



Radicado: 25000-23-36-000-2011-01192-01 (56879)  
Actor: Construcciones Técnicas de Ingeniería Ltda.

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



**Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)**

**Radicado número:** 25000-23-36-000-2011-01192-01 (56879)  
**Demandante:** Construcciones Técnicas de Ingeniería Ltda.  
**Demandado:** Bogotá D.C.–Secretaría de Educación del Distrito.  
**Referencia:** Acción de controversias contractuales.

**Tema 1:** Indebida sustentación del recurso de apelación. **Tema 2.** Presupuestos para la procedencia de la condena en costas en primera instancia en vigencia del CCA. **Tema 3:** Carga probatoria respecto al pago de una deuda – negación indefinida. **Tema 4.** Facultad del juez para decretar pruebas de oficio que permitan esclarecer puntos oscuros de la contienda. **Tema 5.** Desequilibrio económico del contrato. **Tema 6.** Carácter autónomo de la pretensión de liquidación judicial del contrato.

## **SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala resuelve los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el veintiuno (21) de octubre de dos mil quince (2015), que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

### **I. SÍNTESIS DEL CASO**

El Distrito Capital, a través del Secretario de Educación, y Construcciones Técnicas de Ingeniería Ltda. suscribieron el Contrato 0282 de 2006, cuyo objeto consistía en la ejecución de obras de mejoramiento integral de la Institución Educativa Distrital John F. Kennedy. Durante la ejecución del contrato, las partes pactaron una (1) suspensión, la cual fue prorrogada en siete (7) oportunidades, debido a que la Secretaría Distrital de Ambiente no había expedido una autorización requerida para talar árboles. De igual manera, suscribieron dos (2) otrosíes, por los cuales adicionaron el precio y ampliaron el plazo, dada la necesidad de ejecutar algunas actividades adicionales imprevistas. Culminado el plazo y entregada a satisfacción la obra, el contratista radicó cuenta de cobro por ciento siete millones ciento ochenta y dos mil novecientos catorce pesos (\$107'182.914), bajo el concepto de mayor valor de obra y obra no prevista, la cual — afirmó— pese a haber sido reconocida por el contratante no había sido pagada.

El otrora contratista pretende, en este contencioso, que se liquide el contrato, con el pago de la suma adeudada y que, además, se le reconozcan los gastos adicionales en los que habría incurrido a causa de una mayor permanencia en obra, así como la actualización de precios y los costos financieros en que habría incurrido por el impago de facturas en el término pactado.

El Tribunal liquidó judicialmente el contrato, pero reconoció solamente la suma adeudada por concepto de mayor valor de obra y obra no prevista. En cambio, negó los mayores costos reclamados, por considerar que no se cumplían los presupuestos para que se configurara un desequilibrio económico del contrato. Ambos extremos recurrieron la decisión antedicha: la parte actora repitió lo argumentado precedentemente y solicitó que su contraparte fuera condenada en costas; mientras el ente demandado aseveró haber pagado el monto reconocido, por lo que el fallo apelado habría incurrido en una



contradicción, y agregó que, al ser desestimadas las pretensiones de incumplimiento contractual, debió desestimarse la pretensión de liquidación del contrato, por ser consecencial a aquellas pretensiones.

## II. ANTECEDENTES

2.1. El tres (3) de noviembre de dos mil once (2011)<sup>1</sup>, **Construcciones Técnicas de Ingeniería Ltda.**<sup>2</sup> (en lo sucesivo “**Contein Ltda.**”) presentó, con fundamento en los hechos relatados en el acápite anterior, **demanda de controversias contractuales**, contra **Bogotá D.C.–Secretaría de Educación del Distrito** (en lo sucesivo, “**SED**”), con la cual, en síntesis, pretende que: **(i)** se liquide judicialmente el Contrato 0282 de 2006; **(ii)** se condene al pago de ochocientos trece millones trescientos tres mil quinientos cuarenta y siete pesos (\$813.303.547) por concepto de “*mayor permanencia*”, “*actualización de precios*” y “*costos financieros del contrato*”<sup>3</sup>; **(iii)** se condene al pago de ciento siete millones cientos ochenta y dos mil novecientos catorce pesos (\$107'182.914), por concepto de “*mayor valor de obra y obra no prevista*”; y **(iv)** se condene a pagar intereses moratorios, “*desde la fecha de exigibilidad y hasta cuando se cancele la obligación por concepto de mora en el pago del mayor valor de obra*”.

2.1.1. La parte accionante enunció como **normas violadas**: los artículos 2, 6, 25, 83, 90 y 124 de la Constitución Política; los artículos 1494, 1495, 1602, 1603, 1613, 1614 y 1616 del Código Civil; los artículos 863 y 871 del Código de Comercio; y los artículos 3, 4, 5, 23, 25, 26, 27, 28, 50 y 51 de la Ley 80 de 1993. Con fundamento en estas normas, refirió, como **concepto de violación**, que el Contrato 282 de 2006 fue suscrito “*para una permanencia en obra de doscientos ochenta y cinco (285) días y un tiempo total de trescientos (300) días, pero por motivos no imputables al contratista el tiempo real en obra fue de quinientos noventa y ocho (598) días calendario, generando gastos administrativos no previstos [...] por causas ajenas al contratista*”, los cuales deben ser reconocidos en la liquidación que se solicita, por los siguientes conceptos:

2.1.1.1. **Mayor permanencia en obra**: como consta en los informes presentados por la interventoría, durante la ejecución contractual se produjeron situaciones, ajenas al contratista, tales como “*la necesidad de demoler las estructuras de cimentación existentes, las modificaciones en los diseños y las demoras originadas en la obtención de permisos de tala de árboles*”. Situaciones que originaron suspensiones y ampliaciones al plazo inicialmente pactado y que, en consecuencia, representaron una mayor permanencia en obra, estimada en doscientos cuarenta (240) días, sin que la SED hubiera reconocido los costos de administración generados durante dicho periodo. En tal virtud —afirmó— debe pagársele los sobrecostos de administración, “*aplicando el porcentaje de costo administrativo en la conformación del AIU [equivalente al] 12,967% al valor de obra ejecutada durante la suspensión*”.

<sup>1</sup> Folios 3 a 31 del cuaderno 1.

<sup>2</sup> Certificado de existencia y representación de la Cámara de Comercio de Bogotá núm. R032756358 del 6 de octubre de 2011 (folios 1 a 4 del cuaderno de pruebas 1).

<sup>3</sup> La parte actora individualizó el monto referido de la siguiente forma: (i) “\$228.260.091,91 [...], por concepto de mayor permanencia”; (ii) “504.694.443,40 [...], por daño emergente, correspondiente a la actualización de precios en actividades contractuales en que tuvo que incurrir el demandante por los valores adeudados de la mayor permanencia”; y (iii) “\$80.349.011,96 [...], por concepto del costo financiero del contrato de obra desde que terminó el periodo del acta de liquidación hasta la fecha en que le fueron consignados los valores de las mismas”.



2.1.1.2. Actualización de precios: a pesar de que las partes firmaron el contrato objeto de controversia el veintinueve (29) de julio de dos mil seis (2006) y, en principio, su plazo culminaba el veinticinco (25) de octubre de dos mil siete (2007), lo cierto es que el acta de inicio fue suscrita apenas el veintidós (22) de junio de dos mil siete (2007), es decir, transcurridos ciento setenta y cinco (175) días entre la firma del contrato y el inicio de la obra. En este sentido — aseveró— Contein Ltda. estaría obligada a sostener el precio ofertado únicamente durante el plazo inicialmente pactado, de diez (10) meses contados desde la fecha en que fue suscrito el negocio jurídico. Por lo tanto, al vencerse dicho término, procedía *“la actualización de los precios contractuales a partir del acta parcial de pago número 2”* hasta la finalización del contrato, de acuerdo con el Índice de Precios de Edificaciones Nuevas (IPEN).

2.1.1.3. Costos financieros: durante la ejecución del contrato, la SED habría incumplido con su obligación de pagar las facturas dentro de los treinta (30) días siguientes a su radicación. Esta situación habría llevado a que Contein Ltda. incurriera en gastos financieros adicionales para el sostenimiento del proyecto, los cuales deberían ser reconocidos, *“teniendo en cuenta [...] los intereses generados por demoras”*.

2.1.1.4. Mayor valor de obra y obra no prevista después del valor del contrato: el tres (3) de septiembre de dos mil nueve (2009), la SED emitió *“acta de reconocimiento por mayor valor de obra y obra no prevista”*, en la cual reconoció por dicho concepto y en favor del contratista ciento siete millones ciento ochenta y dos mil novecientos catorce pesos (\$107'182.914); monto que —aseguró— hasta la fecha no ha sido cancelado y, por lo tanto, debe ser reconocido.

2.2. El veinte (20) de febrero de dos mil once (2011)<sup>4</sup>, la SED **contestó la demanda**, con oposición a todas las súplicas en ella formuladas. Como argumentos defensivos, expresó que resulta *“improcedente el cobro de mayor permanencia por fuera de la ejecución del contrato”*, de acuerdo con las razones expuestas por el interventor en el oficio CSED 09-2155 del veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), el cual reprodujo *in extenso*. En suma, propuso como excepciones: **(i)** inexistencia de la ruptura de la ecuación económica del contrato<sup>5</sup>; **(ii)** inexistencia de perjuicios<sup>6</sup>; **(iii)** insuficiencia de pruebas sobre la mayor permanencia<sup>7</sup>; **(iv)** inexistencia de sobrecostos de materiales utilizados<sup>8</sup>; **(v)** cobro indebido de la actualización de precios<sup>9</sup>; **(vi)** improcedencia del cobro de intereses moratorios<sup>10</sup>; **(vii)** buena fe<sup>11</sup>;

<sup>4</sup> Folios 88 a 114 del cuaderno 1.

<sup>5</sup> La parte demandante no aportó ningún medio de prueba que permita demostrar la existencia de la ruptura de la ecuación económica del contrato. En cambio, está acreditado que, por los imprevistos surgidos, dicho negocio jurídico *“fue modificado en valor, esto es \$1.362.823.462 para un valor total del contrato de \$5.087.699.090”*.

<sup>6</sup> La parte accionante no acreditó la existencia de los perjuicios materiales (daño emergente y lucro cesante) ocurridos en la ejecución del contrato, por tanto, no procede su reconocimiento.

<sup>7</sup> A pesar de que, en el presente asunto, la sociedad actora acreditó que la interventoría reconoció el pago de \$107.182.914, por concepto de mayor valor de obra y obra no prevista después del valor del contrato, lo cierto es que no aportó documento alguno que *“dé cuenta de mayor permanencia”*.

<sup>8</sup> Al momento de la suscripción del contrato, Contein Ltda. *“se comprometió a ejecutar las obras de acuerdo con el programa general para la ejecución de los trabajos y el flujo de inversiones [...], por lo tanto, no está llamada a prosperar la pretensión relacionada con el sobrecosto de materiales utilizados”*.

<sup>9</sup> No existe razón para que la actora solicite la actualización de precios, por la potísima razón de que, Contein Ltda., al suscribir el negocio jurídico, aceptó una forma de pago específica, que debe ser respetada y cumplida.

<sup>10</sup> No resulta procedente que la parte actora alegue la causación de intereses de mora, dado que ellos *“se causan a partir de requerimiento judicial”*. Así, en caso de existir mora, debió solicitarse *“a partir de la admisión de la demanda y hasta que se produzca el pago de las acreencias que se lleguen a causar”*.

<sup>11</sup> La actuación de la SED se encuentra respaldada, entre otros, en el pliego de condiciones, el contrato, el Estatuto Contractual, la ley 1150 de 2007 y demás decretos que la regulan, *“prueba de ello es que se han respetado las garantías y se ha reconocido el valor por mayor permanencia y por indexación de precios de conformidad con el soporte probatorio”*.



(viii) ineptitud de la demanda por indebida acumulación de pretensiones<sup>12</sup>; y (ix) inexistencia del derecho reclamado<sup>13</sup>.

2.3. La sociedad accionante<sup>14</sup> y la SED<sup>15</sup> **alegaron de conclusión**, con reiteración de lo argumentado en las oportunidades precedentes y que sirvió de fundamento a la causa y a la contradicción. El Ministerio Público rindió **concepto** parcialmente favorable a los intereses del extremo activo<sup>16</sup>, de acuerdo con el cual la parte actora si habría reconocido que la SED reconoció en el acta de liquidación la suma de ciento siete millones ciento ochenta y dos mil novecientos catorce pesos (\$107'182.914), por concepto de mayor valor de obra y obra no prevista, sin embargo, no se encuentra prueba en el expediente que permita establecer con certeza que esta hubiera sido cancelada.

2.4. El veintiuno (21) de octubre de dos mil quince (2015)<sup>17</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictó **fallo de primera instancia**, en el cual, entre otras decisiones, resolvió: **(i)** liquidar judicialmente el Contrato de 0282 de 2006; **(ii)** como consecuencia de la liquidación, “y en caso de no haberse pagado la suma del acta de reconocimiento por mayor valor de obra y obra no prevista del 3 de septiembre de 2009, se ordena a la SED pagar a Contein Ltda. \$129.916.776”; **(iii)** negar las demás pretensiones de la demanda; y **(iv)** no condenar en costas. Como **fundamento de lo resuelto**, el órgano judicial consideró que el problema jurídico puesto a su consideración se circunscribía a determinar, en primer término, si durante la ejecución del contrato 0282 de 2006 se configuró un desequilibrio económico y; en segundo término, si había lugar a liquidar judicialmente el contrato controvertido.

2.4.1. En relación con el desequilibrio económico recordó que la parte actora lo hizo consistir en: **(i)** la mayor permanencia en obra de doscientos cuarenta (240) días; **(ii)** el reconocimiento de la actualización de precios; y **(iii)** el reconocimiento de costos financieros por mayor permanencia en obra.

2.4.1.1. Sobre la mayor permanencia en obra, consideró que está demostrado que fue el contratista quien se atrasó en la ejecución del objeto contractual y, en tal virtud, solicitó la reprogramación de la obra, con la aquiescencia del interventor. Sin embargo, durante la suspensión de la obra, la cual fue prorrogada por ciento veinte (120) días, el contratista continuó adelantando labores bajo su cuenta y riesgo. Luego, las partes firmaron dos (2) otrosíes, en los cuales ampliaron el plazo por otros ciento veinte (120) días y adicionaron el precio por mil trescientos sesenta y dos millones ochocientos veintitrés mil cuatrocientos sesenta y dos pesos (\$1.362'823.462), dada la necesidad de ejecutar actividades adicionales, sin que en dichos documentos se dejara salvedad alguna. Bajo estos argumentos, concluyó que no procedía la pretensión de desequilibrio económico por mayor permanencia en obra.

<sup>12</sup> En la demanda, el accionante pretende el reconocimiento de ciertos montos que el contratante estuvo dispuesto a pagar, durante la conciliación prejudicial, con el fin de llegar a un acuerdo. No obstante, como no existió animo conciliatorio por parte del convocante y, por consiguiente, dicho trámite se declaró fallido, resulta *“inadmisible el cobro de los conceptos que no han sido avalados por la respectiva autoridad judicial”*.

<sup>13</sup> La SED está en la obligación de acoger la sustentación técnica realizada por la interventoría con relación a la no procedencia del reconocimiento por mayor permanencia reclamado por el contratista. Así, *“no existiendo prueba que permita variar la decisión de la interventoría, corresponde a la entidad respaldar en su totalidad cualquier tipo de decisión que emita el interventor”*.

<sup>14</sup> Folios 312 a 325 del cuaderno 2.

<sup>15</sup> Folios 326 a 334 del cuaderno 2.

<sup>16</sup> Folios 335 a 339 del cuaderno 4.

<sup>17</sup> Folios 469 a 486 del cuaderno principal.



2.4.1.2. En lo atinente al reconocimiento de la actualización de precios denotó que si bien es cierto el contrato fue suscrito el veintinueve (29) de diciembre de dos mil seis (2006) y el acta de inicio fue firmada el veintidós (22) de junio de dos mil siete (2007), este último acto fue postergado en razón de la solicitud del contratista de modificar el diseño de la obra, bajo la consideración de que el diseño propuesto por la SED generaba mayores costos y menor rentabilidad, para lo cual se realizó un nuevo diseño que, igualmente, debía ser aprobado por el interventor y por el ente contratante. En tal sentido, concluyó que tampoco procedía la actualización de precios, puesto que *“para el inicio de la obra no bastaba con la sola aprobación de las pólizas, como generalmente ocurre con los contratos públicos, sino que se requería la entrega de documentos técnico al contratista [...], la documentación final [...], la evaluación técnica, económica y legal de los cambios de diseño y la aprobación final del contratante [...].”*

2.4.1.3. Con respecto a los costos financieros por mayor permanencia en obra consideró, en primer lugar, que aun cuando el actor adujo que no se le pagaron algunas facturas dentro de los treinta (30) días pactados contractualmente, lo cierto es que no mencionó con exactitud a cuáles se refería ni las fechas de su pago para efecto de calcular la mora. En segundo lugar, el Tribunal refirió que, si bien la SED aportó los comprobantes de las órdenes de pago sin allegar los comprobantes de egreso, *“sí manifestó en respuesta visible a folio 453 que la fecha de los pagos se habían realizado el mismo día de las órdenes de pago, por lo que revisadas las fechas de radicación de las facturas y la fecha de los pagos no se encuentra que haya transcurrido más de veintiocho (28) días de los cuales disponía la entidad para realizar los pagos”*. En consecuencia, juzgó que este cargo tampoco prosperaría.

2.4.2. En lo que atañe a la solicitud de liquidación judicial, el Tribunal consideró que el proyecto de liquidación unilateral aportado *“no fue firmada por el Secretario de Educación”* y, en cambio, fue allegado un certificado expedido por la SED, *“mediante la cual se informó que el contrato 0282 no había sido liquidado”*, razón por la cual resultaba procedente su liquidación en sede judicial. Así las cosas, para efectos de determinar los saldos y obligaciones pendientes por cancelar, constató que el contratante manifestó, en acta del tres (3) de septiembre de dos mil nueve (2009), *“reconocer al contratista por mayor valor en obra y obras no previstas (evento compensable) \$107.182.914, [...] [y] que a la fecha no obra constancia de pago”*. Por tanto, ordenó a la SED el pago de dicha suma en caso de no haberse cancelado.

2.4.3. Finalmente, expresó que se abstenía de condenar en costas, *“porque no se dan los presupuestos consagrados por el artículo 177 del CCA, reformado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998”*.

2.5. El dos (2) de diciembre de dos mil quince (2015)<sup>18</sup>, **la SED recurrió** la providencia antedicha, con la pretensión de que sea revocada y, en su lugar, se nieguen la totalidad de las súplicas formuladas. Como argumentos de inconformidad adujo, los que a continuación se expondrán y que, por transparencia, se transcribirán varios apartes:

<sup>18</sup> Folios 488 a 491 del cuaderno principal.



2.5.1. Caducidad: *“la demanda fue radicada en el año 2011, estando vencidos los dos años para demandar [por lo tanto], debe estimarse caducada la acción de controversias contractuales”.*

2.5.2. Condena al pago de una suma ya pagada: *“existe una contradicción entre lo sostenido en la parte motiva y la resolutive de la sentencia, en cuanto en la página 7 de la sentencia, en el párrafo atendido por un guion se hace referencia al pago de mi poderdante a la demandante por \$107.182.914,55 [revisado el párrafo referido se constató que este hace referencia a la síntesis del escrito de contestación de la demanda y no a la parte motiva de la sentencia], no obstante lo cual en la parte resolutive se la viene a condena [sic] a pagar esa misma suma, ahora actualizada a \$129.916.776”.* Por lo tanto, no habría lugar a reconocer dicho monto por estar probado que este ya fue efectivamente cancelado. Finalmente refirió que si el Tribunal tenía alguna duda sobre el pago, debió hacer uso de sus facultades oficiosas, requiriendo a la SED a presentar los comprobantes del pago correspondiente.

2.5.3. Ausencia de prueba del daño y vínculo indisoluble entre las pretensiones de la demanda: la sociedad actora no acreditó el supuesto incumplimiento contractual por parte de la SED, ni *“[...] los daños a los que genéricamente y de manera indebida pretendió que le fueran reconocidos al suscribir un acta de liquidación, sin estar de acuerdo con la misma”.* Ahora, *“siendo consecuenciales a dicha petición [de declaración del incumplimiento] las solicitudes de liquidación judicial y de indemnización de perjuicios, amén del reconocimiento de mayor tiempo de permanencia en obra [...] no [se] podía desconocer cómo fueron planteados los pedimentos del accionante, por manera que, si no [se] aceptó el incumplimiento del contrato, mal podía [el Tribunal] acceder a la liquidación judicial del contrato, puesto que esta no fue una pretensión autónoma e independiente”.*

2.6. El cuatro (4) de diciembre de dos mil quince (2015)<sup>19</sup>, la **sociedad accionante interpuso recurso de apelación** contra la sentencia de primer grado, para que sea modificada y, en su lugar, se acceda a todas las pretensiones de la demanda. Al punto, manifestó estar de acuerdo con la condena realizada respecto del mayor valor de obra y obra no prevista, decisión que *“no es objeto de apelación”.* En relación con las demás suplicas, reprodujo exactamente lo expuesto tanto en el escrito de la demanda como en los alegatos de conclusión de primer grado. Únicamente, agregó que la SED debió ser condenada en costas, *“en razón de que ha[bía] sido vencida en juicio”.*

2.7. La SED<sup>20</sup> y la sociedad actora<sup>21</sup> **alegaron de conclusión en esta instancia**, con reiteración de los argumentos expuestos en los recursos de alzada.

### III. PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1. El artículo 212 del CCA exigía al extremo inconforme con la decisión de primera instancia interponer y sustentar el recurso de apelación ante el *a quo* para luego ser enviado al superior. La carga argumentativa de la alzada fue definida en el parágrafo 1° del artículo 352 del CPC, aplicable al *sub examine* por remisión expresa del artículo 267 del CCA, el cual prescribe que *“[p]ara la sustentación del recurso, será*

<sup>19</sup> Folios 492 a 511 del cuaderno principal.

<sup>20</sup> Folios 553 a 557 del cuaderno principal.

<sup>21</sup> Folios 558 a 579 y 586 a 590 del cuaderno principal.



suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia”. En este orden de ideas, la argumentación incluida en el recurso será “suficiente” en cuanto “el recurrente exprese las razones de su inconformidad con la providencia apelada”.

En consonancia con las normas referidas, con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia<sup>22</sup> y con la doctrina<sup>23</sup>, las diferentes Subsecciones de la Sección Tercera han precisado, en diversas oportunidades<sup>24</sup>, que la carga de sustentación que les corresponde asumir a los recurrentes no se satisface con la simple manifestación de disenso frente a la providencia recurrida, ni con la simple solicitud de que se revoque para que, en su lugar, se acceda a los intereses de la parte inconforme; ni, menos aún, con la mera reiteración de las razones expuestas en el curso de la primera instancia, bien sea en la demanda, en la contestación o en los alegatos de conclusión.

Como lo ha resaltado la Corte Constitucional, “la apelación no debe convertirse en el instrumento a través del cual se pretenda probar suerte ante el juez superior, sino que solo debería acudir a ella en aquellos supuestos en los que existan elementos sólidos que den cuenta de que el juzgador de primera instancia incurrió en una equivocación. Eso explica por qué se exige que la apelación deba ser sustentada. Porque para controvertir una decisión judicial y provocar la intervención del superior, con lo que eso implica en términos de desgaste del aparato judicial, y en merma de la seguridad jurídica, es preciso mostrar razones serias que generen en el fallador una cierta duda sobre el asunto recurrido, o, al menos, que se planteen de manera clara y argumentada las razones de la discrepancia”<sup>25</sup>.

En razón a ello, la ley impone que se ataquen los fundamentos de hecho o de derecho que sirvieron de sustento a la providencia en aquello que se considere desfavorable, no solo porque la decisión sea contraria a los intereses de quien la impugna, sino porque exista en realidad una razón por la que considere que lo fallado en primera instancia no corresponde, en derecho, a la decisión acertada.

Es, de esta forma, la argumentación del impugnante, que la ley procesal le impone a las personas interesadas en recurrir una providencia, la que faculta al juez de segundo grado para pronunciarse sobre los reproches formulados, pues “[e]l recurso de apelación tiene por objeto que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme”, como lo prevé el artículo 350 del CPC (subrayado añadido). Así, en el evento en que el superior advierta una sustentación insuficiente, cuyos fundamentos sean simples afirmaciones genéricas o reproducciones de lo afirmado en la demanda, sin un cuestionamiento, siquiera

<sup>22</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia del 9 de noviembre de 2016, exp 69849.

<sup>23</sup> LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. “Código General del Proceso Parte General”, Editorial DUPRE Editores, Bogotá, 2017, pág. 775. “Al estudiar las diversas clases de recursos se observa que todos deben ser motivados, es decir que no basta el deseo de la parte de recurrir de una determinada providencia, sino que debe indicar el porqué de su inconformidad debidamente fundamentada”.

ZOPÓ, MÉNDEZ, Ricardo. “Medios de Impugnación. Aspectos más relevantes en el Código General del proceso”. El Proceso Civil a partir del Código General del Proceso, Coordinador Horacio Cruz Tejada. Bogotá: Universidad de los Andes. Abril 2014. “Así pues, con este nuevo sistema, la segunda instancia deja de ser una reedición de la primera, en cuanto al superior ya no le corresponderá repasar de manera oficiosa el universo fáctico y normativo que compone el debate para decidir como corresponda, sino únicamente aquellos aspectos específicos, puntuales y concretos planteados por el recurrente como reparos a la providencia impugnada; sistema que ciertamente da al recurso de apelación un matiz dispositivo en la medida que limita la competencia del superior al estudio de los mencionados reparos [...]”.

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 23 de abril de 2021, exp 48450, sentencia del 12 de septiembre de 2022, exp 59258; Subsección B, sentencia del 8 de septiembre de 2021, exp 54739; Subsección C, sentencia del 16 de diciembre de 2022, exp 2014-00723 (AG), sentencia del 4 de octubre de 2023, exp 68162; sentencia del 1º de noviembre de 2023, exp 59104.

<sup>25</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-418 de 2019.



implícito, de la providencia impugnada, no tendrá opción diferente que confirmar el proveído apelado.

3.2. Ahora, el recurso de alzada interpuesto por Contein Ltda., se limitó a transcribir, *in extenso*, los mismos razonamientos plasmados tanto en la demanda como en los alegatos de conclusión de primera instancia. En particular, se aprecia, en primer lugar, que reprodujo íntegra y literalmente los supuestos fácticos y los cargos formulados en la demanda sobre la mayor permanencia en obra, la actualización de precios, y los costos financieros<sup>26</sup>, sin detenerse a confrontarlos con aquellos considerandos emitidos por el *a quo* para sustentar su decisión denegatoria<sup>27</sup>. En segundo lugar, enunció los elementos probatorios aportados, incluido el dictamen pericial practicado —que solo da cuenta de los costos generados por mayor permanencia en obra, debidamente actualizados<sup>28</sup>—, sin inquietarse por hilvanarlos de manera razonada para refutar concretamente la *ratio decidendi* del fallo reprochado. Y, en tercer término, replicó la conclusión con la cual, en su momento, buscó trabar el litigio, concerniente a que en el *sub examine* estaban plenamente probados los sobrecostos en los que incurrió dentro de la ejecución del Contrato 0282 de 2006 y que estos, al no serle imputables, debían ser reconocidos en la liquidación judicial pretendida y pagados por la SED. ¿Sin relacionar o referir las pruebas que omitió considerar el Tribunal?

De esta forma, Contein Ltda. no planteó inconformidad alguna en contra de los argumentos expuestos en la sentencia de primera instancia; circunstancia que permite afirmar que la impugnación propuesta por ese extremo procesal no estuvo debidamente sustentada desde el plano material o, lo que es igual, carece de objeto de discusión para definir si existe o no mérito para acceder a todas las súplicas propuestas y, en consecuencia, tal carencia imposibilita emitir una decisión en tales aspectos<sup>29</sup>.

El único cargo novedoso presentado por la parte actora, se dirige a reprochar el hecho de que aun cuando el *a quo*, en el fallo bajo análisis, accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, decidió no condenar en costas a la SED, pues —a su juicio— el simple hecho de haber sido esta vencida en el litigio conlleva la obligación de que se le condene a pagarlas. En consecuencia, de acuerdo con los cargos de la apelación interpuesta por el actor, la Sala se encuentra habilitada para resolver el siguiente problema jurídico p:

<sup>26</sup> Apartados 2.1.1.1, 2.1.1.2 y 2.1.1.3.

<sup>27</sup> Apartados 2.4.1.1, 2.4.1.2 y 2.4.1.3.

<sup>28</sup> Folios 233 a 259 y 274 a 276 del cuaderno 1.

<sup>29</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 4 de octubre de 2023, exp 68162. «[...] no habrá sustentación o se habrá hecho en forma indebida, cuando se realice una réplica auténtica de las razones expuestas en el curso de la primera instancia, pues ello dejaría sin contradicción la providencia dictada y reabrirla sin justificación el debate suscitado en dicha oportunidad, de manera que la repetición única de lo ocurrido en el trámite de la primera instancia —bien en la demanda o en su contestación—, no constituye una garantía del “principio de la doble instancia que, como regla general, está disponible para controvertir las decisiones judiciales que se reputan contrarias al ordenamiento jurídico”. La consecuencia de que el juzgador de la segunda instancia constate una falta de sustentación del recurso de apelación —de carácter material suficiente o adecuada—, será entonces la confirmación de la providencia impugnada como lo ha expuesto la jurisprudencia de esta Corporación, ya que el *ad quem* quedaría desprovisto de elementos para la revisión de la sentencia. // De ahí que, en aras de salvaguardar el principio de congruencia, los límites y las finalidades por las que se instituyó el recurso de apelación, la Sala deba aplicar cierta exigencia de rogatividad y objetividad en la interpretación del recurso —sin que ello equivalga a un excesivo ritualismo— y, por los motivos previamente expuestos, procederá a resolver en forma negativa el problema jurídico propuesto y a confirmar íntegramente la sentencia recurrida».





3.2.1. ¿De acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, aplicable a este proceso, debió condenarse en costas de primera instancia al ente demandado por haber sido la parte vencida?

3.3. Por otro lado, observa la Sala que, de conformidad con los cargos de la alzada planteados por el ente demandado, compete a esta judicatura dar respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

3.3.1. ¿El derecho de acción fue ejercido extemporáneamente por la parte demandante?

3.3.2. ¿El fallo recurrido envuelve una contradicción, porque afirmó que el ente demandado había pagado una suma que, luego, condenó a pagar y, si existía duda sobre el pago, se debió decretar una prueba de oficio sobre este hecho?

3.3.3. ¿Al ser desestimadas las pretensiones de incumplimiento contractual, debió desestimarse, a su vez, la pretensión de liquidación del contrato por ser consecencial —no autónoma— a aquellas pretensiones?

#### IV. CONSIDERACIONES

4.1. Validada la **competencia** que le asiste para conocer de los recursos de apelación interpuestos por ambas partes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 129<sup>30</sup> y 132.5<sup>31</sup> del Código Contencioso Administrativo (CCA)<sup>32</sup>, y tomando en consideración el **ejercicio oportuno que de la acción de controversias contractuales** realizó la parte demandante, en atención a lo establecido por el literal d) del artículo 136.10 del CCA<sup>33-34</sup> —con lo cual se responde negativamente al primer problema jurídico atinente al ejercicio oportuno de la acción<sup>35</sup>—, la Subsección procederá a resolver los problemas jurídicos restantes y planteados en precedencia.

#### ANÁLISIS DEL SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO:

<sup>30</sup> CCA. “Artículo 119. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos”.

<sup>31</sup> CCA. “Artículo 132. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes [...], cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales”.

<sup>32</sup> La demanda fue presentada en el 2011, época para la cual el salario mínimo era de \$535.600, por lo tanto, los 500 salarios mínimos equivalían a \$267.800.000, lo cual supone que la cuantía estimada en dicho escrito, que ascendía a \$920.486.461, supera el monto legalmente exigido.

<sup>33</sup> CCA. “Artículo 136. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. // En los siguientes contratos el término de caducidad se contará así: [...] d) En los que requieran de liquidación y esta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la Ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación”. (subrayado fuera de texto)

<sup>34</sup> El plazo de ejecución del contrato bajo controversia concluyó el nueve (9) de febrero de dos mil nueve (2009), (Folios 59 a 63 del cuaderno 3). En consecuencia, el plazo de cuatro (4) meses para efectuar la liquidación bilateral corrió entre el nueve (9) de febrero y el nueve (9) de junio de dos mil nueve (2009), sin que esta se hubiera efectuado. De igual manera, se constata que el contrato tampoco fue liquidado unilateralmente durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo plasmado anteriormente, el cual se cumplía el nueve (9) de agosto de dos mil nueve (2009). En tal virtud, el término bienal para pretender de manera oportuna la liquidación judicial del contrato, en principio, culminaba el nueve (9) de agosto de dos mil once (2011). Sin embargo, la parte actora presentó solicitud de conciliación prejudicial el diez (10) de noviembre de dos mil diez (2010) y esta solo fue resuelta hasta el cuatro (4) de agosto de dos mil once (2011). De esta forma, fue superado el plazo máximo de (3) meses de suspensión del plazo de caducidad (artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y artículo 3 del Decreto 1716 de 2009). Con todo lo anterior, se observa que la presente acción caducaba el nueve (9) de noviembre de dos mil once (2011) y, como la demanda administrativa fue presentada el tres (3) de noviembre de dos mil once (2011), se concluye que esta fue ejercida en el término previsto por la ley.

<sup>35</sup> Apartados 2.6.4 (caducidad) y 3.3.1.



## **Sobre la omisión de condena a costas en primera instancia**

4.2. Para la época en que fue presentada la demanda estaba vigente el CCA, cuyo artículo 171, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998<sup>36</sup>, preceptuaba que en la condena en costas debía considerarse la conducta procesal de la parte vencida. Este aspecto subjetivo fue, luego, aclarado por la Corte Constitucional<sup>37</sup> que, con apoyo en la hermenéutica fijada previamente por esta Corporación<sup>38</sup>, estimó que la condena en costas solo procedía cuando la parte vencida actuara de manera temeraria, malintencionada o de mala fe.

En este orden de ideas, se observa que, aun cuando el *a quo* omitió referir las razones por las cuales consideró que no se daban los supuestos para condenar en costas a la parte demandada, lo cierto es que esta Subsección no encuentra que la SED hubiera actuado dentro del trámite de primera instancia de forma malintencionada, temeraria o de mala fe. Por lo tanto, confirmará la decisión de no condenar en costas.

### **ANÁLISIS DEL TERCER PROBLEMA JURÍDICO:**

#### **Sobre una eventual contradicción en el fallo apelado y la facultad de decretar pruebas de oficio**

4.3. Para dar respuesta a este interrogante, la Sala pone de presente que el ente recurrente, al sustentar la alzada, pasó por alto que el párrafo de la providencia apelada en el que se mencionó que los sobrecostos por mayor valor de obra y obra no prevista habrían sido pagados —en el cual fundamentó su reproche— forma parte de los antecedentes del trámite procesal, particularmente, la síntesis de lo dicho por esta parte en el escrito de contestación de la demanda<sup>39</sup>. No es cierto así que el *a quo* aceptara que la SED efectivamente hubiera sufragado ciento siete millones ciento ochenta y dos mil novecientos catorce pesos (\$107'182.914), por concepto de mayor valor de obra y obras imprevistas en favor de Contein Ltda. Por el contrario, en la parte motiva de la sentencia, el Tribunal refirió claramente que, aun cuando el ente contratante reconoció en el acta suscrita el tres (3) de septiembre de dos mil ocho (2008)<sup>40</sup> que pagaría dicho monto bajo el concepto referido, lo cierto es que no existe prueba en el expediente que permitiera comprobar que fuera cancelado.

Así las cosas, dado que la sociedad actora no solo erró en su planteamiento sobre los considerandos expuestos por el fallador de primera instancia, sino que además omitió demostrar el pago efectivo de la obligación que aseguró ya había sufragado, a sabiendas que tenía la carga de la prueba<sup>41</sup> de acuerdo con las disposiciones de la ley procesal<sup>42-43</sup>, esta Sala no encuentra razón alguna para reformar o modificar lo relativo a la obligación de pagar el monto ya mencionado.

<sup>36</sup> CCA. “Artículo 171. En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el Juez, teniendo en cuenta la conducta sumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil”.

<sup>37</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-043 del 27 de enero de 2004.

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 18 de febrero de 1999, exp 10775.

<sup>39</sup> Folio 472 del cuaderno principal (página 7 de la sentencia de primera instancia)

<sup>40</sup> Folios 132 a 134 del cuaderno 3.

<sup>41</sup> CPC “Artículo 167. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. Disposición que en el artículo 177 del CGP se mantuvo de forma exacta.

<sup>42</sup> CÓDIGO CIVIL. “Artículo 9. La ignorancia de las leyes no sirve de excusa”. DECRETO 196 DE 1971. “La abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia”.

<sup>43</sup> “La norma demandada [artículo 9 del Código Civil], al no aceptar como excusa jurídicamente atendible la ignorancia de las leyes, por parte de quien las ha infringido, contiene implícito el deber de conocerlas”. CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-651 de 1997.



4.4. Por otra parte, recuerda la Sala que, como lo han precisado la jurisprudencia administrativa<sup>44</sup> y la doctrina<sup>45</sup>, cuando el acreedor refiere no haber recibido pago alguno del deudor, enuncia una negación indefinida, con la cual traslada a su contraparte la carga de probar lo contrario, de conformidad con el artículo 177 del CPC<sup>46</sup>. En consecuencia, en este proceso la SED tenía la carga de probar el pago de la deuda cuya pretermisión le atribuyó la firma demandante; carga que, a su vez, impone al juez la orden a evitar el *non liquet*<sup>47</sup>, por cuanto debe resolver el litigio superando la incertidumbre que pudiera existir sobre los supuestos fácticos, imponiéndose una decisión desfavorable a quien que no hubiera conseguido acreditar con certeza los hechos que le incumbe acreditar.

Esta regla, sin embargo, se flexibiliza en el ámbito contencioso-administrativo, dado que el artículo 169 del CCA faculta al *ad quem* para que, al momento de fallar, disponga “*que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o dudosos de la contienda*”. No obstante, esta disposición no impone un sistema inquisitivo en la jurisdicción, ni se propone soslayar la inactividad de los extremos que no hayan desarrollado el papel procesal que les corresponde en el proceso, para la comprensión de los intereses en disputa y, con ello, del conflicto. Para que ella se active debe, por lo tanto, existir al menos un principio de prueba<sup>48</sup>, es decir, los elementos de convicción suficientes que, si bien no acrediten con certeza los hechos en cuestión, generen en el juzgador una duda razonable sobre su existencia o sobre la existencia de dos hechos contrapuestos, y así el supuesto fáctico se muestre como un punto oscuro<sup>49</sup>.

Bajo los lineamientos expuestos, la Sala estima que —contrario a lo afirmado por la SED en alzada— el *a quo* no estaba en la obligación de hacer uso de sus facultades oficiosas para solicitar los comprobantes de pago que permitieran determinar si, en efecto, dicho órgano canceló los ciento siete millones ciento ochenta y dos mil novecientos catorce coma cincuenta y cinco pesos (\$107'182.914,55) que reconoció, por concepto de mayor valor de obra y obras imprevistas, pues, como se dejó expuesto, no debe privilegiarse la inactividad de la parte en la que recaía la carga de la prueba, la cual, por demás, en este contencioso tenía un posición privilegiada para allegar al plenario la prueba de pago correspondiente.

<sup>44</sup> «Las afirmaciones o negaciones indefinidas son aquellas que no llevan a una afirmación o negación opuesta de forma directa o indirecta, lo cual hace que sean imposibles de determinar en el tiempo y el espacio y, por ello, quien la manifiesta está relegado de probarla y traslada la carga de la prueba a quien en su contra se esgrime. || En términos de la Corte Suprema de Justicia, las negaciones indefinidas “están comprendidas entre la clase de hechos imposibles, excluidos del tema de prueba, esto es cuando a pesar de que puedan existir o ser ciertos no es posible acreditarlos (...)”, es así, por ejemplo, cuando el acreedor expresa que no ha recibido pago alguno de parte del deudor, siendo que el hecho a que se refiere la negación, la falta de pago, no es posible de ubicar en el tiempo ni el espacio». CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 27 de agosto de 2020, exp. 52869.

<sup>45</sup> “No todas las negaciones son de igual naturaleza, ni producen unos mismos efectos jurídicos en materia de prueba judicial. Desde este punto de vista puede formularse la siguiente clasificación: || 1) Negaciones sustanciales o absolutas, que se basan en la nada y que no implican, por lo tanto, ninguna afirmación opuesta, indirecta o implícitamente, (por ejemplo: [...] Pedro no me ha pagado los mil pesos, no me ha entregado la cosa que me debe, [...]); [...] De la anterior clasificación se deducen las siguientes conclusiones: 1ª) las únicas verdaderas negaciones son las sustanciales o absolutas; 2ª) las negaciones sustanciales son siempre negaciones de hecho; [...] 8ª) las únicas negaciones que no exigen prueba son las sustanciales y las formales indefinidas de hecho, por la imposibilidad de suministrarla en razón de su carácter indefinido y no de la negación misma [...]”. DEVIS ECHANDÍA, Teoría General de la Prueba Judicial, tomo 1, Víctor P. de Zavalía Editor, Buenos Aires, 1970 (reimpresión 2016), pp. 210-213.

<sup>46</sup> CPC. “Artículo 177. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. || Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba” (subrayado añadido).

<sup>47</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 4 de febrero de 2019, exp. 17720, FJ 2.3.2; reiterada en sentencia de la Subsección C de 7 de octubre de 2020, exp. 50160.

<sup>48</sup> MICHELI, Gian Antonio, *La Carga de la Prueba*, traducción de Santiago Sentis Melendo, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1961 (original de 1942), pp. 276 a 282.

<sup>49</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 7 de octubre de 2020, exp. 50160.



De cualquier forma, no debe pasarse por alto que en la parte resolutive del fallo analizado, el *a quo* condicionó el pago que ordenó a la comprobación de que este no se hubiera cancelado previamente<sup>50</sup>. Por ende, en caso de que este se hubiera efectuado, como lo arguye el demandado, el fallo no le acarrearía las consecuencias desfavorables que habilitan al ente demandado para impugnarlo, de acuerdo con el artículo 350 del CPC<sup>51</sup>.

### ANÁLISIS DEL TERCER PROBLEMA JURÍDICO:

#### **Sobre la eventual incongruencia del fallo por haber liquidado el contrato, pese a que la de liquidación era una pretensión consecuencial a la de incumplimiento que fue desestimada**

4.5. Finalmente, se recuerda que la facultad de liquidar judicialmente un contrato estatal no surge —como mal lo afirmó la SED<sup>52</sup>— de la comprobación de un incumplimiento contractual o de un desequilibrio económico, sino de la ausencia del acto liquidatorio, ya sea de manera bilateral o unilateral, o como consecuencia de la invalidez del acto de liquidación. Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Sección, de acuerdo con la cual el artículo 87 del CCA —aplicable al presente asunto— *“autorizaba a cualquiera de las partes del contrato a solicitar, en ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales, cualquier tipo de declaración y condena lo cual incluía, naturalmente, la posibilidad de solicitarle al juez la adopción de su respectiva liquidación”*<sup>53</sup>; liquidación judicial que *“es aquel balance, finiquito o corte de cuentas que realiza el juez sobre un determinado contrato estatal dentro de un proceso judicial y, que sólo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ni unilateral del respectivo contrato estatal celebrado y dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación a liquidar”*<sup>54</sup>.

La imposibilidad de liquidar bilateralmente el contrato, junto con la subsiguiente omisión del deber de liquidarlo del ente contratante, constituyen así el presupuesto de la pretensión de liquidación contractual, con independencia de las eventuales pretensiones de responsabilidad que puedan acumularse. Por ende, aun cuando la liquidación judicial de un contrato sea formulada, frecuentemente, como una pretensión consecuencial a otras pretensiones declarativas de incumplimiento o desequilibrio, lo cierto es que aquella también puede formularse de manera autónoma —cómo en el *sub judice*<sup>55</sup>— siempre y cuando no se hubiera liquidado el contrato. Por consiguiente, como bien lo comprobó el *a quo*<sup>56</sup>, ante la ausencia de estas dos actuaciones en el contrato bajo análisis, procedía, en efecto, la liquidación judicial del contrato 0282 de 2006.

4.6. En definitiva, de conformidad con las consideraciones reseñadas, la Subsección confirmará íntegramente la sentencia de primer grado.

<sup>50</sup> Apartado 2.5 (ii).

<sup>51</sup> CPC. “Artículo 350. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme. Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia; [...]”.

<sup>52</sup> Apartado 2.6.2.

<sup>53</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2006, exp. 14287

<sup>54</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 14 de febrero de 2019, ex. 59727. Criterio reiterado por esta misma Subsección en la sentencia del 15 de diciembre de 2021, exp 53727.

<sup>55</sup> Apartado 2.1 (pretensión primera).

<sup>56</sup> Apartado 2.5.2.



## V. COSTAS

5.1. No hay lugar a la imposición de costas debido a que en el presente asunto no se evidenció actuación temeraria de las partes, condición exigida por el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para proceder de esta forma.

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

### FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, el veintiuno (21) de octubre de dos mil quince (2015).

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** En firme este fallo, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Presidente de la Sala  
Firmado electrónicamente

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**WILLIAM BARRERA MUÑOZ**  
Magistrado  
Firmado electrónicamente

**VF**  
ATA (18C+1AZ+1CD) / GB