato.

La contestación

11. El 15 de enero de 2021⁵ el INVÍAS contestó la demanda y se opuso a todas las pretensiones. Como fundamento expresó, que: *i)* durante la fase de suspensión no se debían ejecutar actividades, puesto que las obligaciones contractuales estaban cesantes atendiendo a las razones excepcionales que motivaron la parálisis; *ii)* el Instituto no ordenó que se realizaran; *iii)* nunca recibió de la interventoría un informe diario, semanal y/o mensual que diera cuenta de la ejecución de los trabajos de supervisión reclamados; *iv)* la suspensión no adiciona la vigencia del contrato; *v)* la demandada pagó las actas correspondientes al valor total ejecutado del contrato; *vi)* en las actas de suspensión el demandante renunció a reclamar mayores costos por lucro cesante y/o daño emergente, desequilibrio económico por '*stand by*' de equipos, por disponibilidad de personal, por mayor cantidad de desplazamiento de transporte de equipos o de personal, permanencia y disponibilidad de la infraestructura propia de la empresa.

12. Añadió que el demandante reclama el pago correspondiente a los meses de enero a mayo de 2017, respecto de los cuales no detalla los conceptos en los que se justifican. Hizo hincapié en que durante los meses de enero a abril de 2017 se pagaron las actas 13A, 13B, 14,15, y 16.

13. Respecto de los pagos solicitados para los meses de diciembre de 2017 a septiembre de 2018, señaló que tampoco se conoce el concepto de la reclamación; además de que no se encuentra justificación alguna para este cobro, dado que el contrato venció el 27 de noviembre de 2017.

14. Frente a la fecha que se tuvo en cuenta para establecer la oportunidad de la demanda, el INVÍAS coincidió con el consorcio en cuanto a que debía partirse del 27 de noviembre de 2017, cuando finalizó el contrato. Sin embargo, consideró que se configuró la caducidad, teniendo en cuenta la fecha de vencimiento del contrato, los plazos para la liquidación bilateral y unilateral y la suspensión de términos derivada de la presentación de la solicitud de conciliación.

⁵Índice 2, SAMAI C.E., "21_EXPEDIENTEDIGI_Noasociadoacuadernos_0_20250527091329633".

15. Con fundamento en todo lo anterior, formuló las excepciones que denominó “CADUCIDAD DE LA ACCIÓN”, “COBRO DE LO NO DEBIDO”, y “EXCEPCIÓN GENERAL”.

Alegatos en primera instancia

16. Mediante auto del 31 de enero de 2023 el Tribunal Administrativo del Chocó adecuó el trámite de primera instancia para dictar sentencia anticipada, ordenó incorporar al expediente los documentos aportados por las partes con los escritos de demanda y contestación, fijó el litigio y corrió traslado a las partes para la presentación de sus alegatos de conclusión⁶.

17. El INVÍAS intervino para insistir en sus argumentos⁷. El consorcio y el Ministerio Público no se pronunciaron.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

18. Como soporte de su decisión, el Tribunal desarrolló las siguientes consideraciones⁸:

19. No operó el fenómeno jurídico de la caducidad. Para realizar el conteo tomó en consideración el plazo establecido por las partes para realizar la liquidación bilateral, así como el dispuesto por la ley para hacerlo unilateralmente y tuvo en cuenta el tiempo de suspensión de términos por efecto de la presentación de solicitud de conciliación y por virtud de lo dispuesto en el Decreto 564 de 2020⁹, con base en lo cual concluyó que la demanda se presentó oportunamente.

20. No se acreditó que el INVÍAS hubiese autorizado o solicitado por escrito al consorcio ejecutar el contrato durante el periodo de suspensión, lo cual habría sido ilegal, porque la parálisis se acordó ante situaciones que lo impedían; además de que, por la solemnidad que se predica de los contratos estatales, al no estar probada la autorización escrita, no es procedente el pago de actividades realizadas durante esos periodos.

21. No se demostró que el consorcio hubiese ejecutado labores durante dichos periodos. El demandante se limitó a adjuntar unos presupuestos y valores que afirmó le adeudaba el INVÍAS por ese concepto.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

22. El 20 de enero de 2025¹⁰, el consorcio interpuso recurso de apelación con el fin de que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda¹¹. Como fundamento expuso lo que la sala se permite resumir a continuación.

⁶Índice 2, SAMAI C.E., “9_EXPEDIENTEDIGI_26_AUTODETRAMITEdocx_1_20250527091251268”.

⁷Índice 2, SAMAI C.E., “10_EXPEDIENTEDIGI_28_ALEGATOSDECONCLUS_2_20250527091251284” y “11_EXPEDIENTEDIGI_29_ALEGATOSDECONCLUS_3_20250527091251362”.

⁸ Índice 19, SAMAI T.A.

⁹ “Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” (art. 1 y acuerdos PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020 y PCSJA20-11567 de 5 de junio del 2020).

¹⁰ La sentencia del 12 de diciembre de 2024 fue notificada mediante la remisión, el 16 de diciembre de 2024, de sendos mensajes de datos a las partes, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Índice 21 SAMAI T.A.). La parte demandante interpuso recurso de apelación mediante escrito del 20 de enero de 2025, dentro del término de 10 días establecido en el artículo 247 CPACA, teniendo en cuenta que el 17 de diciembre de 2024 fue feriado para la Rama Judicial, y entre el 20 de diciembre de 2024 y el 12 de enero de 2025 hubo vacancia judicial.

¹¹Índice 2, SAMAI C.E., “14_EXPEDIENTEDIGI_033_MemorialWeb_Recu_6_20250527091251456”.

23. Contrario a lo concluido por el tribunal, el consorcio acreditó que cumplió con las obligaciones de supervisar y revisar la obra, al margen de que el negocio jurídico sobre el cual debía ejecutarlas estuviera suspendido, al punto de que las obras se recibieron a satisfacción; de manera que se le deben reconocer los valores en los que tuvo que incurrir para ello, actividades y costos que se encuentran soportados con las facturas y certificaciones juramentadas que reposan en el expediente. Al mismo tiempo, resaltó que no está cobrando lo correspondiente a honorarios o lo referente a la forma de pago del contrato, obra extra u obra adicional, sino el costo de tener disponibilidad para recibir las obras cuando se levantaron las suspensiones. Afirmó que dicha disponibilidad se prueba con los soportes presentados con la demanda.

24. La exigencia de una orden o autorización escrita como presupuesto para desarrollar labores durante la suspensión no es predicable respecto de la interventoría, puesto que las actividades de supervisión y recibo deben ejecutarse al margen de las vicisitudes que afecten al contrato de obra.

25. No existe liquidación del contrato de interventoría porque el INVÍAS pretendió eludir los reconocimientos a que tiene derecho el consorcio e impedir el pago de su remuneración de acuerdo con lo que se pactó. Agregó que se ha permitido a las entidades públicas requerir a sus contratistas la ejecución de obras sin que se acuerden u ordenen por escrito, conduciéndolos a realizar cuantiosas inversiones que no les son reconocidas, por lo cual se debe tener en cuenta esta realidad por encima de las formalidades plenas. Con base en ello, solicitó que se realice el balance final de cuentas y que en ese ejercicio se reconozcan los costos en que incurrió el consorcio o, en su defecto, se ordene realizar su liquidación para que el contratista pueda presentar el cobro correspondiente por la vía ejecutiva.

26. Finalmente, afirmó que el *contrato de obra* se pactó a precios unitarios, por lo cual su valor real sería el resultado de medir las cantidades ejecutadas —*como lo hizo el perito*—, de donde concluyó que la reclamación de la demanda estuvo dirigida a que se determinara el valor del contrato y se pagara lo adeudado al consorcio.

Trámite en segunda instancia

27. Mediante auto del 31 de marzo de 2025¹², el Tribunal concedió el recurso de apelación y esta corporación lo admitió en proveído del 4 de junio de 2025¹³.

28. Dado que al presente asunto le son aplicables las previsiones de la Ley 2080 de 2021¹⁴, que modificó el artículo 247 del CPACA, no se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, comoquiera que no se decretaron pruebas en segunda

¹² Índice 24, SAMAI T.A.

¹³ Índice 4, SAMAI C.E.

¹⁴ El recurso de apelación se interpuso el 20 de enero de 2025, esto es, en vigencia de la Ley 2080 de 2021 - 25 de enero de 2021-.

instancia¹⁵. Dentro del término previsto por el artículo 247 del CPACA, el INVÍAS se pronunció para insistir en sus argumentos¹⁶. El Ministerio Público guardó silencio.

III. CONSIDERACIONES

Cuestiones preliminares

29. Con miras a establecer el objeto de la apelación y ante la advertencia de que en su impugnación el consorcio introdujo argumentos que no presentó en su demanda, resulta pertinente realizar las siguientes precisiones en torno al principio de congruencia y el derecho al debido proceso.

30. La causa petendi tiene relación directa con el principio de congruencia consagrado en el artículo 281 del CGP¹⁷; a su vez, éste se muestra como un mecanismo de protección y garantía del derecho al debido proceso, en tanto procura que las partes no sean sorprendidas con decisiones que recaigan o se funden en aspectos frente a los cuales no tuvieron la oportunidad de debatir, por tanto, delimita el marco de competencia del juez en función de los hechos y pretensiones formuladas en la demanda y, de cara a ellos, de los argumentos de defensa que la contraparte procesal plantee, sin perjuicio de los asuntos que oficiosamente se deban resolver.

31. El demandante no puede modificar la causa en la que sustenta sus pretensiones a través de señalamientos alegados por fuera de las etapas procesales dispuestas para ello, específicamente, la demanda o su reforma, puesto que ello implicaría desconocer el derecho de defensa y contradicción de su contraparte en la medida en que el proceso judicial está diseñado a través de etapas preclusivas que permiten a las partes en contienda, con una secuencia organizada, manifestarse frente a los argumentos de la otra. Agotado este escenario de imputación y contradicción, se delimita el asunto sobre el cual ha de pronunciarse el juez; de manera que, precluidas tales oportunidades, no se abrirán otras para que se introduzcan nuevos argumentos.

32. Realizada la revisión del recurso de apelación propuesto por el consorcio y contrastado con lo esgrimido en su demanda, se encuentra que en el primero se introdujeron aspectos que no fueron planteados en el libelo introductorio.

33. En la demanda se afirmó que durante las suspensiones del contrato de obra y del de interventoría, el contratista del primero de los mencionados negocios jurídicos continuó ejecutando labores y, por solicitud del INVÍAS, el demandante también debió avanzar en las actividades de supervisión. Con base en este supuesto fáctico, reclamó el pago de las labores que habría ejecutado en dichos

¹⁵“ARTÍCULO 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento: (...)

5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso.

6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia”.

¹⁶Índice 10, SAMAI C.E.

¹⁷Aplicable por expresa remisión del artículo 306º del CPACA. El artículo 281 del CGP señala que la sentencia debe tener consonancia con “los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades” a las que refiere el Código General del Proceso, razón por la que en consonancia con el inciso 2º ibidem el demandado no podrá ser condenado por “objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente invocada en ésta”.

periodos¹⁸. Sin embargo, en el recurso de apelación, sostuvo que lo que está reclamando corresponde a los costos que tuvo que asumir por la disponibilidad que debió sostener para recibir las obras cuando se levantaron las suspensiones¹⁹.

34. El argumento planteado en el recurso de apelación es novedoso y, por tanto, representa una variación del litigio e impide. Una cosa es reclamar la ejecución de labores de interventoría realizadas durante las suspensiones y otra pedir el pago de los costos ociosos que el consorcio tuvo que asumir durante la paralización del contrato, con miras a tener la disponibilidad necesaria para recibir las obras cuando los plazos se reanudaran. Comoquiera que este último aspecto no fue el que se planteó en la demanda y, por lo mismo, el INVÍAS no tuvo oportunidad de pronunciarse, la sala acotará su análisis al primer supuesto, pues fue el sustento fáctico en el que se soportaron las pretensiones.

35. Adicionalmente, antes de abordar el problema jurídico que corresponde resolver en la segunda instancia, se considera necesario hacer las siguientes precisiones.

36. En el recurso de apelación el consorcio indicó que no podía dejarse de lado que el contrato de obra sobre el cual recayó la interventoría se pactó a precios unitarios, por lo cual su valor real correspondía al que resultara de medir las cantidades ejecutadas. Con ese preámbulo, afirmó que no se requería pactar por escrito obras extras o adicionales, sino que bastaba con cuantificar las cantidades efectivamente ejecutadas, como supuestamente lo hizo el perito designado.

37. El planteamiento del recurrente no es claro de cara al litigio que ahora se analiza, puesto que el conflicto versa sobre el contrato de interventoría y no respecto del contrato de obra. Se añade que a partir de la mención general que se hizo frente a la modalidad del precio que se pactó para la obra, no es posible derivar un cargo en contra de la sentencia recurrida, puesto la providencia no discurrió sobre ese aspecto; además de que ni en la demanda ni en la impugnación se estructuró un argumento que expresara cómo el precio de aquél podría tener impacto en el contrato de interventoría y, específicamente, en el conflicto que es el objeto de este proceso.

38. Con todo, si bien ambos contratos están relacionados en función de la consecución de la finalidad pública que se pretende satisfacer a través de ellos, lo cierto es que se trata de dos negocios jurídicos autónomos²⁰, por lo cual las estipulaciones de uno no se trasladan automáticamente al otro, lo que impide analizar la interventoría en función de lo convenido en el contrato de obra.

39. Adicionalmente, se advierte que en el recurso de apelación el demandante hizo alusión a un dictamen pericial que habría tenido por objeto medir unas

¹⁸ Hechos sexto y séptimo de la demanda: “Durante la suspensión No.1 [2] período comprendido (...), el Contratista a pesar de estar suspendido el contrato siguió ejecutando la obra y por solicitud del INVÍAS la interventoría igualmente continuó realizando las labores de supervisión. Los siguientes trabajos de supervisión fueron los ejecutados por la Interventoría a solicitud del INVÍAS (...)”. Hecho décimo: “La relación de los pagos realizados y los valores pendientes por pagar que **correspondían a los trabajos de supervisión durante la suspensión** se resumen en el siguiente cuadro, valores que se sustentados con las pruebas documentales anexas: (...) TOTAL \$ 458.403.769”. (...)”. Pretensión segunda: “Declarar que en el marco de la ejecución del Contrato No. 1612 de 2015, suscrito entre el INVÍAS y el Consorcio, se le adeuda al Contratista Interventor la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS TRES MIL SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS M/CTE. (\$ 458.403.769,00)”.

¹⁹ Índice 22 SAMAI T.A., folio 4: “No se está cobrando lo correspondiente a honorarios o lo referente a la forma de pago del contrato sino, lo que costó a la Interventoría tener la disponibilidad para que pudiera el CONTRATANTE y para el caso, demandado el tener en el municipio de Bahía Solano toda esta disponibilidad pendiente para recibir el contrato, cuando ya se levantaron todas las suspensiones”.

²⁰ C.E., Secc. Tercera, Sub. A, Sent. 70270, May. 5/2025 y 70.671, May. 30/2025.

cantidades de obra²¹; sin embargo, esta información no es correspondiente con el proceso, puesto que las únicas pruebas aportadas y decretadas fueron documentales²².

El objeto de la apelación

40. A la sala corresponde determinar si se debe ordenar el reconocimiento y pago de las labores de interventoría que se habrían desarrollado durante la suspensión del contrato, porque las obras se recibieron a satisfacción y porque la supervisión debía ejecutarse al margen de las vicisitudes que afectaran el contrato vigilado.

41. Se anticipa que se confirmará la sentencia recurrida, toda vez que en el recurso de alzada no se ofrece evidencia del desarrollo de las referidas actividades, sin que sea posible considerar como prueba indirecta y plena de ello las premisas que aborda el demandante en su recurso. Las razones que conducen a esta conclusión se expresan a continuación.

42. El artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 señala expresamente que tanto las labores de supervisión como las de interventoría comportan “*el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista*”, por lo cual quienes las desempeñen están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo del contrato y, paralelamente, asumen la responsabilidad de mantener informada a la entidad contratante respecto de cualquier situación que pueda poner en riesgo el cumplimiento del contrato²³. Se trata de un mecanismo convencional que la ley autoriza a las entidades públicas utilizar para cumplir su deber de vigilar permanentemente la correcta ejecución de los negocios jurídicos que celebren, cuando el seguimiento impone la necesidad de tener conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o extensión del negocio jurídico lo justifica.

43. A partir de la regulación que trae la Ley 1474 de 2011 se deriva que su objeto orbita en el campo del control de otro negocio, con el propósito de seguir, verificar y promover su correcta ejecución. Esto pone en evidencia que existe un nexo entre este acuerdo y aquel sobre el cual recaen sus labores, por ser el segundo el objeto del seguimiento que se desarrolla a través del primero; pero también que se trata de dos contratos autónomos, en la medida en que cada uno de ellos responde a una causa y objeto diferentes.

44. Esta precisión permite advertir que el hecho de que el negocio sobre el cual recaen las labores de seguimiento, verificación y control se cumpla y, por ello, se reciba a satisfacción, no acredita automáticamente la ejecución de las obligaciones de la interventoría, menos que éstas se hubieren desarrollado en periodos en los que ambos estaban suspendidos. Dado que se trata de contratos diferentes que, por lo mismo, se estructuran a través de prestaciones diversas, a la acreditación de su ejecución debe arribarse a través de una prueba directa que lo evidencie.

45. Ahora, la autonomía que se predica entre esos dos negocios jurídicos no conduce a desconocer que existe un nexo entre ellos, en tanto la interventoría se

²¹ Índice 22, SAMAI T.A., folio 2 en contraste con el folio 6.

²² Índices 3, 9 y 12, SAMAI T.A.

²³ Al punto que incumplir este deber constituye falta disciplinaria, inhabilidad para contratar con el Estado —en los términos del literal k) del artículo 8 de la Ley 80 de 1993— y genera responsabilidad solidaria con el contratista “*de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor*”.

explica en la existencia de otro contrato sobre el cual deben recaer sus labores; de ahí que si bien no cualquier dificultad que se cierna sobre la ejecución del contrato vigilado se traslada al de interventoría, lo cierto es que en algunos casos, debido a la razón que los vincula, la imposibilidad total, pero temporal o parcial, de ejecutar el contrato objeto de seguimiento, impide desarrollar algunas de las actividades que están a cargo del interventor. Por esta razón, la sola afirmación de que, al margen de las vicisitudes que se presentaran en el contrato obra, el de interventoría debía continuar ejecutándose, no permite siquiera inferir el desarrollo de las actividades de seguimiento, verificación y control durante los periodos de suspensión.

46. Se añade que la aseveración de que se ejecutaron labores de interventoría durante esos periodos no encuentra respaldo en el material probatorio obrante en el expediente, pues de lo que da cuenta es de que, según la propia declaración del consorcio demandante²⁴, el contrato de interventoría se paralizó temporalmente por los mismos periodos en los que lo hizo el contrato vigilado, dada la ocurrencia de circunstancias que impidieron momentánea, pero totalmente, su continuación; de manera que con esa medida las partes de ambos negocios jurídicos pretendieron evitar que el plazo pactado para ejecutarlos se agotara sin que se cumpliera el objeto convenio, lo que es afín con la finalidad del acuerdo de suspensión²⁵.

47. Para contextualizar, resulta pertinente mencionar que el contrato 1612 lo suscribieron las partes el 20 de noviembre de 2025 con el objeto de realizar la interventoría para el mejoramiento, gestión predial, social y ambiental de la carretera Bahía Solano al corregimiento El Valle, en el departamento del Chocó, para el programa “*VÍAS PARA LA EQUIDAD*”, módulo 2. Acordaron que, para efectos fiscales y legales, su valor se estimaba en la suma de \$999.924.548.00, incluido IVA, equivalentes a 1.551.83 salarios mínimos legales vigentes; el cual, después de una adición, ascendió a \$1.249.895.095.

48. El plazo de ejecución se pactó en 10 meses, contados a partir de la fecha de la orden de iniciación, la cual tuvo lugar el 29 de diciembre de 2015, por tanto, el contrato debía finalizar el 29 de octubre de 2016; no obstante, se prorrogó en cuatro oportunidades y se suspendió en dos, una de las cuales fue objeto de cinco ampliaciones. El contrato terminó el 27 de noviembre de 2017²⁶.

49. Según el material demostrativo que obra en el plenario, las suspensiones del contrato de interventoría se justificaron en situaciones que condujeron a la necesidad de paralizar el contrato de obra. Dichas situaciones obedecieron al fuerte invierno que condujo a que se decretara la calamidad pública en el municipio de Bahía Solano y afectaron el desarrollo de las obras; al desabastecimiento de material producto de la emergencia invernal y a la demora en la normalización del transporte fluvial desde Buenaventura²⁷; así como al tiempo que solicitó el contratista de obra para transportar los equipos a Bahía Solano, los cuales habían

²⁴ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 41 y ss. Ver, actas de suspensión del contrato.

²⁵ Los acuerdos de suspensión están destinados a conjurar situaciones que impidan, total o parcialmente, pero de manera temporal o transitoria, la ejecución de las prestaciones pactadas. Se trata de una herramienta a través de la cual las partes precaven el avance inocuo del plazo del contrato ante el acaecimiento de sucesos que impiden su correcta ejecución, permitiéndoles a las partes, en el marco de su autonomía negocial, atender dichas circunstancias en favor de la conservación y cumplimiento del contrato, en tanto lo que se busca a través de ellos es impedir que se venza el plazo fijado para su desarrollo, sin que el objeto pueda completarse. Esta finalidad descarta que la suspensión del contrato sea utilizada para remediar u ocultar el incumplimiento injustificado de un contrato o como un mecanismo para prorrogar indebidamente el plazo.

²⁶ Más adelante se identifican con precisión cada una de estas suspensiones.

²⁷ Se hizo alusión a la caída de un puente vehicular ubicado en el km 6+000 de la vía Bahía Solano – El Valle, que impide la transpirabilidad desde y hacia la fuente del proyecto.

sido retirados, así como para contratar el personal necesario para atender la emergencia del puente y continuar con las actividades restantes del contrato.

50. En aras de retomar la ejecución de los negocios jurídicos, se acordó realizar un plan de contingencia que debía ser aprobado por la interventoría y, con base en ello, se convino tramitar las adiciones y prórrogas que fueran necesarias para cumplir con los objetivos del proyecto. En las últimas ampliaciones de la suspensión, con el propósito de no incurrir en sobrecostos, la interventoría se comprometió a reanudar los trabajos una vez el contratista de obra certificara que los recursos técnicos, económicos y de personal estuvieran ubicados para reiniciar la ejecución de las labores²⁸.

51. Lo anterior da cuenta de que las suspensiones se justificaron en la imposibilidad de que se ejecutara el contrato de obra que se debía vigilar, hasta tanto se superaran los efectos que produjo el fuerte invierno en su planeación y ejecución. En línea con ello, en las actas 1 y 2 y en todas las ampliaciones, el consorcio declaró que asumía la responsabilidad por la veracidad de la información contenida en estos documentos, especialmente, en cuanto a las condiciones técnicas o económicas que impedían desarrollar las labores de supervisión y su término de duración²⁹. En consecuencia, se comprometió a suspender sus actividades y a reanudarlas en la fecha acordada por las partes o de manera anterior si cesaban las causales de suspensión. Para este supuesto las partes acordaron expresamente que “[e]n el evento que se reanude el contrato de interventoría antes de la fecha prevista, se debe elaborar acta de reanudación suscrita por el interventor y gestor técnico del contrato y se remitirá a la Unidad ejecutora respectiva”.

52. En estas condiciones, no resulta acorde con estas manifestaciones que el consorcio solicite el reconocimiento de labores de interventoría que supuestamente habría realizado durante los periodos de suspensión acordados, pues ello daría lugar a entender que realmente no hubo razones que justificaran la paralización de ninguno de los dos contratos.

53. La posición del demandante falta al principio de normatividad de los contratos³⁰ y al de la buena fe³¹, puesto que deshonor las obligaciones derivadas del negocio jurídico que celebró con el INVÍAS y las declaraciones y compromisos vertidos en los acuerdos de suspensión³², en virtud de los cuales quedó claro para ambas partes que no habría lugar a la ejecución de actividades de interventoría durante esa fase y que el consorcio no las reanudaría hasta tanto el contratista de obra certificara que contaba con los recursos necesarios, debidamente ubicados, para la ejecución de la obra, en aras de que no se causaran sobrecostos.

54. Con todo, cabe señalar, como concluyó el tribunal, que en el expediente no obran pruebas acerca de que el INVÍAS le hubiese solicitado al consorcio desarrollar

²⁸ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 53 a 56.

²⁹ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 41 a 56.

³⁰ Código Civil, artículo 1602: “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

³¹ Código Civil, artículo 1603: “Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación, o que por ley pertenecen a ella”.

³² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia SC038-2015 del 2 de febrero de 2015: “La palabra «fe», fidelidad, quiere decir que la persona, o la parte, según el contexto, se entrega confiadamente a la conducta leal de la otra en la observancia de sus obligaciones, creyendo que respetará a cabalidad los compromisos asumidos. (...) La conducta que deshonor el compromiso contractual, en veces, no solo atenta contra la buena fe, sino con un valor que le es correlativo: el deber de sujeción a los actos propios”.

la vigilancia técnica durante las fases de suspensión³³ y tampoco que acrediten que, incluso, en contra de lo convenido, el consorcio hubiere desarrollado actividades durante tales periodos. Aunque en la apelación afirmó que esto estaba demostrado con las facturas de venta que emitió, con las certificaciones que aportó con la demanda y, en general, con las demás pruebas que obran en el proceso, lo cierto es que estos documentos no lo comprueban.

55. En cuanto a las facturas, se resalta que no tienen vocación suficiente para acreditar la efectiva prestación de un servicio, en la medida que un debate judicial que persigue la declaración de un derecho a partir de la acreditación de una hipótesis fáctica se ubica en el campo del negocio jurídico causal, lo que exige que para determinar si surgió el deber de contraprestación se deba establecer que la prestación que da lugar a ello se ejecutó en las condiciones pactadas, lo que impone traer al proceso las pruebas que así lo demuestren, para lo cual la sola factura resulta insuficiente. Con todo, en este caso se evidencia que ninguna de las aportadas se refiere a labores de interventoría ejecutadas en los periodos en que el contrato estuvo suspendido, sino que todas ellas conciernen a servicios prestados durante su plazo de ejecución, respecto de los cuales no hay divergencia entre las partes. En efecto, se encuentra acreditado que el contrato se suspendió en dos oportunidades³⁴:

Acuerdo de suspensión No.	Fecha de suscripción	Periodo de suspensión
1	4 de noviembre de 2016	10 de noviembre de 2016 al 30 de noviembre de 2016
2	23 de junio de 2017	23 de junio de 2017 al 13 de julio de 2017

9. La segunda suspensión fue objeto de las siguientes cinco ampliaciones³⁵:

Ampliación No.	Fecha de suscripción	Periodo de suspensión
1	12 de julio de 2017	14 de julio de 2017 al 13 de agosto de 2017
2	11 de agosto de 2017	14 de agosto de 2017 al 17 de septiembre de 2017
3	15 de septiembre de 2017	18 de septiembre de 2017 al 10 de octubre de 2017
4	8 de octubre de 2017	11 de octubre de 2017 al 26 de octubre de 2017
5	26 de octubre de 2017	27 de octubre de 2017 al 21 de noviembre de 2017

10. El INVÍAS y el consorcio suscribieron las actas de reanudación del contrato con ocasión a las dos suspensiones convenidas, así³⁶:

Acta de reanudación No.	Fecha de suscripción	Fecha de reanudación del contrato de interventoría
1	2 de diciembre de 2016	1 de diciembre de 2016
2	22 de noviembre de 2017	22 de noviembre de 2017

³³ Aspecto que, en todo caso, no fue discutido en el recurso de apelación, pues lo que se expresó en esta oportunidad fue que esta no era una exigencia que pudiera oponerse al contrato de interventoría.
³⁴ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”.
³⁵ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 47 y ss.
³⁶ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folio 44 y ss., y 57 y ss.

56. De conformidad con el recuento previo, se concluye que el contrato estuvo suspendido durante los siguientes lapsos:

Suspensión No.	Periodo de suspensión
1	10 de noviembre de 2016 al 30 de noviembre de 2016
2	23 de junio de 2017 al 21 de noviembre de 2017

57. Las facturas aportadas con la demanda corresponden a los siguientes periodos³⁷:

Factura	Periodos a los que se refiere el cuerpo de la factura de ejecución de labores de interventoría
0000001	29 de diciembre de 2015 al 28 de enero de 2016
0000002	29 de enero al 28 de febrero de 2016
0000003	29 de febrero al 28 de marzo de 2016
0000004	29 de marzo al 28 de abril de 2016
0000005	29 de abril al 28 de mayo de 2016
0000006	29 de mayo al 28 de junio de 2016
0000007	29 de junio al 28 de julio de 2016
0000008	29 de julio al 28 de agosto de 2016
0000009	29 de agosto al 28 de septiembre de 2016
0000010	29 de septiembre al 28 de octubre de 2016
0000011	29 de octubre al 9 de noviembre de 2016
0000012	1 de diciembre al 30 de diciembre de 2016
0000013	1 al 30 de enero de 2017
0000014 ³⁸	1 al 30 de enero de 2017
0000015 ³⁹	1 al 28 de febrero de 2017
0000016 ⁴⁰	1 al 28 de febrero de 2017
0000017	1 al 28 de febrero de 2017
0000018	1 al 31 de marzo de 2017
0000019	1 al 30 de abril de 2017
0000020	22 al 27 de noviembre de 2017

58. Al revisar el contenido de cada una de las facturas, se evidencia que en el concepto se refiere a las “*ACTAS DE COSTOS DE LA INTERVENTORÍA*”, números 1 a 17, las cuales, a su vez, corresponden a los periodos durante los cuales el contrato estuvo en ejecución⁴¹.

59. El demandante también afirma que las labores de interventoría durante los periodos de suspensión estaban soportadas en unos documentos que denominó “*Certificación juramentada 08 de marzo de 2017*” y “*Certificación juramentada del 03 de abril de 2017*”⁴². Ninguna de estas acredita la ejecución de esas actividades⁴³, pues carecen de suficiencia demostrativa del hecho que declara el demandante a

³⁷ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 94, 98, 100, 104, 106, 108, 110, 112, 114, 116, 118, 120, 121, 124, 128, 131, 135, 138, 141.
³⁸ Nota: de conformidad con el expediente, esta factura contiene una nota de anulación en su cuerpo.
³⁹ Nota: de conformidad con el expediente, esta factura contiene una nota de anulación en su cuerpo.
⁴⁰ Nota: de conformidad con el expediente, esta factura contiene una nota de anulación en su cuerpo.
⁴¹ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 65 a 93”. Igualmente, “ACT_cONTESTACIONDEMANDA_2001202130941pm_74cdfa7d45824655a6a1df74f7e2709a.pdf”, folios 29 a 30, en donde se refleja la relación de los pagos hechos bajo el contrato por parte del INVÍAS en favor del contratista, detallándose el pago hecho contra cada una de las actas de costos de interventoría.
⁴² Índice 2, SAMAI C.E., “14_EXPEDIENTEDIGI_033_MemorialWeb_Recu_6_20250527091251456”, folio 4.
⁴³ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 126 y 130.

través de certificaciones emitidas por su representante, en las que manifestó que se encontraba al día en el pago de aportes en materia de seguridad social.

60. En el campo de lo posible, la sala no soslaya el hecho de que durante las suspensiones los vínculos laborales de las empresas integrantes del consorcio pudieron no suspenderse, pero esto no significa que se ejecutaron actividades asociadas al objeto del contrato, menos que los costos indirectos derivados de las referidas relaciones laborales se puedan trasladar la entidad pública contratante, pues además de que en este hecho no descansa la demanda, para ello se hace necesario un cúmulo de pruebas que van más allá de la verificación de su causación, como sería, por ejemplo, la revisión de la estructura de costos empresariales, los precios pactados, las unidades de cobro y facturación, y en general un universo que superaría la mera existencia de certificaciones juramentadas sobre pagos a seguridad social.

61. Las demás pruebas que obran el plenario tampoco reflejan la prestación efectiva de labores de interventoría durante los periodos de suspensión. Se refieren a costos administrativos a cargo del demandante causados en periodos en que los que el contrato se encontraba en ejecución; en otros casos, aluden a costos generados después de que el plazo de la interventoría había expirado.

62. Los documentos aportados son los siguientes: *i)* notas de crédito a favor del INVÍAS⁴⁴; *ii)* comprobantes de egreso por concepto de salarios y pagos de seguridad social de empleados⁴⁵; *iii)* liquidaciones de contratos de trabajo, paz y salvos a trabajadores y asuntos relativos a horas extras⁴⁶; *iv)* erogaciones económicas causadas de manera posterior al vencimiento del plazo del contrato (27 de noviembre de 2017)⁴⁷; *v)* reembolsos por servicios de alimentación, transporte, hospedaje, etc., para periodos en que el contrato estaba en ejecución⁴⁸; *vi)* legalizaciones de anticipos y gastos⁴⁹; *vii)* recibos de caja por concepto de transportes, para periodos en que el contrato estaba en ejecución y, por otro lado, sin evidenciarse si verdaderamente concernían a la ejecución de labores de interventoría⁵⁰; y *viii)* comprobantes de egreso por concepto de arrendamientos en periodos en que el contrato no estaba suspendido y, en otros casos, sin poder corroborarse si verdaderamente se referían a la ejecución efectiva de labores de interventoría⁵¹.

63. El demandante se refirió también a unas constancias de ejecución del contrato y de recibo a entera satisfacción de la interventoría⁵². La sala advierte que las primeras se refieren a las “*ACTAS DE COSTOS DE INTERVENTORÍA*” correspondientes a labores ejecutadas durante épocas en las que el contrato no

⁴⁴ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folio 143.

⁴⁵ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 144, 145, 154, 155, 148 a 153; y 158 a 162; “4_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_1_20250527091222062”, folios 5, 8, 9, entre otros.

⁴⁶ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folios 163 a 166; “4_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_1_20250527091222062”, folios 2 a 4.

⁴⁷ Índice 2, SAMAI C.E., “4_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_1_20250527091222062”, folios 96, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, entre varios otros.

⁴⁸ Índice 2, SAMAI C.E., “4_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_1_20250527091222062”, folios 162 y ss.; igualmente, “5_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_2_20250527091222906”, folios 1 y ss.

⁴⁹ Índice 2, SAMAI C.E., “5_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_2_20250527091222906”, folios 56, 61, 70, 76, 79.

⁵⁰ Índice 2, SAMAI C.E., “5_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_2_20250527091222906”, folios 48, 53, 68, entre otros.

⁵¹ Índice 2, SAMAI C.E., “5_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_2_20250527091222906”, folios 107, 109, 112, 113, 120, 123, 135.

⁵² Índice 22, SAMAI C.E., “33_270012333000202000174002MemorialWeb2025121132149”, página 2: “*El H. Tribunal concluye que, no se probó que se hubiera ejecutado el contrato por parte del Consorcio demandante, lo cual no es cierto ya que reposan en el expediente constancias de haberse ejecutado y de haberse recibo a entera satisfacción las obras.*”

estaba suspendido. El acta de recibo a satisfacción no fue suscrita por las partes⁵³. Según el INVÍAS⁵⁴, dicho recibo no tuvo lugar. En todo caso, este documento detalla el valor de cada una de las mencionadas actas de costos.

64. Se añade a todo lo anterior que en el expediente no obran informes, reportes, comunicaciones o cualquier otro documento que dé cuenta de la ejecución de las labores de interventoría durante los periodos de suspensión del contrato. Los medios demostrativos no revelan que durante esas fases el demandante hubiere realizado supervisión, control y verificación de obras, actividades de planeación y programación, recorridos a las obras, recibo de obras, atención de PQRS, revisión documental y cierre ambiental como afirmó en su demanda, aspecto que, al constituir el fundamento fáctico de sus pretensiones, era de su cargo acreditar⁵⁵.

65. Finalmente, se advierte que en las actas de suspensión 1 y 2 y en todas las ampliaciones a esta última, el consorcio manifestó que, de manera libre y espontanea, renunciaba a reclamar judicial y/o extrajudicialmente los mayores costos que se podrían generar por concepto de *“LUCRO CESANTE Y/O DAÑO EMERGENTE; DESEQUILIBRIO ECONÓMICO POR: STAND BY DE EQUIPOS, POR DISPONIBILIDAD DE PERSONAL, POR MAYOR CANTIDAD DE DESPLAZAMIENTOS Y/O TRANSPORTE DE EQUIPOS O PERSONAL Y POR MAYOR PERMANENCIA Y DISPOSICIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PROPIA DE LA EMPRESA, TODA VEZ QUE EL INTERVENTOR ES ENTERAMENTE LIBRE PARA DISPONER DE LOS RECURSOS MENCIONADOS”*⁵⁶.

66. La sala se abstiene de realizar un análisis sobre las condiciones en las que se hizo esta manifestación y respecto de su alcance, por cuanto no comprende el valor de las labores que se habrían realizado durante las suspensiones del contrato —que fue sobre lo que versó la demanda— pues, justamente, los acuerdos estaban destinados a que durante su vigencia no se desarrollara ninguna actividad y, además, porque, como ya se vio, no hay prueba de que se hubieren ejecutado.

67. Y, si en gracia de discusión, y solo de ella, se admitiera que la demanda no versó respecto de las labores de interventoría que supuestamente ejecutó el consorcio demandante durante la fase de suspensión de los contratos, sino que lo hizo en función de los costos ociosos que habría tenido que asumir durante esos periodos para poder tener la disponibilidad necesaria para recibir la obra cuando se reanudaran los plazos, lo cierto es que, tampoco en este hipotético escenario, las pretensiones estarían llamadas a prosperar.

68. En la suspensiones 1 y 2 y en todas las ampliaciones de esta última, el contratista manifestó expresamente que, con la suscripción de esos acuerdos, *“DE MANERA LIBRE Y ESPONTÁNEA RENUNCIA EXPRESAMENTE A RECLAMAR JUDICIAL O EXTRAJUDICIALMENTE MAYORES COSTOS GENERADOS POR LUCRO CESANTE Y/O DAÑO EMERGENTE; DESEQUILIBRIO ECONÓMICO POR: STAND BY DE EQUIPOS, POR DISPONIBILIDAD DE PERSONAL, POR MAYOR CANTIDAD DE DESPLAZAMIENTOS Y/O TRANSPORTE DE EQUIPOS O PERSONAL Y POR MAYOR PERMANENCIA Y DISPOSICIÓN DE LA*

⁵³ Índice 2, SAMAI C.E., “3_EXPEDIENTEDIGI_27001233300020200017_0_20250527091151892”, folio 64.

⁵⁴ Índice 2, SAMAI C.E., “ACT_cONTESTACIONDEMANDA_2001202130941pm_74cdfa7d45824655a6a1df74f7e2709a.pdf”, folio 4.

⁵⁵ Código General del Proceso, art. 167: “Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”.

⁵⁶ En el caso de la suspensión 1 se indicó que la renuncia se había realizado en el momento de solicitar la suspensión del contrato, lo que tuvo lugar el 2 de noviembre de 2016. En la suspensión 2 y en sus ampliaciones, se indicó que la renuncia se hacía con la suscripción de estos acuerdos.

*INFRAESTRUCTURA PROPIA DE LA EMPRESA, TODA VEZ QUE EL INTERVENTOR ES ENTERAMENTE LIBRE PARA DISPONER DE LOS RECURSOS MENCIONADOS*⁵⁷.

69. En la demanda no se formuló una pretensión encaminada a controvertir la validez de tales cláusulas ni se elaboró un reproche de esa naturaleza en la *causa petendi*, por lo cual la sala no podría restar valor a los acuerdos de renuncia manifestados por el interventor, lo que impondría estarse a ellos.

70. Como corolario de todo lo expuesto, se confirmará la decisión adoptada en el fallo de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, lo que incluye la de liquidación judicial, en tanto estaba dirigida a que en el balance final de cuentas se reconociera como saldo a favor del consorcio el valor que reclamó por concepto de las labores de interventoría que supuestamente habría ejecutado durante los periodos de suspensión de los contratos.

Costas

71. Se condenará en costas a la parte demandante en la medida en que su recurso de apelación no prosperó y, como consecuencia de ello, se confirmará en su totalidad la sentencia recurrida⁵⁸. La condena no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual se determina con fundamento en un criterio objetivo, en este caso frente a la parte que ha resultado vencida, *“siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”*.

72. La condena se distribuirá en cabeza de los consorciados en una participación igual a su participación en la figura asociativa, esto es, 40% a cargo de Compañía Colombiana de Consultores S.A. y 60% a cargo de Arredondo Madrid Ingenieros Civiles Ltda.⁵⁹

73. Las agencias en derecho se rigen por el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda (30 de septiembre de 2020). Como quiera que el INVÍAS contó con representación judicial en la segunda instancia de este proceso y, además, se pronunció frente a la impugnación del demandante⁶⁰, se condenará al consorcio a pagar por este concepto el monto de un (1) SMLMV a favor de su contraparte, suma que será distribuida entre los consorciados según su participación en la figura asociativa.

74. La liquidación de la condena en costas se debe adelantar de manera concentrada en el tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con dispuesto en el artículo 366 del CGP.

⁵⁷ En el caso de la suspensión 1 se indicó que la renuncia se había realizado en el momento de solicitar la suspensión del contrato, lo que tuvo lugar el 2 de noviembre de 2016. En la suspensión 2 y en sus ampliaciones, se indicó que la renuncia se hacía con la suscripción de estos acuerdos.

⁵⁸ Numerales 1 y 3 del artículo 365 del CGP, aplicables por remisión del artículo 188 del CPACA (adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021).

⁵⁹ De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 365 del CGP.

⁶⁰ Índice 10 SAMAI, C.E.

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 de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Chocó el doce (12) de diciembre de 2024.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de la segunda instancia al Consorcio CCC-AIM/089. La condena se distribuirá en cabeza de los consorciados en una participación igual a su participación en la figura asociativa, esto es, 40% a cargo de Compañía Colombiana de Consultores S.A. y 60% a cargo de Arredondo Madrid Ingenieros Civiles Ltda.⁶¹ La liquidación se hará de manera concentrada en el tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 366 del CGP.

TERCERA: FIJAR las agencias en derecho de la segunda instancia en un (1) SMLMV a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, a favor del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS, suma que se distribuirá entre los términos indicados en el numeral anterior.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el 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.



⁶¹ De conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 365 del CGP.