COMPARTIDO POR:

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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2026

Radicación:	08001-23-33-000-2020-00770-01 (73.724)
Demandante:	Consorcio Pavimentos Candelaria 2015-2017
Demandado:	Municipio de Candelaria – Atlántico
Referencia:	Controversias contractuales (Ley 1437 de 2011)

Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – diferencia entre la responsabilidad por incumplimiento del contrato y el desequilibrio financiero del contrato estatal – incumplimiento derivado de la indebida planeación del contrato – buena fe – deber de información – debida diligencia – mayor permanencia en obra – juramento estimatorio – congruencia de la sentencia – condena en costas – criterio objetivo en la imposición de costas.

Síntesis del caso: la parte demandante solicitó que se declare el incumplimiento del Municipio de Candelaria – Atlántico y el desequilibrio de la ecuación económica del contrato de obra pública LP 002-2015; que se ordene el pago de los perjuicios causados; y que se realice la liquidación judicial del contrato

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Consorcio Pavimentos Candelaria 2015-2017 en contra de la Sentencia proferida el 27 de febrero de 2025 por el Tribunal Administrativo de Atlántico[1], mediante la cual se declaró el incumplimiento, se liquidó judicialmente el contrato, se ordenó al Municipio el pago de un saldo a favor del Consorcio y se negaron las demás pretensiones de la demanda.

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. Recurso de apelación y su trámite.

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 26 de noviembre de 2020, el Consorcio Pavimentos Candelaria 2015-2017 (en adelante el Consorcio) presentó una **demanda**[2], en ejercicio del medio de control de **controversias contractuales**, en contra del Municipio de Candelaria – Atlántico (en adelante el Municipio), en la que solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

[1] 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 (CPACA).
[2] Índice 1 en SAMAI del Tribunal.

> *"1. Que se Declare el incumplimiento contractual y desequilibrio de la ecuación contractual por parte del MUNICIPIO DE CANDELARIA-DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, en desarrollo de las etapas contractuales respecto al CONTRATO DE OBRA LP 02-2015 CUYO OBJETO ES LA "CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTO EN CONCRETO HIDRÁULICO DE LA CALLE 10 ENTRE CARRERA 10 Y 21, CARRERA 21 ENTRE CALLES 10 Y 15A EN EL MUNICIPIO DE CANDELARIA-DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO" suscrito entre las partes el día 29 de octubre de 2015.*
>
> *2. Que, como consecuencia de lo anterior, se ORDENE la LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO DE OBRA LP 02-2015 (…)*
>
> *3. Declarar la responsabilidad contractual del MUNICIPIO DE CANDELARIA-DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, por los perjuicios causados al CONSORCIO PAVIMENTOS CANDELARIA 2015-2017 debido al incumplimiento contractual en desarrollo de las etapas contractuales respecto al CONTRATO DE OBRA LP 02-2015 (…)*
>
> *4. Consecuente con los numerales anteriores, CONDENE al MUNICIPIO DE CANDELARIA-ATLÁNTICO, representado por su señor Alcalde, el pago de las sumas de dinero dejados de cancelar conforme al acta de recibo final de la obra, y las correspondientes a las deducciones realizadas del valor del anticipo que causaron en primera instancia un desequilibrio de la ecuación contractual y todas aquellas correspondientes al pago de costos generados por mayores permanencias en la obra debido a la negligencia del contratante.*
>
> *5. La liquidación de las anteriores condenas deberá efectuarse mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia, y se ajustarán dichas condenas tomando como base el índice de precios al consumidor".*

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

3. 1) El 8 de septiembre de 2015, el Municipio realizó una invitación publica para participar en el proceso de contratación LP-002-2015. En virtud de lo anterior, el Consorcio solicitó al Municipio información respecto a las cargas tributarias del proceso contractual con el fin de realizar el estudio de factibilidad. El tesorero municipal certificó que los impuestos y deducciones eran: retención en la fuente (2%), fondo de seguridad ciudadana (5%), estampillas de orden departamental (5%), estampillas Pro-Deporte (0,5%), estampillas Pro Ancianidad (0,5%) y estampilla Pro-Cultura (0,7%).

4. 2) El 29 de septiembre de 2015, el Municipio publicó los pliegos definitivos del proceso de contratación. El anexo correspondiente al presupuesto del contrato establecía (se trascribe):

COSTOS DIRECTOS	*$*	*1.748.565.861*
ADMINISTRACIÓN (26%)	***$***	***454.627.124***
IMPREVISTOS (5%)	*$*	*87.428.293*
UTILIDAD (5%)	*$*	*87.428.293*
PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE OBRA - PGIO (2%)	*$*	*34.971.317*
TOTAL OBRAS	*$*	*2.413.020.888*
PRE CONSTRUCCIÓN – ETAPA	*$*	*39.734.640*
TOTAL PROYECTO	*$*	*2.452.755.528*

5. 3) El 29 de octubre de 2015, el Municipio y el Consorcio suscribieron el contrato de obra pública LP-002-2015, cuyo objeto era realizar la (se trascribe): "*CONSTRUCCIÓN DE PAVIMENTO EN CONCRETO HIDRÁULICO DE LA CALLE 10 ENTRE CARRERAS 10 Y 21* [Y LA] *CARRERA 21 ENTRE LAS CALLES 10 Y 15A EN EL MUNICIPIO DE CANDELARIA- ATLÁNTICO*". Se pactaron un plazo inicial de 60 días para la etapa 1 –de pre-construcción– y 15 meses para la etapa 2 –de construcción– (contados a partir del acta de inicio, la cual se dio el 18 de enero de 2016), y un valor inicial de $2.445.532.511,97 a precios unitarios.

6. 4) El 14 de diciembre de 2015, el Municipio manifestó que los tributos que debía pagar el Consorcio eran los siguientes (se trascribe):

Nº	CONCEPTO	TASA	VALOR CONTRATO	VALOR A PAGAR
1	Fondo de Seguridad	5%	$ 2.445.532.528,12	$ 122.276.625,60
2	Industria y Comercio	1%		$ 24.455.325,12
3	Estampilla Pro-Cultura	0.7%		$ 17.118.727,58
4	Estampilla Pro Ancianidad	0.5%		$ 12.227.662,56
5	Estampilla Pro-Deportes	0.5%		$ 12.227.662,56
VALOR TOTAL A CANCELAR				**$ 188.306.003,42**

7. El 21 de diciembre de 2015, el Consorcio consignó el valor descrito al Municipio, que certificó que el Consorcio se encontraba a paz y salvo por concepto de impuestos municipales.

8. 5) Una vez finalizada la etapa 1 del contrato, el Consorcio presentó una cuenta de cobro por un valor de $39.734.640. El 26 de octubre de 2016, el Municipio realizó el pago de esta cuenta de cobro, pero descontó el valor de $1.198.890 por concepto de estampilla Pro Ancianidad.

9. 6) El 5 de noviembre de 2016, el Consorcio solicitó al Municipio que fuera exonerado del pago de la estampilla Pro Ancianidad, pues esta afectaba la estructura presupuestal del contrato. El 11 de noviembre de 2016, el Municipio negó la solicitud presentada, sin hacer referencia a la posible afectación del presupuesto del contrato.

10. 7) El Consorcio solicitó al Municipio el primer desembolso, por concepto de anticipo, por un valor de $844.557.310. El 23 de noviembre de 2016, el Municipio pagó al Consorcio la suma de $760.162.563, pues descontó del anterior valor la suma de $84.394.757 por concepto de estampilla Pro Ancianidad.

11. 8) El 7 de febrero de 2017, se suscribió el otrosí 2, mediante el cual se modificó la cláusula quinta del contrato, referente a la forma de pago, cuya redacción quedó así (se trascribe): "[e]*l contratista presentará un Plan de Inversión del Anticipo, el cual deberá ser aprobado por el Supervisor y/o Interventor del contrato en forma previa a su desembolso. En dicho plan no se podrán incluir gastos de legalización del contrato*".

12. 9) Entre febrero y octubre de 2017, las partes suscribieron 3 actas de suspensión y el otrosí 3, en los cuales pactaron una suspensión por 5 meses y 23 días, y una prórroga del plazo de ejecución contractual de 30 días, respectivamente. El Consorcio afirmó que los efectos económicos de dichos acuerdos contractuales fueron asumidos mediante el rubro destinado a imprevistos del AIU[3] del contrato.

13. 10) El 20 de septiembre de 2017, el Municipio solicitó al Departamento de Prosperidad Social (en adelante el DPS) que adicionara al convenio interadministrativo 413 de 2015, el cual tenía por objeto (se trascribe): "[aun]*ar esfuerzos técnicos, financieros y sociales, con el fin de contribuir a la ejecución y sostenibilidad de obras de intervenci*[ó]*n social comunitaria e infraestructura, entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social DPS-FIP y la ENTIDAD TERRITORIAL*", suscrito entre estos dos, el valor de $387.051.508, para poder adicionar ese mismo valor al contrato de obra LP-002-2015.

14. 11) El 2 de diciembre de 2017, se suscribió el acta de suspensión 4 con el fin de realizar los trámites de "*legalización*" de las obras.

15. 12) El 12 de junio de 2018, luego de que el DPS accediera a la solicitud de adición, el Consorcio y el Municipio suscribieron el otrosí 4 mediante el cual adicionaron recursos al contrato por un valor de $387.051.508.

16. 13) El acta de suspensión 4 fue objeto de 6 prórrogas entre diciembre de 2017 y septiembre de 2019. El término total de suspensión del plazo de ejecución contractual derivada de esta acta fue de 21 meses y 29 días.

17. 14) El 30 de septiembre de 2019, se suscribió el acta de reinicio 4, mediante la cual se reanudó el contrato y se determinó como fecha de terminación el 31 de octubre de 2019.

18. 15) El 31 de octubre de 2019 las partes suscribieron el "*acta de recibo final y balance presupuestal*" del contrato LP-002-2015, en la que se estableció un saldo final de $387.051.508 a favor del Consorcio.

19. 16) El 2 de diciembre de 2019, el Consorcio presentó la factura CPC 007, la cual, a la fecha de presentación de la demanda, no había sido pagada.

20. 17) Los días 23 de diciembre de 2019, 14 de febrero y 1 de junio de 2020, el Consocio solicitó al Municipio la liquidación bilateral del contrato. Estas solicitudes buscaban el "*restablecimiento económico del contrato*" generado por la "*inadecuada planeación de los costos correspondientes al AIU*" que, a juicio de la parte demandante, dio lugar a descuentos

[3] La sigla AIU estuvo compuesta por Administración (A), Imprevistos (I) y Utilidad (U), cuyos porcentajes fueron presentados por el contratista de la siguiente manera: A (26%), I (5%) y U (5%).

efectuados a los pagos de la etapa 1 y del anticipo; así como el reconocimiento de los mayores costos ocasionados por la prolongación de la ejecución contractual derivada del acta de suspensión 4 y sus diversas prórrogas.

21. Como fundamento de la demanda, el Consorcio desarrolló tres argumentos:

22. 1) Sostuvo que los descuentos efectuados a los pagos correspondientes a la etapa 1 del contrato y al anticipo obedecieron a una "*inadecuada estructuración de los costos que integraban el AIU*". En particular, señaló que los costos indirectos incluidos en el componente de administración no fueron calculados de conformidad con la carga tributaria exigible por el Municipio, circunstancia que incidió en el componente de utilidad esperado por el contratista. Así, afirmó que dicha situación evidenciaba el desconocimiento del principio de planeación y ocasionó un desequilibrio en la ecuación económica del contrato que debía ser reestablecida.

23. 2) Sobre el no pago del saldo a favor del Consorcio, señaló que, si bien el contrato establecía que el pago estaba "*sujeto a los desembolsos del DPS*", el Municipio no demostró haber adelantado las gestiones necesarias para obtener el giro de los recursos, pese a que el convenio que los respaldaba estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2018. En consecuencia, afirmó que dicha omisión configuró un "*incumplimiento contractual*" por parte del Municipio por lo que debía pagar los intereses moratorios correspondientes.

24. 3) Argumentó que la prolongación injustificada del plazo contractual por el término de 21 meses y 29 días le generaron costos adicionales no previstos en la planeación contractual, lo cual implicó una alteración de la ecuación económica del contrato. Subrayó que la suspensión se prolongó más allá de la finalidad que justificó su adopción, consistente en la "*legalización*" de las obras adicionales que fueron autorizadas en diciembre de 2017.

1.2. Posición de la parte demandada

25. El Municipio de Candelaria no contestó la demanda.

1.3. Sentencia de primera instancia

26. El 27 de febrero de 2025[4], el Tribunal Administrativo de Atlántico profirió la **sentencia de primera instancia**, mediante la cual decidió (se trascribe):

[4] Índice 30 en SAMAI del Tribunal.

"***PRIMERO. – DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO*** *del contratante, Municipio de la Candelaria- Atlántico, ante la falta de pago de la factura No CPC 007, del contrato LP-002-2015, a través de la suscripción del OTROSÍ ADICIONAL NÚMERO 04 al contrato de obra LP 002-2015 de fecha 12 de junio de 2018, suscrito entre las partes.*

SEGUNDO. – LIQUIDAR JUDICIALMENTE *el contrato de obra pública LP-002-2015, celebrado entre el Municipio de la Candelaria Atlántico y el CONSORCIO PAVIMENTOS CANDELARIA 2015-2017.*

TERCERO. – *En consecuencia,* ***ORDÉNASE*** *al Municipio de la Candelaria-Atlántico, a pagar a favor del CONSORCIO PAVIMENTOS CANDELARIA 2015-2017., de TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MILLONES CINCUENTA Y UN MIL QUINIENTOS OCHO PESOS ML (387.051.508) por concepto del saldo a favor arrojado por la liquidación judicial del contrato.*

Las sumas resultantes deberán ser actualizadas conforme a la siguiente fórmula:

R= RH= Índice final

Índice inicial

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH), que es el que corresponde a lo adeudado, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria esta sentencia) por el índice inicial (vigente para la fecha en que debería efectuarse el pago).

CUARTO: NEGAR *las demás súplicas de la demanda, conforme a lo expuesto a la parte motiva de la sentencia*

QUINTO. - *Sin costas en esta instancia".*

27. Analizó cada uno de estos aspectos en los siguientes términos:

28. *1) La responsabilidad derivada de la indebida planeación.* Destacó que, en la demanda, el Consorcio atribuyó el supuesto desequilibrio económico a un incumplimiento contractual, lo cual implicaba el uso desacertado de dos instituciones jurídicas distintas. Por ello, precisó que debía analizarse si, en el caso, se configuró un rompimiento del equilibrio económico del contrato como consecuencia de un *hecho del príncipe* generado por una norma tributaria.

29. Por un lado, señaló que la expedición de una norma tributaria puede llegar a alterar el equilibrio económico del contrato; sin embargo, debe verificarse si la nueva disposición produjo una afectación grave sobre condiciones económicas del contrato. Indicó que el descuento de 3,5% aplicado al anticipo y a los pagos de la etapa 1 estaba previsto en el Acuerdo 005 de 2012, que se encontraba vigente al momento de celebración del contrato. Adujo que el Consorcio conocía, o debía conocer, que estaba obligado a pagar este impuesto, de modo que la carga económica asumida no derivaba de un *hecho del príncipe*, sino de una desatención del Consorcio, pues "*la ignorancia de la ley no sirve de excusa*". En todo caso, argumentó que el

impuesto hubiera originado una carga excesiva o desproporcionada, ni que hubiera generado una alteración anormal de la economía del contrato.

30. Por otro lado, resaltó que el parágrafo segundo de la cláusula segunda del contrato estableció que (se trascribe): "[d]*e conformidad con el pliego de condiciones, EL CONTRATISTA mantendrá en desarrollo de sus obligaciones, indemne a EL MUNICIPIO todo lo relacionados con las obligaciones tributarias derivadas del mismo*". En virtud de lo anterior, aseguró que correspondía al Consorcio asumir y cumplir las obligaciones tributarias derivadas de la ejecución del contrato. Concluyó que el descuento no constituía un hecho imprevisible, pues el Consorcio pudo sobreponerse a sus efectos mediante los acuerdos modificatorios del contrato, pero no lo hizo, razón por la cual no podía reclamar perjuicios.

31. *2) Desequilibrio por mayor permanencia en obra.* Examinó el contenido de cada una de las prórrogas del acta de suspensión 4 y advirtió que, en todas, se determinó que la suspensión del contrato no generaría gastos por mayor permanencia en obra. Así, resaltó que el Consorcio aceptó asumir las consecuencias económicas derivadas de dichos actos, por lo que no resultaba procedente reconocer alguna compensación o restablecimiento a su favor.

32. Adicionalmente, manifestó que la prueba pericial practicada en el proceso no permitía establecer que la responsabilidad alegada fuera consecuencia directa de las prórrogas, toda vez que el dictamen no contenía soportes contables, facturas u otros documentos que acreditaran los sobrecostos cuya indemnización se pretendía. Así las cosas, concluyó que, si bien la ejecución contractual se prolongó, lo cierto era que el Consorcio no demostró la existencia ni la cuantía de los perjuicios derivados de esto.

33. *3) El incumplimiento por falta de pago.* Indicó que, con ocasión del otrosí 4, el valor del contrato fue adicionado en la suma de $387.051.508, monto que no fue pagado pese a que el Consorcio presentó la factura correspondiente. En consecuencia, declaró el incumplimiento contractual del Municipio por la falta de pago de dicha suma y ordenó su actualización hasta la fecha de la sentencia.

34. El Tribunal no condenó en costas a la entidad demandada, al considerar que (se trascribe): "*si bien es cierto que, la parte demandada resultó vencida en el proceso, como quiera que se concederán parcialmente las pretensiones de la demanda, también lo es que, en el proceso, las referidas costas no aparecen causadas ni probadas*"; lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 365 del CGP.

1.4. Recurso de apelación y su trámite

35. El 23 de abril de 2025[5], el Consorcio interpuso un **recurso de apelación** en el que expuso los siguientes reparos:

36. **1) Sobre la responsabilidad derivada de la indebida planeación.** Señaló que el análisis realizado por el Tribunal se limitó a determinar si el impuesto había sido establecido con anterioridad a la celebración del contrato. Sin embargo, recalcó que en el presente asunto se generó un (se trascribe): "*rompimiento* [,] *en principio*[,] *del principio de planeación contractual* [que derivó en] *(…) la ruptura del principio de buena fe*".

37. Destacó que la "*adición*" del gravamen equivalente al 3,5% del valor del contrato alteró la estructura de costos del proyecto y, en particular, el porcentaje correspondiente al componente de administración del AIU previsto en el pliego de condiciones, el cual pasó del 21,87% al 25,37% –excluyendo los costos administrativos de gastos de personal y movilización– . Ello dejó (se trascribe): "*un paupérrimo remanente del 0,63% para gastos de personal de administración y de movilización e instalación, lo cual no tiene precedente en proceso contractual alguno*".

38. Por otro lado, manifestó que, aunque el impuesto fue creado con anterioridad a la celebración del contrato, resultaba desproporcionado exigir al Consorcio conocer la totalidad de los tributos establecidos por cada municipio o entidad territorial contratante, dado (se trascribe): "*lo disímil de las cargas tributarias territoriales con relación a los más de mil (1.000) municipios que tiene lo extenso de nuestro país*". Destacó que el Municipio expidió un certificado de paz y salvo por concepto del pago de impuestos y, con esto, planteó el siguiente interrogante (se trascribe): "*¿Si la Tesorería Municipal no tenía conocimiento del cobro de la Estampilla Pro-Anciano y ese 3,5% no fue proyectado igualmente dentro de los costos establecidos en el pliego de condiciones, se hace extensivo al contratista saberlo?*".

39. **2) Sobre el "*desequilibrio por mayor permanencia en obra*".** Manifestó que el Tribunal no efectuó un análisis claro e individualizado de la situación objeto de controversia, toda vez que el estudio de este aspecto se sustentó, exclusivamente, en la suspensión del contrato derivada del acta de suspensión 4. Explicó que el Consorcio suscribió el acta y las prórrogas, con las anotaciones a las que hizo referencia el Tribunal, y asumió los riesgos propios de la suspensión con el fin de que la entidad adelantara las actuaciones necesarias para superarla, de conformidad con el principio de buena fe; sin embargo, sostuvo que ello nunca ocurrió. Por ende, concluyó que se constituían todos los presupuestos establecidos por la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para declarar la configuración del desequilibrio económico del contrato.

[5] Índice 36 en SAMAI del Tribunal.

40. Finalmente, indicó que (se trascribe): "*en consonancia con el desequilibrio de esta ecuación económica y financiera del contracto, es claro que esta aplica respecto a la situación presentada de mayores permanencias en la obra, lo cual se desprende del simple ejercicio aritmético de comparar el plazo inicial de ejecución del contrato y el plazo efectivamente cumplido*".

41. **3) Sobre el reconocimiento de intereses moratorios.** Resaltó que el Tribunal reconoció y actualizó el valor que no fue pagado por el Municipio. Sin embargo, no reconoció los perjuicios derivados del incumplimiento, materializados en los intereses moratorios generados por la omisión del Municipio. Señaló que, en la demanda, se pretendió (se trascribe): "*el pago no solo del capital adeudado sino*[,] *además*[,] [los] *perjuicios causados, tal como se desprende de las consideraciones jurídicas invocadas y de la determinación de los intereses moratorios causados respecto al pago de la obligación,* [y según] *lo expresado en el juramento estimatorio*". En relación con el juramento estimatorio, manifestó que esta figura tiene una especial relevancia y eficacia probatoria cuando no existe un pronunciamiento expreso sobre la indemnización de perjuicios en las pretensiones de la demanda.

42. **4) Sobre la condena en costas y agencias en derecho.** Señaló que las agencias en derecho procedían, debido a (se trascribe) "[las] *obligaciones claras y expresas que debió haber cumplido la contratante como lo son el pago de lo contratado y la liquidación contractual,* [que] *fueron desatendid*[a]*s por la misma poniendo en la posición al hoy demandante de ejercer la acción judicial objeto de desarrollo*". Respecto a las expensas procesales, indicó que debían reconocerse (se trascribe): "*por cuanto dentro del mismo desarrollo procesal fue*[ron] *determinado*[s] *(…) honorarios por valor de $3.333.333 con cargo al demandante por concepto de prueba pericial decretada, acción que resulta incongruente al pretender que sea asumida por la demandante cuando (…) fue declarado el incumplimiento de la demandada*".

43. El 22 de enero de 2026[6], la Procuradora Delegada de Intervención 6 – Primera ante el Consejo de Estado rindió concepto, en el que solicitó que se confirmara la providencia recurrida. Señaló que el Consorcio: 1) pudo prever, en la fase de observaciones de la licitación pública, el aparente desequilibrio generado con ocasión de los impuestos cobrados; 2) acordó que no era necesaria la adición de más recursos al contrato y no demostró el efecto adverso en el equilibrio económico del contrato por la mayor permanencia en obra y; 3) no elevó una pretensión relativa a los intereses moratorios, de modo que estudiar tal aspecto quebrantaría el principio de congruencia de la sentencia.

[6] Índice 13 en SAMAI.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Condena en costas.

2.1. Análisis sustantivo[7]

44. La Sala confirmará la Sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Atlántico, mediante la cual se declaró el incumplimiento, se liquidó judicialmente el contrato, se ordenó al Municipio el pago de un saldo a favor del Consorcio y se negaron las demás pretensiones de la demanda. Para ello se analizarán cada uno de los argumentos del recurso de apelación:

45. **1) Sobre la responsabilidad derivada de la indebida planeación.** El Tribunal señaló, en primer lugar, que el descuento aplicado sobre los pagos estaba previsto en el Acuerdo 005 de 2012, que debía ser conocido por el contratista; así, concluyó que la carga económica derivó de una desatención del Consorcio. También, advirtió que este no demostró que el impuesto hubiera originado una afectación grave sobre la economía del contrato. En segundo lugar, indicó que el contrato establecía, expresamente, que el Consorcio debía asumir y cumplir las obligaciones tributarias derivadas de su ejecución. Además, manifestó que el Consorcio pudo superar sus efectos mediante los otrosíes y demás actos modificatorios del contrato; sin embargo, decidió guardar silencio.

46. Por su parte, el Consorcio sostuvo que la deficiente estructuración de costos correspondientes al AIU por parte del Municipio durante la etapa precontractual evidenciaba el desconocimiento del principio de planeación, circunstancia que, a su juicio, condujo al desconocimiento del principio de buena fe. Asimismo, resaltó que resultaba desproporcionado exigir al Consorcio conocer todos los tributos establecidos por cada uno de los municipios con los que contrata.

47. La Sala considera relevante precisar que los defectos de planeación no constituyen, por sí mismos, situaciones imprevistas susceptibles de afectar la ecuación económica del contrato, pues sostener lo contrario conduciría a confundir las instituciones del incumplimiento contractual y del desequilibrio económico del contrato. En el presente caso, las falencias que

[7] La demanda, presentada el 26 de noviembre de 2020, lo fue oportunamente, dentro del término de 2 años contado según lo establecido en el sub-numeral v) del literal j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. Lo anterior, en la medida en que: 1) el plazo de ejecución contractual finalizó el 31 de octubre de 2019; 2) el contrato estableció que la liquidación se realizaría de conformidad a lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (Índice 2 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo "*Anexo 3 demanda.pdf*" p. 8). Así, ante la ausencia de una liquidación unilateral o bilateral, a partir de la fecha de terminación del contrato, se debían contabilizar los cuatro meses destinados a la liquidación bilateral y, posteriormente, los dos meses dispuestos para la liquidación unilateral. Una vez concluidos dichos plazos, resultaba procedente iniciar el cómputo del término de la caducidad. En este orden de ideas, el término de la caducidad corrió entre el 4 de mayo de 2020 y 4 de mayo de 2022 y; 3) el 6 de agosto de 2020, cuando quedaban 637 días calendario para que venciera término de caducidad, la parte actora presentó una solicitud de conciliación extrajudicial que suspendió el término hasta el 6 de noviembre de 2020, fecha en la cual se declaró fallida la conciliación (Índice 2 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo "*ACTA DE NO CONCILIACIÓN.pdf*").

se atribuyen al Municipio en la estructuración del contrato podrían eventualmente configurar un incumplimiento contractual, siempre que se demuestre que se concretaron en la inobservancia de una obligación a su cargo y que tuvieron incidencia en las obligaciones asumidas por el contratista. Ello, por cuanto los defectos en la planeación, considerados en abstracto, no constituyen un incumplimiento contractual autónomo. En ese sentido, debe advertirse que el contrato no estableció una obligación específica a cargo del Municipio que se derivara del deber de planeación –como, por ejemplo, la entrega de determinados estudios al Consorcio–, por lo que no basta con acreditar una deficiencia en la estructuración del negocio para evidenciar un incumplimiento contractual.

48. El deber de planeación impone al contratista un deber de colaboración activa con la Administración que comprende, entre otros aspectos, advertir a la entidad contratante las deficiencias en la planeación que identifique, con el fin de que puedan ser subsanadas[8]. A su vez, el principio de buena fe incorpora un deber de información recíproco, a partir del cual las partes deben suministrar información precisa, veraz y autentica que, a su vez, conlleva una carga de verificación y valoración por la parte interesada. De esta manera, el contratista está llamado a desplegar una debida diligencia en el análisis de la información suministrada por la entidad durante la etapa precontractual[9].

49. En este contexto, el argumento del Consorcio no resulta procedente, pues no puede excusar su falta de diligencia y sagacidad negocial bajo el entendido de que el Municipio no realizó una adecuada estructuración de costos del AIU al no incluir en debida forma un impuesto; en la medida en que, en atención a su calidad de experto, tenía el deber de examinar los documentos precontractuales incorporados al proceso –entre ellos, el presupuesto planeado–, y estructurar una propuesta que reflejara un AIU acompasado con la realidad de los impuestos municipales.

50. De conformidad con lo establecido en el pliego de condiciones[10], el Consorcio manifestó en la carta de presentación de la oferta que conocía y aceptaba "*en un todo las leyes generales y especiales aplicables a este proceso contractual*". De esta manera, resulta claro que debía conocer los impuestos establecidos para el presente proceso contractual, y la exigencia de dicho conocimiento no resultaría desproporcionada, pues, como lo establece el artículo 9[11] del Código Civil, el Consorcio no puede alegar el desconocimiento de una norma como excusa para no sufragar los

[8] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 16 de julio de 2026, Rad. 52001-23-33-000-2014-00190-02 (65190); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 3 de abril de 2020, Rad. 25000-23-26-000-2007-00097(48.676).
[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 27 de febrero de 2026, Rad. 25000-23-36-000-2019-00589-03 (71.667); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 19 de noviembre de 2012, Rad. 25000-23-26-000-1998-00324-01(22.043); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 2 de septiembre de 2013, Rad. 25000-23-26-000-1999-00330-01(23.827).
[10] Índice 2 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo "*Anexo 2 demanda.pdf*" p. 78.
[11] "*Artículo 9. La ignorancia de las leyes no sirve de excusa*".

impuestos derivados de su actividad contractual. Si bien es cierto que el Consorcio afirmó que el tesorero municipal había certificado el porcentaje de los impuestos y deducciones aplicables; lo cierto es que dicha certificación no obra en el expediente y, en todo caso, su eventual existencia no lo eximiría de su deber de no solo contrastar la información suministrada; sino, también, conocer y cumplir la carga impositiva.

51. Como lo ha precisado la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (se trascribe): "*no se puede confundir el principio de buena fe y de planeación con un proteccionismo a favor del contratista*"[12]. Por lo anterior, el argumento elevado en el recurso no está llamado a prosperar.

52. **2) Sobre el "*desequilibrio por mayor permanencia en obra*".** El Tribunal expuso que el Consorcio aceptó asumir las consecuencias económicas derivadas de las prórrogas al acto de suspensión 4, por lo que no resultaba procedente reconocer alguna compensación o restablecimiento a su favor. Además, advirtió que la prueba pericial practicada en el proceso no permitía acreditar los sobrecostos asumidos por el Consorcio. Por su parte, el Consorcio, en su recurso, señaló que suscribió el acta de suspensión y las prórrogas con el objetivo de superar los motivos que les dieron origen, con las anotaciones a las que hizo referencia el Tribunal y asumiendo los respectivos riesgos. Sin embargo, aseguró que el Municipio no adelantó los trámites necesarios para superarlas y, en consecuencia, se configuró un desequilibrio económico del contrato por la mayor permanencia en obra, el cual se demostraba mediante un (se trascribe): "*ejercicio aritmético de comparar el plazo inicial de ejecución del contrato y el plazo efectivamente cumplido*".

53. Cabe aclarar que el Consorcio pretende atribuir un desequilibrio económico a unos actos que, en ejercicio de la autonomía privada de las partes, generaron una mayor permanencia en obra. Sin embargo, esta circunstancia no se encuentra reconocida como un supuesto de ruptura del equilibrio económico de los contratos estatales. Por ende, el análisis debe efectuarse desde la perspectiva de la responsabilidad derivada de la mayor permanencia en obra. Al respecto, en cada uno de los actos suscritos por las partes se estableció que la suspensión del plazo de ejecución contractual (se trascribe): "*no generará gastos de administración adicionales por permanencia en obra o lucro cesante a cargo de* [la] *alcald*[í]*a del Municipio de Candelaria*"[13].

54. En atención a lo expuesto, se advierte que, tanto en el acta de suspensión como en sus sucesivas prórrogas, el Consorcio y el Municipio regularon los efectos económicos derivados de estos actos. En particular,

[12] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 11 de mayo de 2022, rad. 05001-23-31-000-2007-03279-01 (56.449).
[13] Índice 2 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo "*Anexo 4.pdf*" pp. 21-22 y 28-35.

pactaron de manera expresa e inequívoca la renuncia a reclamar cualquier gasto derivado de la suspensión del plazo de ejecución contractual. Esta renuncia no se encontraba supeditada a que el Municipio realizara los respectivos trámites para superar los motivos que dieron lugar a la suspensión. Por tanto, en aplicación del principio de buena fe y en respeto de las consecuencias de los términos del negocio jurídico celebrado, no resulta procedente acceder a la reclamación de los perjuicios derivados de la mayor permanencia en obra. Por esta razón, el argumento elevado en el recurso de apelación tampoco está llamado a prosperar con fundamento en tales conceptos[14].

55. Cabe aclarar que el Consorcio aseguró que suscribió estos actos (se trascribe) "*con el fin de que la entidad adelantara las actuaciones necesarias para superar* [las causas que dieron lugar a la suspensión]*, de conformidad con el principio de buena fe; sin embargo (…) ello nunca ocurrió*". A partir de esta afirmación, se advierte que el reparo del apelante también se sustenta, en primer lugar, en un supuesto incumplimiento de una obligación que, a su juicio, estaba a cargo del Municipio, consistente en adelantar las gestiones y trámites necesarios para superar las circunstancias que dieron lugar a la suspensión del contrato y, en segundo lugar, en que la entidad habría actuado de mala fe.

56. Sin embargo, del análisis del contenido del contrato[15] y de cada uno de los actos suscritos por las partes[16] no se desprende la existencia de una obligación a cargo del Municipio relativa a lo señalado por el Consorcio. En consecuencia, no se encuentra acreditado el incumplimiento de una obligación contractual que no fue asumida por la entidad. Tampoco se encuentra demostrada la mala fe del Municipio. Si bien el Consorcio sostuvo que la entidad no adelantó las gestiones necesarias para superar las circunstancias que dieron lugar a las suspensiones, tal circunstancia, por sí sola, no permite concluir que estas hubiesen sido acordadas de manera deliberada con el propósito de prolongar injustificadamente la ejecución del contrato.

57. La mala fe de las entidades estatales no puede presumirse a partir de la sola existencia de las suspensiones o de la falta de acreditación de determinadas actuaciones, sino que debe encontrarse debidamente demostrada a partir de elementos probatorios claros y concluyentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 769[17] del Código Civil. Así las cosas, en el presente caso, no se acreditó que el Municipio hubiese

[14] Cabe aclarar que, respecto de las renuncias expresas a realizar reclamaciones económicas en la suscripción de acuerdos modificatorios, esta Subsección ha llegado a la misma conclusión en diversas ocasiones. Al respecto ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 15 de julio de 2026, Rad. 25000-23-36-000-2016-07164-04 (74.090); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 4 de mayo de 2022, Rad. 50001-23-33-000-2014-00363-01 (66.291).
[15] Índice 2 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo "*Anexo 3 demanda. pdf*" pp. 1-9.
[16] Índice 2 en SAMAI del Tribunal. Visible en el archivo "*Anexo 4.pdf*" pp. 21-22 y 28-35.
[17] "***ARTÍCULO 769. <PRESUNCIÓN DE BUENA FE>.*** *La buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria.*
En todos los otros, la mala fe deberá probarse".

promovido o suscrito las suspensiones con la finalidad de mantener injustificadamente paralizado el contrato, ni que hubiera actuado de manera deliberada para impedir la superación de las causas que las originaron. Por consiguiente, el argumento elevado en el recurso de apelación no está llamado a prosperar.

58. **3) Sobre el reconocimiento de intereses moratorios.** El Consorcio alegó que pretendió no solo el pago del dinero adeudado, sino también los intereses moratorios derivados de la falta de pago, los cuales se desprendían de lo expresado en el juramento estimatorio. Respecto de este, señaló que tiene una especial relevancia y eficacia probatoria, cuando no existe pronunciamiento expreso sobre los perjuicios en la contestación de la demanda.

59. Conviene precisar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 281 del CGP –aplicable por remisión del artículo 306 del CPACA– la sentencia debe (se trascribe): "*estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley*". Por lo anterior, no puede el juez reconocer intereses moratorios que no fueron reclamados en las pretensiones de la demanda, pues el juramento estimatorio no tiene la potencialidad de introducir pretensiones que no hayan sido expresamente formuladas –con independencia de que se le entienda como un medio de prueba o no dentro de esta Jurisdicción. Lo contrario supondría desconocer el principio de congruencia.

60. **4) Sobre la condena en costas y agencias en derecho.** El Tribunal no condenó en costas al considerar que las pretensiones de la demanda prosperaron de manera parcial y que, además, no resultaron causadas ni probadas de conformidad con lo establecido en el numeral 8 del artículo 365 del CGP. Por su parte, el Consorcio, en su recurso, argumentó que: 1) era procedente el reconocimiento de las agencias en derecho, pues el Municipio desatendió sus obligaciones contractuales, lo cual originó el proceso; y 2) las expensas procesales debían reconocerse, porque el demandante asumió el pago de los honorarios del perito, pese a que en la sentencia se declaró el incumplimiento del Municipio.

61. Esta Subsección[18] ha precisado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188[19] del CPACA, la imposición de costas se rige por un criterio objetivo derivado de la aplicación de las reglas previstas en el CGP. De modo que, su procedencia no depende de la valoración del

[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 11 de octubre de 2021, Rad. 11001-03-26-000-2019-00011-00 (63.217).
[19] "***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.*
En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal" (Subrayado fuera del texto original).

comportamiento de las partes o de los demás sujetos procesales, sino de la verificación de los presupuestos objetivos relacionados con su causación, en los términos previstos por el CGP.

62. Con fundamento en lo dispuesto en los numerales 5 y 8 del artículo 365[20] de dicho estatuto procesal, el juez de primera instancia decidió abstenerse de condenar en costas al considerar que las pretensiones de la demanda habían prosperado de manera parcial y que, además, no se encontraban causadas ni debidamente acreditadas. Cabe resaltar que la citada disposición faculta al juez para abstenerse de imponer una condena en costas cuando la demanda prospera parcialmente, siempre que exponga los fundamentos de su decisión. En el caso concreto, el juez de primera instancia sustentó su determinación en las razones antes señaladas, de modo que ofreció una justificación suficiente, comprendida dentro de los supuestos previstos por la norma. Por lo anterior, se advierte que no hay lugar a acceder a la solicitud presentada por el Consorcio en su recurso de apelación. En consecuencia, la Sala confirmará la Sentencia de primera instancia.

2.2. Condena en costas

63. De conformidad con el artículo 188 del CPACA y el numeral 3[21] del artículo 365 del CGP, se condenará en costas de segunda instancia a la parte demandante a favor de la parte demandada, pues esta Sentencia ha confirmado en todas sus partes la providencia recurrida. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

3. DECISIÓN

64. 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,

[20] "***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:*
(…)
5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión".
[21] "***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".

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia de 27 de febrero de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Atlántico, mediante la cual se declaró el incumplimiento, se liquidó judicialmente el contrato, se ordenó al Municipio el pago de un saldo a favor del Consorcio y se negaron las demás pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de segunda instancia a la parte demandante a favor de la parte demandada, 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 para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección

Firmado Electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado