

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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 17 de abril de 2026

**Radicación:** 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
**Demandante:** Empresa Aguas de Facatativá – Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Servicios Complementarios EAF S.A.S. E.S.P. (EAF)  
**Demandados:** Unión Temporal INGE&ZC (UT INGE&ZC) y sus integrantes Jhon Orlando Camargo Hernández e Ingesandia Ingenieros Contratistas S.A.S. –antes Ingenieros Contratistas Ingesandia Ltda.– y Seguros del Estado S.A.  
**Referencia:** Controversias contractuales

*Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – imposibilidad jurídica de suspender o prorrogar un contrato ya finalizado – incumplimiento contractual – carga de la prueba de la existencia de las obligaciones y de su extinción – carga de la prueba del hecho exclusivo del acreedor y del hecho exclusivo de un tercero como causas extrañas – principio de libertad probatoria – prueba del buen manejo y la correcta inversión del anticipo.*

*Síntesis del caso: la empresa de servicios públicos demandante solicita, entre otras pretensiones, que se declare que la unión temporal demandada incumplió un contrato de obra para la construcción de colectores pluviales, al no haber “ejecut[ado] ni entreg[ado] material [y] jurídicamente la obra contratada en el plazo pactado”, y al no haber “ejecut[ado] ni destin[ado] el anticipo girado por la empresa para las actividades de la obra.”*

Decide la Sala los recursos de apelación interpuestos por la Unión Temporal INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández y por Seguros del Estado S.A. en contra de la Sentencia proferida el 28 de febrero de 2024 por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.<sup>1</sup>

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. Sentencia de primera instancia – 1.4. Recursos de apelación

### 1.1. Posición de la parte demandante

1. El 12 de octubre de 2017, la Empresa Aguas de Facatativá – Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Servicios Complementarios EAF S.A.S. E.S.P. (en adelante, la “EAF”) presentó una **demanda**,<sup>2</sup> en ejercicio del **medio de**

<sup>1</sup> 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 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, el “CPACA”).

<sup>2</sup> Páginas 5-41 del archivo PDF “001 DemandaPoder” de la carpeta “1 DEMANDA Y PODER” del expediente digital del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

**control de controversias contractuales**, en contra de la Unión Temporal INGE&ZC (en adelante, la "UT INGE&ZC") y sus integrantes Jhon Orlando Camargo Hernández e Ingesandia Ingenieros Contratistas S.A.S. –antes Ingenieros Contratistas Ingesandia Ltda.– y de Seguros del Estado S.A., en cuyas pretensiones solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

*"PRIMERA: DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC incumplió gravemente el Contrato de Obra No. 027 de 2010, (...) en la medida que no ejecutó, ni entregó material ni jurídicamente la obra contratada en el plazo pactado.*

*SEGUNDA: DECLARAR resuelto el contrato de obra No. 027 de 2010 por incumplimiento del contratista, la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC.*

*TERCERA: DECLARAR ocurrido el siniestro de cumplimiento del contrato amparado por la Póliza No.33-45-101011295 expedida por la Compañía de Seguros de Estado S.A.*

*CUARTA: DECLARAR que el mentado cumplimiento genera la obligación del CONTRATISTA de pagar a la Empresa el valor estimado en la cláusula NOVENA del contrato, denominada cláusula penal pecuniaria.*

*QUINTA: DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC es responsable por los mayores costos, costos adicionales, sobrecostos y demás conceptos administrativos originados en los nuevos contratos de obra que la Empresa celebró para ejecutar las obras, suma ésta que será probada a lo largo del proceso.*

*SEXTA: DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC incumplió gravemente el Contrato de Obra No. 027 de 2010, (...) en la medida que no ejecutó ni destinó el anticipo girado por la empresa para las actividades de la obra.*

*SÉPTIMA: DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC debe devolver a la Empresa el 100% del valor correspondiente al anticipo con sus rendimientos financieros, sin perjuicio que tal valor lo pague la Compañía de Seguros del Estado S.A., en la que se incluye este amparo, valor que debe comprender los intereses de mora a la tasa máxima permitida por la Ley desde la fecha de terminación del contrato hasta su pago efectivo.*

*OCTAVA: DECLARAR ocurrido el siniestro de buen manejo e inversión del anticipo del contrato amparado por la Póliza No. 33-45-101011295 expedida por la Compañía de Seguros de Estado S.A.*

*NOVENA: CONDENAR a la Compañía de seguros Seguros de Estado S.A., a título de indemnización derivada de la realización del riesgo de incumplimiento previsto en la misma póliza que es el límite del valor asegurado para dicho riesgo consignado en la mencionada póliza, la suma que sea demostrada dentro del proceso como valor de los perjuicios de orden material derivados para el mismo del incumplimiento del contratista que se concretan.*

*DÉCIMA: CONDENAR a la Compañía de seguros Seguros de Estado S.A., a título de indemnización derivada de la realización del riesgo de indebida destinación del anticipo previsto en la misma póliza que es el límite del valor asegurado para dicho riesgo consignado en la mencionada póliza, la suma que sea demostrada dentro del proceso como valor de los perjuicios de orden material derivados para el mismo del incumplimiento del contratista que se concretan.*

*ONCE: CONDENAR a las demandas a pagar las costas del proceso."*

2. En el escrito de **demanda**, la parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos**:

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

3. 1) El 13 de abril de 2010, la EAF<sup>3</sup> y la UT INGE&ZC celebraron el contrato de obra No. 27 de la misma fecha, cuyo objeto consistía en *"la construcción de (...) colectores pluviales (...) del sistema de alcantarillado del municipio de Facatativá"*. Según se afirmó en la demanda, en el contrato *"se estableció como plazo de ejecución el t[érmino] de 7 meses"*.

4. 2) La UT INGE&ZC *"contrató con la compañía de Seguros del Estado S.A. las pólizas exigidas"* en la cláusula séptima del contrato de obra No. 27 de 2010.

5. 3) El 16 de abril de 2010 se suscribió el acta de inicio de la ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010.

6. 4) El contrato de obra No. 27 de 2010 fue suspendido en múltiples oportunidades, así:

- El 3 de mayo de 2010, *"por un término de (...) 16 días calendario"*, con fundamento en *"la necesidad de consecución de canteras y sitios de disposición final de escombros"*, y en que *"se requería [una] evaluación previa de [las] redes existentes de acueducto, gas y teléfono antes de proceder con la excavación."* El 19 de mayo de 2010 se suscribió el acta de reinicio No. 1.

- Entre el 21 de junio de 2010 y el 19 de octubre de 2014, mediante las actas de suspensión Nos. 2 de 21 de junio de 2010,<sup>4</sup> 3 de 21 de julio de 2010,<sup>5</sup> 4 de 21 de agosto de 2010,<sup>6</sup> 5 de 21 de octubre de 2010,<sup>7</sup> 6 de 21 de febrero de 2011 a 13 de 20 de marzo de 2013,<sup>8</sup> y 14 de 20 de agosto de 2014.<sup>9</sup> El 20 de octubre de 2014 *"se reinició el contrato"*.<sup>10</sup>

- El 29 de octubre de 2014, mediante acta de suspensión No. 15, *"por un término de tres meses y 18 días"*, con fundamento en *"la necesidad de la pavimentación del tramo intervenido por quejas presentadas por la comunidad, razón por la cual se acordó que mediante un comité se presentaran las observaciones al Alcalde del Municipio de Facatativá y se hiciera un replanteo con el fin de cambiar el corredor al final del colector."* El 16 de febrero de 2015 se suscribió el acta de reinicio del contrato.

---

<sup>3</sup> En aquel entonces denominada Empresa Aguas del Occidente Cundinamarqués – Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Servicios Complementarios S.A.S. E.S.P. (en adelante, la "EAOC").

<sup>4</sup> "(...) motivada en el replanteo topográfico, debido a la inconsistencia de cotas reales de terreno."

<sup>5</sup> "(...) motivada en el replanteo topográfico por las inconsistencias de cotas reales de terreno."

<sup>6</sup> "(...) motivada en el replanteo topográfico debido a la inconsistencia de cotas reales de terreno."

<sup>7</sup> "(...) motivada en la necesidad de realizar ajustes y/o modificaciones a las especificaciones técnicas de obra contratadas, situación que se evidenció al hacer la revisión del replanteo topográfico debido a la inconsistencia de cotas reales de terreno. Asimismo, se indicó la necesidad de informar a regalías las modificaciones al proyecto."

<sup>8</sup> "(...) motivadas en la ausencia de respuesta por parte de regalías ante la solicitud de reformulación del proyecto."

<sup>9</sup> "(...) motivada en la modificación del contrato para adicionar el mismo (...)".

<sup>10</sup> "(...) teniendo en cuenta que fue aprobada por regalías la modificación presentada por la (...) EAF (...)".

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

7. 5) Según afirmó la parte demandante (se transcribe): "Vencido el plazo de ejecución de la obra, es decir el 21 de julio de 2015, el contratista no [había] entreg[ado] la obra." "Debe llamarse la atención en una situación particular referente al giro de los recursos a título de anticipo, dado que el contratista no (...) justific[ó] su inversión o destinación (...) El anticipo no fue invertido en la ejecución del proyecto (...)"

## 1.2. Posición de la parte demandada

8. El 4 de agosto de 2020, la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández **contestaron la demanda**.<sup>11</sup> Propusieron, entre otras,<sup>12</sup> las siguientes excepciones:

9. 1) "*Vigencia del contrato para la fecha del supuesto incumplimiento*", con fundamento en que (se transcribe):

*"(...) para febrero de 2015 se hizo necesaria la modificación de la garantía contractual única constituida, lo que se procedió a realizar, solicitando lo pertinente ante la compañía de seguros, SEGUROS DEL ESTADO SA.*

*La compañía de seguros, visto que el termino de suspensiones era relativamente alto, dado que se había suscrito el acta de inicio el 16 de abril de 2010 ya habían transcurrido cuatro años y diez meses para la fecha del acta de reinicio numero 15 (de fecha febrero 16 de 2015), solicitó una certificación de vigencia del contrato.*

*[La UT INGE&ZC] la solicitó a la empresa contratante, que era la única que la podía expedir, pero recibió varias evasivas, pues los funcionarios de la [EAF] consideraban que si expedían esa certificación estarían reconociendo mas derechos al contratista, especialmente la facultad de solicitud de revisión de precios y equilibrio contractual. Por ello se negaron injustificadamente a expedir la certificación durante SIETE MESES, todos los cuales correspondían a la vigencia del contrato.*

*Así las cosas, en septiembre de 2015 expidieron la certificación de vigencia del contrato (...)*

*Con la certificación expedida, la compañía de seguros expidió las pólizas 33-45-101011295 y 33-40-101006002, las que fueron presentadas a la contratante para su aprobación. Ellas fueron objeto de corrección por la fecha de cobertura, que la misma contratante solicitó fueran hasta el año 2020, lo que indica que, para esa fecha, octubre de 2015, el contrato estaba vigente.*

*Finalmente, las pólizas fueron aprobadas mediante acta de fecha 28 de octubre de 2015, (...) acta suscrita por la asesora jurídica de la empresa contratante y por su auxiliar jurídica (...)*

*(...) ello implica que para el 21 de julio de 2015, fecha que la parte demandante señala como fecha de terminación del contrato, ese contrato NO estaba terminado ni cumplido su plazo, sino vigente y en espera de la formalización de las garantías contractuales. Para el 28 de octubre de 2015 las partes tenían acordado que el contrato estaba vigente y que luego de aprobadas las garantías se reanudaría el mismo (...)"*

10. 2) "*Inejecutabilidad del contrato*", con fundamento en que (se transcribe):

---

<sup>11</sup> Archivo PDF "006 ContestacionesAcueductoCundinamarcar" de la carpeta "3 CONTESTACION" del expediente digital del Tribunal.

<sup>12</sup> La UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández también propusieron las excepciones que denominaron "*caducidad de la acción contractual*", "*transacción parcial*", "*compensación de cargas económicas*" y "*no concurrencia de perjuicios*". Sin embargo, la Sala se abstendrá de relacionar los argumentos expuestos en desarrollo de ellas, en la medida en que no resultan relevantes para la decisión que aquí se adoptará.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

"(...) el acta última de reanudación o reinicio, acta 15 del 16 de febrero de 2015, señaló la necesidad de modificar la garantía de compañía de seguros existente (...)

Ello implica que mientras no se hayan ajustado las garantías no se puede ejecutar el contrato, pues esa garantía es un beneficio en favor del dueño de la obra. Ese es el sentido de la petición de garantías al contratista.

(...) se ha reclamado la vigencia del contrato demandado acá, y así mismo se reclama la inejecutabilidad del mismo, pues mientras no estén aprobadas las pólizas y garantías no se puede dar inicio o reinicio a una obra y así mismo la fecha del acta 015 de febrero de 2015 es indicativa de la reanudación de labores, las que se pueden realizar una vez aprobadas las pólizas.

Por ello el contratista presentó las pólizas y solicitó permiso para reanudar labores, permiso que nunca le fue concedido. Pero ese momento de ejecución, desde el que se debe contar el tiempo del contrato y ejecución de él, comienza a computarse al día siguiente de aprobación de las pólizas, esto es, desde el día 29 de octubre de 2015 (...)

En ese sentido, la fecha de 21 de julio de 2015 es una fecha arbitraria y no la real y jurídica de terminación del contrato, pues para febrero 16 y hasta el 28 de octubre de 2015 que se aprobaron las pólizas el contrato era inejecutable."

11. Adicionalmente, para lo que interesa a esta providencia, afirmaron que (se transcribe): "(...) con los dineros del anticipo el contratista adquirió tubería de diversos calibres para el cumplimiento de la obra, tal como (...) consta en el expediente y según la misma documentación aportada por la parte actora."

12. El 13 de septiembre de 2018, Seguros del Estado S.A. **contestó la demanda.**<sup>13</sup> Formuló, entre otras,<sup>14</sup> la excepción que tituló "[in]cumplimiento de [los] requisitos contractuales para [la] afectación del amparo de buen manejo de[l] anticipo", en desarrollo de la cual sostuvo que (se transcribe):

"(...) es necesario resaltar que el contratista Unión temporal Inge &ZC aportó copia de la factura No. 3073 por valor de \$378.453.039 emitida por Invermec Ltda en la cual se evidencia la compra de una tubería que sería destinada a la ejecución del contrato No. 027 de 2010 y que de acuerdo a lo manifestado por el contratista estaba a disposición de la Entidad para ser utilizada. Copia de dicha factura fue puesta en conocimiento de la interventoría del contrato conforme lo indicó el interventor en los informes presentados tanto de febrero de 2015 como posteriores.

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta que hubo una inversión parcial del anticipo, es necesario que de la suma que se haya desembolsado al contratista, se descuente la suma que corresponda de la inversión en tubería realizada por el contratista."

13. Ingesandia Ingenieros Contratistas S.A.S. **no contestó la demanda.**

---

<sup>13</sup> Páginas 1-10 del archivo PDF "003 ContestacionSegurosEstado" de la carpeta "3 CONTESTACION" del expediente digital del Tribunal.

<sup>14</sup> Seguros del Estado S.A. también formuló las excepciones que tituló "violación al principio de planeación por parte de la [EAF]", "falta de cumplimiento de los requisitos para hacer exigible la póliza de seguro de cumplimiento No. 33-45-101011295", "culpa del tomador – que se pruebe suficientemente la imputabilidad del incumplimiento al contratista tomador de la póliza en forma exclusiva", "inexistencia de perjuicio indemnizable a la luz del contrato de seguro", "límite de la responsabilidad", "inexistencia de obligación solidaria de parte de Seguros del Estado S.A.", "la póliza de cumplimiento No. 33-45-101011295 no otorgó cobertura a los rendimientos financieros solicitados por la [EAF]" y "liquidación del contrato". Sin embargo, la Sala se abstendrá de relacionar los argumentos expuestos en desarrollo de ellas, en la medida en que no resultan relevantes para la decisión que aquí se adoptará.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

### 1.3. Sentencia de primera instancia

14. El 28 de febrero de 2024, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió **sentencia de primera instancia**.<sup>15</sup> El Tribunal declaró "el incumplimiento total" del contrato de obra No. 27 de 2010, así como "su resolución con indemnización de perjuicios", y la ocurrencia de los "siniestro[s] de incumplimiento y de [mal] manejo [e] [in]correcta inversión del anticipo", y condenó a la UT INGE&ZC y a Seguros del Estado S.A. –a esta última dentro de los límites "delimitad[os] por las estipulaciones y condiciones generales de la póliza [de seguro de cumplimiento No. 33-45-101011295]"– a pagar a la EAF, debidamente actualizados, los valores correspondientes a "la cláusula penal pecuniaria" y al "100% (...) del anticipo". Esta decisión fue adoptada por varios motivos, los cuales el Tribunal sintetizó en los siguientes términos (se transcribe):

*"(...) las contingencias de planeación de la entidad contratante, no justifican el total incumplimiento de la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC, contrastado que, en tanto no fueron superadas, se suspendió la ejecución contractual, y que reanudada el 15 de febrero de 2015, se cumplió el plazo contractual de siete (7) meses, el 15 de septiembre siguiente; así como el acogido luego por la contratante, en secuencia a la inejecución del objeto contractual, de entrega de la obra en diciembre de la misma anualidad; como quiera que para el 22 de junio de 2016, fecha del anuncio de los siniestros de cumplimiento y del buen y correcto manejo del anticipo, mediaban respecto de aquella, seis (6) meses, encontrando en cero por ciento (0%) la ejecución del objeto contractual, para fines del cual, desde antes de las suspensiones, había recibido el contratista el pago de anticipo del treinta (30%) del valor del contrato, y tampoco se logró acreditar la UT contratista, que el anticipo lo hubiera invertido con fines al objeto contractual, pues de las facturas que aportó, no es inferible ese razonamiento."*

15. 1) En relación con la falta de ejecución del objeto contractual, el Tribunal consideró que (se transcribe):

*"(...) si bien se presentaron quince (15) suspensiones que se extendieron en el tiempo durante cinco (5) años, y que en principio comportan desconocimiento del principio de planeación (...); no es menos cierto, que en relación al incumplimiento de las obligaciones de la UT contratista, no desvirtúa su responsabilidad, como quiera que no se le impuso carga en lapso de las mismas, y la E.A.F. (...), acometió el necesario rediseño que comportó autorización del Fondo Nacional de Regalías, que había financiado el proyecto, lo que en efecto evidenció varias contingencias durante el plazo contractual, sin embargo, una vez resueltas las vicisitudes y reanudado el término, el 15 de febrero de 2015, el contratista no ejecutó la obra consistente en la construcción de (...) colectores pluviales del sistema de alcantarillado del municipio de Facatativá en el plazo convenido que finiquitó el 15 de septiembre de 2015.*

*(...) Es así que, las suspensiones de la ejecución contractual, suscitadas hasta el 15 de febrero de 2015, en comprensión más favorable de la realidad procesal, explican justificadamente, la no ejecución de la actividad a cargo de la UT contratista, hasta la precitada fecha, relevando en comprensión favorable a la aquí demandada, que durante sesenta (60) días, en los que no estuvo suspendido el contrato, no se hubiera realizado ninguna actividad en cumplimiento del objeto contractual; no acontece así, respecto a la*

---

<sup>15</sup> Índice 95 Samai del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

*inejecución total de las obligaciones a cargo de la UT contratista, en lapso del 15 de febrero de 2015 al 22 de junio de 2016, cuando se anunció sobre los siniestros de cumplimiento y buen y correcto manejo del anticipo.*

*Advertido que no es de recibo el argumento de la UT contratista, conforme al cual, por falta de aprobación por la E.A.F. (...), de las prórrogas de las pólizas, no podía acometer la ejecución del objeto contractual, por cuanto y evidenciando su desgüeño para con sus compromisos contractuales, la realidad procesal acredita que en el acta de reanudación de la ejecución del contrato, el 1[6] de febrero de 2015, se le reconvino para allegar aquellas y solo radicó las mismas, el 25 de septiembre siguiente, vencido el plazo contractual de siete (7) meses, y sin cumplimiento de los presupuestos exigidos para su aprobación, conjugados los tiempos, conceptos y valores de cobertura del amparo, se solo se cumplieron en octubre siguiente, dado lugar a su aprobación el 28 de los mismos; sin que a partir de entonces, hubiera acometido, actividad alguna dirigida eficazmente a la construcción de los (...) colectores pluviales del sistema de alcantarillado del municipio de Facatativá.*

*Tampoco es de recibo el argumento de la accionada, conforme al cual, por razón a las protestas de la comunidad aledaña a la obra, no le fue posible acometer el cumplimiento del objeto contractual, por cuanto si bien, el testimonio de quien se refiere como ingeniera residente, le confiere en principio fundamento fáctico al mismo, no es menos cierto, que el referido medio de convicción, evidencia severamente controvertido por la prueba documental, y está en controversia contractual, reviste mayor entidad probatoria, teniendo por probado en ámbito de la enunciada documental, que la mencionada problemática con la comunidad, se presentó con anterioridad a la reanudación del contrato y fue la causa de su última suspensión previa al 15 de febrero de 2015; (...) a lo que agrega, que la mencionada testigo, conforme decantó antes y evidencia del análisis de su dicho, es un testigo mayormente de referencia, y por consiguiente, asume mayor entidad probatoria, el testimonio del ingeniero supervisor, quien cualifica como testigo directo, y además, reseña de los hechos en consonancia con la descrita prueba documental."*

16. 2) Con respecto a la no inversión o la indebida inversión del anticipo entregado por la EAF a la UT INGE&ZC, el Tribunal estimó que (se transcribe):

*"(...) la UT contratista, no acreditó que el anticipo lo hubiera invertido para gastos propios del objeto contractual, la construcción de (...) colectores pluviales del sistema de alcantarillado del municipio de Facatativá, como quiera que, si bien se aportaron al plenario unas facturas, entre ellas, la No.3073 por valor de \$378.453.039, refiriendo la adquisición de tuberías de varios calibres, es medio de prueba que (...), asume manifiestamente insuficiente, para acreditar el buen manejo y correcta inversión del anticipo, toda vez que aquel material, no estuvo en custodia, ni fue entregado a la E.A.F. (...) ni se especificó su calidad, conforme estipulaba el texto contractual, advertido que, requería de la previa autorización de interventoría, relativa a aprobar dicha tubería, como lo prescribía la cláusula primera del contrato (...)*

*En este orden y reitera, los argumentos de la E.A.F. (...), para edificar su pretensión por incumplimiento del buen manejo y correcta inversión del anticipo, encuentran fáctica y jurídicamente soportados, como quiera que del hecho que se aporten unas facturas, aludiendo que acreditan sobre ejecución del anticipo, no se prueba la destinación efectiva del recurso dinerario al objeto contractual, precisado además, que la mención que hace la testigo que se referencia como ingeniera residente, al tópico, es meramente de oídas, por dicho de otro, quien le comentó, que la UT contratista, tenía una tubería en unas bodegas y le urgía transportarla a la obra."*

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

17. En la parte resolutive de la sentencia de primera instancia se dispuso lo siguiente (se transcribe):

*"PRIMERO: Declarar el incumplimiento total del contrato de obra 027 de 2010, por la contratista UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC (...) y en consecuencia, declárese su resolución con indemnización de perjuicios (...)*

*SEGUNDO: Condénese a la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC, a la devolución debidamente actualizado, del (...) 100% (...) del anticipo, que corresponde al (...) 30% (...) del valor del contrato, y que actualizada asciende a la suma de (...) \$742.322.918,27 (...) a la (...) E.A.F. (...) Devengando interés moratorio a partir de la ejecutoria de esta sentencia.*

*TERCERO: Condénese a la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC, al pago debidamente actualizado de la cláusula penal pecuniaria, que correspondiente al 10% del valor total del contrato pactado en la cláusula novena del contrato de obra No. 027 de 2010, y que actualizado corresponde a la suma de (...) \$269.650.480 (...) Suma que devengará intereses moratorios desde la ejecutoria de la presente providencia.*

*CUARTO: Declarar ocurrido el siniestro de incumplimiento y de buen manejo y correcta inversión del anticipo, del contrato No. 027-2010, en consecuencia aplicar la cláusula penal pecuniaria en cuantía equivalente al (...) 10% (...) del valor del contrato, que se tomara o descontara de la Póliza de Cumplimiento, así como el valor de cobertura del buen manejo del anticipo, expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A No. 3345101011295, delimitada por las estipulaciones y condiciones generales de la póliza y el excedente lo pagará el contratista (...)*

*Como quiera que los montos referidos, no cubren completamente la condena, se impone que la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC, después del pago de la suma que comprende la póliza de seguros referida, el restante lo asuma directamente dicha Unión Temporal.*

*QUINTO: Se acepta renuncia de poder presentada por el doctor (...) como apoderada judicial de la Unión Temporal INGE & ZC y Jhon Orlando Camargo Hernández y se exhorta al extremo demandado que nombre apoderado.*

*SEXTO: Sin condena en costas (...)*

*SÉPTIMO: Ejecutoriada líquidense por Secretaría los gastos de proceso, y devuélvase los remanentes al interesado. Pasados dos (2) años sin que hubieren sido reclamados dichos remanentes, la Secretaría declarará la prescripción a favor de la Rama Judicial.*

*OCTAVO: Cumplido lo anterior, por Secretaría de esta Subsección ARCHÍVESE el expediente dejando las constancias del caso."*

#### 1.4. Recursos de apelación

18. El 18 de marzo de 2024,<sup>16</sup> la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández interpusieron **recurso de apelación** en contra de la Sentencia de 28 de febrero de 2024. En el escrito de apelación, solicitaron revocar la decisión de primera instancia y, en su lugar, declarar que la UT INGE&ZC "no (...) incumplió el contrato ni la ejecución de este". Como únicos reparos concretos frente a la sentencia de primera instancia:

19. 1) Hicieron referencia "a las maniobras engañosas que la administración desarrolló para asaltar en su buena fe a la parte (...) demandada, maniobras que se resumen en que para dilatar el cumplimiento de sus obligaciones frente a la Alcaldía y frente a la comunidad, (...) abrió un proceso sancionatorio por incumplimiento en contra de la unión temporal

---

<sup>16</sup> Índice 100 Samai del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

(...) demandada, y culminó ese mismo proceso aceptando la prórroga de los plazos contractuales, lo que en la práctica equivale a reconocer que durante el tiempo [en] que formalmente estaba en vigencia el contrato, est[e] realmente era inejecutable";<sup>17</sup> y señalaron que el Tribunal "no se refi[rió] de manera profunda a este expediente administrativo sancionatorio, ni enc[ontró] ninguna consecuencia jurídica en [e]l señalamiento de [los] plazos y compromisos allí consignados".<sup>18</sup>

20. 2) En esa misma línea, adujeron que (se transcribe): "(...) aunque formalmente iban corriendo algunos días entre las suspensiones y los reinicios, en la práctica la labor del contratista se tuvo que dedicar a hacer las labores que tendría que haber hecho la administración en el proceso de planeación y antes de la adjudicación del contrato, especialmente lo referido a la socialización del proyecto con la comunidad, a la obtención de los permisos de la alcaldía para perforar los pavimentos, y a los diseños y replanteos de la obra".<sup>19</sup>

21. 3) Reprocharon que el Tribunal "t[uviera] por realizadas", a partir de la finalización de la última suspensión del contrato de obra No. 27 de 2010, "las acciones necesarias para supera[r] las dificultades tantas veces anotadas,<sup>20</sup> (...) cuando realmente ellas nunca se habían solucionado". Según afirmaron, a 16 de febrero de 2015 (se transcribe): "no existía un sitio de disposición de escombros, no existía una socialización con la comunidad del proyecto a ejecutar, no existía una condición material para la terminación de la obra, y todo ello es tan evidente que brilla por su ausencia

---

<sup>17</sup> Según indicaron los apelantes (se transcribe): "(...) para la supuesta fecha de terminación del contrato, 15 de septiembre del año 2015, el contrato estaba vigente, con la venia y la connivencia de la misma administración, quién le exigía unas actuaciones al contratista de renovación de pólizas y no le decía ni le contradecía en la solicitud de señalamiento de fecha para reiniciación de la obra (...) significa ello que el contrato sí estaba vigente y el plazo último de entrega era diciembre 15 del 2015, razón por la cual cuando la administración decide declarar terminado el contrato por vencimiento del plazo, equivoca la contabilización de los términos que ella misma había fijado y asalta la buena fe de los (...) demandados. Adicionalmente a la arbitraria decisión de señalar fechas que no se corresponden, procede materialmente la parte (...) demandante a impedirle a la parte demandada que ejecute el contrato (...). Todo lo que hizo la parte (...) demandada lo hizo confiada en que se estaba formalizando el cumplimiento de un pacto, cuál era el del nuevo señalamiento de la fecha de terminación del contrato, pero la conducta de la administración lo que permite concluir es que precisamente estaba engañando a [la UT INGE&ZC] haciéndole creer que se estaban prorrogando los plazos, cuando realmente su intención era declarar la terminación del tiempo pactado de manera unilateral, sin que en momento alguno le hubiera anunciado tal conclusión; ello significa que ha violado el principio de la buena fe (...) Lo que finalmente se obtuvo es que se asalta la tranquilidad y la buena fe de los (...) demandados, puesto que en noviembre del año 2015 se les dice que no pueden reiniciar sus labores pues el término del contrato ya había supuestamente expirado."

<sup>18</sup> A juicio de los apelantes, a partir del "expediente administrativo sancionatorio" se pueden extraer las siguientes conclusiones (se transcribe): "A. Las partes habían acordado la suspensión, pero no firmaron un acta de suspensión por la conveniencia de la administración. B. Las partes tenían por entendido que se debía prorrogar el contrato, situación que le correspondía hacer a la entidad contratante, quién tiene el equipo de abogados necesario y dispuesto para ello, conforme lo que se había consignado en el acta del expediente administrativo sancionatorio (...)"

<sup>19</sup> A este respecto, en el recurso de apelación se afirmó que (se transcribe): "La parte contratante hace mal los trabajos previos y, en plena ejecución del contrato, le exige al contratista (...) demandado que realice labores que no le correspondían; este accede para facilitar la viabilidad del proyecto y para poder cumplir con su objetivo, pero en la práctica y de mala fe la entidad demandante desconoce que utilizó el tiempo del contrato en labores que el contratista hizo para el contratante, cuando era este último quien debió haberlas realizado."

<sup>20</sup> "(...) no existe sitio de disposición de materiales, (...) las cotas de la obra estaban mal calculadas y hubo necesidad de hacer un replanteo, (...) los diseños debían ser nuevamente aprobados por una entidad tercera ( Fondo de Regalías), (...) las comunidades impedían el desarrollo de la obra y (...) la entidad contratante debía acudir a otra entidad del Estado, a regalías, para obtener las autorizaciones suficientes para continuar con el trámite contractual."

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

*cualquier documentación<sup>21</sup> relacionada.” Lo anterior, sostuvieron, se desprende de un informe de interventoría de febrero de 2015. En el recurso de apelación también se lee (se transcribe): “En ese sentido la traída a colación del artículo 1609 del código civil, corrientemente conocido como excepción de contrato no cumplido, resalta lo que se viene reclamando y es que, [la UT INGE&ZC] estab[a] en la imposibilidad material y jurídica de desarrollar el objeto del contrato porque la parte contratante no había realizado lo propio para permitirlo, y en ese sentido, claro, no está en mora quien no ha recibido de su contraparte las acciones positivas suficientes para me permitir que se cumpla el objeto del contrato (...) en los varios informes que existen en el expediente siempre se dijo de manera expresa que no se habían superado los obstáculos que desde el inicio se presentaban para la ejecución material de la obra, y por tanto no está en mora [la UT INGE&ZC] mientras la parte (...) demandante no cumplía con sus compromisos, o no se allanó a cumplirlos en la forma y tiempo debidos, tal como rezan los presupuestos fácticos de la normatividad civil en el artículo 1609 citado (...).”*

22. El 18 de marzo de 2024,<sup>22</sup> Seguros del Estado S.A. interpuso **recurso de apelación** en contra de la Sentencia de 28 de febrero de 2024. En el escrito de apelación, solicitó revocar la decisión de primera instancia y, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda. Como reparos concretos frente a la sentencia de primera instancia:

23. 1) En similar sentido que los otros apelantes, adujo que “[e]stá demostrado en el plenario que la falta de ejecución del contrato est[uvo] atada a la inobservancia de la planeación por parte [de la EAF].”

24. 2) Aseveró que “est[á] demostrado en el plenario que [el anticipo] fue invertido en su totalidad en materiales que iban a ser empleados en la ejecución del contrato.” Al respecto, puntualizó que (se transcribe): “Lo anterior esta sustentado en el informe de interventoría del mes de febrero de 2015 (...) A su vez, la ingeniera Johanna en su testimonio indico que tenía conocimiento que, SI SE COMPRÓ unos tubos para la obra, pero que estos estaban pendientes de ser puestos porque no se había podido empezar a realizar los trabajos de excavación.”

---

<sup>21</sup> Más adelante en el recurso de apelación se reitera que (se transcribe): “(...) no obran en el expediente los documentos en los que conste que hubo concertación con la alcaldía, concertación con la comunidad, entrega de los elementos mínimos y básicos como las áreas de disposición de escombros y material de residuo, todos los cuales combinados generaron la imposibilidad de ejecutar materialmente la obra.”

<sup>22</sup> Índices 98 y 99 Samai del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

## 2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Sobre la condena en costas

### 2.1. Análisis sustantivo<sup>23</sup>

25. La Sala **confirmará** la decisión de primera instancia. En consecuencia, se **actualizarán**, hasta la fecha de esta sentencia, las condenas impuestas por el Tribunal. Esta decisión será adoptada por las razones que pasan a exponerse a continuación:

26. 1) Como punto de partida, la Sala advierte que varios cargos de apelación formulados en contra de la Sentencia de 28 de febrero de 2024 están relacionados con la vigencia del plazo de ejecución del contrato de obra No. 27 de 13 de abril de 2010,<sup>24</sup> y con la subsistencia, para la última fecha de reanudación de la ejecución contractual, de las causas que en distintos momentos dieron lugar a suspender aquel plazo. Por consiguiente, de manera previa a estudiar los reparos concretos formulados frente a la sentencia de primera instancia, la Sala se referirá a la forma en la que transcurrió el plazo de ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010 y a las distintas suspensiones de las que este fue objeto:

27. 1.1.) En la cláusula cuarta<sup>25</sup> del contrato de obra No. 27 de 2010 se estipuló que "[e]l tiempo para la ejecución del contrato [sería] de siete (7) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio", documento que fue suscrito el 16 de abril de 2010.<sup>26</sup> Esto significa que a partir del 16 de abril de 2010 empezó a correr el plazo de ejecución del contrato, el cual vencía, en principio, el 16 de noviembre de 2010.

28. 1.2.) El 3 de mayo de 2010, la EAO y la UT INGE&ZC suscribieron el acta de suspensión No. 1 del contrato de obra No. 27 de 2010,<sup>27</sup> en la cual acordaron "la suspensión de [la] obra por un término de [dieciséis] (16) días calendario". Según se lee en el documento,<sup>28</sup> la suspensión obedeció a que

---

<sup>23</sup> La demanda, presentada el 12 de octubre de 2017, lo fue oportunamente, dentro del término de dos (2) años contado según lo establecido en el quinto supuesto del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. Lo anterior, en la medida en que: 1) el plazo de ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010 finalizó el 22 de julio de 2015, este negocio jurídico debía ser liquidado bilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes a su terminación –según fue estipulado en la cláusula cuarta del mismo– y las partes no llegaron a un acuerdo sobre el particular; y 2) el 30 de junio de 2017, cuando quedaban ochenta y siete (87) días calendario del término de caducidad del medio de control de controversias contractuales –hasta el 24 de septiembre de 2017–, la EAF presentó una solicitud de conciliación extrajudicial que suspendió el término hasta el 30 de septiembre de 2017, fecha en la cual se declaró fallida la conciliación (páginas 277-278 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal).

<sup>24</sup> Páginas 39-72 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>25</sup> "CLÁUSULA CUARTA: DURACIÓN. El tiempo para la ejecución del contrato es de siete (7) meses contados a partir de la suscripción del Acta de Inicio, tiempo en el cual el contratista entregará a total satisfacción el objeto del mismo. El término máximo para la liquidación, será de dos (2) meses contados a partir de la fecha de terminación del respectivo contrato."

<sup>26</sup> Página 85 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>27</sup> Páginas 124-125 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

se hacía necesaria la "consecución de canteras para el suministro de materiales pétreos (...), como también [de] sitios de disposición final de escombros", y a que se requería "hacer una evaluación previa de redes existentes de acueducto, gas y teléfon[o] antes de proceder con las actividades de excavación". Para esa fecha quedaban ciento noventa y nueve (199) días calendario del plazo de ejecución contractual.

29. 1.3.) El 19 de mayo de 2010, las partes del contrato de obra No. 27 de 2010 suscribieron el acta de reinicio No. 1,<sup>29</sup> en la cual "dejar[on] constancia de la reiniciaci[ó]n de la obra a partir del 19 de mayo del 2010, hasta completar los (7) siete meses iniciales de plazo."

30. 1.4.) Mediante las actas de suspensión Nos. 2<sup>30</sup> de 21 de junio,<sup>31</sup> 3<sup>32</sup> de 21 de julio<sup>33</sup> y 4<sup>34</sup> de 21 de agosto de 2010,<sup>35</sup> el contrato de obra No. 27 de 2010 fue nuevamente suspendido, desde el 21 de junio y hasta el 21 de octubre de 2010. En esta oportunidad la suspensión del contrato se sustentó en que "resulta[ba] necesario realizar una revisión del replanteo topográfico debido a [una] inconsistencia [entre las] cotas reales de terreno [y] las [cotas de terreno] presentadas en los diseños iniciales"; lo anterior, con el propósito de establecer "si resulta[ba] necesario realizar modificaciones a los diseños y, en consecuencia, (...) a las cantidades de obra y sus especificaciones". Para la fecha de la suspensión No. 2 del contrato de obra No. 27 de 2010 quedaban ciento sesenta y seis (166) días calendario del plazo de ejecución contractual.

---

<sup>28</sup> "(...) por los siguientes motivos: - Se hace necesario la consecución de canteras para el suministro de materiales pétreos que se necesitan en la ejecución del proyecto, como también sitios de disposición final de escombros. - Se requiere hacer una evaluación previa de redes existentes de acueducto, gas y teléfonos antes de proceder con las actividades de excavación Por tal razón se requiere la suspensión de obra, por un término de Diez y seis (16) días calendario, tiempo necesario para establecer las canteras de suministro de materiales, ubicación de los sitios de disposición final de escombros y tener el inventario de redes existentes. Una vez reiniciada la obra, se debe entregar la reprogramación de la misma de acuerdo a lo encontrado en el inventario de redes existentes."

<sup>29</sup> Páginas 122-123 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>30</sup> "(...) por los siguientes motivos: - Se hace necesario la revision del replanteo topografico debido a la inconsistencia de cotas reales de terreno con las presentadas en los diseños iniciales para una vez se tengan las cotas definitivas aprobadas por el Diseñador , la Supervision y la Interventoria Y poder dar inicio a las obras contratadas."

<sup>31</sup> Páginas 120-121 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>32</sup> "(...) por los siguientes motivos: - Se hace necesario la revision del replanteo topografico debido a la inconsistencia de cotas reales de terreno con las presentadas en los diseños iniciales para una vez se tengan las cotas definitivas aprobadas por el Diseñador , la Supervision y la Interventoria Y poder dar inicio a las obras contratadas."

<sup>33</sup> Páginas 118-119 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>34</sup> "(...) teniendo como motivación principal de la suspensión, lo siguiente: a. Que una vez reiniciada la ejecución de las obras y previo al inicio de las excavaciones, la interventoria conjuntamente con el contratista han determinado que resulta necesario realizar una revisión del replanteo topográfico debido a la inconsistencia de cotas reales de terreno con las presentadas en los diseños iniciales para una vez se tengan las cotas definitivas estén sean aprobadas por el Diseñador, la supervisión y la interventoria y así poder establecer si resulta necesario realizar modificaciones a los diseños y en consecuencia definir las modificaciones a las cantidades de obra y sus especificaciones que resulten necesarias y acordes con las nuevas necesidades técnicas (...) Por tal razón se requiere la suspensión de obra, por un término de dos (2) meses, tiempo en el cual se realizaran las respectivas revisiones ya enunciadas y se definirá el alcance de los replanteos, modificaciones a los diseños y el impacto de esto frente a las especificaciones técnicas de la obra para determinar las modificaciones."

<sup>35</sup> Páginas 116-117 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

31. 1.5.) El 21 de octubre de 2010, la EAO y la UT INGE&ZC suscribieron el acta de suspensión No. 5 del contrato de obra No. 27 de 2010,<sup>36</sup> en la cual acordaron *"la suspensión de [la] obra por un término de cuatro (4) meses iniciales"*. Esta suspensión se debió a que, efectivamente, *"una vez realizada la revisión del replanteo topográfico", "se evidenci[ó] la necesidad de realizar una serie de ajustes y/o modificaciones a las especificaciones técnicas de obra contratadas inicialmente"*, ajustes y modificaciones que – se indicó– debían ser puestos en conocimiento del Fondo Nacional de Regalías<sup>37</sup> y obtener una autorización previa por parte de la entidad.<sup>38</sup>

32. 1.6.) La anterior suspensión se prolongó –mediante la suscripción de las actas de suspensión Nos. 6<sup>39</sup> de 21 de febrero,<sup>40</sup> 7<sup>41</sup> de 21 de agosto<sup>42</sup> y 8<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> Páginas 114-115 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>37</sup> Según se lee en las consideraciones del contrato de obra No. 27 de 2010 (se transcribe): *"Para la construcción de los colectores pluviales, la EAO SAS ESP, radicó el proyecto denominado Optimización Colectores Pluviales del Sistema de Alcantarillado del Municipio de Facatativá en el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial MAVD en el año 2009, el cual fue viabilizado y se gestionaron los recursos a través del Fondo Nacional de Regalías (...)"*.

<sup>38</sup> *"(...) teniendo como motivación principal de las suspensión lo siguiente: a. Que una vez realizada la revisión del replanteo topográfico debido a la inconsistencia de cotas reales de terreno con las presentadas en los diseños iniciales se produjo el rediseño necesario para obtener las cotas consistentes con las necesidades constructivas correspondientes. b. Que además de lo anterior y una vez obtenidos los rediseños se evidencio la necesidad de realizar una serie de ajustes y/o modificaciones a las especificaciones técnicas de obra contratadas inicialmente, con el fin de lograr una adecuada ejecución contractual que garantice el cumplimiento del objeto contratado bajo unas necesidades actuales y acordes con lo encontrado en el terreno de la obra. c. Que lo anterior evidencia la imperiosa necesidad de poner a consideración del FONDO NACIONAL DE REGALÍAS, las modificaciones al proyecto que se pretenden realizar y que se consideran necesarias para poder cumplir con el alcance sustancial del objeto contratado de conformidad con lo establecido por el Art. 6° del decreto 416 de 2007. d. Que la Interventoría ha presentado los respectivos informes técnicos en donde se informa la necesidad de realizar unas modificaciones técnicas a las condiciones de ejecución iniciales de proyecto. e. Que así las cosas es deber de la EAO SAS ESP, proceder estructurar la respectiva solicitud de modificación del proyecto, para presentarla al FONDO NACIONAL DE REGALÍAS y que sea este organismo el que autorice finalmente mediante la correspondiente reformulación y/o ajuste las modificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada. Por tal razón se requiere la suspensión de obra, por un término de cuatro (4) meses iniciales, entre tanto se realiza el informe de propuesta de modificación y se surte el respectivo tramite de solicitud de modificación."*

<sup>39</sup> *"(...) teniendo como motivación principal de las suspensión lo siguiente: (...) f. La información de carácter Técnico como lo es La Revisión y Vo. Bo. de los Rediseños como de los Presupuestos de Obra , ya se entregaron a la Empresa, lo cual se esta a la espera de su aprobación, para su posterior entrega ante el Fondo Nacional de Regalías para que esta Entidad Viabilice la reformulación del Proyecto Macro, para lo cual esta Interventoría Estará presta para en el momento que se requiera de su concurso coadyudar de la mejor manera para dicha Viabilización. Por tal razón se requiere la suspensión de obra, por un término de seis (6) meses iniciales, entre tanto se realiza el informe de propuesta de modificación y se surte el respectivo tramite de solicitud de modificación."*

<sup>40</sup> Páginas 112-113 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>41</sup> *"(...) teniendo como motivación principal de las suspensión lo siguiente: 1 Que las razones que motivaron la Suspension No 06 aun persisten por lo que se requiere la suspensión de obra, por un término de Dos (2) meses, entre tanto se realiza el informe de propuesta de modificación y se surte el respectivo tramite de solicitud de modificación."*

<sup>42</sup> Página 111 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>43</sup> *"(...) teniendo como motivación principal de las suspensión lo siguiente: a. Que la EAO SAS ESP, ya radico el proyecto para su reformulación ante el FONDO NACIONAL DE REGALÍAS y no se ha dado una respuesta hasta la fecha por parte de este organismo que autorice la correspondiente reformulación y/o ajuste las modificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada. Por tal razón se requiere la suspensión de obra, por un término de tres (3) meses, entre tanto se realiza respectivo tramite de solicitud de modificación."*

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

de 21 de octubre de 2011,<sup>44</sup> 9<sup>45</sup> de 20 de enero,<sup>46</sup> 10<sup>47</sup> de 19 de julio,<sup>48</sup> 11<sup>49</sup> de 20 de octubre<sup>50</sup> y 12<sup>51</sup> de 20 de diciembre de 2012,<sup>52</sup> 13<sup>53</sup> de 20 de marzo de 2013<sup>54</sup> y 14<sup>55</sup> de 20 de agosto de 2014–<sup>56</sup> hasta el 20 de octubre de 2014, fecha en la cual, en vista de que el Fondo Nacional de Regalías ya había "aprobad[o] la reformulación" del proyecto, y las partes habían acordado que realizarían una "adición al contrato mediante modificadorio N° 1 del 28 de octubre de 2014", se suscribió el acta de reinicio No. 2<sup>57</sup> de la ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010.<sup>58</sup>

---

<sup>44</sup> Páginas 109-110 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>45</sup> "(...) teniendo como motivación principal de las suspensión lo siguiente: a. Que la EAO SAS ESP, ya radico el proyecto para su reformulación ante el FONDO NACIONAL DE REGALIAS y no se ha dado una respuesta hasta la fecha por parte de este organismo que autorice la correspondiente reformulación y/o ajuste las modificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada. Por tal razón se requiere continuar la suspensión de obra, por un término de seis (6) meses más, entre tanto se realiza respectivo trámite de solicitud de modificación."

<sup>46</sup> Páginas 107-108 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>47</sup> "(...) teniendo como motivación principal de la suspensión lo siguiente: a. Que la EAO SAS ESP, ya radico el proyecto para su reformulación ante el FONDO NACIONAL DE REGALIAS y no se ha dado una respuesta hasta la fecha por parte de este organismo que autorice la correspondiente reformulación y/o ajuste las modificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada (...) Por tal razón se requiere continuar la suspensión de obra, por un término de tres (3) meses más, entre tanto se realiza respectivo trámite de solicitud de modificación."

<sup>48</sup> Páginas 105-106 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>49</sup> "(...) teniendo como motivación principal de las suspensión lo siguiente: a. Que la EAO SAS ESP, ya radico el proyecto para su reformulación ante el FONDO NACIONAL DE REGALIAS y no se ha dado una respuesta hasta la fecha por parte de este organismo que autorice la correspondiente reformulación y/o ajuste las modificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada. Por tal razón se requiere continuar la suspensión de obra, por un término de dos (2) meses más, entre tanto se realiza respectivo trámite de solicitud de modificación."

<sup>50</sup> Páginas 103-104 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>51</sup> "(...) teniendo como motivación principal de las suspensión lo siguiente: a. Que la EAO SAS ESP, ya radico el proyecto para su reformulación ante el FONDO NACIONAL DE REGALIAS y no se ha dado una respuesta hasta la fecha por parte de este organismo que autorice la correspondiente reformulación y/o ajuste las modificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada. Por tal razón se requiere continuar la suspensión de obra, por un término de tres (3) meses más, entre tanto se realiza respectivo trámite de solicitud de modificación."

<sup>52</sup> Páginas 101-102 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>53</sup> "(...) teniendo como motivación principal de las suspensión lo siguiente: a. Que la EAF SAS ESP, ya radico el proyecto para su reformulación ante el FONDO NACIONAL DE REGALIAS y no se ha dado una respuesta hasta la fecha por parte de este organismo que autorice la correspondiente reformulación y/o ajuste las modificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada (...) Por tal razón se requiere continuar la suspensión de obra, por un término de diecisiete (17) meses más, entre tanto se realiza respectivo trámite de solicitud de modificación."

<sup>54</sup> Páginas 98-100 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>55</sup> "(...) teniendo como motivación principal de la suspensión lo siguiente: a. Teniendo en cuenta que la dirección de regalías ajusto, aprobó y emitió concepto favorable para la ejecución del proyecto y que para tal efecto se encuentra en proceso de modificación del contrato para la adición del mismo amparada con el certificado de disponibilidad presupuestal numero 2014000305 de fecha 25 de abril de 2014. Por tal razón se requiere continuar la suspensión de obra, por un término de dos (2) meses más, entre tanto se realiza respectivo trámite de solicitud de modificación."

<sup>56</sup> Páginas 95-97 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>57</sup> "(...) a partir de la fecha se reinician el contrato ya que la motivación principal de la suspensión ya fue aprobada: Que la EAF SAS ESP, había radicado el proyecto para su reformulación ante el FONDO NACIONAL DE REGALIAS y ya ha salido APROBADA la reformulación y fue autorizada la correspondiente reformulación y/o ajuste las modificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada y la Empresa ya realizo todos los trámites internos para reiniciar la obra. Que con la aprobación de dicha Reformulación se hizo adición al Contrato mediante Modificadorio N° 01 del 28 de octubre de 2014, para dar inicio a las obras objeto del contrato (...)".

<sup>58</sup> Páginas 92-94 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

33. 1.7.) El 29 de octubre de 2014, la EAF y la UT INGE&ZC suscribieron el acta de suspensión No. 15 del contrato de obra No. 27 de 2010,<sup>59</sup> en la cual acordaron una *"nueva suspensión temporal del contrato (...) por un periodo de tres meses y dieciocho días, teniendo como motivación principal de [a] suspensión lo siguiente"* (se transcribe): *"a. Teniendo en cuenta que el contrato no contempla la pavimentación del tramo intervenido, la comunidad presento su inconformidad y desacuerdo por lo que se acordó formar un comité con el fin de presentar la observación ante al alcalde y b. En cuanto a la inconformidad de intervenir la Calle 5B se hará un replanteo con el fin si se puede cambiar el corredor al final del colector, actividad que ejecutará el contratista."* Para esa fecha quedaban ciento cincuenta y siete (157) días calendario del plazo de ejecución contractual.

34. 1.8.) El 16 de febrero de 2015, las partes del contrato de obra No. 27 de 2010 suscribieron el acta de reinicio No. 15,<sup>60</sup> en la cual se lee lo siguiente (se transcribe):

*"(...) a partir de la fecha se reinician el contrato ya que la motivación principal de la suspensión ya fue aprobada:  
Que la EAF SAS ESP, había radicado el proyecto para su reformulación ante el FONDO NACIONAL DE REGALÍAS y ya ha salido APROBADA la renovación y fue autorizada la correspondiente reformulación y/o ajuste las edificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada.  
El contratista deberá modificar la garantía única constituida a su cargo, ampliando su vigencia por el término que duro la suspensión del Contrato."*

35. 1.9.) Los ciento cincuenta y siete (157) días calendario que restaban del plazo de ejecución contractual expiraron el 22 de julio de 2015.

36. 2) Efectuadas las anteriores precisiones, es claro que tanto el Tribunal – para quien *"el plazo convenido (...) finiquitó el 15 de septiembre de 2015"*– como la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández – quienes en su recurso de apelación afirmaron que, *"para la supuesta fecha de terminación del contrato, 15 de septiembre del año 2015, (...) el contrato sí estaba vigente y el plazo último de entrega era diciembre 15 del 2015"*– erraron al establecer la fecha de expiración del plazo de ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010, la cual, se insiste, corresponde al 22 de julio de 2015.

37. En ese orden de ideas, al margen de si, a 15 de septiembre de 2015, la EAF *"le exigía unas actuaciones al contratista de renovación de pólizas y no le decía ni le contradecía en la solicitud de señalamiento de fecha para [la] reiniciación de la obra"*, lo cierto es que ni de ese hecho, ni de que, en el curso de una audiencia celebrada el 11 de septiembre de 2015<sup>61</sup> en el

---

<sup>59</sup> Páginas 89-91 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>60</sup> Páginas 86-88 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>61</sup> Páginas 23-24 del archivo PDF "20220817Documentos procedimiento administrativo de incumplimiento RAD 2017-1946" del expediente digital del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

marco de un "trámite administrativo sancionatorio contractual" adelantado por la EAF en contra de la UT INGE&ZC, la Jefa de la Oficina Asesora Jurídica de la EAF y el apoderado de la UT INGE&ZC se comprometieron<sup>62</sup> a que "[a] 15 de diciembre del año 2015<sup>63</sup> el contratista entregar[ía] cumplido el objeto del contrato",<sup>64</sup> se puede seguir que la EAF "acept[ó] la prórroga [o la suspensión] de los plazos contractuales", o que "[l]as partes habían acordado la suspensión" y "tenían por entendido que se debía prorrogar el contrato"; esto, se reitera, por la elemental razón de que el plazo de ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010 finalizó el 22 de julio de 2015, y no resulta jurídicamente posible suspender o prorrogar un contrato ya finalizado.<sup>65</sup>

38. 3) La UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández también sostuvieron en su recurso de apelación que, "entre las suspensiones y los reinicios", "de mala fe, la entidad demandante (...) utilizó el tiempo del contrato en labores que [la] contratista hizo para el[la], cuando era est[a] últim[a] quien debió haberlas realizado" "en el proceso de planeación y antes de la adjudicación del contrato"; concretamente, se refirió a "la socialización del proyecto con la comunidad", "la obtención de los permisos de la alcaldía para perforar los pavimentos" y "los diseños y replanteos de la obra".

39. Para resolver este punto de apelación, la Sala pone de presente que el artículo 1757 del Código Civil asigna la carga de probar la existencia de las

---

<sup>62</sup> No sobra poner de presente las dudas de la Sala acerca de si la Jefa de la Oficina Asesora Jurídica de la EAF y el apoderado de la UT INGE&ZC estaban debidamente facultados para celebrar negocios jurídicos en representación, respectivamente, de la EAF y de la UT INGE&ZC, y en relación con el contrato de obra No. 27 de 2010.

<sup>63</sup> Contrario a lo manifestado en el recurso de apelación presentado por la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández, el Tribunal sí se refirió al "expediente administrativo sancionatorio"; a manera de ejemplo, al concluir que (se transcribe): "(...) reanudada [la ejecución contractual] el 15 de febrero de 2015, se cumplió el plazo contractual de siete (7) meses, el 15 de septiembre siguiente; así como el acogido luego por la contratante, en secuencia a la inejecución del objeto contractual, de entrega de la obra en diciembre de la misma anualidad (...)".

<sup>64</sup> Acta de la audiencia de "trámite administrativo sancionatorio contractual" celebrada el 11 de septiembre de 2015 (se transcribe): "Seguidamente se da el uso de la palabra al apoderado de la parte contratista, quien manifiesta que solicita se permita continuar con la ejecución del contrato y se liquide el mismo a máximo quince (15) de Diciembre de 2015. Como contratista se compromete y obliga allegar las pólizas con su correspondiente ampliación (...) En este estado de la diligencia, atendiendo lo manifestado por las partes, el despacho manifiesta que avala la solicitud realizada por el (...) apoderado del contratista, adquiriéndose los siguientes compromisos 1. A 15 de Diciembre del año 2015 el contratista entregara cumplido el objeto del contrato. 2. El contratista se compromete y obliga allegar las pólizas con su correspondiente ampliación. Se advierte que la presente acta presta merito ejecutivo."

<sup>65</sup> Sin mencionar además que, más allá de lo afirmado en el recurso de apelación interpuesto por la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández, ninguna de las pruebas regular y oportunamente aportadas y practicadas en este proceso es indicativa de que la EAF desplegó un ardid "para dilatar el cumplimiento de sus obligaciones frente a la alcaldía y frente a la comunidad" –obligaciones cuya existencia, según se desarrollará más adelante, no fue acreditada–, con el propósito final de "engañ[ar] a [la UT INGE&ZC] haciéndole creer que se estaban prorrogando los plazos, cuando realmente su intención era declararle la terminación del tiempo pactado de manera unilateral".

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
 Demandante: EAF  
 Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
 Referencia: Controversias contractuales  
 Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

obligaciones y su extinción,<sup>66</sup> así (se transcribe): "Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o esta."<sup>67</sup>

40. 3.1.) En relación con "la socialización del proyecto con la comunidad", aunque está debidamente acreditado<sup>68</sup> que a finales de octubre de 2014 – entre las fechas de suscripción del acta de reinicio No. 2 y del acta de suspensión No. 15 del contrato de obra No. 27 de 2010– la UT INGE&ZC inició la socialización del proyecto y el levantamiento de actas de vecindad, llama la atención de la Sala que los apelantes afirmen que esta clase de "labores" estaba a cargo de la EAF, pues basta con revisar la cláusula primera del negocio jurídico en torno al cual gira la presente controversia para constatar que algunas de las actividades que le correspondía adelantar a la unión temporal contratista tenían que ver con el "impacto urbano" de las obras a ser construidas (se transcribe):

"CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO: "CONSTRUCCIÓN DE LOS COLECTORES PLUVIALES SP1LL-SP1ALL, SP1BLL, SP1CLL-SP1GLL, SP1HLL, SP3LL-SP3ALL Y SP3BLL-SP3CCLL DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ" De acuerdo a las siguientes especificaciones técnicas establecidas igualmente en los términos o pliegos de referencia que hacen parte integral del presente contrato:

SP1LL-SP1ALL

ITEM	DESCRIPCIÓN
1,2	IMPACTO URBANO
1,2,1	Programas de información y comunicación social
1,2,2	Determinación del entorno de la obra y elaboración de actas de vecindad
1,2,3	Personal para programas de información social y entorno de la obra
1,2,3,1	Profesional en el área social (incluye prestaciones)

COLECTOR SP1BLL

ITEM	DESCRIPCION
1,2	IMPACTO URBANO
1,2,1	Programas de información y comunicación social

<sup>66</sup> De conformidad con el artículo 1625 del Código Civil, "[l]as obligaciones se extinguen (...) en todo o en parte" "[p]or la solución o pago efectivo", modo de extinción de las obligaciones que se encuentra definido en el artículo inmediatamente siguiente (art. 1626) como "la prestación de lo que se debe", y respecto del cual se prevé, en el inciso primero del artículo 1630 del mismo estatuto, que "[p]uede pagar por el deudor cualquiera persona a nombre de él, aún sin su conocimiento o contra su voluntad, y aún a pesar del acreedor."

<sup>67</sup> En armonía con la regla general de la carga de la prueba, consagrada en el inciso primero del artículo 167 del Código General del Proceso –en adelante, el "CGP"– (se transcribe): "Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (...)".

<sup>68</sup> Así lo consignó el interventor en el informe que elaboró con fecha del 29 de octubre de 2014 –páginas 198-204 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal– (se transcribe): "1. INFORMACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA (...) 3 CONSTRUCCIÓN DE LOS COLECTORES PLUVIALES SP1LL, SP1ALL, SP1BLL, SP1CLL-SP1GLL, SP1HLL, SP3LL-SP3ALL Y SP3BLL-SP3CCLL DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ (...) 3.2. ASPECTOS TÉCNICOS El día veinti dos(22) de octubre se reinicia el contrato realizando el replanteo topográfico del proyecto y al levantamiento de las actas de vecindad, en las viviendas ubicadas en la calle 5B de la Urbanización la Riviera, viviendas aledañas al tramo final del correspondiente alcantarillado. El contrato se reinicio, realizando el replanteo según diseños ya viabilizados por parte de la Empresa de aguas de Facatativa y solicitando a la comunidad para la socialización del proyecto el día veinte ocho(28) de octubre del presente (...)". Lo anterior fue refrendado por el ingeniero civil Luis Javier Bolívar Jaramillo –Subgerente Técnico Operativo de la EAF para la fecha de los hechos de la demanda– en su testimonio (archivo MP4 "044 25000233600020170194600\_R250002343009CSJVirtual\_01\_20220809\_094000\_V 1" de la carpeta "6 AUDIENCIA DE PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal).

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
 Demandante: EAF  
 Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
 Referencia: Controversias contractuales  
 Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

1,2,2	Determinación del entorno de la obra y elaboración de actas de vecindad
-------	---

COLECTOR SP1CLL-SP1GLL

ITEM	DESCRIPCION
1,2	IMPACTO URBANO
1,2,1	Programas de información y comunicación social
1,2,2	Determinación del entorno de la obra y elaboración de actas de vecindad

COLECTOR SP1HLL

(...)

COLECTOR SP3LL-SP3ALL

ITEM	DESCRIPCION
1,2	IMPACTO URBANO
1,2,1	Programas de información y comunicación social
1,2,2	Determinación del entorno de la obra y elaboración de actas de vecindad
1.1.3	Personal para programas de información social y entorno de la obra
1.1.3,1	Profesional en el área social (incluye prestaciones)

COLECTOR SP3BLL-SP3CLL

ITEM	DESCRIPCION
2	IMPACTO URBANO
2,1	Programas de información y comunicación social
2,2	Determinación del entorno de la obra y elaboración de actas de vecindad

41. 3.2.) En cuanto a "la obtención de los permisos de la alcaldía para perforar los pavimentos", además de que no está demostrado que la UT INGE&ZC hubiera desarrollado alguna gestión en ese sentido, y de que, según el informe de interventoría fechado el 29 de octubre de 2014, la "inconformidad y [el] desacuerdo" de los habitantes de las "viviendas aledañas al tramo final del (...) alcantarillado" por el hecho de que "dentro del alcance del proyecto no se contempla[ba] la pavimentación del tramo intervenido" se presentaron durante la socialización del proyecto realizada el 28 de octubre de 2014 –misma fecha en la que se suscribió el acta de suspensión No. 15 del contrato de obra No. 27 de 2010–, la Sala considera que no se encuentra acreditado que existiera una obligación a cargo de la EAF consistente en gestionar ante la administración municipal de Facatativá la repavimentación de los sitios en los que la UT INGE&ZC debía realizar perforaciones para poder construir los colectores pluviales que le fueron encomendados.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

42. En efecto, según se desprende del acta de suspensión No. 15 del contrato de obra No. 27 de 2010<sup>69</sup> y del informe de interventoría con fecha del 29 de octubre de 2014,<sup>70</sup> como consecuencia de la "inconformidad y [el] *desacuerdo*" de la comunidad simplemente se acordó –entre las partes del contrato, la interventoría y aquella– que se conformaría "un comité vocero en la zona" para que pusiera esta situación en conocimiento de la administración municipal con el fin de obtener una solución. Para la Sala, de lo anterior no puede inferirse la existencia de una obligación a cargo de la EAF.

43. 3.3.) En lo que tiene que ver con "los diseños y replanteos de la obra", si bien es cierto que desde el 19 de mayo de 2010 –fecha de suscripción del acta de reinicio No. 1 del contrato de obra No. 27 de 2010– trascurrieron algunos días –treinta y tres (33)– del plazo de ejecución del contrato, y que a partir del 21 de junio de 2010 el contrato fue suspendido con fundamento en que "resulta[ba] necesario realizar una revisión del replanteo topográfico debido a [una] inconsistencia [entre las] cotas reales de terreno [y] las [cotas de terreno] presentadas en los diseños iniciales", con el propósito de establecer "si resulta[ba] necesario realizar modificaciones a los diseños y, en consecuencia, (...) a las cantidades de obra y sus especificaciones", no está probado que, durante los días en los que el contrato estuvo en ejecución, la UT INGE&ZC hubiera realizado alguna de las mencionadas actividades.

44. En consecuencia, como la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández no satisficieron la carga de la prueba que les correspondía, se impone despachar desfavorablemente este punto de su recurso de apelación. Esto, sin mencionar –nuevamente– que ninguno de los medios de prueba regular y oportunamente aportados y practicados en este proceso es indicativo de la alegada mala fe de la EAF.

45. 4) En sus respectivos recursos de apelación, la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández y Seguros del Estado S.A. afirmaron que, para la última fecha de reanudación del plazo de ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010, subsistían las causas que en distintos momentos dieron lugar a suspender aquel plazo, circunstancia que, en su entender, excusaría la inejecución del objeto contractual por parte de la unión temporal contratista.

---

<sup>69</sup> "Teniendo en cuenta que el contrato no contempla la pavimentación del tramo intervenido, la comunidad presentó su inconformidad y desacuerdo por lo que se acordó formar un comité con el fin de presentar la observación ante al alcalde (...)".

<sup>70</sup> "Al explicar que dentro del alcance del proyecto, no se contempla la pavimentación del tramo intervenido, la comunidad en general, manifestó su inconformidad y desacuerdo, por lo que se acordó, formar un comité vocero en la zona e ir a la alcaldía municipal para presentar tal inconformismo y así mismo buscar una solución a este tema."

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

46. Aunque en los recursos de apelación no se puntualizó si respecto de cada situación se alega la configuración de la excepción de contrato no cumplido,<sup>71</sup> o la ocurrencia de un hecho exclusivo del acreedor o de un hecho exclusivo de un tercero como causas extrañas, lo cierto es que la carga de la prueba tanto de la mora del acreedor como de la causa extraña recae en el deudor que invoca estas figuras; en la primera hipótesis, de conformidad con la regla general de la carga de la prueba que consagra el inciso primero del artículo 167<sup>72</sup> del CGP; en el segundo supuesto, según la misma regla y según lo establecido en la parte final del inciso tercero del artículo 1604<sup>73</sup> del Código Civil.

47. En línea con lo anterior, desde ya debe desestimarse el argumento de la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández según el cual lo afirmado "*es tan evidente que brilla por su ausencia cualquier documentación relacionada.*" En efecto, en materia procesal rige, por regla general y salvo disposición legal en sentido contrario, el principio de libertad probatoria, en virtud del cual los extremos procesales pueden acreditar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen con cualquiera de los medios probatorios establecidos en el inciso primero del artículo 165<sup>74</sup> del CGP. Así, sin perjuicio de que la carga de la prueba de lo alegado por los apelantes no está en cabeza de la EAF, no puede perderse de vista que, inclusive si lo estuviera, la ausencia de las pruebas documentales echadas de menos no conduciría a decidir en contra de la empresa de servicios públicos domiciliarios demandante.

48. Finalmente, antes de emprender el correspondiente análisis, conviene advertir que, por cuestiones estrictamente metodológicas, los distintos motivos aducidos cuya subsistencia le corresponde estudiar a la Sala serán agrupados en cuatro (4) categorías:

49. 4.1.) Motivos relacionados con los sitios de disposición final de materiales y escombros: en palabras de la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández, para la fecha de la última reanudación de la ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010, no había habido, de parte de la EAF hacia la unión temporal contratista, una "*entrega de los elementos mínimos y básicos como las áreas de disposición de escombros y material de residuo*".

---

<sup>71</sup> Artículo 1609 del Código Civil (se transcribe): "*En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos.*"

<sup>72</sup> *Supra* n. 67.

<sup>73</sup> Artículo 1604 (se transcribe): "*(...) La prueba de la diligencia o cuidado incumbe al que ha debido emplearlo; la prueba del caso fortuito al que lo alega (...)*".

<sup>74</sup> Artículo 165 (se transcribe): "*Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez (...)*".

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

50. Al respecto, la Sala considera, al margen de si la EAF estaba obligada o no a proveer a su contratista de obra áreas de disposición final de materiales y escombros, que si bien esta circunstancia dio lugar a la suscripción, el 3 de mayo de 2010, del acta de suspensión No. 1 del contrato de obra No. 27 de 2010, ya había sido superada para el día 19 de los mismos mes y año, fecha de suscripción del acta de reinicio No. 1 del contrato, en la cual las partes del negocio jurídico "*dejar[on] constancia de la reiniciaci[ón] de la obra a partir del 19 de mayo del 2010, hasta completar los (7) siete meses iniciales de plazo.*" Lo anterior se ve reforzado por el hecho de que las causas que motivaron la primera suspensión del contrato jamás volvieron a ser mencionadas durante el resto de la ejecución contractual.

51. 4.2.) Motivos relacionados con la falta o inexistencia de "una condición material para la terminación de la obra": según sostuvieron la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández, como consecuencia de que "*las cotas de la obra estaban mal calculadas y hubo necesidad de hacer un replanteo [topográfico]*", y que adicionalmente "*los diseños debían ser nuevamente aprobados por [el] Fondo [Nacional] de Regalías (...)*", a 16 de febrero de 2015 "*no existía una condición material para la terminación de la obra*".

52. Para la Sala, esta afirmación no se compagina con la realidad de lo que fue la ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010. Aunque es cierto que la primera circunstancia efectivamente dio lugar a la suscripción de las actas de suspensión del contrato Nos. 2 de 21 de junio, 3 de 21 de julio y 4 de 21 de agosto de 2010, también lo es que, según se lee en el acta de suspensión No. 5, suscrita el 21 de octubre de 2010, "*una vez realizada la revisión del replanteo topográfico*", "*se evidenci[ó] la necesidad de realizar una serie de ajustes y/o modificaciones a las especificaciones técnicas de obra contratadas inicialmente*", ajustes y modificaciones que, luego de superada la segunda causa de la suspensión del contrato, esto es, la "*obten[ci]ón [de] las autorizaciones suficientes para continuar con el trámite contractual*" –la cual se prolongó mediante la suscripción de las actas Nos. 6 de 21 de febrero de 2011 a 14 de 20 de agosto de 2014–, finalmente fueron plasmados en la modificación No. 1 al contrato,<sup>75</sup> suscrita el 28 de octubre de 2014, y permitieron la reanudación de la ejecución del negocio jurídico el 20 de octubre de 2014, mediante la suscripción del acta de reinicio No. 2.

53. 4.3.) Motivos relacionados con la falta o inexistencia de socialización del proyecto con la comunidad y de "concertación" con la administración municipal y la comunidad: la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández también aseveraron que dos (2) de las situaciones que, para la fecha de la última reanudación de la ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010, impedían la ejecución del objeto contractual,

---

<sup>75</sup> Páginas 73-84 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

radicaban en que "no [había] exist[ido] una socialización con la comunidad del proyecto a ejecutar", y en que no "h[abía] [habido] concertación con la alcaldía [y] con la comunidad".

54. Como ambas alegaciones llevan implícita la afirmación de que la ejecución de las actividades echadas de menos por los apelantes estaba a cargo de la EAF, la Sala retoma dos (2) de las conclusiones ya alcanzadas en esta providencia sobre las obligaciones derivadas del contrato; a saber, que la unión temporal contratista debía encargarse de realizar la gestión social –denominada en el negocio jurídico como el "impacto urbano"– asociada a la obra; y que no se demostró en el proceso la existencia de una obligación a cargo de la EAF consistente en adelantar gestiones de "concertación" ante la administración municipal de Facatativá y la comunidad del lugar de ejecución del proyecto o entre estas dos últimas.

55. 4.4.) Motivos relacionados con la oposición de la comunidad a la realización de la obra: una de las "dificultades tantas veces anotadas" por la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández que, según su dicho, a 16 de febrero de 2015 no había sido solucionada, tiene que ver con el hecho de que "las comunidades impedían el desarrollo de la obra".

56. La anterior circunstancia, afirmaron, se encuentra suficientemente probada en un informe de interventoría<sup>76</sup> radicado ante la EAF el 9 de febrero de 2015, a pocos días de suscribirse el acta de reinicio No. 15 de la ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010. A continuación se transcriben los apartes relevantes del referido informe:

"4 INFORME DE AVANCE DE LOS CONTRATOS

4.1 INFORMACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA (...)

3. CONSTRUCCIÓN DE LOS COLECTORES PLUVIALES SP1LL, SP1ALL, SP1BLL, SP1CLL-SP1GLL, SP1HLL, SP3LL-SP3ALL Y SP3BLL-SP3CLL DEL SISTEMA DE ALCANTARILLADO DEL MUNICIPIO DE FACATATIVÁ (...)

AVANCE DE LA OBRA

(...) el día veinte ocho(28) de octubre del presente [se refiere al año 2014] (...) la comunidad se negó a dejar comenzar las obras sustentando que con este proyecto las viviendas ubicadas cerca al río botello donde se verterán las aguas lluvias de este proyecto se verán afectadas en caso de una inundación.

Argumentos:

1. No permiten el inicio de las actividades, por temor que en época de invierno, la capacidad de la tubería sea mínima y los sumideros y pozos de inspección se rebocen y provoquen una inundación en la zona y por tanto daños a sus viviendas, tal y como sucedió en la época de invierno del año 2006.

2. No están de acuerdo con el suministro e instalación de la válvula (charnela), que se pretende instalar al final del colector, para evitar el reflujó en la tubería, proponen el cambio de esta válvula, por un registro que pueda ser manipulado por la comunidad, con el fin de evitar inundaciones en la zona.

3. No están de acuerdo con que la entrega final del colector, sea en el pozo ubicado al final de la calle 5B, ya que como se explica en el numeral 1, existe

---

<sup>76</sup> Páginas 184-194 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

*el temor de una inundación en la zona, se manifestó que esta entrega final se realice en otro pozo, el cual no se encuentre en la zona.*

*4. Al explicar que dentro del alcance del proyecto, no se contempla la pavimentación del tramo intervenido, la comunidad en general, manifestó su inconformidad y desacuerdo, por lo que se acordó, formar un comité vocero en la zona e ir a la alcaldía municipal para presentar tal inconformismo y así mismo buscar una solución a este tema.*

*Por parte tanto los contratistas, interventoría y supervisión se trato de explicarle a la comunidad que el proyecto se debe a un estudio que se realizo por una firma de consultoría y que no se debe a un proyecto no planeado y estudiado.*

*(...) actualmente los vecinos de sector se oponen al inicio de las actividades concernientes al objeto contractual, situación que motivó la suspensión de todas las labores por parte del contratista, hasta no tener el aval de la comunidad (...)*

#### **CONCLUSIONES**

*(...) esta interventoría solicito a la Empresa en su momento la suspensión de obra, hasta tanto no se dé solución a cada uno de los inconvenientes enumerados anteriormente (...)"*

57. Ahora bien, contrastado el informe recién citado con el informe de interventoría con fecha del 29 de octubre de 2014, la Sala advierte que el contenido de aquel, en lo que respecta a la inconformidad de la comunidad frente a la construcción de los colectores pluviales, es idéntico al de este. Lo anterior resulta de la mayor relevancia si se tiene en cuenta que la "inconformidad y [el] desacuerdo" manifestados a finales de octubre de 2014 por los habitantes de las "viviendas aledañas al tramo final del (...) alcantarillado" motivaron la suscripción, el 28 de octubre de 2014, del acta de suspensión No. 15 del contrato de obra No. 27 de 2010.

58. Aunque en el acta de reinicio No. 15 del contrato, suscrita el 16 de febrero de 2015, se indicó que "la motivación principal de la suspensión [No. 15] ya [había sido] aprobada", pero a renglón seguido se hizo referencia a la necesidad de obtener una autorización previa por parte del Fondo Nacional de Regalías para poder modificar el proyecto,<sup>77</sup> la Sala estima que, por lo menos para la última fecha de reanudación de la ejecución del contrato, no existía oposición de la comunidad a la realización de la obra.

59. Esta conclusión se soporta en el testimonio del ingeniero civil Luis Javier Bolívar Jaramillo –Subgerente Técnico Operativo de la EAF para la fecha de los hechos de la demanda –, quien, al ser cuestionado por la apoderada de la empresa de servicios públicos domiciliarios demandante acerca de si, al reanudarse por última vez la ejecución contractual, la unión temporal contratista o la interventoría reportaron "inconvenientes [o] impedimentos que intervinieran continuar la ejecución de la obra",<sup>78</sup> contestó lo siguiente

---

<sup>77</sup> "(...) a partir de la fecha se reinician el contrato ya que la motivación principal de la suspensión ya fue aprobada: Que la EAF SAS ESP, había radicado el proyecto para su reformulación ante el FONDO NACIONAL DE REGALÍAS y ya ha salido APROBADA la renovación y fue autorizada la correspondiente reformulación y/o ajuste las edificaciones propuestas y necesarias para la normal culminación de la obra contratada. El contratista deberá modificar la garantía única constituida a su cargo, ampliando su vigencia por el término que duro la suspensión del Contrato."

<sup>78</sup> "Ingeniero: desde el reinicio de la obra, la cual le preciso fue el 16 de febrero del 2015, la última fecha de reinicio, ¿se reportó por parte de la interventoría algún informe que el contratista le hubiera remitido comunicación alguna sobre alguna clase de inconvenientes, impedimentos que intervinieran en continuar la ejecución de la obra si ya se existía la aprobación definitiva de (...) diseños por parte del DNP?"

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

(se transcribe): "No señora, no hubo informe alguno ni de la interventoría ni del contratista de obra informando a la entidad sobre algún posible causa para no poder ejecutar la obra, no lo hubo doctora."<sup>79</sup> Lo anterior, además de no estar desvirtuado por otros medios de prueba, se ve reforzado por el hecho de que el acta de reinicio No. 15 de 16 de febrero de 2015 fue suscrita sin reparos o aclaraciones por el interventor, quien pocos días antes había solicitado a la EAF "la suspensión [del contrato] de obra, hasta tanto no se d[iera] solución a cada uno de los inconvenientes enumerados".

60. En el proceso también rindió testimonio la ingeniera civil Johanna Gómez Vanegas –residente de obra de la UT INGE&ZC–,<sup>80</sup> quien trabajó para la unión temporal contratista desde febrero de 2015 "hasta finales de abril" del mismo año. La testigo refirió la relación que experimentó con la comunidad una vez la UT INGE&ZC inició el levantamiento de actas de vecindad, así (se transcribe):<sup>81</sup>

Pregunta del apoderado de la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández: "(...) ¿supo que la comunidad tuvo alguna objeción, se opuso a la realización de obras, etc.?"

Respuesta: "Ah, sí señor, cuando nosotros iniciamos a hacer las actas de vecindad, alcanzamos a hacer algunas. La gente de la comunidad estaba bastante enojada y, de hecho, que en algunas casas no nos permitieron el ingreso. Esta gente estaba enojada (...) Entonces la gente muy, muy, muy enojada se opuso. Y, de hecho, que hasta muchas personas llegaron a decir que si metían la maquinaria, pues entonces que nos iban a tomar retaliación, que de pronto 'se nos perdían cosas'... Una especie como de amenaza, digámosle así (...) Se oponían a que metieran cualquier tipo de maquinaria, retors y demás. De hecho, que algunas personas nos dijeron a la otra ingeniera y a mí que si nos veían por ahí haciendo más actas de vecindad que entonces ellos 'no iban a responder por la ingeniería de nosotros.'"

61. Aunque el testimonio de la ingeniera residente de la UT INGE&ZC es indicativo de que, después de la última reanudación de la ejecución del contrato de obra No. 27 de 2010, persistía la inconformidad de la comunidad con la ejecución de la obra, y de que inclusive pudieron haberse formulado amenazas veladas o indirectas en contra de la maquinaria y de la integridad personal de los trabajadores de la unión temporal contratista, la ausencia de otros medios probatorios que respalden el dicho de la testigo, aunada al hecho de que, desde la suscripción del acta de reinicio No. 15 de la ejecución del contrato y hasta la expiración del plazo de ejecución contractual –el 22 de julio de 2015–, ni la UT INGE&ZC ni la interventoría pusieron de presente estas circunstancias a la EAF, conducen a la Sala a concluir que no se encuentra acreditado que la referida inconformidad u oposición de la comunidad a la construcción de colectores pluviales tuvo la suficiente entidad como para ser considerada la causa exclusiva y

---

<sup>79</sup> Minutos 22:45 a 23:31 de la audiencia de pruebas de 9 de agosto de 2022.

<sup>80</sup> Archivo MP4 "031 25000233600020170194600\_R250002343009CSJVirtual\_01\_20220628\_093000\_V" de la carpeta "6 AUDIENCIA DE PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>81</sup> Minutos 28:15 a 31:01 de la audiencia de pruebas de 28 de junio de 2022.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

determinante de que la unión temporal no hubiera ejecutado el objeto contractual.

62. Así las cosas, la Sala concluye que la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández y Seguros del Estado S.A. no demostraron la subsistencia de alguna causa de suspensión del contrato de obra No. 27 de 2010 que excuse la inejecución del objeto contractual por parte de la unión temporal contratista.

63. 5) El Tribunal concluyó que *"la UT contratista no acreditó que el anticipo lo hubiera invertido para gastos propios del objeto contractual"*, aspecto de la sentencia de primera instancia que fue impugnado por Seguros del Estado S.A. con fundamento en que, a su juicio, el informe de interventoría radicado ante la EAF el 9 de febrero de 2015 y el testimonio de la ingeniera civil Johanna Gómez Vanegas –residente de obra de la UT INGE&ZC– demuestran que el anticipo *"fue invertido en su totalidad en materiales que iban a ser empleados en la ejecución del contrato"*; concretamente, en *"unos tubos para la obra"*.

64. Revisado el informe de interventoría radicado ante la EAF el 9 de febrero de 2015, se evidencia que el interventor consignó lo siguiente en punto de la inversión del anticipo que la empresa de servicios públicos domiciliarios demandante había entregado a la UT INGE&ZC (se transcribe): *"\* Valor Anticipo: \$ 424.440.489.90 (...) Nota: la inversión de este anticipo se ve en la factura de compra de la tubería para la construcción de este alcantarillado (...)"*. De igual manera, el interventor acompañó a su informe la factura No. 3073 de 8 de junio de 2010,<sup>82</sup> expedida por Inversiones y Mercadeo de Los Andes Ltda. – Invermerc Ltda. a la UT INGE&ZC, documento en el cual puede constatarse que la unión temporal contratista adquirió una tubería y pagó por su transporte.

65. Por otro lado, en una de las respuestas<sup>83</sup> que brindó durante el testimonio que rindió, la ingeniera civil Johanna Gómez Vanegas –residente de obra de la UT INGE&ZC– señaló (se transcribe): *"(...) lo que el ingeniero John nos manifestaba es que él necesitaba rápidamente traer las cosas porque él ya había comprado la tubería y que la tenía en 'stock' en alguna bodega, entonces que él la necesitaba traer, porque de pronto se le dañaba y esas cosas, pero lo que yo vi es que él sí estaba en actitud de iniciar una obra."*<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Página 197 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>83</sup> La pregunta que le había formulado el apoderado de la UT INGE&ZC y su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández era la siguiente (se transcribe): *"Finalmente pregunto, ingeniera: ¿el consorcio en el que usted trabajaba como ingeniera residente, estaba dispuesta física y materialmente a realizar la obra si se le permitía? ¿O qué faltaba?"*.

<sup>84</sup> Minutos 31:05 a 31:54 de la audiencia de pruebas de 28 de junio de 2022.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

66. Ahora bien, sin perjuicio de estar acreditado que efectivamente la UT INGE&ZC adquirió una tubería que aparentemente sería destinada a la construcción de los colectores pluviales que le fueron encargados, lo cierto es que ello no satisface la carga de probar el buen manejo y la correcta inversión del anticipo entregado por la EAF a la unión temporal contratista,<sup>85</sup> carga que el Tribunal consideró que le correspondía a la parte demandada.<sup>86</sup> Lo anterior, comoquiera que no se aportó el plan de inversión del anticipo conforme al cual este debía ser utilizado, lo que impide a la Sala determinar si efectivamente la compra de la tubería se ajustó a dicho plan. En este punto, la Sala pone de presente lo estipulado por las partes del contrato de obra No. 27 de 2010 en el numeral 1) de la cláusula tercera del negocio jurídico (se transcribe):

*"CLÁUSULA TERCERA: FORMA DE PAGO: La EAOC SAS ESP pagara de la siguiente forma:  
1) La EAOC SAS ESP dará un anticipo, equivalente al treinta por ciento (30%) del valor total del contrato. (En virtud a lo establecido en el ARTICULO VIGESIMO del acuerdo 012 de 2007, por medio del cual se establece el Manual de Contratación de la Empresa en cuanto al pago de ANTICIPOS se tiene que: El anticipo será máximo hasta del cincuenta por ciento (50%) del valor de la orden o contrato y su seguimiento y control será responsabilidad del interventor o supervisor. Cuando los anticipos superen los 500 SMLMV, deberán ser consignados en una cuenta bancaria conjunta entre la Empresa y el contratista previa aprobación del plan de inversión por parte del interventor, para los retiros deberá contar con el aval o firma del contratante debiendo el contratista devolver los rendimientos a la Empresa al liquidar el contrato) (...)"*

67. Aunque el valor del anticipo estipulado en el contrato de obra No. 27 de 2010 que fue entregado por la EAF a la UT INGE&ZC era superior a los 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes del año 2010 –\$257.500.000,00–,<sup>87</sup> y por tal razón "*deb[ía] ser consignad[o] en una cuenta bancaria conjunta entre la empresa y el contratista previa aprobación del plan de inversión por parte del interventor*", lo cierto es que el referido documento no fue allegado al proceso.

68. 6) Con fundamento en las consideraciones hasta aquí desarrolladas, y en la medida en que ninguno de los cargos de apelación prosperó, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia. Por último, las condenas impuestas por el Tribunal a la UT INGE&ZC y a Seguros del Estado S.A. por concepto de devolución del anticipo y cláusula penal serán actualizadas, desde la fecha de la sentencia de primera instancia y hasta la fecha de esta sentencia, en aplicación de la siguiente fórmula:

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

---

<sup>85</sup> Páginas 181-183 del archivo PDF "008 CuadernoPruebasNo2" de la carpeta "4 PRUEBAS" del expediente digital del Tribunal.

<sup>86</sup> Este aspecto de la sentencia de primera instancia no fue objeto de los recursos de apelación.

<sup>87</sup> \$515.000,00 \* 500 = \$257.500.000,00.

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

Donde:

VA: Valor actualizado

VH: Valor histórico

IPC final: IPC marzo/2026 = 156,94

IPC inicial: IPC febrero/2024 = 140,49

69. El resultado de la aplicación de la fórmula se sintetiza en el siguiente cuadro de elaboración propia de la Sala:

	DEVOLUCIÓN DEL ANTICIPO	CLÁUSULA PENAL
VALOR HISTÓRICO	\$742.322.918,27	\$269.650.480,00
VALOR ACTUALIZADO	\$829.241.645,62	\$301.223.904,41

## 2.2. Sobre la condena en costas

70. De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA<sup>88</sup> y el numeral 3 del artículo 365<sup>89</sup> del CGP, se condenará en costas de esta instancia a la UT INGE&ZC y a su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández y a Seguros del Estado S.A. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

## 3. DECISIÓN

71. 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: CONFIRMAR** la Sentencia de 28 de febrero de 2024, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y **ACTUALIZAR** las condenas impuestas a cargo de la Unión Temporal INGE&ZC y de Seguros del Estado S.A. y a favor de la Empresa Aguas de Facatativá – Acueducto, Alcantarillado, Aseo y Servicios Complementarios EAF S.A.S. E.S.P. La parte resolutive de la sentencia de primera instancia quedará así:

<sup>88</sup> Artículo 188 (se transcribe): "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 [entiéndase hoy, el CGP] (...)".

<sup>89</sup> Artículo 365 (se transcribe): "En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:(...) 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda (...)".

Radicación: 25000-23-36-000-2017-01946-01 (71.758)  
Demandante: EAF  
Demandados: UT INGE&ZC y sus integrantes y Seguros del Estado S.A.  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Confirmar la sentencia de primera instancia y actualizar las condenas impuestas

---

*"PRIMERO: Declarar el incumplimiento total del contrato de obra 027 de 2010, por la contratista UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC (...) y en consecuencia, declárese su resolución con indemnización de perjuicios (...)*

*SEGUNDO: Condénese a la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC, a la devolución debidamente actualizado, del (...) 100% (...) del anticipo, que corresponde al (...) 30% (...) del valor del contrato, y que actualizada asciende a la suma de (...) \$829.241.645,62 (...) a la (...) E.A.F. (...) Devengando interés moratorio a partir de la ejecutoria de esta sentencia.*

*TERCERO: Condénese a la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC, al pago debidamente actualizado de la cláusula penal pecuniaria, que correspondiente al 10% del valor total del contrato pactado en la cláusula novena del contrato de obra No. 027 de 2010, y que actualizado corresponde a la suma de (...) \$301.223.904,41 (...) Suma que devengará intereses moratorios desde la ejecutoria de la presente providencia.*

*CUARTO: Declarar ocurrido el siniestro de incumplimiento y de buen manejo y correcta inversión del anticipo, del contrato No. 027-2010, en consecuencia aplicar la cláusula penal pecuniaria en cuantía equivalente al (...) 10% (...) del valor del contrato, que se tomara o descontara de la Póliza de Cumplimiento, así como el valor de cobertura del buen manejo del anticipo, expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A No. 3345101011295, delimitada por las estipulaciones y condiciones generales de la póliza y el excedente lo pagará el contratista (...)*

*Como quiera que los montos referidos, no cubren completamente la condena, se impone que la UNIÓN TEMPORAL INGE & ZC, después del pago de la suma que comprende la póliza de seguros referida, el restante lo asuma directamente dicha Unión Temporal.*

*QUINTO: Se acepta renuncia de poder presentada por el doctor (...) como apoderada judicial de la Unión Temporal INGE & ZC y Jhon Orlando Camargo Hernández y se exhorta al extremo demandado que nombre apoderado.*

*SEXTO: Sin condena en costas (...)*

*SÉPTIMO: Ejecutoriada liquídense por Secretaría los gastos de proceso, y devuélvanse los remanentes al interesado. Pasados dos (2) años sin que hubieren sido reclamados dichos remanentes, la Secretaría declarará la prescripción a favor de la Rama Judicial.*

*OCTAVO: Cumplido lo anterior, por Secretaría de esta Subsección ARCHÍVESE el expediente dejando las constancias del caso."*

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de esta instancia a la Unión Temporal INGE&ZC y a su integrante Jhon Orlando Camargo Hernández, y a Seguros del Estado S.A., las cuales se fijarán y liquidarán por el tribunal de primera instancia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA**  
Magistrado