



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

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Medio de control: Controversias contractuales
Radicación: 81001-23-39-000-2015-00084-00 (71199)
Demandante: Consorcio Cravo Norte 2011 y otros¹.
Demandado: Departamento de Arauca

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia dictada el 13 de diciembre de 2023 por el Tribunal Administrativo de Arauca – Sala de Decisión, que negó las pretensiones de la demanda. La Sala es competente para proferir esta providencia porque resuelve la apelación en contra de la sentencia proferida por un tribunal, el cual conoció el proceso en primera instancia en razón a la naturaleza del asunto y a la cuantía estimada de la demanda².

SÍNTESIS³

En el caso concreto se resuelve la demanda presentada en ejercicio del medio de control de controversias contractuales por parte del Consorcio Cravo Norte 2011 en contra del Departamento de Arauca, en que reclama el incumplimiento y desequilibrio económico del contrato de obra No. 415, por mayor permanencia de obra, gastos administrativos y obras adicionales, en razón del deterioro prematuro de los trabajos realizados en la vía por la frecuente movilización de cargas pesadas de la empresa Pacific Rubiales Energy. La Sala confirmará la decisión de primera instancia que negó las pretensiones porque no se demostró una afectación sobre la ecuación económica del contrato.

A. Posición de la parte demandante.

¹ La parte demandante está conformada por: (i) Consorcio Cravo Norte 2011; (ii) Patricia Elena David Bolívar; (iii) Sociedad de Servicios y Contratistas Independientes Limitada – SODESCO; (iv) S&R Construcciones y Suministros SAS; (v) Jhon Ronal Velandia Romero; y (vi) Maquinaria Ingeniería Construcción y Obras SAS – MIKO.

² La suma de las pretensiones de la demanda ascendió a “TRES MIL DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS (\$ 3.250.367.753)”, que superaban los 500 salario mínimos mensuales legales vigentes (500 SMMLV) al momento de la presentación de la demanda (Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai).





1. El 27 de noviembre de 2015, el Consorcio Cravo Norte 2011, por conducto de apoderado judicial⁴ interpuso demanda en ejercicio del medio de control judicial de controversias contractuales, en contra del Departamento de Arauca con las siguientes pretensiones:

1. Que se declare el incumplimiento contractual que corresponde al DEPARTAMENTO DE ARAUCA, por la suma de dinero adeudada al CONSORCIO CRAVO NORTE 2011, la cual asciende a la cantidad de MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MIL CIENTO SESENTA Y TRES PESOS (\$1.689.372.163) por solo capital, proveniente de la expresa salvedad dejada en el acta de liquidación bilateral del contrato de obra No. 415 de 2011, suscrita por las partes contratantes el 05 de septiembre de 2013, atendiendo los hechos y pruebas contenidas en la demanda.

2. Que se declare el incumplimiento contractual atribuible al DEPARTAMENTO DE ARAUCA, sobre el pago de MIL QUINIENTOS SESENTA MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS NOVENTA PESOS (\$1.560.955.590), por concepto de rompimiento del equilibrio económico del contrato 415 de 2011, por mayor permanencia en obra y gastos administrativos, y obras adicionales ante daños causados por PACIFIC RUBIALES ENERGY - S.A.

3.- Que como consecuencia de las anteriores declaraciones judiciales se condene al departamento de Arauca, a cancelar la suma de \$3.250.327.753.00, por concepto de solo capital. Esta suma de dinero deberá ser ordenada actualizar y percibir los intereses previstos en las disposiciones vigentes para este tipo de situaciones.

4.- Se ordene dar cumplimiento a la sentencia condenatoria, en los términos de los artículos 189 a 192 del CPACA.

5.- Se condene al DEPARTAMENTO DE ARAUCA, al pago de las costas, por ordenarlo el artículo 188 de la ley 1437 de 2.011.

6.- Que la sentencia condenatoria se emita en concreto como lo señala el artículo 283 del CGP⁵.

2. Las pretensiones se fundamentaron, en síntesis, en las siguientes afirmaciones de la parte demandante:

2.1. Mediante Resolución No. 3665 del 8 de noviembre de 2011, el Gobernador del Departamento de Arauca adjudicó al Consorcio Cravo Norte 2011 el proceso de selección abreviada de menor cuantía No. SA-08-10-2011.

2.2. El 10 de noviembre de 2011, el Consorcio Cravo Norte 2011 y el Departamento de Arauca suscribieron el contrato de obra No. 415, cuyo objeto consistió en el mejoramiento, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico y rehabilitación del tramo Corocoro – Cravo Norte, en el Departamento de Arauca.

2.3. El 15 de noviembre de 2011, las partes suscribieron el acta de inicio del contrato y a partir de ese momento el contrato tuvo tropiezos e inconvenientes no atribuibles al contratista Consorcio Cravo Norte 2011.

⁴ Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado "48ED_01CuadernoTribunalpd(.pdf) NroActua 6". La demanda fue reformada el 7 de abril de 2016 para incluir pruebas documentales. Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado 51ED_03CuadernoTribunal3p(.pdf) NroActua 61.

⁵ Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado "48ED_01CuadernoTribunalpd(.pdf) NroActua 6".



2.4. Durante su ejecución, el avance del contrato se vio afectado por la falta de interventoría, factores climáticos, cierre de plantas de producción de materiales pétreos, problemas de orden público que impedían el transporte libre por las carreteras del Departamento de Arauca, así como también por el conflicto surgido en torno al deterioro prematuro de los trabajos realizados en la vía “por la movilización de cargas pesadas repetitivas de alta frecuencia en un corto tiempo por parte de Pacific Rubiales Energy.”⁶

2.5. Para superar los anteriores inconvenientes, las partes suscribieron prórrogas, modificaciones y más de diez (10) actas de suspensión del contrato.

2.6. El 5 de septiembre de 2013 las partes liquidaron de mutuo acuerdo el contrato de obra. En el acta, el Consorcio Cravo Norte 2011 incluyó la siguiente salvedad:

TERCERO: El contratista de obra, deja constancia que se presentó un rompimiento del equilibrio económico del Contrato de Obra 415 de 2011 por los siguientes motivos:

1.- El contratista deja constancia que el CONSORCIO CRAVO NORTE 2011, realizó obras adicionales relacionadas en el Anexo 2. Cuadro de cantidades de obra en reclamación, por un valor de MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y DOS MIL CIENTO SESENTA Y TRES PESOS (\$ 1.689.372.163 M/CTE) y que quedaron plenamente descritas y cuantificadas en el informe de Interventoría Externa “Consortio Corocoro” (Radicado No. 2012010026977-1) de fecha 10 de octubre de 2012 presentado a la S.I.F.D, y sobre dicho valor el CONSORCIO CRAVO NORTE 2011, procederá a realizar el procedimiento legal para el reconocimiento del daño patrimonial que le causó la empresa Pacific Rubiales Energy.

2.- **El contratista CONSORCIO CRAVO NORTE 2011, deja constancia que por circunstancias ajenas a EL (sic) se presentó un rompimiento del equilibrio económico del contrato**, debido a la mayor permanencia en obra y gastos administrativos, y obras adicionales ante los daños causados por la empresa PACIFIC RUBIALES ENERGY S.A. al momento de ingresar y retirar la maquinaria, taladros y la logística, los cuales serán cuantificados con posterioridad a la firma de la presente acta de liquidación. (Dicha situación consta en el acta de Socialización del contrato realizada el día 26 de noviembre de 2011, donde se determinó por parte de la S.I.F.D⁷, debido a las necesidades de la comunidad del Municipio de Cravo Norte, realizar obras adicionales consistentes en un mejoramiento en todos los puntos críticos presentes en los Ciento Dos (102) Kilómetros de vía y conformación total de la misma.

3.- La Interventoría Consortio Corocoro deja constancia de que en su informe de daños está relacionado el daño patrimonial que la empresa multinacional Pacific Rubiales le causó al departamento de Arauca, con los daños a la vía, y que es deber de la entidad contratante hacer la conciliación o demanda para recuperar el daño patrimonial vial departamental.

4.- En consecuencia, la presente liquidación produce efectos jurídicos definitivos respecto a lo aquí acordado. El contratista no hará reclamación posterior alguna con respeto (sic) a lo aquí acordado, excepto la salvedad de que trata el artículo tercero de esta acta, pero responderá por la calidad de la obra ejecutada, el estado, cantidad y calidad de los materiales, obligándose a atender los requerimientos que se le efectúen con posterioridad en tomo a las precisiones, aclaraciones y explicaciones que le sean solicitadas.⁸ (Subrayado y negrilla fuera de texto).

⁶ Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado “48ED_01CuadernoTribunalpd(.pdf) NroActua 6”.

⁷ Secretaría de Infraestructura Física del Departamento de Arauca.

⁸ Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado “48ED_01CuadernoTribunalpd(.pdf) NroActua 6”.



B. Posición de la parte demandada

3. El Departamento de Arauca se opuso⁹ a las pretensiones.

3.1. Sostuvo que no incumplió el contrato de obra No. 415 de 2011 celebrado con el Consorcio Cravo Norte 2011. En consecuencia, afirmó que no adeuda suma alguna por la ejecución del contrato, dado que la obra fue entregada y recibida y se efectuaron los pagos correspondientes conforme a lo pactado.

3.2. Indicó que el contrato inició el 15 de noviembre de 2011 y finalizó el 10 de marzo de 2013, y que se dejó constancia en la liquidación de que las partes se declaraban a paz y salvo. Por esta razón, el Departamento considera que no existe obligación pendiente derivada del contrato, pues la obra fue recibida y pagada según los valores efectivamente reconocidos.

3.3. Argumentó que las salvedades incluidas por el contratista en el acta de liquidación no constituyen aceptación ni reconocimiento por parte de la entidad. Tales manifestaciones son unilaterales del contratista y no generan obligación alguna para el Departamento.

3.4. En las actas de suspensión del contrato se dejó expresamente consignado que dichas suspensiones no modificaban las condiciones contractuales, especialmente en materia de precios o ajustes, y que no generaban mayores costos para el Departamento. Así mismo, el contratista renunció a formular reclamaciones derivadas de dichas suspensiones.

3.5. Afirmó que los perjuicios alegados por el contratista, supuestamente ocasionados por la empresa Pacific Rubiales Energy, no pueden imputarse a la entidad territorial. En su criterio, cualquier conflicto derivado de la actuación de dicho tercero debía resolverse entre el contratista y esa empresa, sin trasladar la responsabilidad al Departamento.

3.6. Advirtió que el contrato incluía cláusulas de indemnidad y de responsabilidad por daños, mediante las cuales el contratista se comprometía a mantener indemne al Departamento frente a reclamaciones de terceros y a reparar o indemnizar cualquier daño causado durante la ejecución de la obra. Por ello, si Pacific Rubiales ocasionó perjuicios, correspondía al contratista asumirlos o gestionarlos.

3.7. Adujo que no existe documento, orden ni instrucción emitida por el Gobernador o por autoridad competente que hubiera autorizado al contratista ejecutar obras adicionales.

⁹ Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado "49ED_02CuadernoTribunal2p(.pdf) NroActua 61"



En consecuencia, cualquier actividad realizada por fuera del contrato carece de respaldo contractual y no genera obligación de pago. Además, señaló que las obras adicionales no fueron perfeccionadas en los términos del artículo 39 de la Ley 80 de 1993 y que el interventor del contrato no tiene competencia para autorizar cantidades de obra adicionales.

3.8. Finalmente, el Departamento se opuso a la estimación de los perjuicios reclamados por el demandante. Señaló que no existe responsabilidad imputable a la entidad que justifique indemnización o restablecimiento económico alguno.

3.9. Propuso como excepciones: i) inexistencia de la obligación; ii) ausencia de imputabilidad al Departamento por hechos de un tercero; y iii) cobro de lo no debido.

4. En esta etapa procesal el Ministerio Público guardó silencio.

C. La sentencia apelada

5. En sentencia del 13 de diciembre de 2023¹⁰, el Tribunal Administrativo de Arauca, Sala de Decisión, negó la totalidad de las pretensiones al considerar que no se demostró la ruptura del equilibrio económico del contrato No. 415, suscrito entre el Departamento de Arauca y el Consorcio Cravo Norte 2011, por mayor permanencia de obra y obras adicionales. En la sentencia no se condenó en costas.

6. El fundamento de la decisión fue el siguiente:

6.1. El material probatorio allegado al proceso no permite demostrar que durante la ejecución del contrato de obra No. 415 de 2011 se produjo una alteración grave de la ecuación económica del negocio jurídico que afectara al contratista. Las pruebas aportadas no evidencian que los mayores costos alegados hayan modificado de manera anormal las condiciones económicas inicialmente pactadas entre las partes. En consecuencia, la Sala determinó que no se probó la ruptura del equilibrio económico invocada como fundamento en las pretensiones.

6.2. Las actividades que el contratista reclama como obras adicionales o mayores cantidades de obra no están respaldadas por acto administrativo, contrato adicional, orden escrita o autorización formal del Departamento de Arauca. De la revisión de las actas de obra, informes de interventoría, comunicaciones del contratista y acta de liquidación, no se evidenció voluntad de la entidad de ordenar o aprobar dichas actividades, requisito indispensable para generar obligaciones económicas a cargo de la administración. Por lo tanto, quedó acreditado que el contratista actuó bajo la errada convicción de que posteriormente le serían reconocidos.

¹⁰ Índice 048 del expediente digital de la primera instancia en Samai.



6.3. Conforme a las reglas del contrato y a la jurisprudencia del Consejo de Estado, las mayores cantidades de obra o actividades adicionales solo pueden ejecutarse y pagarse cuando han sido previamente autorizadas por la entidad contratante y cuentan con respaldo presupuestal. En este caso, el contratista ejecutó actividades cuya aprobación por parte del Departamento no fue demostrada. Por esa razón, las erogaciones no pueden ser imputadas a la entidad pública.

6.4. El interventor no tiene la competencia para alterar las condiciones contractuales o autorizar mayores cantidades de obra; su función se limita a ejercer vigilancia y control sobre la ejecución del contrato.

6.5. A pesar de que el contratista afirmó conocer desde febrero de 2012 la situación generada por el tránsito de vehículos de la empresa Pacific Rubiales, no presentó solicitudes formales de restablecimiento del equilibrio económico antes, durante o inmediatamente después de las suspensiones y prórrogas del contrato. En ese sentido, la ausencia de reclamaciones oportunas impide afirmar que la entidad estaba enterada de un desequilibrio que requiriera medidas de corrección.

6.6. La reclamación efectuada por el contratista en el caso *sub judice* vulnera el principio de la buena fe que rige las relaciones jurídicas en los negocios. No es aceptable que después de haberse recibido la obra por su terminación el 10 de marzo de 2013, “sea el contratante sorprendido con peticiones de revisión o ajustes de precios, cuando el contratista tuvo en su momento la oportunidad de expresarlas antes de la firma de la liquidación del contrato.”¹¹

6.7. Las pruebas allegadas no acreditan de manera seria y técnica los perjuicios económicos reclamados, pues no se aportó un dictamen pericial sólido ni soportes contables que permitieran determinar con precisión los costos adicionales en maquinaria, materiales, mano de obra u otros conceptos. En consecuencia, las estimaciones presentadas por el demandante fueron consideradas meras valoraciones hipotéticas sin respaldo probatorio suficiente.

6.7.1. Sobre este punto en particular, en la sentencia se dispuso:

De otro lado, resalta la Sala que dentro del material probatorio obra un presupuesto elaborado tanto por el contratista de obra (fls. 321-322, c.2) y la interventoría (fls. 678-682, c.3), en el que se detallan las actividades de obra, las cantidades, los precios unitarios y el valor total que aducen corresponde a la suma que debió asumir de a (sic) su cargo la parte demandante para la culminación del contrato, que de acuerdo a las pruebas documentales inicialmente fueron tasadas en \$15.000.000.000 (fls. 638-641, c.3), luego en \$9.739.179.559,37 y finalmente en \$1.689.372.162.

No obstante lo anterior, una vez estudiados los citados documentos que contienen el presupuesto del desequilibrio económico, no genera a la Sala la convicción suficiente para servir como medio de prueba para demostrar los hechos de la demanda y

¹¹ Índice 048 del expediente digital de la primera instancia en Samai.



acceder a las súplicas de esta, puesto que las conclusiones a las que llegan dichos contratistas son sustentadas de manera exclusiva **en los valores que ellos mismos señalaron sin que cuenten con el respectivo respaldo probatorio que los justifique**, trátase de las respectivas facturas de compra de los insumos para utilizar, el alquiler de la maquinaria, el pago de los salarios y seguridad social de los trabajadores, estudios de laboratorios, gastos administrativos y operativos, entre otros, los que se esgrimen por la parte demandante que fueron sufragados para terminar con la obra a satisfacción. Por ello, no será tenido (sic) en cuenta en el presente asunto dichos documentos, toda vez que tuvo como límite verificar los valores que se aluden como ítems que generaron el presunto rompimiento del equilibrio financiero, **no realizándose un verdadero estudio especializado de las causas y los efectos económicos que generan la presunta afectación del negocio jurídico, que tuviera la suficiente fuerza para persuadir respecto de las afirmaciones allí contenidas**, pues la apreciación del acervo probatorio en su conjunto le corresponde al fallador, quien debe establecer el mérito que le asigna a cada una de las pruebas incluidas en el expediente. (negrilla fuera de texto).¹²

D. Recurso de apelación

7. El **Consorcio Cravo Norte 2011**, en su recurso de apelación¹³, elevó los siguientes reparos en contra de la sentencia:

7.1. El Tribunal omitió valorar pruebas documentales que demostraban que el contratista enfrentó graves dificultades durante la ejecución del contrato por causas ajenas a su actuación, particularmente el tránsito de maquinaria pesada de la empresa Pacific Rubiales que deterioró la vía objeto del contrato. Los documentos provenientes del interventor, de la administración departamental, de la veeduría y del propio contratista evidenciaban esa situación, pero el Tribunal no analizó dichas pruebas ni su impacto en el equilibrio económico del contrato.

7.2. El Tribunal ignoró la voluntad expresada por el contratista en el acta de liquidación del 5 de septiembre de 2013, en la cual se formularon salvedades frente a la ejecución contractual. Dichas salvedades habilitaban plenamente al contratista para reclamar judicialmente y conforme al artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia del Consejo de Estado, el juez debía analizar el alcance real de lo pactado en la liquidación.

7.3. La posición del Tribunal, según la cual la administración fue sorprendida con la salvedad formulada por el contratista en el acta de liquidación, es una conclusión jurídicamente incorrecta, pues la formulación de salvedades es una facultad prevista en la ley, y además la entidad no presentó ninguna objeción frente a ellas al momento de la liquidación.

7.4. El Tribunal no aplicó ni valoró la sentencia de unificación del Consejo de Estado del 27 de julio de 2023, la cual establece que el juez del contrato debe interpretar los acuerdos contractuales conforme a la intención real de las partes y que el silencio en modificaciones contractuales no implica renuncia automática a reclamar.

¹² Índice 048 del expediente digital de la primera instancia en Samai.

¹³ Índice 037 del expediente digital de la primera instancia en Samai.



7.5. El Tribunal afirmó que el contratista nunca solicitó el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, lo cual es una conclusión equivocada, puesto que existen múltiples comunicaciones dirigidas al gobernador, al interventor y a la administración departamental, en las cuales el contratista solicitó ampliar el plazo y recursos para compensar los daños generados por el tránsito de maquinaria, lo que constituía una reclamación expresa sobre la afectación económica.

7.6. En relación con el papel de la interventoría, el Tribunal no avaluó adecuadamente los múltiples informes y comunicaciones en los que se advertía sobre los daños causados a la vía por el tránsito de maquinaria pesada y la necesidad de adoptar soluciones. Además, la entidad demandada alegó que el interventor no tenía facultad para autorizar obras adicionales, pero simultáneamente no lo llamó en garantía durante el proceso.

7.7. Finalmente, el Tribunal no valoró la conducta procesal de la entidad demandada, en particular el hecho de que el Departamento de Arauca, con la contestación de la demanda, no aportó oportunamente todos los antecedentes administrativos y pruebas que tenía en su poder, pese a la obligación prevista en el artículo 175 del CPACA. El juez debe pronunciarse sobre esa omisión, conforme a los artículos 187 del CPACA y 280 del CGP. Alegó que debió hacerse un pronunciamiento de fondo sobre ese asunto, “para ahondar equilibradamente en búsqueda de la verdad real, como propósito esencial de la administración de justicia.”

E. El trámite en la segunda instancia

8. El recurso de apelación fue admitido mediante providencia del 15 de julio de 2024¹⁴.

9. Dentro del término de traslado, la entidad demandada guardó silencio.

10. El agente del Ministerio Público no rindió concepto en esta etapa.

I. CONSIDERACIONES

F. Asuntos procesales

11. De conformidad con lo previsto en el artículo 164, numeral 2, literal j), sub literal iii) del CPACA, cuando se trate de contratos que requieran liquidación y esta se haya efectuado de común acuerdo entre las partes, el término para presentar la demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales es de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a la suscripción del acta de liquidación.

¹⁴ Índice 012 del expediente digital de segunda instancia SAMAI.



12. En el presente caso, la liquidación del contrato fue suscrita por ambas partes el 5 de septiembre de 2013¹⁵. En consecuencia, el término para presentar la demanda de controversias contractuales vencía inicialmente el 6 de septiembre de 2015. No obstante, el Consorcio Cravo Norte 2011 presentó solicitud de conciliación extrajudicial el 28 de agosto de 2015 trámite que fue declarado fallido el 26 de noviembre de 2015 por el Procurador 52 Judicial II para Asuntos Administrativos¹⁶. En virtud de lo anterior, el término de caducidad se suspendió durante noventa días, por lo que la nueva fecha de vencimiento para presentar la demanda se extendió hasta el 6 de diciembre de 2015.

13. Como la demanda se presentó el 27 de noviembre de 2015, se concluye que fue interpuesta oportunamente, dentro del término legal.

G. Sentido de la decisión

14. La Sala confirmará la decisión de negar las pretensiones de la demanda porque no se demostró una afectación sobre la ecuación económica del contrato.

H. Análisis del caso concreto

15. En la demanda, la parte actora solicita que se declare el incumplimiento contractual del Departamento de Arauca, “proveniente de la expresa salvedad dejada en el acta de liquidación bilateral¹⁷”, del contrato de obra No. 415 de 2011, así como el incumplimiento contractual, por concepto del rompimiento del equilibrio económico del contrato, “por mayor permanencia en obra y gastos administrativos, y obras adicionales ante daños causados por Pacific Rubiales Energy S.A.”

16. Revisados los fundamentos de hecho y de derecho incluidos en la demanda, y en particular lo manifestado por la parte actora en el recurso de apelación¹⁸, para la Sala el fundamento jurídico de las pretensiones encaminadas a lograr el reconocimiento, de los perjuicios reclamados por el Consorcio Cravo Norte, sin duda, es el del desequilibrio económico del contrato y no el incumplimiento contractual.

¹⁵ Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado “49ED_02CuadernoTribunal2p(.pdf) NroActua 61”

¹⁶ Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado “49ED_02CuadernoTribunal2p(.pdf) NroActua 61”

¹⁷ En el acta de liquidación bilateral del contrato, particularmente en la cláusula tercera que es en donde el contratista Cravo Norte 2011 incluyó las salvedades, expresamente se dispuso: “TERCERO. El contratista de obra, deja constancia **que se presentó un rompimiento del equilibrio** económico del Contrato de Obra 415 de 2011 por los siguientes motivos.” (negrilla fuera de texto).

¹⁸ En el recurso de apelación, el Consorcio Cravo Norte 2011 expresamente señala: “Incuestionablemente, con posterioridad a la celebración del contrato, esto es, durante su ejecución **se hizo presente un hecho extraordinario ajeno a las partes. Ese hecho conocido ostensiblemente, alteró de forma anormal la ecuación económica del contrato** (...) No se puede aceptar la consideración esgrimida por el Tribunal, en la página 27, inciso quinto de la sentencia, cuando sin asidero probatorio y normativo al afirmar que no existieron peticiones del contratista relacionados con el resquebrajamiento del equilibrio económico contractual. Asevera además del presunto conocimiento del tráfico de maquinaria por parte de la multinacional, siendo que, con el cúmulo probatorio existía claridad absoluta sobre lo ocurrido. Esta es una apreciación que dista de la realidad probatoria (...) El departamento de Arauca, como dueño del contrato debía asumir la contingencia presentada para no menoscabar los intereses económicos del contratista.” (negrilla fuera de texto).



17. Desde esa perspectiva la Sala estudiará la vocación de prosperidad de tales pedimentos, en aplicación del principio *iura novit curia*, con el propósito dar prevalencia al derecho sustancial y de garantizar el acceso eficaz a la administración de Justicia, a lo cual no obsta que el fundamento jurídico invocado por el accionante para sustentar sus solicitudes en la demanda hubiera sido diferente.

18. La Sección Tercera ha entendido que cuando el demandante invoca como fundamento de sus pretensiones la ruptura de la ecuación contractual, pero la *causa petendi* de la demanda realmente describe un escenario de incumplimiento contractual, o viceversa, el juez debe dar prevalencia al derecho sustancial, al derecho fundamental de acceso a la administración de Justicia y aplicar el principio *iura novit curia* para abrir paso al estudio de fondo de la controversia respectiva.¹⁹

19. En los procesos de controversias contractuales, la prosperidad de las pretensiones indemnizatorias se encuentra supeditada a la acreditación de los presupuestos estructurales de la responsabilidad patrimonial, entre los cuales ocupa un lugar central la prueba del daño y de los perjuicios cuya reparación se pretende.

20. La jurisprudencia reiterada de la Sección Tercera del Consejo ha sostenido que cuando se solicita una reparación por haberse materializado la ruptura del equilibrio económico del contrato, se exige que quien formula la pretensión pruebe de manera rigurosa, no solo los hechos que habrían alterado la ecuación contractual, sino el impacto económico real de esos hechos sobre la totalidad de la ecuación financiera del contrato²⁰.

21. Así lo tiene establecido de manera reiterada y uniforme la Sección Tercera del Consejo de Estado, al precisar que para acreditar desequilibrio económico del contrato, “no basta demostrar el incremento o la sobreejecución de una cuenta, la carga de la prueba implica cuantificar el impacto sobre la ecuación económica y sobre su ejecución, concretamente en relación con las afectaciones financieras que soportó aquella parte que invoca el desequilibrio”²¹, y que la demostración exigida no se satisface con planteamientos

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 27 de marzo de 2014, expediente 25000-23-26-000-2001-02444-01(29214), CP Mauricio Fajardo Gómez. En el mismo sentido, ver las siguientes sentencias: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2009, expediente 07001-23-31-000-1997-00705-01(15662), C.P. Myriam Guerrero de Escobar; Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 18 de enero de 2012, expediente -54001-23-31-000-1997-02780-01. (19959), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de junio de 2012, exp. 21990, CP Ruth Stella Correa Palacio. “... con independencia de la causa que se invoque como factor de desequilibrio económico y financiero del contrato estatal, dentro de los requisitos necesarios para su reconocimiento y el consecuente restablecimiento de la ecuación contractual, existen unos elementos comunes que deben acreditarse en forma concurrente tales como la imprevisibilidad, la alteración extraordinaria y fundamentalmente la demostración o prueba de una pérdida real, grave y anormal en la economía del contrato, pues no es viable inferir a priori que acontecido el hecho del príncipe o el hecho de imprevisión haya necesariamente rompimiento del equilibrio contractual y surja el deber de reparar.”

²¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2019, exp 59309, CP Marta Nubia Velásquez Rico. Reiterada en Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de abril de 2025, exp. 05001-23-33-000-2023-00031-01 (70364), CP (E) Fredy Ibarra Martínez.



genéricos sino con prueba idónea que evidencie en concreto la magnitud del desajuste y su impacto en la conmutatividad del negocio²².

22. En tal sentido, y en relación con la prueba del daño en el marco de un desequilibrio económico, la Sección Tercera concluyó:

Prueba, por lo tanto, de ser el caso, altamente técnica, razonablemente fundada en especiales consideraciones contables, económicas, financieras, que permitan deducir de manera objetiva, cómo las situaciones fácticas alegadas como afectantes del equilibrio contractual, inciden de manera cierta, evidente, clara y material en las estructuras económicas y financieras del negocio en los términos propuestos y pactados.

(...)

Resulta en consecuencia menester, que la prueba aportada permita materializar no solo el hecho causante o generado del desequilibrio del negocio, sino también configurar, entre otras cosas, sus efectos graves y dañinos, por ejemplo, en relación con el valor intrínseco del contrato, la pérdida económica sufrida, los efectos económicos y financieros de todo orden y magnitud que devengan de la ruptura de la igualdad o equivalencia surgidos al momento de proponer o contratar etc.²³

23. Finalmente, la jurisprudencia ha interpretado que, en el marco de la acción, los demandantes tienen la carga de la prueba. Sobre el particular, esta Subsección ha sostenido lo siguiente:

35. La parte demandante, en una absoluta inobservancia de su deber de probar los eventuales perjuicios superiores a los compensados (artículo 177 de CPC) se desinteresó, de tal manera de sus cargas probatorias, que no existe en el expediente prueba de que hubiera sido afectada por la interrupción en la prestación del servicio, de los perjuicios ocasionados, o de que para la época de los hechos fuera usuaria del servicio prestado por Comcel S.A., a lo que se suma su injustificada inasistencia al interrogatorio de parte que tenía por objeto aclarar algunos elementos de la presente acción, consideraciones que resultan suficientes para confirmar la decisión de primera instancia²⁴.

24. Verificado el material probatorio que obra en el expediente, la Sala arriba a idéntica conclusión que la primera instancia. En efecto, se advierte que la parte demandante aportó como sustento del desequilibrio, un presupuesto elaborado por el contratista²⁵, y

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de abril de 2025, exp. 05001-23-33-000-2023-00031-01 (70364), CP (E) Fredy Ibarra Martínez.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 5 de octubre de 2016, expediente no. 85001-23-33-000-2012-00202-01 (51018). CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 9 de julio de 2025, expediente: 05001-23-33-000-2013-01582-01 (AG), C.P. Alberto Montaña Plata.

²⁵ Documento denominado: "Informe Final Contrato No. 415 de 2011 del 10 de marzo de 2013. Correspondiente al periodo comprendido entre el 5 de diciembre de 2011 y 10 marzo de 2013. Area de Ingeniería Consorcio Cravo Norte 2011. Capítulo 11. Reclamación al contrato de obra No. 415 de 2011. Argumentación jurídica y técnica que configura un desequilibrio económico para el contratista constructor del contrato de obra 415 de 2011, por ejecución de cantidades de obras no reconocidas económicamente dentro del mismo." En el documento se concluye que "... el valor de los trabajos realizados por el Contratista Constructor están calculados en Mil Seiscientos Ochenta y Nueve Millones Trescientos Setenta y dos Mil Ciento Sesenta y Dos Pesos Mcte. (\$1.689.372.162,00)." Se adjunta cuadro denominado "Balances de costos asumidos por reparaciones del contratista generados por las caravanas de tractocamiones de pacific rubiales energy", (sin firma). Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado "49ED_02CuadernoTribunal2p(.pdf) NroActua 61"



un informe de interventoría²⁶, en los que se detallan actividades de obra, cantidades, precios unitarios y un valor total que, según sus autores, correspondería a las sumas que debió asumir el Consorcio Cravo Norte 2011 para la culminación del contrato.

25. Ninguno de los documentos aportados por el demandante genera en la Sala la convicción suficiente para tenerlos como prueba idónea del desequilibrio. En efecto, las conclusiones a las que arriban tanto el contratista como el interventor en sus respectivas valoraciones se sustentan de manera exclusiva en los valores que ellos mismos señalaron, sin que cuenten con el respaldo probatorio que los justifique: no obran en el expediente facturas de adquisición de materiales, contratos de alquiler de maquinaria, planillas de pago de salarios y seguridad social, certificaciones contables, estados financieros del período de ejecución o de un dictamen pericial técnico-financiero independiente. Esto no hace sino confirmar que ninguno de ellos es el producto de un ejercicio técnico riguroso, objetivo y debidamente soportado que permita establecer, con certeza, el monto real de los mayores costos y obras adicionales en que habría incurrido el demandante, su discriminación por rubros concretos y su impacto efectivo sobre la ecuación financiera del contrato.

26. Conviene precisar que lo anterior no supone desconocer que el expediente contiene documentación abundante sobre los efectos del tránsito de maquinaria pesada de Pacific Rubiales Energy en la vía objeto del contrato. Sin embargo, la comprobación de los hechos que generaron el desequilibrio y la prueba de la afectación estrictamente económica del contrato son dos cosas distintas. Aun si se tuviera por acreditado que el paso de los vehículos de carga deterioró los trabajos ejecutados, la prosperidad de las pretensiones exige, además, demostrar con suficiencia técnica cuál fue el impacto real de esa perturbación sobre la ecuación financiera del contrato; cuánto costó rehacer los trabajos afectados, cuánto representó la mayor permanencia en obra, qué rubros se incrementaron y en qué medida. Esa prueba no obra en el expediente.

27. En este punto resulta determinante advertir que el demandante, en su recurso de apelación, se limitó a señalar de manera genérica que “el análisis integral del cúmulo probatorio y de la misma conducta procesal del Departamento de Arauca, indefectiblemente conducían a la aceptación de las justas pretensiones de la demanda”, sin identificar prueba concreta alguna que acreditara el valor de los perjuicios reclamados.

28. La apelación se construyó sobre consideraciones de orden general acerca del hecho generador y del comportamiento procesal de la entidad demandada, pero guardó silencio sobre un aspecto que resultaba definitivo para la suerte de las pretensiones: la ausencia de prueba idónea del desequilibrio económico del contrato. Esa omisión no es menor, pues en sede de apelación corresponde al recurrente señalar con precisión los errores

²⁶ Informe de Interventoría del 9 de octubre de 2012 denominado “Informe daño fiscal al Departamento de Arauca, daño al patrimonio de contratistas por paso de caravanas de la multinacional Pacific Rubiales Energy S.A”, identificado con radicado No. 2102010026977-1. Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en Samai, archivo denominado “ 51ED_03CuadernoTribunal3p(.pdf) NroActua 61”



del fallo impugnado y ofrecer los elementos de juicio que permitan al *ad quem* apartarse de lo decidido. El recurso no ofreció elementos de juicio que permitieran apartarse de esa conclusión.

29. Finalmente, en relación con la omisión del Departamento de Arauca de aportar junto con la contestación de la demanda, los antecedentes administrativos que tenía en su poder, en los términos del artículo 175 del CPACA²⁷, tampoco tiene la virtualidad de cambiar el sentido de la decisión. La omisión fue subsanada en la audiencia inicial del 12 de octubre de 2016, en la que el magistrado conductor del proceso ordenó al Departamento aportar todas las pruebas documentales solicitadas por el Consorcio Cravo Norte 2011, sin que ninguna de las partes manifestara inconformidad ni interpusiera recurso alguno. El Departamento cumplió con lo ordenado tal como se desprende del acta de la Audiencia de Pruebas del 7 de diciembre de 2016²⁸. De ese modo, el expediente administrativo que sirve de base al análisis probatorio se integró precisamente con ocasión de esa orden judicial.

30. A lo anterior se suma que el apelante no explicó qué hechos de la controversia se desprendían de la supuesta omisión alegada, cuál habría sido la verdad real, en sus propios términos, diferente a la que tuvo en cuenta el fallador, ni de qué manera esa omisión influyó en el sentido de la decisión o cómo habría debido cambiarla.

31. En cualquier caso, aun si la omisión hubiera persistido sin corrección, el incumplimiento del artículo 175 del CPACA puede generar, a lo sumo, un indicio en contra de la parte omisiva, conforme al artículo 241 del CGP²⁹. Pero un indicio no reemplaza la prueba del desequilibrio económico, ni habilita al juez para fijar una condena dineraria sin respaldo probatorio concreto. La carga de demostrar los perjuicios reclamados recaía sobre el demandante, y esa carga no se traslada ni se alivia por el comportamiento procesal de la contraparte. En consecuencia, aunque el Tribunal hubiera valorado expresamente esa conducta y extraído de ella el indicio más desfavorable posible para el Departamento, el resultado no habría variado: la ausencia de prueba idónea del impacto económico sobre la ecuación del contrato conduce inexorablemente a negar las pretensiones.

32. Por todo lo anterior, al no haberse demostrado la afectación sobre la ecuación económica del contrato, no prosperan las pretensiones de la demanda.

I. Costas

²⁷ Artículo 175. Contestación de la demanda (...) Parágrafo 1. Durante el término para dar respuesta a la demanda, la entidad pública demandada o el particular que ejerza funciones administrativas demandado deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación objeto del proceso y que se encuentren en su poder.

²⁸ Índice 061 del expediente digital de la primera instancia en SAMAI, archivo denominado "57ED_09CuadernoTribunal4p(.pdf) NroActua 61"

²⁹ Artículo 241. La conducta de las partes como indicio. El juez podrá deducir indicios de la conducta procesal de las partes.



33. En los términos del artículo 188 del CPACA³⁰ y del numeral 3 del artículo 365 del CGP³¹, la parte vencida debe asumir las costas de segunda instancia, las cuales serán liquidadas por el tribunal de primera instancia, incluidas las agencias en derecho, según lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP.

II. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFÍRMASE la sentencia del 13 de diciembre de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. CONDÉNASE en costas de segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el tribunal de primera instancia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y según lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso.

TERCERO. En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Magistrado

Presidente

Con firma electrónica

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Magistrado

Con firma electrónica

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Magistrado

³⁰ Artículo 188. Condena en costas. 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 (...).

³¹ Artículo 365. Condena en costas. 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.