

**MEDIO DE CONTROL – Controversias contractuales / RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA JUDICIAL – Requisitos de admisibilidad y viabilidad / SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN – Debe ser clara, suficiente y pertinente / COMPETENCIA DEL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA – Se limita por el recurso de apelación / SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN – No se cumplió**

(...) Con anterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA y del Código General del Proceso –CGP, el órgano de cierre de esta jurisdicción, puntualizo en tópico de los recursos en general, sus requisitos de admisibilidad y viabilidad, que en criterio de esta Sala de Decisión, asumen actuales (...) Del requisito de sustentación advierte además el Consejo de Estado, en marco del antes transcrito artículo 328 del CGP, que limita la competencia del juez de segunda de instancia (...) el análisis del caso concreto y decisión que nos ocupa, se tiene la activa aquí apelante, en sustentación de su recurso de alzada contra la sentencia de primera instancia, no controvierte explícita ni implícitamente, ninguno de los fundamentos de la providencia apelada, conforme evidencia de su sola contrastación. Es así que la activa solicita se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, y en sustento, reitera los argumentos explicitados en el libelo introductorio (...) como quiera que en el libelo de apelación no se indican los yerros en que incurrió el fallador en la decisión impugnada, ni se individualizan los puntos concretos en los que existe desacuerdo con la sentencia objeto de alzada, es de afirmarse que el recurso carece de sustentación, torna impróspera la alzada que nos ocupa y se confirmará la sentencia objeto de la misma. (...)

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre los requisitos del recurso de apelación contra sentencias judiciales, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 31 de enero de 2019, Rad.66001-23-31-000-2012-0027 (52663) C.P. María Adriana Marín.

En cuanto al requisito de sustentación del recurso de apelación, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente (E) Mauricio Fajardo Gómez, providencia del catorce (14) de abril de dos mil diez (2010), Radicación número: 52001-23-31- 000-1997-09050-01(18115); Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, sentencia del 19 de julio de 2017, Radicación: 130012331000200300154-01(48440); TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 12 de junio de 2019. Expediente Número 110013336037201500879-01, Reparación Directa promovida por Lorena Escobar Rodríguez contra la Nación – Rama Judicial y Otros. M.P. José Élver Muñoz Barrera.

**FUENTE FORMAL:** Código General del Proceso (Art. 320, 322, 328).

República de Colombia



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”  
ORALIDAD**

**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

Bogotá, D. C., cinco (05) de mayo de dos mil veintiunos (2021).  
(Proyecto discutido y aprobado en Sala de la fecha)

<b>Expediente</b>	<b>110013343060201700351-01</b>
<b>Sentencia</b>	<b>SC3-05-05-3024</b>
<b>Medio de Control</b>	<b>CONTRACTUAL</b>
<b>Demandantes</b>	<b>CONSORCIO IDR D 14-13</b>
<b>Demandados</b>	<b>INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE Y OTROS</b>
<b>Asunto</b>	<b>SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA</b>
<b>Tema</b>	<b>ASUMEN COMO REQUISITOS NORMATIVOS DE SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE ALZADA CONTRA LA SENTENCIA, PARA HABILITAR EL JUICIO QUE INCUMBE AL JUEZ DE SEGUNDA INSTANCIA, QUE EN CONTRASTE CON LA PROVIDENCIA OBJETO DE ALZADA EVIDENCIEN SU PERTINENCIA Y SUFICIENCIA.</b>

De conformidad a lo establecido en los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA 20-11567, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se ordenó la suspensión de los términos judiciales, por motivos de salubridad pública y fuerza mayor con ocasión de la pandemia originada en el coronavirus - COVID-19, desde el 16 de marzo de 2020 al 01 de julio siguiente, reiniciando a partir de ésta última fecha el conteo de los términos judiciales.

**Tratándose de apelación contra sentencia, promovido con anterioridad a la Ley 2080 del 25 de enero de 2021, y en este orden, contrastados su artículo 86<sup>1</sup> y artículo 624 del Código General del Proceso – CGP, regido por el Código**

---

<sup>1</sup> La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, e aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

**de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, en su contenido primigenio que corresponde a la Ley 1437 de 2011, se tiene que encontrándose cumplido el procedimiento previsto en su artículo 247, encuentra para que la Sala provea.**

## **I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Desatar recurso de apelación interpuesto por la activa, para que se revoque la sentencia calendada dos (02) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), proferida por la Jueza Sesenta (60) Administrativa del Circuito Judicial de Bogotá, desestimando sus pretensiones y condenándole en costas.

## **II. ANTECEDENTES EN PRIMERA INSTANCIA**

### **2.1. Argumentos y pretensiones de la activa<sup>2</sup>**

**Conforme al libelo introductorio, el COSORCIO IDRD 14-13, a través de apoderado judicial y por vía del medio de control de controversias contractuales, promovió demanda contra del INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE Y OTROS, con las siguientes pretensiones:**

#### **(a)Declaraciones:**

- Declarar administrativamente responsable al Instituto de Recreación y Deporte y la Interventoría CIVILE LTDA, por los perjuicios sufridos por los incumplimientos derivados de la ejecución del Contrato No. 2360 de 2013.
- Declarar que tanto el Instituto Distrital de Recreación y Deporte y la Interventoría CIVILE LTDA, son solidariamente responsables de todos los perjuicios causados al Consorcio IDRD 14-13, por incumplir la obligación de restablecer el equilibrio económico y financiero del contrato como lo indica la Ley 80 de 1993.
- Declarar que las demandadas son responsables de los sobrecostos presentados durante la ejecución del contrato No. 2360 de 2013, por mayor permanencia de obra derivada de la falta de planeación en la estructuración del pliego de condiciones del contrato No. 2360 de 2013.
- Declarar las demandadas incumplieron el contrato No. 2360 de 2013, por no pago de las obras contenidas en la Acta de Obra No. 4, la cual fue radicada en la Interventoría el 18 de noviembre de 2014 mediante factura No. 22, por valor de

---

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

<sup>2</sup> Ver folios 1 a 29 del cuaderno uno principal

\$253.180. 465.oo.

- Declarar que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte extralimitó su poder exorbitante al imponer un descuento por valor de cinco millones de pesos por cada profesional contra el contratista, por el supuesto cambio indebido del director y residente de obra.

**(b) Condenas, consecuencia de las anteriores declaraciones, condenarlas a cancelar los siguientes conceptos:**

- La suma de \$ 63.681.428. 00, de acuerdo a los porcentajes determinados dentro del A.I.U. del contrato.
- Intereses moratorios causados entre la fecha de presentación de la factura (18 de noviembre de 2014) y la fecha que se hizo el pago efectivo (23 de diciembre de 2015), aplicando intereses mensuales del 2% los cuales asciende a la fecha de presentación de esta demanda a la suma de \$65.826. 921.oo, valor que deberá actualizarse aplicando la tasa máxima de intereses bancarios corrientes o en su defecto aplicando el interés por mora de la Ley 80 de 1993 o la que defina el fallador.
- Sobrecostos generados en el Contrato No. 2360 de 2013, causados por el transporte de los materiales sobrantes de obra a su sitio de destino final -botadero, suma que se estima en \$ 10.874.771, con los respectivos intereses y actualización acuerdo con la tasa máxima de intereses bancarios corrientes o en su defecto con la tasa de interés moratoria señalada en la Ley 80 de 1993 o la que señale el juzgador.
- Sobrecostos generados en el Contrato No. 2360 de 2013, causados por no pago de las obras de cárcamo en concreto, valor estimado en \$ 5.637.969.00, junto con los intereses actualizados de acuerdo con la tasa máxima de intereses bancarios corrientes o en su defecto con la tasa de interés moratoria señalada en la Ley 80 de 1993 o la que señale el juzgador.
- Sobrecostos generados en el Contrato No. 2360 de 2013, por no pago de las obras de NP-233, correspondiente al suministro e instalación de rejillas en concreto reforzado por valor de \$ 134.288.213, con los respectivos actualizados con la tasa máxima de intereses bancarios corrientes o en su defecto con la tasa de interés moratoria señalada en la Ley 80 de 1993 o la que señale el juzgador.
- Sobrecostos generados en el Contrato No. 2360 de 2013, por no pago de las obras corte en pavimento suma que asciende a \$ 7.203.213 con los intereses actualizados con la tasa máxima de intereses bancarios corrientes o en su defecto con la tasa de interés moratoria señalada en la Ley 80 de 1993 o la que señale el juzgador.
- Sobrecostos generados en el Contrato No. 2360 de 2013, causados por no pago de la postura de silicona, por valor \$ 13.592.067 y los intereses actualizados de acuerdo con la tasa máxima de intereses bancarios corrientes o en su defecto con la tasa de interés moratoria señalada en la Ley 80 de 1993 o la que señale el juzgador.
- Cancelar la suma de \$ 10.000.000.00 por intereses derivados del descuento por cambio de director y residente de obra con la respectiva actualización aplicando la tasa máxima de intereses bancarios corrientes o en su defecto con la tasa de interés moratoria señalada en la Ley 80 de 1993.

- Pagar de manera solidaria la suma de \$11.632.906.00 intereses generados con ocasión del no recibo oportuno de las obras y la liquidación tardía del Contrato No. 2360 de 2013, el cual solo tuvo lugar el 23 de octubre de 2015, aplicando un interés mensual del 2% en un tiempo de 9 meses monto que deberá ser actualizado con la tasa máxima de intereses bancarios corrientes o en su defecto con la tasa de interés moratoria señalada en i a Ley 80 de 1993.
- Pagar costas incluidas las Agencias en Derecho.

En fundamento de sus reclamaciones, reseña la activa, sintéticamente los siguientes **hechos**:

El Instituto de Recreación y Deportes de Bogotá publicó un pliego de condiciones definitivo, cuyo objeto fue: *"Contratar por e! sistema de precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, el mantenimiento de la infraestructura física de los Grandes Escenarios."* Como resultado de citado proceso con Resolución No. 1022 de 23 de diciembre de 2013 fue adjudicado al Consorcio IDRD 14-14, integrado por las sociedades INGELAS S.A.S y Consorcio Coordinar Ltda, el precio se pactó por el sistema de precios unitarios para el mantenimiento de instalaciones hidráulicas y sanitarias, movimiento de materiales, instalación de pisos, techos, cubiertas, carpintería, concretos, electricidad y sonido de los grandes escenarios del IDRD (Estadio El Campin, Coliseo Campin, Campincito, Plaza de Toros La Santamaría, Palacio de los Deportes, Estadio de Techo y el Complejo Acuático), por valor de \$1.350.000.000 conforme la propuesta económica, que incluyó gastos, impuestos y descuentos a cargo del contratista. En cronograma oficial de obras solo definió un 10% de las obras previstas al momento del inicio del contrato, dejando por error y falta de planeación por fuera de estipulación contractual el 90% de las obras como no previstas.

La ineficiente planeación con llevó a que no se pudiera establecer antes de suscribir el contrato los precios unitarios no previstos en pliego de condiciones para aproximadamente el 90% de las actividades pactadas inicialmente, impidiendo la ejecución de esas actividades hasta que se aprobaran por la entidad los precios contractuales, es decir, los APUS correspondientes, por lo que el contratista solicitó la suspensión del contrato hasta que se definieran los precios unitarios del 90% de las obras pendientes, para prevenir la materialización de perjuicios por mayor permanencia en obra, efectivamente, luego de tres meses de iniciadas las obras, más de 200 precios unitarios se encontraban pendientes de definir, como se indica en oficio IDRD-14-13-179-14.

La Interventoría mediante Acta de Aprobación de Actividades No Previstas No. 8 del 30 de julio de 2014 avaló las obras faltantes y no previstas, algunas de las cuales fueron incluidas en el Acta No. 4, y presentada para su cobro a través de la Factura No. 22 por un valor de \$562.623.256 valor bruto, valor neto a pagar \$253.180.465, la Interventoría mediante oficio CIDRD-2360-2013-136 del 25 de noviembre de 2014 indica que el contratista oportunamente atendió los requerimientos y correcciones respecto del Acta No. 4, contando con todas las firmas y aprobación para envío al IDR D para pago, el 9 de diciembre de 2014 la Interventoría plantea al contratista la exclusión de unas obras incluidas en el acta a petición del supervisor del contrato, sosteniendo que no hacían parte del proceso constructivo, a pesar de que habían sido aprobadas por la interventoría, petición a la que se negó el contratista el 29 de diciembre de 2014 indicando que no procedería a la firma de nuevo acta, pues ello desconocería los términos del contrato y además configura mala fe a la hora de haber pactado los valores de las obras a ejecutar.

El IDR D remite al contratista con oficio 20146100157071, correcciones elaboradas por la interventoría, suprimiendo unilateralmente los ítems 1.15 y NP-233, que habían sido autorizados por la interventoría, redujeron los valores del ítem 7.12, con el fin de modificar el valor de las obras realizadas y relacionadas en el Acta No. 4, argumentando que la interventoría había incurrido en error al momento de aprobarla, por lo que debía ser modificada en los aspectos erróneos, sin tener en cuenta que las obras ya estaban ejecutadas y contaban con aprobación. El consorcio pone en conocimiento del IDR D que la interventoría había solicitado el cambio del Acta No. 4, lo que propició la suspensión del pago de la Factura No. 22, circunstancia constituye fraude procesal, planteado por la interventoría.

Ante la insistencia del contratista en el pago de la factura, el IDR D, le indicó no cancelar el Acta No. 4, porque se había vencido el plazo de ejecución del contrato, y que el pago se haría en la etapa de liquidación a través de los pasivos exigibles, al tiempo que se reconocerían las actividades ejecutadas, aprobadas y recibidas por la interventoría que estuvieran sin cancelar, secuencia del no pago de la Factura No. 22, al contratista se le retuvo de forma indebida el pago equivalente al 5% del valor de la garantía lo que le causó perjuicios económicos desconocidos por la contratante.

El Anticipo fue pagado el 13 de agosto de 2014, esto es en la etapa final del contrato, pese a todas las circunstancias de incumplimiento por parte de la entidad y las demoras que se ocasionaron en la totalidad de la ejecución del proyecto, el IDR D

mediante la Resolución 554 del 23 de septiembre de 2014 determinó que el contratista no era responsable de incumplimiento del contrato por las causales aducidas por la interventoría como:

- Actividades de obra atrasadas conforme a la programación de ítems contractuales.
- Suministro oportuno de materiales y el no incremento de frentes de trabajo.
- Falta de personal mínimo requerido en obra.
- Inicio tardío en obras.

Finalmente, las obras fueron recibidas de forma tardía el 31 de julio de 2015, efectuándose la liquidación final el 23 de octubre de 2015 sin contener alguno de los emolumentos ahora reclamados.

## **2.2. Argumentos de oposición**

**2.2.1. Instituto Distrital de Recreación y Deporte<sup>3</sup>**, se opone a los hechos y pretensiones de la demanda, esboza en su defensa que incurre el contratista en un error al afirmar que el cronograma oficial de las obras, solo se definió al inicio de la ejecución del contrato, con tan solo un 10% de las obras previstas, es decir por error del contrato y por falta de planeación se dejaron por falta de estipulación contractual el 90%o de las obras como no previstas, pues desde la etapa precontractual los proponentes tuvieron conocimiento acerca de la imposibilidad de señalar la totalidad de las actividades de mantenimiento preventivo y correctivo a realizar, como consta en memorando No. 20176000490083 del 08/11/2017 de la Subdirección Técnica de Parques. En el proceso de selección los proponentes presentaron sus ofertas económicas de conformidad con las actividades descritas en el Anexo 11 "*Propuesta Económica*" del Pliego de Condiciones, teniendo la posibilidad de hacer observaciones, momento en el cual el ahora demandante guardó silencio, no puede entonces hablarse de la falta de planeación o errores del contrato, pues el objeto del contrato exige atender las contingencias que se presenten durante los mantenimientos, al tiempo que tampoco es cierto que solamente el 10% de las obras fueran previstas, pues las actas de inspección preliminar y el cronograma de actividades se realizaron en la etapa de diagnóstico (Numeral 4 del Anexo Técnico), encontrándose que de 626 actividades inicialmente diagnosticadas a cargo del contratista, 283 actividades (un 45%) eran no previstas, cuyo tratamiento se prevé en el Numeral 7.3 del Pliego de Condiciones.

---

<sup>3</sup> Ver folios 390 a 407 cuaderno principal

De las 283 actividades de obra no previstas inicialmente, el IDRDR solo aprobó 63 luego de la ejecución del contrato previa revisión y validación por la interventoría, pues tal cantidad de actividades propuestas como no previstas corresponde a una equivocada interpretación del Director de Obra del contratista, pues diagnosticó y relacionó varias actividades como no previstas a pesar de que se encontraban en el listado Anexo 11 o en la base de datos CIO (Control Integral de Obra - software donde se encuentran los APU (Análisis de Precios Unitarios) de las actividades de las obras utilizadas en los procesos contractuales y cuyos precios se actualizan periódicamente y que después fueron avaladas en las actas suscritas entre el interventor y el contratista para aprobación del IDRDR.

No es cierto que las obras no pudieran realizarse hasta que se aprobaran los APU, pues claramente se produjo una equivocación del director de obra del consorcio al realizar un mal diagnóstico de las actividades no previstas, pese a que ya estaban determinadas, al tiempo que los APU fueron presentados por el contratista desde la propuesta económica y para las actividades no previstas fueron los mismos avalados por él y la interventoría, sin que existiera una nueva presentación de precios unitarios por falta de planeación. Agrega las demoras del contratista obedecen a que los APU que presentó no tenían calidad técnica, por lo que la interventoría debió devolverlos varias veces, sin que el contratista atendiera las exigencias planteadas.

La demora en el desembolso del anticipo fue ocasionada por el contratista al no cumplir con la entrega de los documentos soporte para el desembolso, como lo indica el oficio de la interventoría IDRDR-2014-210-008480-2 fechado el 4 de abril de 2014, ese orden, el cobro del anticipo lo realizó el 20 de diciembre 2013, siendo girado el 28 de enero de 2014, como consta en el Comprobante de Egreso 88562, previa constitución de la fiducia por parte del contratista.

El contratista ni en acta de recibo de ni en la de liquidación deja constancia que se reservaría el derecho de reclamar los conceptos pedidos ante esta jurisdicción.

**2.2.2. Sociedad Civile LTDA<sup>4</sup>**, señala el demandante enuncia las obras a ejecutar y no el total, sin incluir todas las actividades establecidas en el contrato de Obra 2360 de 2013 según lo establecido en la página 7 del Pliego de Condiciones, que es parte integral del contrato, enfocadas dentro del alcance del contrato, como lo prevé la página 6 del pliego de condiciones.

---

<sup>4</sup> Folios 233 a 255 cuaderno principal



No es cierto lo afirmado por la actora sobre la forma de estimar las obras a realizar, para ello se hace una estimación por valor de precio unitario, en donde las partes y la interventoría visitan los escenarios para establecer las obras y priorizar su ejecución. En la etapa preliminar se visitaron todos los escenarios conforme lo previsto en los anexos técnicos del contrato, dentro de los 15 días siguientes a la suscripción del acta de inicio, de forma conjunta con profesionales del contratista, de la interventoría y el supervisor. En tales visitas se identificaron las necesidades que presentaba cada escenario a intervenir como se consignó en las Actas de Inspección Preliminar. En consecuencia, el contratista de conformidad con las necesidades presentadas, debió proponer un balance de cada uno de los escenarios y los análisis de precios unitarios correspondientes a actividades no previstas identificadas durante la visita en el periodo de 15 días siguientes a la suscripción del acta de inicio, transcurridos entre el 4 y el 20 de febrero de 2014.

Acota los análisis de precios unitarios no podían ser aprobados ni por el IDRDR ni por la interventoría, hasta que el contratista atendiera observaciones que se le hicieron, además, el contratista presentó un cronograma inicial (no oficial) que estaba entre sus obligaciones de la etapa preliminar, el cual se encontraba mal elaborado, pues comprendía obras no previstas y análisis de precios mal estructurados, siendo entonces imposible determinar el porcentaje de obras contractuales y el de obras no previstas.

Resalta algunas de las obras enunciadas en el Acta No. 4 (Factura No. 22) fueron objetadas al contratista y se le solicitó efectuar las correcciones respectivas, siendo anulada en virtud de las inconsistencias identificadas por el IDRDR en el Acta Parcial No. 4, comunicada al contratista el 10 de diciembre de 2014. Añade no es cierto que la interventoría ignorara en su totalidad el pago de los anticipos, pues los pagos se realizaron a medida que el contratista cumplía con los requisitos previstos en el Numeral 9 de los Términos de Referencia.

### **III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA<sup>5</sup>**

El 02 de septiembre de 2019, el Juzgado Sesenta (60) Administrativo de Bogotá, **negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas en la modalidad**

---

<sup>5</sup> Ver folios 452 a 481 del cuaderno de continuación del principal

**agencias en derecho a la activa**, en suma, equivalente al 5% del valor de las pretensiones. Como razón de su decisión argumenta conforme sigue:

(i) La obligación de restablecer el equilibrio económico y financiero del contrato, encuentra consagrado en artículo 5 de la Ley 80 de 1993, en virtud del cual el contratista tiene derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que no se modifique durante la vigencia del contrato, dentro del proceso encuentra que la activa reclamó el pago de servicios prestados relacionados con la construcción de rejillas con las especificaciones que consideró adecuadas para la obra adelantada en la EDS. Sin embargo no está acreditado la configuración de situaciones imprevistas durante la ejecución del contrato, pues si bien se cuestiona tanto su planeación como el costo de algunos bienes y servicios, no explica en qué consiste la imprevisión ni plantea la forma de probarlo, siendo este el elemento fundamental para considerar que se produce el rompimiento del equilibrio económico del contrato, añade no constituye desequilibrio financiero la existencia de mayores cantidades de obra o de actividades desarrolladas en el curso del contrato que den lugar a la existencia de controversia entre las partes, el desequilibrio presume la configuración de circunstancias externas al contrato que afecten su desarrollo, imprevisibles y que superen el riesgo normal que conforme el giro ordinario de sus actividades debe ser asumido por las partes del contrato. No puede entonces aplicarse la teoría de la imprevisión al presente caso como fuente del desequilibrio económico del contrato.

(ii) En tesis de la activa la mayor permanencia en obra se causó por falta de planeación en la estructuración del pliego de condiciones y esta afirmación no tiene soporte probatorio, contrastado que en la etapa precontractual el oferente aquí actor no hizo observaciones sobre la forma en que se determinarían las actividades a realizar en desarrollo del objeto contractual, por el contrario, convino en la forma de establecerlas una vez se iniciara su ejecución dentro del término previsto (15 días), contado a partir de la suscripción del acta de inicio. No se estructura causalidad entre la planeación del contrato en la etapa precontractual y la ejecución, ello suma la declaración del representante del consorcio que indica la prórroga en la ejecución del contrato obedeció a su solicitud, la cual fue voluntaria del contratista, sin que la fase de planeación del contrato fuera la causa de la misma. Resalta que la demora obedeció al desarrollo del contrato mismo, de acuerdo con lo afirmado por la Interventoría que fue el contratista quien tardíamente hizo entrega de los Análisis de Precios Unitarios, no encontrando demostrado que el costo derivado en la supuesta mayor permanencia en obra configurare un daño

antijurídico, pues dicha permanencia no le fue impuesta por la Administración, ello obedeció al desarrollo del contrato, por circunstancias no imputables a la demandada.

(iii) Respecto del aducido incumplimiento del contrato por el no pago de las obras convenidas en el acta de obra No. 4 - factura No. 22, no aportó medio de prueba tendiente a demostrar que existió acuerdo entre el IDRD como contratante y el contratista para la modificación de cualquiera de los ítems contractuales acordados, siendo ello una modificación de los términos del contrato y por ende sometido a las formalidades de ley que se prevén para un contrato estatal. Además de lo anterior, legalmente no está facultado el interventor para convenir obras en nombre del contratante, al tiempo que en el presente caso si bien está demostrado que efectivamente se hizo la obra, no se aportan pruebas para demostrar la cuantificación de la obra, así como su necesidad.

(iv) Omitió la activa probar del retiro de materiales sobrantes, advertido que en estudios técnicos, el numeral 15 del 7.2 "*Obligaciones del Contratista*" incluye la de retirar los materiales sobrantes y entregar la obra en perfecto estado de limpieza, y de contera trataba de labor contemplada dentro de la ejecución del contrato, que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte hubiera desconocido el acuerdo de voluntades, y destaca que la activa no manifestó inconformidad durante la etapa precontractual ni al momento de suscribir el contrato, por lo que el contratista quedó obligado en los términos de los documentos anexos al contrato al cumplimiento de esta obligación, siendo un costo que debía asumir el contratista, debiendo pactar el monto que esta obligación suponía, pues claramente se obligó a ejecutar limpieza para la entrega de la obra lo que incluía retiro de los escombros de forma total, no solamente su acumulación en un punto de acopio.

(v) Del aducido sobrecosto de la obra de cárcamo en concreto, la activa no demostró su necesidad y valor de mercado de forma que la negativa de la entidad a su aceptación pueda entenderse como incumplimiento contractual, se podría entender el desarrollo de esta actividad como una mayor cantidad de obra, no obstante, era indispensable acreditar procesalmente su importancia para el desarrollo total del objeto del contrato, pues no se trata solamente de demostrar que la obra se hizo, sino probar que si no se ejecutaba tal labor no se hubiera podido lograr el objeto del contrato. Añade al no probarse existencia de acuerdo de voluntades sobre que supone la fuente de la obligación, no puede considerarse el incumplimiento.

(vi) La premisa anterior también aplica respecto del alegado sobrecosto de las obras de corte en pavimento, en tanto debe entenderse que el sobrecosto corresponde a la forzada asunción del contratista de un costo superior al esperado sobre una actividad cuyo desarrollo se había convenido.

(vii) En punto del alegado sobrecosto por la postura de silicona, se tiene que el sobrecosto supone un valor excesivo respecto de aquel inicialmente acordado para una actividad concertada para la ejecución del contrato, debiendo primero demostrarse la existencia del acuerdo y segundo el precio pactado que habría sido superado por razones ajenas al contratista, en el presente caso tal circunstancia no se evidencia, pues no se plantea la ocurrencia del sobrecosto como el mayor valor asumido por el contratista respecto de una obra que había sido acordada y que excedió su costo por razones no imputables al contratista, de manera que no se puede establecer la existencia de incumplimiento por parte del IDRD .

(viii) Descuento por valor de cinco millones de pesos por cambio de profesionales del contratista, en la demanda se indica que el IDRD extralimitó su poder exorbitante al imponer un descuento por valor de \$5.000.000 por cada profesional cambiado por el contratista. No obstante lo anterior, no se explica en la demanda cómo se extralimitó este poder que denomina exorbitante a pesar de que fue pactado por las partes las cláusulas exorbitantes suponer un poder unilateral de la entidad contratante que supera la voluntad de los contratantes, lo cual no ocurre en este caso en tanto se trata de una cláusula pactada y respecto de la cual no se hicieron observaciones, no se pide su nulidad (del contrato) ni inaplicación, no se plantea alguna causal de nulidad del contrato o de inexistencia de acuerdo de voluntades. En este caso, las partes acordaron el pago de un valor en caso de que ocurriera la circunstancia de cambio de alguno de los profesionales relevantes para la selección objetiva de contratista.

(ix) Intereses por el no recibo oportuno de las obras, se indica que los intereses se generaron por el recibo no oportuno de las obras realizadas por el contratista y la liquidación tardía del Contrato No. 2360 de 2013, lo que supone una obligación que tiene su origen en el incumplimiento en el pago oportuno de una determinada suma de dinero cuya fecha de exigibilidad ha vencido, en esta medida, debía demostrarse que la suma de la que se pretende derivar intereses era exigible en los términos del Numeral 1 del Artículo 5 de la Ley 80 de 1993, esto es, existía la obligación de pago (oportunidad) y esta no se cumplió. En este caso, no es el recibo

de las obras lo que genera la obligación de pago, sino la liquidación del contrato, momentos diferentes, pues en la Cláusula Segunda del contrato se pactó que el pago se realizaría en un 95% en actas mensuales y el 5% restante previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción de las obras, dos condiciones que vinieron a cumplirse con la suscripción del acta dentro de los 4 meses siguientes al recibo de las obras, por lo que no se acredita la configuración de la obligación de pagar intereses de mora.

(xi) Pago no oportuno del anticipo, no se acreditó la ocurrencia de alguna conducta atribuible a los demandados que fuera causa eficiente de la demora en el pago del anticipo, siendo incluso reconocido por la actora que la entidad en la que constituyó la fiducia fue objeto de liquidación, situación en la que ni el IDR D o el Interventor tuvieron injerencia, al tiempo que no se explica cuál conducta les era exigible a efecto de evitar el resultado, pues la fiduciaria no está bajo control o subordinación atribuible al contratante o a la interventoría.

(xii) Sobre costos por capacitación de personal, sobre los costos asumidos por el contratista para la capacitación de personal para trabajos en altura, corresponde a un aspecto propio de su administración, pues eligió sus empleados sin interferencia del Instituto Distrital de Recreación y Deporte o la interventoría, de manera que no puede atribírseles obligación porque el contratista vinculó obreros que debieron capacitarse, sumado al conocimiento que debía tener el contratista de la necesidad de contratar personal capacitado en labores de altura para no incurrir en costos por entrenamiento y certificación, aspecto que escapa al control de la entidad estatal demandada o de la interventoría.

(xiii) Acerca de la solidaridad, señala en el presente caso no puede tenerse por configurada la solidaridad entre los demandados en tanto concurren dos formas de responsabilidad entre ellos que tienen origen en distintas fuentes de la obligación, pues la responsabilidad entre el consorcio demandante y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte es de naturaleza contractual, mientras que con el interventor es extracontractual (es un tercero respecto del contrato de obra), al tiempo que entre el interventor y el IDR D su relación es de carácter contractual. Así las cosas, al ser fuentes obligacionales diferentes, no se configura solidaridad respecto de los mismos hechos, pues para que se pueda hablar de dicha estructuración es necesario demostrar que el incumplimiento del IDR D obedeció a la conducta necesaria del interventor. Añade la norma invocada por la actora sobre el particular supone la responsabilidad del interventor frente a su contratante en virtud del

desarrollo del contrato que vigila, más no la solidaridad entre estos respecto del contratista, de manera que no puede tenerse por probada la existencia de esta, al menos por la vía legal o contractual.

(xiv)) Concluye la actora no acreditó el incumplimiento de las accionadas sobre la existencia de obligación del pago de actividades pactadas, necesarias y debidamente cuantificadas, ni la solidaridad entre los demandados, que las actividades que considera constituyen un sobre costo fueran necesarias, indispensables, para el cumplimiento del objeto contractual, que la accionada hubiera convenido en su realización, siendo esta la única fuente de la obligación en materia contractual, realizar actividades sin existencia de previo acuerdo de voluntades, constituye un riesgo que el contratista decide correr y que excede el alcance de las obligaciones del contrato, riesgo que no puede trasladarse ni a la entidad contratante ni a la interventoría.

(xv) Condena en costas, condena en costas a la vencida, fija agencias en derecho en los términos del Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, en suma, equivalente al cinco por ciento del valor de la condena reconocida.

#### **IV. RECURSO DE APELACIÓN**

**La activa pretende se revoque el fallo de primera instancia, y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, bajo las siguientes consideraciones<sup>6</sup>:**

(i) Falta de planeación, señala debe analizarse desde varias perspectivas por un lado la entidad contratante debía entregar antes de la ejecución de las obras los APUS lo cual no fue así, segundo se observa que cuando el contratista se encontraba aún en etapa de diagnóstico determinó que solo podía adelantar contractualmente el 10% del valor del contrato debido a que el otro 90% eran obras no previstas, situación que se planteó al IDR D, y por la que se recomendó una suspensión del contrato hasta que se determinaran cuáles eran las obras para cumplir con el objeto contractual, tercero la entidad además de que no estableció la totalidad de las obras, a través de la interventoría demoraba los trámites para la aprobación de los APUS de las obras no previstas y exigía un cronograma oficial del contrato cuando a duras penas estaba definido un poco más del 10% de este, lo cual se advirtió a la Sociedad CIVILE LTDA mediante oficio de 30 de abril de 2014, también se elevó ante la entidad escrito de petición solicitando la suspensión

---

<sup>6</sup> Recurso radicado el 17 de septiembre de 2019, ver folios 486 a 496 ibídem.

del Contrato 2360 de 2013 esbozando varias razones como: posterior a la realización de un diagnóstico en conjunto con la interventoría para determinar las obras a ejecutar, se exigió al contratista presentar los APUS de obras no previstas, los cuales eran más de 200, el contratista los presentó pero hubo trabas en el trámite de aprobación, se acordó con la interventoría y el supervisor que fueran realizando actividades que tenían precios contractuales pero la falta de definición y el tener que ejecutar tareas parciales en cada escenario estaba teniendo repercusiones económicas reflejadas en la facturación, asimismo se vio reflejada la falta de planeación al negarse a pagar obras contenidas en 3 de los ítems del acta No. 4 la cual fue aprobada por la Interventoría sin que se presentaran objeciones o recomendaciones antes de la ejecución, por último se recalca el obrar arbitrario del IDRD toda vez que en el comité de obra 16 de 28 de mayo de 2014, resolvió no ejecutar las obras de pintura de cubierta e impermeabilización del Coliseo El Campin, desconociendo obligaciones contractuales que habían obligado al contratista a la capacitación de un personal para trabajar en altura, conforme a los medios de pruebas aportados con la demanda la entidad omitió y vulneró el principio de planeación, desencadenando circunstancias adversas al ejecutar el contrato, que impedían al contratista cumplir con las obligaciones a su cargo e imponían mayores costos que no debían ser asumidos por él, generando a su vez un rompimiento del equilibrio financiero.

Concluye que hay una falta de apreciación de las pruebas por parte del A quo, donde está pretermitiendo el indebido actuar de la entidad contratante al no planear antes de adelantar el proceso de contratación, donde debía determinar de forma precisa las necesidades que se pretendían satisfacer y el objeto a contratar. Además, se demostró la causalidad entre la falta planeación del contrato en la etapa precontractual y los problemas generados durante la ejecución, contrario a lo que se insinúa en el fallo de primera instancia. Dichas falencias han causado perjuicios que está soportando el contratista, como sobrecostos por no determinación de los APUS en la etapa precontractual, por obras no previstas, mayor permanencia en obra, que deben ser indemnizados por el Instituto de Recreación y Deporte.

(ii) Responsabilidad solidaria, al respecto precisa que debió analizarse las funciones y el papel desempeñado por la Interventoría en el marco de la contratación estatal, desde las perspectivas legales consagradas en los artículos 83, 84 de la Ley 1474 de 2011, artículo 2 de la Ley 1229 de 2008, en virtud de las cuales la Interventoría representa los intereses del estado, por lo que al avalar el acta de obra No. 4 manifestó la conformidad sobre su ejecución y no podía después

solicitar al contratista su exclusión cuando ya habían sido ejecutadas por considerar posteriormente que no formaban parte del proceso de construcción alegando un error, sin perder de vista que entre el contrato de obra y el de interventoría existe una interdependencia por lo que el actuar de la sociedad CIVILE LTDA significó un mismo fin perseguido tanto por la entidad contratante IDR 14-13 como la interventora, en consecuencia no podía el Juez de primera instancia omitir la responsabilidad de la interventoría aduciendo se trata de un tercero en la relación contractual, cuando en realidad es sujeto con injerencia en toda la ejecución del contrato.

(iii) Actividades objeto de la controversia no requerían aprobación de la entidad, de acuerdo con el pliego de condiciones y en el contrato en el numeral 7.20, las obligaciones del contratista, se establece que durante la ejecución del contrato podían presentarse trabajos de mantenimiento y/o reparaciones con ítems no contemplados en el anexo 10, para lo cual el contratista según precios del mercado presentaría al interventor del contrato el correspondiente análisis de los valores de precios unitario del costo del respectivo servicio, para lo cual debía aportar cotizaciones de los materiales, el interventor los evaluara y de encontrarlos convenientes dará la orden al contratista, previa aprobación del subdirector técnico de parques para ejecutarla. En ese contexto en acta de obra no. 4 se avalaron las obras faltantes y no prevista se entiende que se surtieron todos los trámites para su aprobación por la entidad contratante, de la cláusula citada era obligación del interventor cumplir esa gestión.

(iv) Defraudación de la confianza legítima, el Instituto de Recreación y Deporte, representada por la sociedad Civile LTDA, autorizó y aprobó la ejecución de las obras consignadas en el acta de obra número 4, a pesar de ello, se negó a reconocer el pago de las obras anotadas en acta No. 4, lo que ocasionó perjuicios y sobrecostos al contratista, quien por el estado de iliquidez en el que se encontraba y por la premura de no endeudarse y cumplir con los compromisos adquiridos con proveedores, trabajadores y demás acreedores del Contrato de Obra No. 2360 de 2013, accedió a volver a firmar el acta de obra número 4 suspendiendo los ítems en conflicto dejando la salvedad de que se conciliaría sobre ello en el acta de liquidación final, tal circunstancia disminuyó su valor.

(v) Restablecimiento del equilibrio económico y financiero, arguye durante el desarrollo del objeto contractual se presentaron varias circunstancias que desencadenaron el rompimiento del equilibrio, por un lado tenemos actos o hechos que son imputables a la entidad contratante, como se probó por medio de la



correspondencia y peticiones enviadas, en la que hacían engorrosos los trámites para el pago de obras aprobadas lo que ocasionó que se asumieran cargas financieras con proveedores, trabajadores, y demás acreedores. Por otro lado, se extrae del material probatorio obrante, que la Fiduciaria Petrolera S.A. - FIDUPETROL S.A. le iniciaron proceso de responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría General de la República, que finalizó con sentencia de responsabilidad fiscal contra la fiducia, posteriormente fue liquidada; antes de tener conocimiento sobre esta situación el señor Humberto Rodríguez Urrea, representante legal del Consorcio IDR 13-14, se quejó ante la Superintendencia Financiera, a lo que obtuvo como respuesta que había incumplimiento con el giro de los recursos del anticipo por problemas en el sistema y la contabilidad de la fiducia, de acuerdo con esta información, se entiende que por circunstancias externas a las partes se vio afectado el contratista, dado que al no recibir los dineros correspondientes al anticipo, tuvo que adquirir préstamos para poder soportar las deudas acaecidas por la ejecución del contrato, situación que fue puesta de presente a la administración en distintas ocasiones para solicitar su colaboración en el tema y la agilidad en el traspaso y desembolso del anticipo en otra fiducia. A lo anterior se suma la poca colaboración de la administración para atender esos imprevistos con la Fiducia como las demoras en el trámite para el traspaso de fiducia, por lo que en partes es responsable por los costos asumidos por el contratista. Reitera responsabilidad de la contratante por costos asumidos en capacitación de personal en trabajo de alturas por ser necesario para la instalación de pintura anticorrosiva para el mantenimiento de la cubierta metálica en acero galvanizado calibre 18, incluyendo limpieza y lijada del Coliseo el Campin derivados de la suspensión y adjudicarle esa labor a una sociedad publico privada argumentando un posible detrimento patrimonial, finaliza afirmando que el contratista no tiene por qué asumir obligaciones que generen mayor costo no pactado cuando se le adjudicó el contrato, sobrecostos imputables a la administración que a la postre generó rompimiento del equilibrio financiero del contrato.

(vi) Enriquecimiento sin justa causa, manifiesta el juez negó todas las pretensiones, sin tener en consideración que estaba generando un enriquecimiento sin justa causa al exonerar de cualquier tipo de pago a la entidad contratante, debido a que por lo menos debió haberse pronunciado sobre la liquidación de las obras a costo; al no hacerlo está suscitando un enriquecimiento de un patrimonio a causa de otro que en la misma proporción se estaba empobreciendo de manera injustificada, no puede el juez omitir y precaver el reconocimiento de los derechos patrimoniales correspondientes al Contratista por la ejecución del contrato 2360 de 2013,

generando un detrimento patrimonial correlativo a un enriquecimiento a cargo de la Entidad Contratante.

## **V. TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA**

**5.1.** Con proveído del 29 de enero de 2020, **se admitió** el recurso de apelación promovido por la activa Consorcio IDRD 14-13 (ver folio 503 cuaderno continuación del principal).

**5.2.** Mediante auto de 23 de octubre de 2020, **se corrió traslado para alegar de conclusión** (ver expediente digital), derecho ejercido tanto por la activa como por la pasiva. El Ministerio Público no rindió concepto.

**5.2.1. Por la Activa Consorcio IDRD 14-13<sup>7</sup>,** reitera argumentos de la demanda y alzada relacionados con la falta de planeación de la entidad contratante, responsabilidad solidaria, actividades en controversia no requerían aprobación de la entidad contratante restablecimiento del derecho, y concluye el contratista no tiene el deber de soportar cargas obligacionales que generen mayores costos y que no fueron pactadas cuando se le adjudicó el contrato, que además son imputables al actuar de la administración, desencadenando un rompimiento del equilibrio financiero del contrato, de igual manera considera tampoco debería responder por circunstancias externas que afecten la normal ejecución del contrato, como lo fueron las dificultades presentadas respecto de la fiducia para el desembolso de los anticipos.

### **5.2.2. Por las Pasivas**

**5.2.2.1. Civil Ltda<sup>8</sup>,** considera las conclusiones del fallo de primera instancia, son claras y contundentes, y en el recurso de apelación no se observa que el recurrente hubiera desestimado cualquiera de los fundamentos expuestos en el mismo, por el contrario, muestra su tesis argumentativa basada en discurso teórico, que no se compadece a las circunstancias fácticas y jurídicas del contrato, de tal manera que no puede prosperar y lo indicado, con todo respeto su señoría, es la confirmación del fallo de primera instancia, solicitando del igual manera que se genere una condena en costas en contra del apelante. Agrega no se observa en el recurso interpuesto una identificación clara de las inconformidades con el fallo y mucho

---

<sup>7</sup> Presentados el 4 de noviembre de 2020, ver archivo 20201104AlegatosApoderadoActora IDRD 14-13 expediente digital.

<sup>8</sup> Enviado el 4 de noviembre de 2020, archivo No.20201105AlegatosApoderadoCivilLtda, expediente digital.

menos una línea argumental contra el raciocinio del A quo, el apelante retoma los hechos y fundamentos que expuso en su demanda y los alegatos ante el Juzgado 60 Administrativo para traerlos a la apelación, al igual traen unos conceptos muy particulares y desde su perspectiva, para definir algunos elementos del contrato estatal, trata de confundir lo que es la responsabilidad de la interventoría extracontractual, con las capacidades que le asisten al contratante en el negocio jurídico que realiza con el contratista, circunstancias que están bien relatadas y argumentadas en el fallo de primera instancia para desestimar las pretensiones del demandante.

**5.2.2.2. Instituto Distrital de Recreación y Deporte<sup>9</sup>,** Conforme a medios de prueba aportados y recaudados dentro de la respectiva oportunidad procesal en primera instancia y de la valoración realizada por el operado Judicial en primera instancia y de su confrontación con cada uno de los cargos expuestos en la demanda encontró no acreditado el incumplimiento alegado, ni la existencia de la solidaridad entre los demandados, circunstancias que no varían en sede de apelación advertido que no se formula realmente reproche a la decisión, por el contrario quien acude en alzada realiza una reproducción de los argumentos expuestos en la demanda y sus alegatos en primera instancia que por demás fueron controvertidos y desvirtuados en ese momento, por lo que solicita confirmas la sentencia de primera instancia y en caso de prosperar la alzada no sea condenada en costas.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **6.1. ASPECTOS DE EFICACIA Y VÁLIDEZ.**

**6.1.1. Se reitera la competencia de esta Corporación para conocer del recurso de apelación que nos ocupa,** advertido que la sentencia objeto de apelación se profirió por Juez Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá – Sección Tercera, y el asunto se promovió en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, que dispone en su artículo 153:

*“(...) Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se*

---

<sup>9</sup> Remitidos el 8 de noviembre de 2020, ver archivo 20201109AlegatosAPoderado IDRD expediente digital.

*conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.*” (Suspensivos, fuera de texto).

**6.1.2. No encuentran satisfechos los requisitos de sustentación clara, suficiente y pertinente del recurso de apelación, en contraste con la sentencia que es objeto del mismo.** Requerimiento que tiene fundamento normativo en los incisos 3º y 4º del numeral 3º del artículo 322 del Código General del Proceso - CGP, en cuanto disponen que, *tratándose de la apelación de una sentencia, el recurrente debe precisar, de manera breve, los reparos concretos que le hace a la decisión y para su sustentación será suficiente que el apelante exprese las razones de su inconformidad con la providencia objeto de alzada.*

Premisa a la que agrega, el artículo 320 del mismo estatuto procesal que prescribe:

*“(...) El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión. (...)”.*

Así como el artículo 328 también del Código General del Proceso – CGP, que dispone:

*“(...) El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.*

*Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado **toda** la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.*

*En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.*

*El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.*

*En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.”* (Suspensivos, subrayado y negrillas fuera de texto).

Normativa de la que cabe señalar, es aplicable en los procesos y actuaciones de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, por vía de los artículos 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y en cuanto el Código General del Proceso -CGP, subrogó el Código de Procedimiento Civil – CPC, a partir del 01 de enero de 2014, y en contexto de la cual, ha precisado el Consejo de Estado, *que quien tiene interés en que el asunto*

*sea analizado de fondo debe señalar cuales fueron los yerros o desaciertos en que incurrió el juez de primera instancia al resolver la Litis presentada<sup>10</sup>.*

Con anterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA y del Código General del Proceso -CGP, el órgano de cierre de esta jurisdicción, puntualizo en tópico de los recursos en general, sus requisitos de admisibilidad y viabilidad, que en criterio de esta Sala de Decisión, asumen actuales, considerado que el régimen procesal anterior respecto del vigente, no difieren en esta materia, y en particular en relación a su sustentación:

*“Es necesario tener en cuenta que existen unos requisitos de admisibilidad o viabilidad de los recursos en general, cuyo cumplimiento implica la posibilidad de resolverlos, sin que ello signifique en manera alguna que la decisión sea necesariamente favorable al impugnante, pues bien puede ocurrir que el recurso admitido no prospere y se confirme la providencia impugnada, pero sin los cuales el recurso no podrá ser tramitado; tales requisitos, son<sup>11</sup>:*

- *Capacidad para interponer el recurso, teniendo en cuenta que debe hacerlo quien esté habilitado para hacerlo por gozar del derecho de postulación. Es decir que el recurso debe ser interpuesto por el apoderado de la parte procesal salvo aquellos eventos en los que la ley permite litigar en causa propia:*

- *Existencia de un interés concreto y actual para recurrir en quien interpuso el respectivo recurso, derivado de no haber obtenido una sentencia favorable a sus pretensiones, por ser denegatoria de las mismas en forma total o parcial:*

- *Interposición oportuna del recurso, es decir dentro del término legalmente, establecido para ello;*

- *Procedencia del recurso, por cuanto el legislador determina qué recursos se pueden interponer en contra de las diversas providencias que profiere el juez;*

- *Sustentación del recurso, por cuanto todos los recursos deben ser motivados; esto obedece al hecho de que no es suficiente que la parte inconforme interponga el respectivo recurso contra la providencia que considera errónea, sino que es indispensable que manifieste las razones de su inconformidad:*

- *Observancia de las cargas procesales instauradas para algunos eventos y que impiden la declaratoria de desierto o que se deje sin efecto el trámite del recurso, como es el pago oportuno de las copias en la apelación otorgada en el efecto devolutivo, el no retiro de las copias en el recurso de queja, etc.*

*-la ausencia de alguno de los anteriores requisitos en la interposición del respectivo recurso, impedirá que el juez competente para su resolución*

<sup>10</sup> **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 31 de enero de 2019, Rad.66001-23-31-000-2012-0027 (52663) C.P. María Adriana Marín.

<sup>11</sup> Cita original de la providencia: LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio; Procedimiento Civil Parte General Tomo J. Dupré Editores, 9, ed., 2005. Pág. 743.

proceda a resolverlo, pues el mismo será inviable<sup>12</sup> (Subrayado fuera de texto)

Del requisito de sustentación advierte además el Consejo de Estado, en marco del antes transcrito artículo 328 del CGP, que limita la competencia del juez de segunda de instancia, y precisa:

*“(..).le corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con sus propias consideraciones o apreciaciones”; por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del CGP y lo establecido por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, “la competencia funcional del juez de segunda instancia está limitada por las razones de inconformidad expresadas por el recurrente en el escrito de sustentación del recurso de apelación y no por el mero acto procesal dispositivo de parte, a través del cual manifiesta, de manera abstracta, impugnar la respectiva providencia.”*<sup>13</sup>

Consideración respecto de los límites del juez de segunda instancia en el que enfatiza el órgano de cierre de esta jurisdicción, y precisa:

*“(..). al juez de segundo grado le está vedado, en principio y salvo las excepciones hechas por el legislador, revisar temas del fallo de primer grado que son aceptados por el recurrente (bien porque omite reargüirlos en la sustentación del recurso de apelación o bien porque expresamente los elimina de la discusión manifestando su asentimiento en relación con ellos), pues éstos quedan excluidos del debate y, por lo mismo, debe decirse que, frente a dichos aspectos, fenece por completo el litigio o la controversia, estableció que la competencia del juez de la segunda instancia está limitada a los motivos de inconformidad que exprese el recurrente en el escrito de apelación”*<sup>14</sup>.

Con apoyo en la reseñada doctrina, esta Sala de Decisión ha edificado precedente que, en tópicos de la carga de sustentación clara, suficiente y pertinente del recurso de apelación, en contraste con la sentencia que es objeto del mismo, precisa así:

**“La claridad del recurso de apelación es un requisito indispensable para establecer la conducencia del mismo, pues en virtud del artículo 320 del Código General del Proceso, el juez de segunda instancia únicamente puede pronunciarse “en relación con los reparos concretos formulados por el apelante”. Luego, la argumentación no puede convertirse en algo etéreo que impida al juez de segunda instancia establecer cuáles son los reparos que tiene el apelante frente a la decisión del a quo. Que la norma no establezca unos requisitos específicos del recurso de apelación, no excusa al recurrente**

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA consejero ponente (E) MAURICIO FAJARDO GOMEZ Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil diez (2010) Radicación número: 52001-23-31-000-1997-09050-01(18115) Actor. FLOR MARIA GONZALEZ Y OTROS Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA-EJERCITO NACIONAL.

<sup>13</sup> Adiada 9 de febrero de 2012, Con Ponencia del consejero MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Radicación 50001233100019970609301(21060).

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. Sentencia del 19 de julio de 2017. Radicación: 130012331000200300154-01(48440).

*del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al juez de segunda instancia comprender el contenido de su recurso y las justificaciones en las que se basa. **En la misma línea, los argumentos del recurso de apelación deben ser específicos. Esto es, debe haber cargos puntuales frente a la decisión debatida. En virtud del principio de congruencia, e incluso del derecho de defensa y contradicción de la contraparte,** el juez de segunda instancia **no puede decidir a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con la decisión del a quo.** Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia de segunda instancia. La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en el recurso de apelación. Esto quiere decir que el reproche formulado por el apelante debe estar acorde con lo pedido en la demanda o lo expuesto en la contestación, según sea el caso, y por supuesto con lo resuelto por el juez de primera instancia. **El recurso de apelación tiene que enfrentar la decisión del a quo. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que el apelante en realidad no está acusando el contenido de la sentencia de primera instancia, sino que está utilizando el recurso para insistir en argumentos o asuntos que ya fueron resueltos por el juez de primera instancia.** Finalmente, la suficiencia que se predica de los argumentos del recurso de apelación guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio en sede de segunda instancia respecto del asunto objeto de reproche. Así, por ejemplo, cuando se estime que el juez realizó una indebida valoración probatoria, tendrá que indicarse qué pruebas considera que no valoró o que valoró en indebida forma y por qué. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo del recurso, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que debe revocarse o modificarse la sentencia de primera instancia, si despiertan una duda mínima sobre tal asunto.”<sup>15</sup>*

**6.1.2.1- Retomando el análisis del caso concreto y decisión que nos ocupa, se tiene la activa aquí apelante, en sustentación de su recurso de alzada contra la sentencia de primera instancia, no controvierte explícita ni implícitamente, ninguno de los fundamentos de la providencia apelada, conforme evidencia de su sola contrastación.**

Es así que la activa solicita se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, y en sustento, reitera los argumentos explicitados en el libelo introductorio, conforme sigue:

---

<sup>15</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 12 de junio de 2019. Expediente Número 110013336037201500879-01, Reparación Directa promovida por Lorena Escobar Rodríguez contra la Nación – Rama Judicial y Otros. M.P. José Élver Muñoz Barrera.

Sentencia 6 de febrero de 2019, Expediente Número 110013336051020150034601, Reparación Directa promovida por JOSÉ LUIS NOVOA ORTÍZ Y OTROS, contra Nación-Ministerio de Defensa Nacional- Ejército Nacional. M. P. Fernando Iregui Camelo

Falta de planeación, la entidad contratante debía entregar antes de la ejecución de las obras los APUS, cuando el contratista se encontraba aún en etapa de diagnóstico determinó que solo podía adelantar contractualmente el 10% del valor del contrato debido a que el otro 90% eran obras no previstas, situación que se planteó al IDRD, y por la que se recomendó una suspensión del contrato hasta que se determinaran cuáles eran las obras para cumplir con el objeto contractual, la entidad además de que no estableció la totalidad de las obras, a través de la interventoría demoraba los trámites para la aprobación de los APUS de las obras no previstas y exigía un cronograma oficial del contrato cuando a duras penas estaba definido un poco más del 10% de este, lo cual se advirtió a la Sociedad CIVILE LTDA mediante oficio de 30 de abril de 2014.

Responsabilidad solidaria, la Interventoría representa los intereses del estado, por lo que al valar el acta de obra No. 4 manifestó la conformidad sobre su ejecución y no podía después solicitar al contratista su exclusión cuando ya habían sido ejecutadas por considerar posteriormente que no formaban parte del proceso de construcción alegando un error.

Restablecimiento del equilibrio económico y financiero, durante el desarrollo del objeto contractual se presentaron varias circunstancias que desencadenaron el rompimiento del equilibrio, por un lado tenemos actos o hechos que son imputables a la entidad contratante, la Fiduciaria Petrolera S.A. - FIDUPETROL S.A. le iniciaron proceso de responsabilidad fiscal por parte de la Contraloría General de la República, que finalizó con sentencia de responsabilidad fiscal contra la fiducia, posteriormente fue liquidada; al no recibir los dineros correspondientes al anticipo, tuvo que adquirir préstamos para poder soportar las deudas acaecidas por la ejecución del contrato, situación que fue puesta de presente a la administración en distintas ocasiones para solicitar su colaboración en el tema y la agilidad en el traspaso y desembolso del anticipo en otra fiducia. A lo anterior se suma la poca colaboración de la administración para atender esos imprevistos con la Fiducia como las demoras en el trámite para el traspaso de fiducia, por lo que en partes es responsable por los costos asumidos por el contratista.

Defraudación de la confianza legítima, el Instituto de Recreación y Deporte, representada por la sociedad Civile LTDA, autorizó y aprobó la ejecución de las obras consignadas en el acta de obra número 4, a pesar de ello, se negó a reconocer el pago de las obras anotadas en acta No. 4, lo que ocasionó perjuicios y sobrecostos al contratista, quien por el estado de iliquidez en el que se encontraba y por la premura de no endeudarse y cumplir con los compromisos adquiridos con proveedores, trabajadores y demás acreedores del Contrato de Obra No. 2360 de 2013, accedió a volver a firmar el acta de obra número 4, tal circunstancia disminuyó su valor.

Enriquecimiento sin justa causa, el juez negó todas las pretensiones, sin tener en consideración que estaba generando un enriquecimiento sin justa causa al exonerar de cualquier tipo de pago a la entidad contratante, debido a que por lo menos debió haberse pronunciado sobre la liquidación de las obras a costo, suscitando un enriquecimiento de un patrimonio a causa de



otro que en la misma proporción se estaba empobreciendo de manera injustificada.

En tanto que los fundamentos de la sentencia de la que se pretende revocatoria en sede de apelación, y que niega las pretensiones de la demanda y condena en costas a la activa, gravitan sustancialmente en los siguientes supuestos:

La obligación de restablecer el equilibrio económico y financiero del contrato, no está acreditado la configuración de situaciones imprevistas durante la ejecución del contrato, pues si bien se cuestiona tanto su planeación como el costo de algunos bienes y servicios, no explica en qué consiste la imprevisión ni plantea la forma de probarlo, siendo este el elemento fundamental para considerar que se produce el rompimiento del equilibrio económico del contrato, añade no constituye desequilibrio financiero la existencia de mayores cantidades de obra o de actividades desarrolladas en el curso del contrato, el desequilibrio presume la configuración de circunstancias externas al contrato que afecten su desarrollo, imprevisiones y que superen el riesgo normal que conforme el giro ordinario de sus actividades debe ser asumido por las partes del contrato.

Mayor permanencia en obra, según la activa la mayor permanencia se causó por falta de planeación en la estructuración del pliego de condiciones, se encuentra acreditado en la etapa precontractual el oferente aquí actor no hizo observaciones sobre la forma en que se determinarían las actividades a realizar en desarrollo del objeto contractual, por el contrario, convino en la forma de establecerlas, no se estructura causalidad entre la planeación del contrato en la etapa precontractual y la ejecución, como lo declaró el representante del consorcio la prórroga en la ejecución del contrato obedeció a solicitud de la activa, sin que la fase de planeación del contrato fuera la causa de la misma.

Incumplimiento del contrato por el no pago de las obras convenidas en el acta de obra No. 4 - factura No. 22, la activa no aportó medio de prueba tendiente a demostrar que existió acuerdo entre el IDR D como contratante y el contratista para la modificación de cualquiera de los ítems contractuales acordados, siendo ello una modificación de los términos del contrato y por ende sometido a las formalidades de ley que se prevén para un contrato estatal.

Del retiro de materiales sobrantes en los estudios técnicos, el Numeral 15 del 7.2 "*Obligaciones del Contratista*" incluye retirar los materiales sobrantes y entregar la obra en perfecto estado de limpieza, por lo que dicha labor estaba contemplada dentro de la ejecución del contrato, sin demostrarse que el Instituto Distrital de Recreación y Deporte haya desconocido el acuerdo de voluntades.

Sobrecosto de la obra de cárcamo en concreto, la activa no demostró su necesidad y valor de mercado de forma que la negativa de la entidad a su aceptación no puede entenderse como incumplimiento contractual, se podría entender el desarrollo de esta actividad como una mayor cantidad de obra, no obstante, era indispensable acreditar procesalmente su importancia para el desarrollo total del objeto del contrato, no se trata solamente demostrar que la obra se hizo, sino probar que si no se ejecutaba tal labor no se hubiera podido lograr el objeto del mismo.

Sobrecostos de las obras de corte en pavimento, debe entenderse que el sobrecosto corresponde a la forzada asunción del contratista de un costo superior al esperado sobre una actividad cuyo desarrollo se había convenido.

Sobrecosto por la postura de silicona, el sobrecosto supone un valor excesivo respecto de aquel inicialmente acordado para una actividad concertada para la ejecución del contrato, debiendo primero demostrarse la existencia del acuerdo y segundo el precio pactado que habría sido superado por razones ajenas al contratista, en el presente caso tal circunstancia no se evidencia, pues no se plantea la ocurrencia del sobrecosto como el mayor valor asumido por el contratista respecto de una obra que había sido acordada y que excedió su costo por razones no imputables al contratista.

Descuento por valor de cinco millones de pesos por cambio de profesionales del contratista, en la demanda se indica que el IDRD extralimitó su poder exorbitante al imponer un descuento por valor de \$5.000.000 por cada profesional cambiado por el contratista. No obstante, lo anterior, no se explica en la demanda cómo se extralimitó, a pesar de que fue pactado por las partes cláusulas exorbitantes.

Intereses por el no recibo oportuno de las obras y liquidación tardía, lo que supone una obligación que tiene origen en el incumplimiento del pago oportuno de una determinada suma de dinero cuya fecha de exigibilidad ha vencido, en esta medida, debía demostrarse que la suma de la que se pretende derivar intereses era exigible en los términos del Numeral 1 del Artículo 5 de la Ley 80 de 1993, esto es, existía la obligación de pago (oportunidad) y esta no se cumplió, en este caso, no es el recibo de las obras lo que genera la obligación de pago, sino la liquidación del contrato, momentos diferentes, pues en la Cláusula Segunda del contrato se pactó que el pago se realizaría en un 95% en actas mensuales y el 5% restante previa suscripción del acta de liquidación y recibo a satisfacción de las obras, dos condiciones que vinieron a cumplirse con la suscripción del acta dentro de los 4 meses siguientes al recibo de las obras, por lo que no se acredita la configuración de la obligación de pagar intereses de mora.

Pago no oportuno del anticipo, no se acreditó la ocurrencia de alguna conducta atribuible a los demandados que fuera causa eficiente de la demora en el pago del anticipo, siendo incluso reconocido por la actora que la entidad en la que constituyó la fiducia fue objeto de liquidación, situación en la que ni el IDRD o el Interventor tuvieron injerencia, al tiempo que no se explica cuál conducta les era exigible a efecto de evitar el resultado, pues la

fiduciaria no está bajo control o subordinación atribuible al contratante o a la interventoría.

Sobre costos por capacitación de personal, corresponde a un aspecto propio de su administración, pues eligió sus empleados sin interferencia del Instituto Distrital de Recreación y Deporte o la interventoría, de manera que no puede atribuírseles obligación porque el contratista vinculó obreros que debieron capacitarse en labores de altura, aspecto que escapa al control de la entidad estatal demandada o de la interventoría.

Acerca de la solidaridad, señala en el presente caso no puede tenerse por configurada la solidaridad entre los demandados en tanto concurren dos formas de responsabilidad entre ellos que tienen origen en distintas fuentes de la obligación, pues la responsabilidad entre el consorcio demandante y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte es de naturaleza contractual, mientras que con el interventor es extracontractual, al tiempo que entre el interventor y el IDR su relación es de carácter contractual. Así las cosas, al ser fuentes obligacionales diferentes, no se configura solidaridad respecto de los mismos hechos, la norma invocada por la actora sobre el particular supone la responsabilidad del interventor frente a su contratante en virtud del desarrollo del contrato que vigila, más no la solidaridad entre estos respecto del contratista, no puede tenerse por probada la existencia de esta, al menos por la vía legal o contractual.

Evidencia entonces y conforme viene decantando, que no encuentran satisfechos los requisitos de sustentación clara, suficiente y pertinente del recurso de apelación, en contraste con la sentencia que es objeto del mismo, como quiera que del indicado contraste emerge que los argumentos del extremo apelante no conciernen en concreto a las razones de la decisión de la que se pretende revocatoria, y comporta indebidamente, en cuanto retoma los argumentos del libelo introductorio, que el juez de segunda instancia, asuma como juez de primera instancia.

6.1.2.2- La activa - apelante, omitió en un todo, cumplir su carga argumentativa respecto de los fundamentos de la sentencia de primera instancia, que adolecen de incorrección, incongruencia y/o resultan transgresores de la realidad procesal y/o del ordenamiento jurídico aplicable. Carga argumentativa que conforme decantó antes, es necesaria para que el juez de segunda instancia ejerza la facultad jurisdiccional que la ley le otorga, confrontando el fallo impugnado con los fundamentos de la apelación promovida en su contra; de lo contrario, se vulnera el principio de congruencia que debe gobernar todas las providencias judiciales; siendo, por tanto requisito indispensable de la apelación, que el recurrente en cumplimiento de la exigencia de sustentar su alzada, precise cuáles son los

desacuerdos con la sentencia que en su criterio merecen ser analizados por el Superior.

Premisa que explica que el recurso de apelación limite en principio, a los motivos de inconformidad que exponga el recurrente, salvo que trate de análisis asumido en ejercicio del control de legalidad, en ámbito del cual se tiene además que la prohibición de reformar en perjuicio del apelante único asume relevante, dado que no es un derecho fundamental absoluto o ilimitado<sup>16</sup>, conforme precisa la doctrina de la Corte Constitucional y armoniza el aparte final del inciso primero del transcrito artículo 328 del CGP, que consigna “(...) *sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.*”, y que es consonante con los artículos 207 del CPACA y numeral 12 del artículo 42 del Código General del Proceso -CGP.

6.1.2.3- Además la activa aquí apelante argumenta supuesto que si bien no encuentra en la demanda, no fue objeto de la controversia y consecuentemente no tiene vínculo con la providencia objeto de alzada, y en este orden, subleva la premisa que en garantía del debido proceso y al amparo de los principios de buena fe, lealtad procesal y preclusión de las etapas procesales, proscribire so pena de que el juez de segunda instancia no los estime, presentar en el recurso de apelación hechos o cargos nuevos<sup>17</sup>, salvo que asuman como sobrevinientes, que no es el caso en concreto, por cuanto concierne a la defraudación a la confianza legítima y enriquecimiento sin justa causa.

Aquí precisa señalar que conforme al precedente de esta Sala de Decisión, es carga argumentativa del apelante sustentar el recurso de forma concreta, suficiente y pertinente en relación a los fundamentos del proveído que impugna, máxime cuando dicha sustentación fija la competencia y los límites del pronunciamiento del juez de segunda instancia, luego resulta evidente que en el recurso no solo deben formularse reproches concretos contra la decisión atacada, sino que la fundamentación del recurso debe guardar relación con lo decidido en la sentencia y lo discutido en primera instancia.

**En conclusión**, como quiera que en el libelo de apelación no se indican los yerros en que incurrió el fallador en la decisión impugnada, ni se individualizan los puntos concretos en los que existe desacuerdo con la sentencia objeto de alzada, es de

---

<sup>16</sup> non reformatio in pejus,

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, ) Radicación número: 08001-23-31-000-2009-01122-01. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, sentencia 7 de diciembre de 2017 .

afirmarse que el recurso carece de sustentación, torna impróspera la alzada que nos ocupa y se confirmará la sentencia objeto de la misma.

**6.1.3- Sin condena en costas procesales, advertido que en esta jurisdicción su imposición presupone supuesto adicional a ser el extremo procesal vencido.** Es así que en esta jurisdicción tiene por finalidad la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política, y bajo tal esquema, el resultar vencido en juicio no comporta condena en costas; como quiera que en ámbito de los artículos 2º y 230 del Ordenamiento Superior, en el compendio de derechos reconocidos por la Carta Fundamental, encuentran la realización de la justicia y el acceso a la administración de la misma; premisa que armoniza con el artículo 188 de la ley en comento<sup>18</sup>, como quiera que no contiene imperativo de condenar en costas a la parte vencida, es así por cuanto si bien establece que, “*la sentencia dispondrá sobre las condenas en costas*”, asume categórico que la alocución “*dispondrá*”, significa: “*mandar lo que se debe hacer*”<sup>19</sup>, y la remisión que hace a la norma supletoria, antes Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, es solo para efectos de la liquidación y ejecución de las costas.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: Confirmar** la sentencia proferida el dos (02) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), por el Juez Sesenta (60) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, conforme a lo estudiado en esta sentencia.

**SEGUNDO: Abstenerse** de condenar en costas en esta instancia.

**TERCERO: Devolver** el expediente al Juzgado de origen. Por Secretaría de esta Corporación **Déjese** las constancias del caso.

---

<sup>18</sup> “**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”.

<sup>19</sup> Ver [www.rae.es](http://www.rae.es)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

*FIRMA ELÉCTRICA*  
**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO<sup>20</sup>**  
**Magistrada**

*FIRMA ELÉCTRICA*  
**FERNANDO IREGUI CAMELO<sup>21</sup>**  
**Magistrado**

*FIRMA ELÉCTRICA*  
**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA<sup>22</sup>**  
**Magistrado**

RNGC

---

<sup>20</sup> La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que componen la Sala de la Subsección "C" de la Sección Tercera en la plataforma del Tribunal Administrativo de Cundinamarca denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta.

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> Id