



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

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

**Expediente:** 250002336000201302064 01 (59382)  
**Actor:** Consorcio SEINSE conformado por SESAC S.A. y SERVINGE LTDA.  
**Demandada:** Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá -IDU-  
**Acción:** Controversia Contractual  
**Asunto:** Sentencia de segunda instancia

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, por medio de la cual se declaró la caducidad del medio de control de controversias contractuales.

Solicitó la parte actora que sea revocada la sentencia de primera instancia, con fundamento en que las partes contratantes suscribieron un acta de liquidación bilateral dentro del periodo de caducidad de la acción, razón por la que las pretensiones de la demanda debieron ser estudiadas por el Tribunal.

**I. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

1. Corresponde a la decisión ya referida, adoptada el 20 de abril de 2017<sup>1</sup>.
2. El anterior proveído resolvió la demanda presentada el 27 de noviembre de 2013<sup>2</sup> por el Consorcio SEINSE<sup>3</sup> (en adelante, el consorcio, el consultor o el demandante), en contra del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá – IDU- (en adelante el IDU, la entidad demandada o la contratante), cuyas (i) pretensiones y principales fundamentos (ii) de hecho y (iii) de derecho, son los siguientes:

---

<sup>1</sup> Folio 224 a 236 del cuaderno Consejo de Estado.

<sup>2</sup> Folio 1 a 40 del cuaderno 1.

<sup>3</sup> La demanda fue presentada en nombre del Consorcio SEINSE (conformado por SESAC S.A. y SERVINGE LTDA.), quien para efectos del presente proceso actuó previo otorgamiento del poder que dieron los representantes legales de cada una de las sociedades.

## Pretensiones

3. La demandante solicitó que se profieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe literalmente, incluso con errores):

### **“A. DECLARATIVAS**

1. Se declare patrimonialmente responsable a la entidad pública demandada de los perjuicios causados a los integrantes del **CONSORCIO SEINSE**, como consecuencia del incumplimiento de la demandada en la estructuración y planeación del Contrato de Consultoría No. 038 de 2006, siendo más gravosa para el contratista su ejecución dada la anormalidad del mismo.

2. Se declare que la entidad demandada es patrimonialmente responsable de los perjuicios sufridos por el contratista y se ordene a su restablecimiento económico del contrato No. 038 de 2006, ante las circunstancias de anormalidad que afectaron la ejecución del mismo, particularmente ante la interacción de terceros en las decisiones técnicas de su competencia.

3. Se declare patrimonialmente responsable a la entidad pública demandada de los perjuicios causados a los miembros integrantes del **CONSORCIO SEINSE**, representados bajo los títulos de imputación desarrollados y en últimas, en virtud del título de imputación del no enriquecimiento sin causa contractual por parte de la SED.

4. En consecuencia de lo anterior, se ordene la revisión en sede judicial el aspecto económico de la liquidación bilateral del contrato de consultoría No. 038 de 2006.

### **B. CONDENATORIAS:**

Como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU, a pagar a mis mandantes de acuerdo a su participación en el CONSORCIO SEINSE, al equivalente de 66.67% de la suma de \$1.550.595.275.00 SIN IVA) Mil quinientos cincuenta millones quinientos noventa y cinco mil doscientos setenta y cinco pesos – SIN IVA, a pesos de 30 de junio de 2010, o en su defecto a las cifras que logren ser demostradas pericialmente dentro del proceso, por los perjuicios de orden patrimonial que consiste en los sobrecostos causados por la mayor permanencia, disponibilidad y mayores alcances desarrollados del consorcio para atender las actividades y reprocesos de los estudios y estudios adicionales que se generaron por causas no atribuibles al consorcio contratista y que incidieron en el valor de los estudios definitivos, de acuerdo con la estimación realizada en anexos explicativos, correspondiente a los siguientes conceptos:

1. La suma de \$1.550.595.275.00 SIN IVA, de acuerdo con la siguiente estimación:
  - Solicitud de reconocimiento económico contenido en la comunicación SEINSE 038-10-118 por \$1.791.417.308.00, SIN IVA (a pesos de 30 de junio de 2010).
  - Menos valor reconocido por diseño de tres (3) puentes, a fecha de 12 de diciembre de 2012 por \$290.525.563.00 CON IVA o \$250.453.071,55 SIN IVA.

- Dicha cifra es equivalente en pesos de 30 de junio de 2010, según lo siguiente:

$IPC \text{ junio-2010} = 104.52$

$IPC \text{ nov-2012} = 108.70 = \$250.453.071,55 \times 104.52/108.70 = \$240.822.033.00$ , SIN IVA, en pesos del 30 de junio de 2010.

Total, solicitado:  $1.791.417.308.00 - 240.822.033.00 = \$1.550.595.275.00$  SIN IVA.

2. Se condene en costas y gastos a la entidad pública demandada.
3. Se ordene dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del CPACA”.

## Hechos

4. La parte demandante enunció, en síntesis, los siguientes hechos:

(i) Mediante Acuerdo No. 180 de 2008, el Concejo de Bogotá autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local para la construcción del plan de obras del Distrito. En dicho acuerdo se definieron los grupos del plan de valorización y los costos del mismo.

(ii) Con fundamento en dicho Acuerdo, el IDU y el Consorcio celebraron el contrato de consultoría No. 038 del 14 de noviembre de 2006, cuyo objeto era la realización de los estudios y diseños definitivos de la “*consultoría a precio global fijo sin formula de ajuste para obras de vías, intersecciones, puentes peatonales y espacio público que conforman el grupo j zona de proyectos de valorización de Bogotá*”, el cual inició el 10 de enero de 2007.

(iii) Durante la ejecución del contrato fue necesario ampliar el término de ejecución, por causas no imputables al contratista, que le obligaron a utilizar recursos técnicos, operativos y de personal adicionales, excediendo las condiciones iniciales y desbordando el alcance del plan de obras del grupo J) definido en el Acuerdo 180 de 2005, en detrimento del equilibrio económico del negocio jurídico.

(iv) Aseguró que el IDU faltó al principio de planeación por desconocer el alcance general del Acuerdo 180 de 2005, por no haber definido de manera clara las actividades que debía adelantar el contratista, ni los estudios que requería del consultor. Indicó que solo durante la ejecución del contrato la entidad definió los aspectos necesarios exigidos al contratista, lo que implicó una mayor permanencia y mayores costos.

(v) Las situaciones no contempladas en los costos del contrato que afectaron la ecuación económica del mismo, y que generaron la necesidad de un reconocimiento económico adicional, fueron:

- a) Demora en la aprobación de la viabilidad de los estudios y diseños de los proyectos de valorización por parte de la Secretaría de Planeación, la de Movilidad y de las Empresas de Servicios Públicos.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

- b) Mayor alcance de los proyectos.
- c) Recursos adicionales por: 1) Prórroga de cuatro (4) meses para ampliar la etapa de factibilidad; 2) mayor dedicación de personal ante las demoras de las entidades en dar respuesta; 3) Mayor dedicación de recursos físicos y humanos en la disminución de la afectación predial en la etapa de diseños definitivos; 4) mayor dedicación de personal en el inventario forestal de la etapa de factibilidad; 5) Mayores recursos por la cantidad de productos desarrollados en los proyectos asignados al contrato de consultoría; y, 6) demoras en los ajustes de los productos ambientales por parte del IDU.
- d) Motivos particulares de cada proyecto<sup>4</sup>.

(vi) El consultor propuso someter a peritaje técnico la solicitud de reconocimiento del desequilibrio económico del contrato.

(vii) Afirmó que el contrato tuvo un incremento total del plazo que debió soportar el consultor por 14.6 meses, lo que significó un incremento del 146% del tiempo definido contractualmente, desbordando con ello cualquier previsión o alea normal, generando unos sobrecostos en la ejecución del negocio jurídico.

(viii) La entidad contratante aceptó de manera parcial las reclamaciones realizadas, reconociendo la suma de doscientos noventa millones quinientos veinticinco mil seiscientos treinta y tres pesos (\$290.525.633), por concepto de los diseños de los puentes peatonales ubicados en la intersección de la Av. Santa Lucía con Av. Jorge Eliécer Gaitán Cortés; intersección de la Av. Boyacá con Av. Agoberto Mejía y el puente ubicado al oriente de la Av. Ciudad de Villavicencio con Av. Boyacá; suma que sería reconocida en el acta de liquidación del contrato. Los demás reclamos fueron negados por el IDU.

(ix) Manifestó que en la liquidación bilateral suscrita el 23 de enero de 2012, el consorcio dejó constancia de las solicitudes de reconocimiento económico realizadas durante la ejecución del contrato. Aclaró que se reservó el derecho de reclamar en

<sup>4</sup> Refirió que se generaron los costos adicionales por: i) En el **proyecto 117** Avenida Villavicencio desde la Avenida Ciudad de Cali hasta la Av. el Tintal (AK 89) (Calzada norte), se tuvo que elaborar una propuesta de gradualidad y tuvo mayores alcances físicos de diseños vs. las fichas definidas en el acuerdo 180 (áreas tales como espacio público, longitudes de vías y ciclorrutas, longitud de puentes peatonales). ii) **Proyecto 170**-Avenida Santa Lucía (Trans-42) desde avenida General Santander (diag. 39 A Sur) hasta Avenida Jorge Gaitán Cortés (AK 33) Mayores alcances físicos en diseños vs. lo contemplado en las fichas del Acuerdo 180, en lo relacionado con áreas de espacio público, longitudes de vías y ciclorrutas, longitud de puentes peatonales. iii) **Proyecto 143**- Avenida Bosa desde la avenida Abogerto Mejía (AK 80) hasta la avenida ciudad de Cali por mayores alcances físicos de diseños vs. las fichas del acuerdo 180 en lo relacionado con áreas de espacio público, longitudes de vías y ciclorrutas, longitud de puentes peatonales. iv) **Proyecto 130**- Avenida Villavicencio por Avenida Boyacá, orejas y conectantes, mayores alcances físicos de diseños vs. fichas del acuerdo 180 en lo relacionado con áreas de espacio público, longitudes de vías y ciclorrutas, longitud de puentes peatonales. v) **Proyecto 134**- Avenida primero de mayo (CL 22 sur) por avenida poporo Quimbaya. Mejoramiento Geométrico, mayores alcances físicos de diseños vs. fichas del acuerdo 180 en lo relacionado con áreas de espacio público, longitudes de vías y ciclorrutas, longitud de puentes peatonales. vi) **Proyecto 337**- Puente peatonal en la Avenida Boyacá por Calle 60 sur meissen, mayores alcances físicos de diseños vs. fichas del acuerdo 180 en lo relacionado con áreas de espacio público, longitudes de vías y ciclorrutas, longitud de puentes peatonales. vii) Modificación del diseño del puente 337 SDP en lo relacionado con el espacio público del costado occidental. viii) falta de pago oportuno.



sede judicial el reconocimiento y pago de los valores no incluidos en el acta de liquidación.

(x) Con el fin de agotar el requisito de procedibilidad para iniciar la demanda, el 2 de abril de 2013 se celebró audiencia de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Judicial Administrativa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual resultó fallida.

### **Fundamentos de derecho**

5. El actor invocó las normas contempladas en los artículos 141 y 142 del CPACA; artículos 6, 209, y 230 de la Constitución Política de Colombia; el numeral 7º del artículo 24, numerales 15 18 y 29 del artículo 25 y artículo 44 de la Ley 80 de 1993; artículo 12 del Decreto 855 de 1994 y artículo 4º del Decreto 2170 de 2002, así como los artículos concordantes del CPACA, la Ley 80 de 1993, la Ley 446 de 1998 y el artículo 1602 del Código Civil.

### **Contestación de la demanda**

6. El 28 de julio de 2014<sup>5</sup> el IDU contestó la demanda para oponerse a la prosperidad de las pretensiones. Como fundamento de su oposición expresó lo siguiente:

(i) Reconoció que fueron necesarios tiempos adicionales durante la ejecución del contrato; sin embargo, aclaró que no fueron imputables al IDU, sino a terceros.

(ii) Afirmó que reconoció la suma de doscientos noventa millones quinientos veinticinco mil seiscientos treinta y tres pesos (\$290'525.633) por el diseño de tres (3) puentes peatonales, y la suma de quinientos veintisiete millones ciento sesenta y un mil ochocientos veintitrés pesos (\$527'161.823) por reajustes, sumas que cubrieron en su totalidad las eventualidades no contempladas en el contrato original.

(iii) Anotó que el contrato se suscribió a precio global fijo sin reajuste y que las actividades ejecutadas bajo el contrato fueron pagadas conforme a los valores definidos en la oferta presentada por el contratista.

(iv) Refirió que la reclamación realizada por el contratista (por la suma de \$1.791'417.308) supera el valor del contrato, lo que lo lleva a concluir que se trata de una solicitud exorbitante, desmedida e improcedente, especialmente al considerar que dichas reclamaciones se realizaron con posterioridad al acta de terminación del contrato.

(v) Refirió que la salvedad contemplada en el acta de liquidación no cumple los requisitos necesarios para el estudio en sede judicial de los reclamos efectuados.

---

<sup>5</sup> Folio 99 a 113 del cuaderno 1



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

(vi) Propuso como excepciones las de inexistencia del desequilibrio económico del contrato, cobro de lo no debido, legalidad del acta de liquidación, inexistencia de la reclamación que realiza el demandante y, el contrato es ley para las partes.

### Alegatos en primera instancia

7. Surtido el debate probatorio<sup>6</sup>, en proveído del 6 de octubre de 2015<sup>7</sup>, el *a quo* corrió el traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para emitir concepto, quien guardó silencio. Las partes presentaron sus alegatos, así:

(i) El apoderado de la parte demandante<sup>8</sup> reiteró sus argumentos iniciales e indicó que sí bien el contratista tenía a su cargo el cumplimiento de obligaciones ante las entidades distritales diferentes a la contratante, lo cierto es que la entidad contratante estaba obligada a apoyar la coordinación interinstitucional para lograr los objetivos del contrato y no debía abandonar al contratista en esa gestión sin importarle su impacto en el contrato. Agregó que, frente a la objeción grave al dictamen pericial presentada por el IDU, la misma quedó desvirtuada cuando en la última audiencia el perito presentó su informe y validó la información solicitada por el demandado.

(ii) El apoderado de la parte demandada<sup>9</sup> se refirió al dictamen pericial que objetó por error grave. Reiteró las excepciones propuestas en la contestación de la demanda y finalizó argumentando que la reclamación dineraria presentada no tiene asidero fáctico, ni jurídico, por lo que debe denegarse.

### Los fundamentos de la sentencia de primera instancia

8. En su sentencia, el Tribunal <sup>10</sup> *a quo* refirió a que por tratarse de un tema de orden público y un elemento sustancial de procedencia de la acción, el juzgador puede retomar el análisis de la caducidad; en ese sentido y después de su estudio, halló configurada la caducidad de la acción.

<sup>6</sup> En audiencia inicial (folio 123 a 127 del cuaderno 1) celebrada el 24 de febrero de 2015 decretó el dictamen pericial del contador y se negó el dictamen pericial técnico por no considerarlo conducente, ni pertinente. Posteriormente el 13 de abril de 2015 se llevó a cabo la audiencia de pruebas, en la que se presentaron las conclusiones del dictamen pericial practicado, sobre las cuales el IDU presentó una solicitud de aclaraciones y complementaciones relacionadas con los cuadros 6.1 y 6.2 en los que se tasó la mayor permanencia, afirmando que los aportados por el perito son los mismos que acompañó el demandante en la reclamación realizada al IDU, y en su criterio, esos cuadros no guardan correspondencia con los estados financieros del consorcio, ni hay soporte contable de la causación de los gastos de los sobrecostos. El perito aclaró el dictamen, sin embargo, el IDU refirió no estar de acuerdo con las aclaraciones rendidas, y por lo tanto, lo objetó por error grave. El 9 de junio de 2015 (folio 159 a 161 del cuaderno 1) se le dio continuidad a la audiencia de pruebas en la que se solicitó se corriera traslado del dictamen y se reprogramara la audiencia para su sustentación. El 6 de octubre de 2015 (folio 173 a 175 del cuaderno 1) el apoderado de la parte demandada volvió a objetar el dictamen por error grave toda vez que, al no haber tenido en cuenta los impuestos el dictamen, éste carece de claridad y genera confusión en cuanto a las cifras expresadas. Frente a dicha objeción nada se dijo en la sentencia, y sobre el particular, la parte demandada no se refirió en sus alegatos de conclusión tal y como consta en la constancia del 27 de julio de 2017 expedida por el oficial mayor del Tribunal.

<sup>7</sup> Folio 173 a 175 del cuaderno 1

<sup>8</sup> Folio 178 a 187 del cuaderno 1

<sup>9</sup> Folio 188 a 200 del cuaderno 1

<sup>10</sup> Folio 224 a 236 del cuaderno del Consejo de Estado.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

9. Indicó que el régimen jurídico aplicable al contrato era el de la Ley 80 de 1993, por cuanto era la norma vigente al momento de su celebración, e indicó que el acta No. 118 de recibo y liquidación bilateral, suscrita entre las partes el 23 de enero de 2012, es un acto derivado de la ejecución del contrato No. 038 de 2006, que se regía por los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993.

10. Así, aseguró que se encuentra demostrada la extemporaneidad del acta No. 118 de liquidación del contrato IDU 038 de 2006, toda vez que los términos para la liquidación conforme a los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 eran preclusivos, de manera tal que si el contrato terminó el 26 de enero de 2009, la liquidación en forma bilateral se podía acordar hasta el 27 de noviembre de 2009, al paso que la liquidación unilateral correría hasta el 28 de enero de 2010 (10 y 2 meses respectivamente conforme a lo pactado en el contrato).

11. En concordancia con lo anterior, refirió que a partir del 29 de enero de 2010, empezó el término de caducidad de 2 años previsto en el literal d) numeral 10) del artículo 136 del CCA. Por lo tanto, al haberse presentado la solicitud de audiencia de conciliación extrajudicial el 23 de enero de 2013 y la demanda el 27 de noviembre del mismo año, ambos trámites se impulsaron en forma extemporánea.

## II. EL RECURSO DE APELACIÓN

12. El apoderado de la parte demandante solicitó que se revoque<sup>11</sup> la sentencia de primera instancia y se acceda a las pretensiones de la demanda.

13. Aseguró que la Ley 1150 de 2007, en su artículo 11, contemplaba la posibilidad de liquidar el contrato en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término convencional o legal para liquidarlo; en consecuencia, para la fecha en la que se celebró la liquidación, las partes estaban facultadas para hacerlo.

14. En este sentido, si bien el 28 de enero de 2010 venció el plazo pactado para liquidar el contrato, las partes procedieron a hacerlo válidamente el 23 de enero de 2012, esto es, antes de los dos (2) años para que se configurara la caducidad de la acción.

### Trámite en segunda instancia

15. El 15 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió el recurso de apelación<sup>12</sup>, el cual fue admitido por esta Corporación el 5 de julio de 2017<sup>13</sup>. El 23 de agosto de 2017 se corrió traslado<sup>14</sup> a las partes para que alegaran de conclusión y para que, una vez concluido el término mencionado, se dejara a disposición del Ministerio Público para que rindiera concepto.

<sup>11</sup> El apoderado de la parte demandante, el 9 de mayo de 2017 presentó su recurso de apelación, el cual fue concedido por el Tribunal el 15 de mayo de 2017 y admitido por esta Corporación el 5 de julio de 2017.

<sup>12</sup> Folio 252 del cuaderno Consejo de Estado.

<sup>13</sup> Folio 258 del cuaderno Consejo de Estado.

<sup>14</sup> Folio 278 del cuaderno Consejo de Estado.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

16. El 21 de septiembre de 2017 el apoderado de la parte demandada presentó sus alegatos<sup>15</sup> en los que pidió confirmar la sentencia de primera instancia. Solicitó que se analice la objeción por error grave presentada en contra de los dictámenes periciales aportados al proceso.

17. El demandante y el Ministerio público guardaron silencio<sup>16</sup>.

### III. CONSIDERACIONES

#### Objeto de la apelación

18. El presente asunto se circunscribe a determinar si la acción de controversias contractuales estaba caducada. De encontrarse que la demanda fue oportuna, se abordará el estudio de las pretensiones de la demanda.

#### **La caducidad de la acción de controversias contractuales y su cómputo en los negocios jurídicos que requieren ser liquidados**

19. Reiteradamente, la jurisprudencia de esta Corporación<sup>17</sup> ha explicado que la caducidad corresponde a una figura jurídica de orden público, a través de la cual el legislador limita bajo parámetros razonables el espacio temporal en que toda persona puede acceder a la jurisdicción en ejercicio de su derecho de acción, evitando que las situaciones jurídicas respecto de las cuales exista una controversia permanezcan indefinidas en el tiempo; de manera que, una vez transcurrido el límite temporal dentro del cual es posible ejercer el derecho de acción, la caducidad opera como medio extintivo del mismo.

20. De esta forma, el fenómeno de la caducidad y su eventual configuración corresponde a un presupuesto del derecho de acción, invariable, irrenunciable, improrrogable e insubsanable, sujeto únicamente a la ocurrencia del hecho definido en la ley y el consecuente paso del tiempo, y que, por tanto, debe ser analizado por el juez al momento de dictar sentencia como verificación de un elemento esencial y preexistente para poder decidir el fondo del asunto<sup>18</sup>.

21. Bajo la vigencia del texto original del Decreto 01 de 1984, el inciso primero de su artículo 136 establecía que, las acciones “...relativas a contratos caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella”, razón por la que se entendió que el término de caducidad de la acción contractual se

<sup>15</sup> Folio 281 a 285 del cuaderno Consejo de Estado.

<sup>16</sup> Folio 286 del cuaderno Consejo de Estado.

<sup>17</sup> Al respecto pueden verse Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera. Subsección A. C.P.: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Sentencia del 19 de julio de 2017. Radicación número: 23001-23-33-000-2015-00157-01(57932). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. sentencia del 9 de mayo de 2012, Expediente. 21.906, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 17 de agosto de 2017. Expediente. 51.667, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



contabilizaba a partir de la expedición de un acto administrativo contractual (v.gr. declaratoria de caducidad o terminación unilateral, modificación, etc.) o de la ocurrencia del hecho causal específico del litigio (v.gr. incumplimiento del convenio, surgimiento del imprevisto, etc.)<sup>19</sup>.

**22.** No obstante lo anterior, la jurisprudencia estimó que, en tanto la caducidad de la acción repercute en el ejercicio del derecho de acceder a la administración de justicia, resultaba necesario adoptar un criterio que permitiera establecer el cómputo de la caducidad bajo una concepción integral de la relación contractual, concluyendo que resultaba más adecuado tomar como referente la fecha de terminación del contrato si éste no requería de liquidación, o la de la suscripción de la liquidación, en caso contrario<sup>20</sup>.

**23.** En este sentido, se diferenció entre aquellos contratos que requieren ser liquidados de aquellos que no, explicitando que en los primeros la caducidad de la acción debe iniciar su cómputo desde la suscripción del acta bilateral, la ejecutoria del acto administrativo de liquidación unilateral o, de ser el caso, desde el vencimiento del plazo para efectuarla, “...porque de lo contrario se caería en el error de iniciar un pleito en contra de la entidad por el sin número de diferencias que puedan sobrevenir en la ejecución del contrato”, y atendiendo a que “...en aquel momento es posible determinar el estado de las obligaciones a cargo de cada una de las partes”<sup>21</sup>.

**24.** Posteriormente, la Ley 446 de 1998 positivizó el criterio antes expuesto, partiendo de la distinción entre aquellos contratos que deben -o no- ser liquidados. De esta forma, el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, mantuvo que el término de caducidad sería de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento, sin embargo, textualmente dispuso que, en los siguientes contratos, la demanda debería presentarse:

*“b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;*

*c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;*

*d) En los que requieran de liquidación y ésta 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*

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 3 de marzo de 1989. Expediente No. 5.453.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 22 de junio de 1995. Expediente No. 9965. En este caso, la reclamación versaba sobre el pago tardío del primer canon de un contrato de arrendamiento que, para el juzgador de primera instancia, constituía el fundamento de hecho de la demanda y el momento a partir del cual se empezaban a contar los dos años de caducidad. El Consejo de Estado consideró que los pagos no podían considerarse hechos aislados y afirmó que, en los contratos en los que se requiere la liquidación, el término de caducidad de dos (2) años comienza a contrastarse desde el momento en el que sea liquidado o cuando el término para liquidarlo, de manera bilateral o unilateral, concluya sin que se hubiera efectuado.

<sup>21</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de agosto de 2000. Expediente No. 11816. Si bien el fallo es del año 2000, refiere decidió un asunto previo a la expedición de la Ley 446 de 1998,



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

*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 de liquidar...”*

## **Oportunidad o plazo para la liquidación bilateral y su incidencia en el cómputo de la caducidad**

**25.** Si bien, como se ha expuesto, la diferenciación entre los contratos que requieren ser liquidados de aquellos que no, y la determinación y cómputo de la caducidad de los primeros desde la fecha de la liquidación -o desde el incumplimiento de la obligación de hacerlo-, era un tema pacífico en la jurisprudencia, no sucedía lo mismo respecto del plazo que tienen las partes para concurrir a la liquidación del contrato.

**26.** En retrospectiva, el Decreto Ley 222 de 1983 no precisó el tiempo dentro del cual debía agotarse la etapa de liquidación de los contratos; por ello, fue la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación la que determinó que la liquidación del contrato por mutuo acuerdo debía realizarse dentro de un término plausible o razonable de cuatro (4) meses, contado a partir del vencimiento del plazo del contrato, momento a partir del cual la entidad contratante debía proceder con la liquidación unilateral<sup>22</sup>; posteriormente añadió que la administración tenía competencia para liquidar el contrato en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo para la liquidación bilateral, término que tomó de la figura del silencio administrativo<sup>23</sup>.

**27.** Con posterioridad, y tal como ocurrió con el término de caducidad de la acción contractual, el legislador adhirió a los lineamientos antes indicados pero ahora en relación con los términos que debían observar las partes para la liquidación del contrato, de forma que la Ley 80 de 1993<sup>24</sup> acogió como fórmula para suplir la voluntad de las partes en la materia, el término de cuatro (4) meses para la liquidación bilateral

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 1988. Radicación No. 3615. “Aunque la ley no lo diga no quiere significar esto que la Administración pueda hacerlo a su arbitrio, en cualquier tiempo. No, en esto la jurisprudencia ya ha tomado también partido. Se ha considerado como término plausible el de cuatro meses; dos, a partir del vencimiento del contrato para que el contratista aporte la documentación adecuada para la liquidación y dos para que el trabajo se haga de común acuerdo. Si se vence este último la Administración no podrá esperar más y deberá proceder a la liquidación unilateral, mediante resolución administrativa debidamente motivada”

<sup>23</sup> Expedientes acumulados Nos. 3265 y 3461. “...estima la Sala que la entidad contratante debe proceder a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del término para hacer la liquidación de común acuerdo. || Aunque este nuevo plazo no está previsto por la ley de manera específica, la Sala lo adopta por interpretación analógica para el evento como el que aquí se presenta, pues coincide con el que la ley ha establecido para que la administración se pronuncie sobre las peticiones que se formulen o respecto de los recursos gubernativos que contra sus decisiones se interpongan”.

<sup>24</sup> Inicialmente el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 establecía que: “Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.”



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

y, luego, la Ley 446 de 1998 ya citada y que modificó con su artículo 44 el artículo 136 del CCA, adoptó el período sucesivo de dos (2) meses para la liquidación unilateral.

**28.** No obstante, fijados los plazos para la liquidación bilateral o unilateral por la jurisprudencia y posteriormente por el legislador, surgió también la discusión en relación con (i) su naturaleza, esto es, si tales plazos eran de carácter perentorio o preclusivo, o si por el contrario eran solo indicativos, así como respecto (ii) la repercusión o no, en el término de caducidad, de la liquidación realizada por fuera de tales plazos (liquidación extemporánea).

**29.** Respecto del primer asunto discutido, es decir, la naturaleza perentoria o meramente indicativa de los plazos de cuatro (4) y dos (2) meses para la liquidación bilateral y unilateral, si bien en concepto No. 1453 de 6 de agosto de 2003 la Sala de Consulta y Servicio Civil dictaminó que los plazos establecidos en la legislación para la liquidación unilateral eran de carácter perentorio y preclusivo, la postura mayoritaria de la Corporación<sup>25</sup> sostuvo lo contrario, es decir, aseveró que no se perdía la competencia para liquidar el contrato a pesar de que hubieren transcurrido los referidos seis (6) meses siguientes al vencimiento del plazo contractual. Así, la facultad para liquidar el contrato unilateral y bilateralmente estuvo llamada a subsistir durante los dos (2) años siguientes al vencimiento de la obligación de liquidar unilateralmente, que no es otro que el término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual, *“...pues en tal caso habrá caducado cualquier acción que las partes pudieran promover con fundamento en el contrato”*<sup>26</sup>, o antes de la notificación del auto admisorio de la demanda formulada en ejercicio de la acción contractual, lo primero que ocurriera.

**30.** Dicho de otro modo, la jurisprudencia del Consejo de Estado concluyó que las partes podían liquidar el contrato de común acuerdo, o la administración hacerlo de manera unilateral, hasta el vencimiento del término de caducidad de la respectiva acción contractual, el cual es de dos (2) años contados a partir del vencimiento del término indicativo de seis (6) meses para realizar la liquidación del contrato, posición que venía siendo expuesta por la Sección Tercera de esta Corporación incluso desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 446 de 1998, explicando *“...que el término máximo para que la Administración liquide unilateralmente, cuando el contratista no solicitó la liquidación judicial, no podía exceder, como ya se explicó, el término de prescripción o de caducidad de la acción...”*<sup>27</sup>

**31.** Por otra parte, en relación con la repercusión en el término de caducidad de la liquidación realizada por fuera los plazos para la liquidación bilateral y unilateral, la Sección Tercera de esta Corporación se dividió en dos posiciones:

<sup>25</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias: 16 de agosto de 2001, Expediente No. 14.384; 30 de marzo 1996, Expediente No. 11.759; 22 de junio de 2000, Expediente No. 12.723, y 22 de febrero de 2001, Expediente No. 13.682. Así también lo sostuvo la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto de 1 de diciembre de 1999, radicación 1230 y en el Concepto de 31 de octubre de 2001, Radicación 1.365.

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 29 de enero de 1988, expediente No. 3615 y del 16 de noviembre de 1989, expedientes Nos. 3265 y 3461.

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de julio de 2000. Expediente No. 12513.



(i) La primera de ellas, señalaba que la liquidación realizada por fuera de dicho término no repercute en el término de caducidad, de forma que si la liquidación es efectuada vencidos los términos antes indicados, pero dentro del término de dos (2) años que la ley confiere para el ejercicio oportuno de la acción, las partes pueden presentar las reclamaciones judiciales que estimen necesarias solo hasta el vencimiento de la fracción subsistente del término de dos (2) años que la ley ha dispuesto para el ejercicio de la acción<sup>28</sup>.

(ii) Por otra parte, se sostenía que el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales siempre se contaba a partir del acta de liquidación bilateral o del acto administrativo de liquidación unilateral, sin que para el efecto interesara el momento de su suscripción, siempre que se hubiera realizado antes del vencimiento de los dos (2) años previstos para el ejercicio oportuno de la acción<sup>29</sup>, pues *“entender lo contrario sería tanto como eliminar para la parte que con él se considera afectada la posibilidad de atacarlo en vía judicial y, por contera, dejarlo incólume ante cualquier control de este tipo.”*<sup>30</sup>

**32.** Esta disparidad de criterios fue finalmente resuelta por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, quien mediante auto de unificación del 1 de agosto de 2019<sup>31</sup> estableció de forma unificada que, en el evento en que la liquidación bilateral del contrato se haya practicado luego de vencido el término pactado o supletorio para su adopción por mutuo acuerdo (4 meses) y del período para proferirla unilateralmente (2 meses), pero dentro de los dos (2) años posteriores al vencimiento del plazo para la liquidación unilateral, el término de caducidad de la acción contractual inicia a partir del día siguiente al de la firma del acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato.

### Caducidad de la acción en el caso concreto

**33.** El numeral 12 del contrato de consultoría No. 038 del 14 de noviembre de 2006 suscrito entre el IDU y en Consorcio SEISE, definió que la liquidación bilateral del negocio jurídico se realizaría *“(...) dentro de los diez (10) meses siguientes a su terminación de conformidad con lo estipulado en el artículo 60 de la ley 80 de 1993. Si el CONSULTOR no se presenta para efectos de la liquidación del contrato o las partes no llegan a ningún acuerdo, el IDU procederá a su liquidación unilateral de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la citada ley (...).”*

**34.** Obra en el expediente el Acta No. 109 de terminación del contrato de consultoría No. 038 de 2006<sup>32</sup>, en la cual se especifica como fecha de terminación

<sup>28</sup> Radicación No. 05001-23-31-000-1995-01906-01 (25439), reiterada por sentencias del 13 de junio de 2013. Radicación No. 05001-23-31-000-1994-02554-01 (24054), del 24 de julio de 2013. Radicación No. 11001-03-26-000-2011-00053-00 (42002); y por el auto del 9 de septiembre de 2013. Radicación No. 25000-23-36-000-2013-00525-01 (47610).

<sup>29</sup> En un principio, esta tesis se aplicó solo a supuestos de liquidación unilateral, pero posteriormente, ampliada también a la hipótesis de liquidación bilateral. Ver radicación No. 25000-23-36-000-2014-01011-01 (53161)

<sup>30</sup> Auto del 15 de septiembre de 2011. Radicación No. 52001-23-31-000-2011-00195-01 (41154).

<sup>31</sup> Radicación No. 05001-23-33-000-2018-00342-01 (62009)

<sup>32</sup> Cuaderno No. 2, folios 46 a 59.



efectiva”<sup>33</sup> el día 26 de enero de 2009. Por tanto, de conformidad con lo estipulado en el contrato, las partes podían proceder a la liquidación bilateral del contrato hasta el 27 de noviembre de 2009, mientras que el IDU estaba facultado para hacerlo de manera unilateral hasta el 27 de enero de 2010. Por tanto, los dos (2) años para que operara la caducidad de la acción, transcurrirían a partir del 28 de enero de 2010, hasta el 28 de enero de 2012, momento en el cual: (i) de no haberse realizado la liquidación del contrato antes de esa fecha, la acción habría caducado para el 29 de enero de 2012; o (ii) de haberse liquidado el contrato entre ese lapso, la acción caducaría dos (2) años después de su celebración.

**35.** Reposa en el expediente el acta de recibo final y liquidación del contrato<sup>34</sup> suscrita el 23 de enero de 2012, en la que las partes dejan constancia de los aspectos más relevantes de la ejecución del contrato y consignaron algunas salvedades. De lo anterior se puede concluir que el acta de liquidación fue suscrita dentro del periodo de caducidad de la acción contractual. En consecuencia, el periodo de caducidad de la acción iniciaría su conteo desde el día 24 de enero de 2012, hasta el 24 de enero de 2014, según se ha explicado.

**36.** Como la demanda fue presentada el 27 de noviembre de 2013, se concluye que se hizo de manera oportuna. Por tanto, la Sala encuentra que le asiste la razón al demandante.

**37.** En consecuencia, la decisión de primera instancia será revocada y se procederá al estudio de las pretensiones planteadas en la demanda.

### **Incumplimiento de la demandada por la falta de estructuración y planeación del Contrato de Consultoría No. 038 de 2006**

**38.** Frente a la pretensión planteada por el actor relacionada con el incumplimiento de la entidad demandada por vulnerar el principio de planeación y estructuración del contrato, la Sala encuentra necesario efectuar algunas precisiones en relación con la distinción entre la figura del incumplimiento del negocio jurídico y el restablecimiento de su equilibrio económico en tanto estas dos figuras tienen orígenes diversos, como también son diferentes las consecuencias jurídicas que emergen en uno y otro caso.

**39.** El incumplimiento contractual tiene origen en la conducta antijurídica de un contratante, es decir, en el proceder contrario a las obligaciones contraídas al suscribir el acuerdo de voluntades que, de cara a su connotación y relevancia, generan insatisfacción en el acreedor de la obligación incumplida. Por tanto, dado que el incumplimiento contractual corresponde a la inejecución por parte del deudor de las prestaciones convenidas por causas que le son imputables, la pretensión de incumplimiento contractual resulta procedente cuando las obligaciones pactadas en la convención -a cargo de cualquiera de las partes- no fueron atendidas, o lo fueron de forma tardía o imperfecta, circunstancia que determina una infracción al derecho de crédito derecho del acreedor derivado del contrato, y en consecuencia, activa la

<sup>33</sup> Pág. No. 1 del acta. Cuaderno No. 3, folio 239.

<sup>34</sup> Cuaderno 2, folios 72 a 124.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

responsabilidad contractual del deudor. De esta forma, se ha entendido que los principales elementos estructurantes de la responsabilidad contractual son, por un lado, el contrato como fuente de obligaciones, del otro, el incumplimiento imputable al deudor y, asociado a los anteriores, el daño que se causa por la inejecución contractual.

**40.** Por su parte, el desequilibrio económico surge ante una modificación sustancial de la simetría prestacional originalmente pactada por razones ajenas a la conducta del contratista, en tanto tiene génesis en la existencia de circunstancias sobrevenidas, o se presenta como consecuencia del ejercicio legítimo de los actos de autoridad de la administración, cuyo impacto es capaz de romper la medida de equivalencia recíproca en que se fundaron las mutuas prestaciones de los contratantes, es decir, la ecuación contractual acordada. Bajo este espectro de posibilidades, estima la Sala en esta oportunidad, que caben aún las hipótesis en las que a pesar del conocimiento y experiencia del contratista, solo se pudieren advertir con posterioridad a la suscripción del contrato la existencia de graves fallas en su estructuración técnica, económica o financiera, con incidencia en los elementos estructurales del acuerdo de voluntades, como las prestaciones, el precio y el plazo, y de paso, con efectos en el sinalagma contractual; pues ante estas hipótesis, reclama un lugar y efecto la tutela de la confianza, vertida en el consenso de las voluntades, que sin oponerse a las bases de la teoría del error, llama a considerar un centro autónomo de imputación de responsabilidad en consideración a la frustración de las expectativas de quien concurre con el Estado a coadyuvar la consecución de sus fines, bajo condiciones generadoras de un daño propiciado por la negligencia de la autoridad pública en la estructuración de las bases del contrato.

**41.** Por sus efectos patrimoniales, el incumplimiento contractual se aleja del restablecimiento de la ecuación económica del contrato, en tanto el primero de los referidos se inscribe en el marco de la responsabilidad patrimonial por antijuridicidad de la conducta de cara al débito obligacional, lo que conduce a la reparación integral de los perjuicios que provengan del comportamiento contrario a derecho del contratante incumplido, tanto patrimoniales como extrapatrimoniales, tal como lo disponen los artículos 1546 y 1613 a 1616 del Código Civil, en armonía con el 16 de la Ley 446 de 1998. A su turno, cuando se fractura el equilibrio económico, se abre paso el restablecimiento del sinalagma económico pactado al momento de proponer o contratar, es decir, la Administración se verá obligada a llevar a su contratista a un punto de no pérdida -eventos de imprevisión-, precisándose que, en los casos de ejercicio del *ius variandi* deberán reconocerse los mayores gastos y las utilidades dejadas de percibir (artículos 14, numeral 1º y 16 de la Ley 80 de 1993), mientras que en el llamado *hecho del príncipe*, es procedente una indemnización integral de perjuicios, pues éste ha sido considerado como una modalidad de responsabilidad sin culpa de la entidad contratante<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Sentencia del 13 de agosto de 2020. C.P. María Adriana Marín. Exp. 05001-23-31-000-2006-03354-01 (46057).



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

**42.** De acuerdo con lo anterior, se incurre en una imprecisión conceptual y contraria a la naturaleza y esencia de las cosas, cuando se identifican indistintamente el incumplimiento contractual y el rompimiento del equilibrio económico del contrato.

**43.** En el sub examine, tal y como se señaló, el actor se refiere en forma simultánea a las aludidas figuras, pretendiendo tanto el incumplimiento del contrato como el restablecimiento de su equilibrio económico de cara a una misma línea fáctica. Así, como fundamento de sus pretensiones, pregona el incumplimiento del negocio jurídico por violación del principio de planeación y estructuración, pero alegando que la inobservancia advertida ocasionó un rompimiento del equilibrio económico del contrato por los sobrecostos que tuvo que soportar, aspectos que hacen parte de dos realidades distintas.

**44.** Con estas precisiones la Sala aborda el estudio y definición de las pretensiones de la demanda.

**Reconocimiento de perjuicios por una indebida estructuración y planeación del contrato de consultoría No. 038 de 2006 por parte del IDU – afectación de la ecuación económica del contrato**

**45.** La parte actora manifestó que la descripción, especificaciones y demás condiciones del contrato debieron ser definidas con anterioridad a la apertura del proceso de selección. Con esta precisión, la entidad no previó la tramitología que debía agotarse ante el IDU y las demás entidades distritales para la debida ejecución del contrato, conllevando a que la consultoría contratada fuera más allá de lo previsto inicialmente en tiempo y actividades. Esta situación determinó en criterio del actor, un *incumplimiento* de la contratante ante la vulneración del principio de planeación. Para mayor precisión, agregó que durante la estructuración y planeación del contrato, se desconocieron los lineamientos generales y alcance del plan de obras del grupo J) definido en el Acuerdo 180 de 2005 del Concejo Distrital de Bogotá.

**46.** Como es reconocido, el principio de planeación, propio de la etapa precontractual, impone a las entidades públicas adelantar las actuaciones necesarias para garantizar que todo contrato esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero, jurídico y económico requeridos para determinar la conveniencia y viabilidad del objeto a contratar, incluyendo los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad, las características del bien o servicio, así como los costos y recursos requeridos para la celebración y ejecución del contrato.

**47.** Por tanto, siendo claro que la planeación se sitúa en un momento previo a la celebración del contrato, su eventual inobservancia o indebida ejecución no es un asunto que se proyecte frente a la exigencia en el débito obligacional derivado de lo pactado, y por ende, debatible bajo la pretensión del incumplimiento contractual, pues como se observa, su génesis se sitúa en un momento previo a la concreción de las voluntades (consenso) como regla de conducta a la entidad pública en la etapa precontractual, mas no a la inejecución de una obligación cuya fuente sea el acuerdo de voluntades.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

**48.** Con la anterior precisión, conceptualmente no disputa la Sala que el desconocimiento del principio de planeación pueda tener efectos en uno o varios de los elementos estructurantes del contrato -como sus condiciones técnicas, el precio y el plazo-, caso en el cual, al tratarse en estricto sentido de un reproche por error, insuficiencia o variación de las bases y elementos estructurales del contrato, el contratista tiene el deber de acreditarlas, sea porque afecten la validez del contrato o algunos de sus elementos estructurantes, o porque se presentan los presupuestos indispensables para que se abra paso al derecho a que se revisen las condiciones materiales de ejecución del negocio jurídico.

**49.** En este sentido, si el fundamento de la reclamación del contratista consiste en que solo una vez iniciada la ejecución pudo identificar que las condiciones técnicas, los plazos o los precios no correspondían a la realidad al haberse desconocido el principio de planeación, solo podrá alegar en contra de su experiencia, o la existencia de algún vicio del consentimiento o un desequilibrio -cuando no se esté en presencia de un error-, pero no un incumplimiento contractual, pues en este caso no se trata de una obligación negocial explícita o implícita incumplida de la contraparte derivada del objeto contractual, sino de una discusión respecto de los elementos estructurales del negocio jurídico.

**50.** Por tanto, distinto a lo planteado por la parte actora en la demanda, no es procedente la acción y eventual declaratoria de incumplimiento del contrato estatal, por una configuración indebida de sus elementos estructurales a causa de una violación del principio de planeación.

**51.** Sin perjuicio de lo anterior, la Sala advierte que los hechos que fundan sus pretensiones reclaman la revelación de fallas en la estructuración del contrato que en criterio del demandante propiciaron un rompimiento del desequilibrio económico del contrato, al haberle generado sobrecostos por la extensión del plazo y las actividades inicialmente acordadas. Por tanto, aunque la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico no puede ser confundida con la del incumplimiento contractual, pues, a riesgo de ser reiterativo, mientras el origen de esta última es el proceder contrario a las obligaciones contraídas en el acuerdo de voluntades y el desequilibrio económico surge del deber legal de la entidad pública de mantener la simetría prestacional originalmente pactada, cuando ésta se vea afectada por razones ajenas<sup>36</sup> a la conducta de los contratantes<sup>37</sup>, y aún por la causa que se ha explicado; ello no constituye un obstáculo para resolver de fondo el conflicto en aplicación del principio *iura novit curia*, conforme al cual, corresponde al juez la aplicación correcta del derecho.

<sup>36</sup> En tanto (i) tiene génesis en la existencia de circunstancias sobrevenidas (teoría de la imprevisión), o (ii) se presenta como consecuencia del ejercicio legítimo de los actos de autoridad de la administración (como el caso del hecho del príncipe y del *ius variandi*). Sección Tercera del Consejo de Estado, sentencia del ocho (08) de junio de dos mil veintidós (2022), Rad. 250002326000201101568 01 (53.299). CP: José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>37</sup> Sin perjuicio de aquellos casos en que la entidad contratante, en ejercicio de sus funciones, a partir de una medida de carácter general, impersonal y abstracta, de manera indirecta afecta a su propio contratista, caso en el cual, podría presentarse un *hecho del príncipe* o un caso de *ius variandi* derivado de una actuación de una de las partes, con la entidad de incidir en el equilibrio del sinalagma contractual.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

**52.** Por tanto, la Sala adecuará y estudiará la pretensión, bajo el entendido de que lo solicitado es la declaratoria del desequilibrio económico del contrato originado por la vulneración del principio de planeación por parte de la entidad contratante, medida que en manera alguna significa una vulneración del debido proceso de la contraparte, puesto que se ajusta integralmente a la causa petendi invocada en la demanda<sup>38</sup>.

**53.** Sobre la base antes indicada, la Sala observa que la pretensión debe ser negada, toda vez que la parte actora no acreditó la ocurrencia de varios de los supuestos en que se soporta la reclamación base del petitum, tal como se expone a continuación:

(i) Obra en el expediente el contrato No. 038 de 2006, donde el consultor se obligó a realizar la consultoría de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en los términos de referencia, las adendas y anexos de la propuesta.

(ii) Frente al citado contrato, no hay evidencia en el expediente de que el consultor hubiere manifestado su inconformidad con las condiciones, especificaciones y términos de referencia en el proceso de selección, o que hubiese indicado no estar de acuerdo con algunos de sus elementos al momento de proceder con la suscripción del contrato. Reiterando lo anterior, en el numeral 1º de las “*Obligaciones del consultor*” se contempló que el contrato debía ejecutarse de conformidad con lo previsto en los términos de referencia, los apéndices, la propuesta y el clausulado del negocio jurídico.

(iii) Consultado el Acuerdo Distrital No. 180 de octubre de 2005<sup>39</sup> que dio origen al contrato de consultoría No. 038 de 2007, se evidencia que en éste se determinaron las medidas necesarias para la construcción de las obras de los sistemas de movilidad y de espacio público con respaldo en los recursos recaudados del impuesto de valorización por beneficio local en el distrito capital de Bogotá. En el capítulo I del Acuerdo se definieron las obras a construir, y en el artículo 3º, se contempló el Plan de obras estableciendo que serían ejecutadas en cuatro (4) grupos.

(iv) En el anexo No. 1 del Acuerdo, se definió el listado general de obras del sistema de movilidad para cada uno de los grupos y las correspondientes al sistema de espacio público, mientras que el anexo No. 2 consagró el plan de obras por grupos, zonas de influencia, el costo total para cada una de las obras a gestionar por cada uno de los grupos, la discriminación de los recursos a ser utilizados en la gestión predial, en estudios y diseños, y los conceptos para determinar el costo de la construcción.

<sup>38</sup> “Esta Subsección se ha ocupado de puntualizar las múltiples diferencias que existen entre la ruptura del equilibrio económico financiero del contrato y la figura del incumplimiento contractual, así como los efectos que de uno y otro caso se desprenden [...] De cualquier modo, en atención al principio constitucional que impone la prevalencia de lo sustancial sobre la forma, corresponderá al juez de la causa determinar en cada caso concreto desde cual óptica debe emprenderse el respectivo análisis”. Sección Tercera del Consejo de Estado, sentencia del 13 de noviembre de 2018, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, Exp. 55.230.

<sup>39</sup> “Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras”



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

(v) Revisado lo anterior, no hay razones para considerar nada distinto a que desde la concepción de los proyectos a adelantar con cargo a los recursos del impuesto de valorización, se estudió, desarrolló y definió de manera clara el alcance del plan de obras, insumo a partir del cual el IDU concretó las condiciones y alcance del contrato de consultoría No. 038 de 2007. Además, está demostrado que el consultor estuvo de acuerdo con las condiciones y alcance definido, no existiendo evidencia de observaciones del contratista en la etapa precontractual relacionadas con insuficiencias, contradicciones o incoherencias, mucho menos, de oposición o salvedad para proceder a la suscripción del contrato, sin considerar, además, que no hay evidencia de que el consorcio no tenía la oportunidad de acceder a una mejor, completa y fidedigna información por obra o causa de la entidad contratante.

**54.** Por tanto, mientras está acreditado que el contrato estuvo precedido de los estudios para definir su necesidad, condiciones, alcance y valor, el actor se limitó a cuestionar la gestión de la entidad contratante en la etapa precontractual, pero omitió aportar pruebas que acreditaran su dicho, ya que no obran en el expediente las pruebas que permitan a la Sala determinar que en los estudios previos se definieron condiciones o aspectos carentes de sustento para ser contemplados en el contrato conforme a lo establecido en el Acuerdo Distrital, o que difirieran de lo finalmente pactado y ejecutado con ocasión del contrato finalmente celebrado, como tampoco información que permita considerar que tales bases estuvieron errada o falsamente sustentadas.

**55.** Adicionalmente, si bien se aportaron las condiciones generales y el clausulado común de los contratos celebrados por el IDU, ni siquiera se allegó el anexo técnico, no siendo posible determinar si la entidad contratante definió bajo el contrato aspectos contrarios a lo definido en el Acuerdo Distrital 180 de 2005 o a lo finalmente ejecutado. Contrario a esto, el acta de terminación del negocio jurídico muestra que los productos entregados obedecieron a lo definido en el plan de obras y lo establecido en los términos de referencia<sup>40</sup> bajo los cuales el consultor libremente se obligó.

**56.** Debe indicarse, además, que si bien está acreditado que el contrato fue objeto de modificaciones durante su ejecución con ocasión de los trámites necesarios para obtener las aprobaciones de las empresas de servicios públicos así como para atender requerimientos técnicos y nuevas necesidades prediales, esa sola circunstancia no determina que la entidad demandada hubiese impactado el cumplimiento de las obligaciones que le imponen el principio de planeación, pues no se allegó medio de prueba tendiente a demostrar que tales circunstancias fueran producto de su desconocimiento o que hubieren excedido las vicisitudes y particularidades sobrevinientes propias del negocio jurídico celebrado y aún de la experiencia y nivel de conocimiento que como contratista especializado en estos asuntos debían tener los integrantes del consorcio contratista; de hecho, tales modificaciones contractuales lo que evidencian es que ante la ocurrencia de las circunstancias descritas por la parte actora y por solicitud suya, la entidad adoptó las medidas necesarias para superarlas

<sup>40</sup> En efecto, en el acta el contratista y la interventoría indicaron expresamente que “los estudios y diseños realizados se ajustan a los términos de referencia”.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

ajustando las condiciones del negocio jurídico de común acuerdo con quien hoy la demanda. Además, y como se verá más adelante, al solicitar y suscribir las modificaciones al negocio jurídico, el contratista nunca manifestó que las razones que las sustentaban estuvieran ligadas a una falencia en las actividades de planeación y estructuración del contrato, de cara a la planificación del proyecto.

**57.** De esta forma, la parte actora no acreditó que el contrato no estuviere precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica, donde se estableció la conveniencia y necesidad del objeto a contratar, tal como se concluyó en el Acuerdo Distrital 180 de 2005; o, que el contrato, o que las demoras en las aprobaciones de las empresas de servicios públicos y demás situaciones sobrevinientes que exigieron modificar algunas condiciones iniciales del negocio jurídico, tuvieran origen en que el IDU no hubiese estudiado, planeado y presupuestado el proyecto con la debida antelación, o que tales exigencias no podían ser consideradas por el proponente y posterior contratista, habido consideración de su acreditada experiencia en los asuntos comprendidos dentro del objeto del contrato.

**58.** Por el contrario, está acreditado que la entidad demandada atendió sus deberes precontractuales con la elaboración oportuna y puesta en conocimiento de los interesados de los estudios y documentos previos necesarios para la ejecución del objeto contractual, frente a los cuales el contratista guardó silencio, y no probó que durante la ejecución se revelara que fueren producto de la improvisación, negligencia o errada discrecionalidad de la entidad contratante.

**59.** Por lo tanto, la Sala no accederá a la pretensión asociada al reconocimiento de perjuicios por transgresión del principio de planeación, y procederá al estudio de la reclamación asociada al desequilibrio económico del contrato y el enriquecimiento sin causa.

### **Reclamación por desequilibrio económico del contrato**

**60.** El actor atribuyó como causales del desequilibrio económico del contrato las siguientes: (i) mayor permanencia y disponibilidad para la ejecución del contrato; (ii) mayor alcance de los proyectos al inicialmente contemplado; y (iii) mayores costos por particularidades asociadas a cada uno de los proyectos a cargo del consultor.

### **Mayor permanencia y disponibilidad para la ejecución del contrato**

**61.** Refirió el actor que se vio obligado a permanecer y disponer del equipo de trabajo por mayor tiempo al inicialmente pactado, como consecuencia de las situaciones de mora e indefinición de aspectos técnicos por parte del IDU y las empresas de servicios públicos domiciliarios, así como por la diferencia en el número de predios a intervenir.

**62.** En relación con esta afirmación, la Sala advierte que está acreditado dentro del proceso, lo siguiente:



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

(i) Mediante Otrosí No. 1 del 30 de abril de 2007, las partes acordaron modificar la forma de pago del contrato y los plazos contemplados para cada una de las etapas en que se ejecutaría el mismo, sin alterar el plazo final del negocio jurídico. Esta modificación fue realizada por solicitud del consultor sustentada *“en la demora por parte de la Secretaría de Movilidad en la aprobación de la Metodología del Estudio de Tránsito (...) insumo es básico para la definición de las alternativas”*.

(i) En Otrosí No. 2 del 8 de junio de 2007, las partes modificaron nuevamente los plazos contemplados para cada una de las etapas del contrato, sin variar su plazo, con fundamento en *“1. La demora por parte de la Secretaría de Movilidad en la aprobación de la Metodología de Estudio de Tránsito (...) lo que motivó a una modelación en las áreas de transporte y tráfico que conllevó a unos tiempos superiores a los inicialmente establecidos. 2. En reunión celebrada el 4 de mayo de 2007 en la que participaron funcionarios de la Secretaría de Planeación, se recomendó que las alternativas a evaluar en la etapa de factibilidad no afectarán inmuebles catalogados como monumentos, patrimonios históricos o de interés cultural (...) lo que implicó retraso en las entregas de los productos contractuales para este proyecto. 3. En reunión de mayo 2 de 2007 se determinó la longitud total requerida por la EAAB para ser inspeccionada con CCTV indicando que esta labor solo podrá ser iniciada en el transcurso de la siguiente semana, luego de la respectiva autorización de la interventoría”*.

(ii) En el Acta No. 21 del comité técnico, donde participaron el IDU, la interventoría y el consultor, consta que las partes advirtieron que persistían las demoras presentadas con ocasión de los trámites adelantados en la Secretaría de Planeación (en adelante SPD)<sup>41</sup>, por lo que acordaron que en caso de no obtenerse viabilidad de dicha entidad y de la Secretaría de Movilidad (en adelante SDM) antes del 9 de julio de 2007, se procedería a la ampliación del plazo de factibilidad por un mes.

(iii) Mediante Adicional No. 1 del 9 de julio de 2007 las partes acordaron adicionar al plazo de factibilidad un mes, indicando que conforme a la solicitud de prórroga del contratista, *“El plazo para la obtención de las viabilidades por parte de las empresas de servicios públicos y/o demás entidades del Orden Nacional y Distrital y su posible ampliación, no generará costos adicionales para el IDU”*.

(ii) Mediante solicitud suscrita el 6 de agosto de 2007, el consultor indicó que por el hecho de *“No contar con el concepto de viabilidad por parte de las entidades distritales, y de acuerdo con lo consignado en acta número 24 de comité técnico del pasado 2 de agosto de 2007, se solicita un (1) mes adicional mientras se obtiene este concepto”*<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> En detalle a folio 113 del cuaderno 2 de pruebas es posible constatar que en el acta No. 021 del comité técnico adelantado por las partes dejaron la siguiente anotación *“La SDP no ha dado respuesta a la comunicación solicitando reunión del 29 de junio a las 8:00 am”* y que por tanto se refirió que *“La reunión en Planeación se pactó telefónicamente para el miércoles 4 a las 9:00 Am”*

<sup>42</sup> Cuaderno 2 folio 0070 y 0071.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

(iii) Conforme a la solicitud del contratista, en Adicional No. 2 del 9 de agosto de 2007 se acordó adicionar al plazo de factibilidad en un (1) mes, y como en el caso anterior, se aclaró y aceptó que la adición “no genera ninguna erogación adicional al IDU”<sup>43</sup>.

(iv) Posteriormente, mediante Adicional No. 3 y Otrosí No. 4 del 18 de febrero de 2008, se acordó adicionar el valor del contrato en la suma de \$527.161.823.00, así como prorrogar el término de ejecución en cuatro (4) meses para la etapa de estudios y diseños, y en un (1) mes para aprobaciones. Estas modificaciones se originaron en la solicitud del consultor, con el objetivo de superar “La mayor cantidad de predios identificados durante la etapa de factibilidad, los cuales superan los inicialmente previstos por el IDU (...)”<sup>44</sup>.

(v) Mediante el Adicional No. 4 del 31 de julio de 2008 se prorrogó el plazo del contrato por el término de dos (2) meses y quince (15) días, con fundamento, según expuso el contratista, en la necesidad de “...respetar el tiempo inicialmente pactado de siete meses para los diseños, como se dio a los otros proyectos”, además de lo cual, señaló que era necesario definir “la sección vial para Transmilenio, y con la EAAB, algunos parámetros de aislamiento horizontal, vertical debido a la línea de Transmisión Nacional que interfiere en dicho proyecto”, pues “A pesar de la gestión hecha por el IDU y en vista que dichas entidades no le dieron respuesta oportuna al IDU, esto generó que la Consultoría no pudiera adelantar los diseños, ya que estos dependía (sic) del pronunciamiento de dichas entidades” (subrayas propias). Se indicó que la modificación tuvo sustento en la solicitud del contratista aprobada por la interventoría, donde se aclaró que la prórroga “no generará costos adicionales para el IDU”<sup>45</sup>.

(vi) Con la suscripción del Adicional No. 5, por solicitud del consultor, se amplió el plazo de ejecución del contrato en 2 meses, con fundamento en que, “(...) durante la ejecución de los estudios socioeconómicos y jurídicos de los predios se presentaron una serie de eventos exógenos que escapan a la autonomía del consultor, que conllevaron a que los tiempos empleados fueran superiores a los programados para la adquisición y estudio de los documentos jurídicos”, además de estar a la espera del pronunciamiento y aprobación de unos insumos por parte de las empresas de

<sup>43</sup> Parágrafo de la cláusula primera.

<sup>44</sup> Indicó que “Esta mayor cantidad de predios requeridos involucra consecuentemente mayor cantidad de unidades sociales, tanto de obra como predios, haciéndose necesario un aumento en el número (sic) de fichas socioeconómicas a aplicar, mayor cantidad de registros a digitar, aumento de fichas de vulnerabilidad a realizar, mayor cantidad de predios a georreferenciar, aumento en la cantidad de barrios a caracterizar, continuación de los comités CREA, punto satélites y atención al ciudadano. Todo esto conlleva al requerimiento de más información para recopilar, revisar, analizar y validar. La mayor cantidad de predios se ve igualmente reflejada en un aumento de actividades tendientes a realizar el estudio jurídico y catastral, demandando mayor tiempo y dedicación para la realización de los registros topográficos (...) Los contactos con la comunidad no se iniciaron hasta tanto no se realizaron las reuniones de inicio. Sin embargo, algunas de estas reuniones debieron ser aplazadas debido al proceso electoral que se adelantaba no obstante haberse realizado la sensibilización con respecto al proyecto, no fue posible con la programación del consultor por no contar con la disposición de los residentes en el área del proyecto. Porque finalmente el tiempo excesivo por parte de la SDP y SDM para otorgar la viabilidad de los proyectos, ha retrasado la ejecución del contrato (...)”

<sup>45</sup> Cuaderno No. 2, folio 142.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

servicios públicos<sup>46</sup>. Como en las anteriores prórrogas, se indicó expresamente que *“no generará para el IDU ningún tipo de costo adicional, ni reclamación por parte del consultor”*<sup>47</sup>.

(vii) En el Acta No. 109 de terminación del contrato suscrita por las partes, se dejó constancia de los documentos que al 26 de enero de 2009 se encontraban en revisión y aprobación del IDU, la interventoría y las demás entidades del Distrito (SDM, SDP, ETB, Gas Natural); en ella se acordó que los productos que se encontraban en revisión eran susceptibles de ser ajustados, frente a lo cual, el consultor se comprometió a realizar las correcciones pertinentes hasta lograr las aprobaciones de los mismos, sin dejar salvedad alguna sobre dicha circunstancia.

(viii) Mediante comunicación SEINSE 038-10-118 del 12 de julio de 2010, el consultor solicitó al IDU que en el marco de la liquidación del contrato se hiciera el reconocimiento del desequilibrio económico del contrato, refiriendo que, durante la ejecución de los estudios y diseños, fue necesaria la utilización de tiempos adicionales que lo obligaron a incurrir en mayor inversión de recursos técnicos, operativos y de personal en detrimento de las condiciones iniciales del contrato. Agregó que el trámite de aprobaciones y viabilidad de estudios de factibilidad tardó más de lo contemplado, lo que le representó mayores recursos y mayor dedicación de personal profesional y auxiliar. Adicionalmente manifestó que durante la ejecución tuvo que llevar a cabo actividades que no estaban contempladas en el contrato y que fue necesario repetir algunas, lo que conllevó a una mayor dedicación de los profesionales del equipo consultor.

(ix) En la comunicación SEINSE 038-11-003 del 15 de marzo de 2011<sup>48</sup> el contratista reiteró que se vio en la necesidad de modificar el plazo acordado por eventos imputables a las entidades intervinientes en el proceso de aprobación de los productos a cargo del contratista. Indicó que las entidades distritales se tomaron tiempos adicionales que excedieron en más de un 200% los términos previstos contractualmente, lo que afectó el equilibrio económico del contrato.

(x) En comunicación DTD 20113150841491 del 12 de diciembre de 2011, el IDU<sup>49</sup> se pronunció frente a la solicitud del contratista indicando, que:

<sup>46</sup> Sobre el particular, indicó que *“2. En el proyecto No. 337 Puente Meissen, a pesar de que Transmilenio no se pronunció sobre la sección vial para Transmilenio debido a que está esperando el plan maestro de transporte integrado de transporte, y que la EEEB (sic) tampoco se pronunció sobre algunos parámetros de aislamiento horizontal y vertical debido a la línea de Transmisión Nacional que interfiere en dicho proyecto informando que es competencia del Ministerio de Minas, el IDU impartió la instrucción de continuar con los diseños, sin embargo esto afectó el normal desarrollo de los diseños del proyecto. 3. Como se ha mencionado en las anteriores prórrogas, la mayor cantidad de precios (sic) reconocidos mediante el adicional No. 3 y Otrosí No. 4 del contrato de consultoría No. 038-06, ha demandado mayor cantidad de tiempo para realizar el estudio jurídico y catastral del caso, para la realización de los registros topográficos, lo cual incluye levantamiento topográfico predio a predio, toma de registro topográfico, compra de escrituras, estudio jurídico y realización de RT, entre otros (...) 4. Es necesario obtener los resultados de aprobación inherente a las entidades siguientes CODENSA, ETB, EPM y TELECOM, dado que son insumos básicos para la terminación de los apéndices y pliegos de condiciones, programación de obra y presupuesto. Esta aprobación no depende del Consultor sino de un tercero”*.

<sup>47</sup> Parágrafo de la cláusula primera.

<sup>48</sup> Cuaderno 2 folio 207 a 220.

<sup>49</sup> Cuaderno 2 folio 238 a 263



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

- a) De conformidad con las estipulaciones conocidas desde los pliegos de condiciones, el consultor estaba obligado a obtener las aprobaciones de los estudios y diseños por parte de las entidades distritales y las empresas de servicios públicos, para lo cual, debía hacer seguimiento a cada uno de sus trámites y atender las observaciones que se generaren con el fin de obtener la aprobación final.
  - b) Las obligaciones a cargo del contratista implicaban que hiciera entrega de productos que cumplieran las condiciones de madurez necesarias para ser aprobadas, situación que durante la ejecución del contrato, no fue cumplida de manera oportuna.
  - c) Ante la solicitud de reconocimiento de recursos adicionales como consecuencia de la mayor dedicación a causa de la espera de las aprobaciones por parte de las entidades distritales, el IDU mediante adicional No. 3 hizo un reconocimiento al contratista de una suma de dinero, con la cual estuvo de acuerdo.
  - d) Después de hacer el análisis de los conceptos reclamados, reconoció la suma de \$290.525.633 por los diseños detallados para los puentes peatonales en las intersecciones de los proyectos No. 170,143 y 130, valor que se incluiría a favor del consultor en el acta de liquidación del contrato.
- (xi) En el acta No. 118 de recibo final y de liquidación del contrato suscrita el 23 de enero de 2012, las partes dejaron plasmadas las salvedades que consideraron pertinentes en torno a las solicitudes de reconocimiento económico presentadas por el consultor el 12 y 30 de julio de 2010, y además, se hizo un reconocimiento a favor del contratista por la suma de \$290'525.633 por concepto del diseño de tres puentes peatonales.
- 63.** De acuerdo con el material probatorio antes referido, la intención de las partes con la suscripción de los otrosíes y adiciones, fue adoptar las medidas necesarias para garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones del contratista por cuenta de los mismos conceptos ahora reclamados, esto es, las variaciones y demoras ocasionadas por las aprobaciones de las empresas de servicios públicos y la necesidad de una mayor gestión predial; con ocasión de ello, las partes convinieron modificar las fechas de entrega de los productos a desarrollar, ampliar el plazo de ejecución y adicionar el valor del contrato; estos ajustes y reconocimientos fueron realizados conforme a las propias solicitudes del contratista, y en las ampliaciones del plazo, expresamente se indicó que no generarían mayores valores a cargo del IDU.
- 64.** Tales modificaciones contractuales, especialmente, la ampliación del plazo contractual con la indicación de que no generarían sobrecostos a ser reconocidos por el IDU, corresponden a acuerdos válidos y exigibles, decididos por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad en consonancia con el principio de buena fe (artículos 871 del Código de Comercio y 1603 del Código Civil), con el fin de superar



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

las circunstancias descritas por la parte actora para sustentar sus pretensiones. Por tanto, está acreditado que durante la ejecución del negocio jurídico, se plantearon y definieron remedios directos frente a los efectos de los asuntos ahora reclamados, mediante acuerdos concretos, en aras de anticiparse a la construcción de reclamaciones posteriores y evitar extender la controversia hasta su definición vía litigiosa, como ahora se pretende por la parte actora.

**65.** Estos acuerdos tienen pleno entendimiento a la luz de los artículos de sus artículos 4° numerales 3 y 9, 5° numeral 1, 25° numeral 5 y 28° de la Ley 80 de 1993, a partir de los cuales se insta a las partes del contrato estatal a adoptar las medidas necesarias, mediante la firma de pactos sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, para garantizar su corrección ante los múltiples escenarios y vicisitudes que se pueden presentar durante la ejecución del negocio jurídico; tal como se presentó en el caso concreto, donde las partes, al modificar las fechas límite de los entregables, adicionar el valor del contrato y ampliar el plazo de ejecución, expresando que ello no generaría otros conceptos susceptibles de ser reclamados, autorregularon su relación contractual bajo las condiciones y medidas que estimaron necesarias y suficientes para garantizar la debida ejecución del objeto pactado.

**66.** Así las cosas, en tanto la adopción de estos pactos se fundó en el ejercicio de la autonomía de la voluntad de la parte actora, es claro que ahora no puede desconocer su contenido y pretender un reconocimiento sobre estos, pues en el curso de la ejecución contractual, manifestó su voluntad y consentimiento con la justificación, alcance y efectos de las modificaciones celebradas, sin que ahora pueda desconocerlas, pues, como todo negocio jurídico, tales acuerdos son ley para las partes (art. 1602, Código Civil) y solo pueden invalidarse por consentimiento de esas mismas partes o por causas legales.

**67.** Así, no se abre paso el reconocimiento de mayores costos por permanencia y disponibilidad durante la ejecución del contrato, toda vez que de acuerdo con las pruebas mencionadas, se constata que sí bien se presentaron demoras en las aprobaciones y viabilidad de los productos entregados a las empresas de servicios públicos, además de haberse requerido una mayor gestión predial, las partes acordaron de manera pacífica y concertada la manera de mitigar estos inconvenientes presentados durante la ejecución del contrato. Para ello, se variaron las fechas de los entregables, se amplió el plazo del contrato y se hicieron reconocimientos económicos al consultor, indicando en las prórrogas acordadas, que no generarían mayores costos.

**68.** Visto lo anterior, la sala se abstiene de incursionar en el análisis del dictamen pericial contable, en tanto se encuentra ampliamente demostrado que los tiempos adicionales en los que debió incurrir el consultor fueron compensados bajo los mecanismos atrás referidos.

**69.** Por las razones anotadas, la Sala declarará probada la excepción denominada “*el contrato es ley para las partes*” propuesta por la demandada, principio consagrado



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

positivamente en nuestro ordenamiento (art. 1602 del CC) y a partir del cual, no es admisible que la demandante reclame por vía judicial sobre costos que desconocen y contravienen lo estipulado por ella en los otrosíes y adicionales, negocios jurídicos que suscribió libremente. Resulta en consecuencia improcedente, en el caso concreto, el reconocimiento de los costos adicionales reclamados con fundamento en la mayor permanencia y disponibilidad durante la ejecución del contrato.

### Mayor alcance de los proyectos al inicialmente contemplado

**70.** Refirió el demandante que el alcance de los trabajos iniciales sobrepasó las previsiones establecidas en el contrato, y por ende, tuvo que disponer de mayor cantidad de recursos con una afectación económica evidente y cuantificable. Sobre el particular, obra en el expediente lo siguiente:

(i) El contrato de consultoría No. 038 de 2006, fue celebrado “a precio global fijo sin reajuste”. En el numeral 2º, se definió su valor discriminando las sumas correspondientes a cada uno de los proyectos -que no actividades- a cargo del consultor en etapa de factibilidad, en etapa de estudios y en las aprobaciones finales de los proyectos. En el mismo sentido, al definirse las obligaciones a cargo del consultor, se acordó que éste ejecutaría el negocio jurídico de conformidad con lo previsto en los términos de referencia, apéndices, la propuesta y el clausulado del contrato.

(ii) En la comunicación SEINSE-038-10-119 del 12 de julio de 2010<sup>50</sup>, el consultor manifestó al IDU que en los términos de referencia se contempló la obligación de elaborar un inventario forestal, sin embargo, no tuvo en cuenta que dicho inventario es el resultado de otros productos como la línea base ambiental o el diseño paisajístico y de espacio público, razón por la cual, se vio en la necesidad de presentar un inventario forestal sin que en ese momento se contara con un diseño definitivo, llevándolo a inventariar 874 árboles, incluyendo algunos que quedaron por fuera del área de intervención, implicando una dedicación de personal que superó la prevista por el IDU al momento de estructurar los pliegos de condiciones.

Adicionalmente, aseguró que por las decisiones adoptadas por la EAAB, el consultor debió atender solicitudes extracontractuales y extemporáneas, toda vez que durante el trámite de aprobaciones de sus productos impartió instrucciones por fuera del límite de intervención del proyecto<sup>51</sup>, emitió observaciones contradictorias a las inicialmente dadas<sup>52</sup> y solicitó el rediseño de algunos aspectos incluidos en los diseños iniciales. Explicó que incurrió en mayores alcances físicos de cara a las alternativas presentadas en factibilidad y que fueron aprobadas para cada uno de los proyectos<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Cuaderno 2 folio 167 a 206

<sup>51</sup> Como fundamento de esa afirmación refirió que en el proyecto No. 117 solicitó el diseño hidrosanitario de la avenida ciudad de Cali costado oriental, el cual se encontraba por fuera del límite de intervención del proyecto, adicionalmente debieron diseñar dos manijas adicionales y una red de alcantarillado con dos descargas adicionales y el análisis de estabilidad de los taludes en las descargas.

<sup>52</sup> Ya que ordenó trasladar una red nueva de aguas negras que se encontraba en el andén de la calzada, observación contraria a la impartida inicialmente cuando indicaron que no se tocaría esa red.

<sup>53</sup> Como sustento de esa afirmación refirió, entre otras cosas, que adicional al corredor vial diseñado, debieron diseñar giros derechos canalizados, carriles de aproximación e incorporación, aumentando con ello un 40% la



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

Finalmente, se refirió a los estudios y diseños adelantados para la construcción de algunos puentes peatonales que no se habían contemplado inicialmente.

(iii) Posteriormente, en comunicación SEINSE 038-11-003 del 15 de marzo de 2011<sup>54</sup>, el consultor reiteró su solicitud, añadiendo que de acuerdo con lo definido en el plan de obras del Acuerdo 180, el contrato a celebrar entre las partes debía tener un grado importante de certeza y por ello no podía definirse bajo cifras globales, ya que las fichas técnicas incluían de manera detallada las magnitudes, longitudes, áreas por construir de espacio público, número de predios por afectar, perfil de la vía de acuerdo con el POT, entre otros aspectos.

(iv) En comunicación DTD 20113150841491 del 12 de diciembre de 2011, el IDU<sup>55</sup> aclaró que los recursos adicionales por el inventario forestal adelantado en la ejecución del contrato no podían ser reconocidos, toda vez que en los términos de referencia se contempló para la etapa de estudios y diseños que el consultor debía cumplir con la entrega de productos ambientales, tal y como se acordó mediante acta No. 030 de terminación de la etapa de factibilidad. Agregó que no es cierto que las actividades ejecutadas hubieran superado las condiciones definidas en las fichas técnicas de obras, toda vez que las mismas no se incorporaron a los términos de referencia del proceso de selección, ni tampoco hicieron parte del contrato de consultoría, ya que esas fichas técnicas son unos indicadores del IDU para contar con una estimación aproximada de los valores de los presupuestos a ser destinados en la consultoría y contratos de construcción, pero no deben considerarse como las metas físicas derivadas del contrato.

Agregó que revisados los productos entregados, de conformidad con el alcance contemplado en los términos de referencia, era viable el reconocimiento de los diseños finales y detallados de las estructuras de los puentes peatonales ubicados en la intersección de la avenida Santa Lucía con avenida Jorge Gaitán, en la intersección de la avenida Boyacá con la avenida Agoberto Mejía, y en la avenida Ciudad de Villavicencio con avenida Boyacá, razón por la que accedió al reconocimiento de la suma de \$290.525.633 en el acta de liquidación del contrato.

**71.** De la lectura de los argumentos esbozados por el consultor y de las pruebas recaudadas, se puede evidenciar que durante la ejecución del contrato efectivamente fueron necesarias modificaciones a los productos entregados, las cuales, tal y como el mismo demandante lo afirma, obedecieron a las aprobaciones y condiciones generales de las actividades a su cargo, que dependían del visto bueno de las empresas de servicios públicos.

---

longitud inicialmente prevista por el IDU. Teniendo en consideración que se proyectó la incorporación del sistema Transmilenio en la Avenida Villavicencio fue necesario un estudio cumpliendo con la sección V-2B con el fin de que se proyecte reservar una zona mínima para la implementación del Transmilenio, aspecto que difiere lo contemplado inicialmente por el IDU que en principio se refirió a una V2 A. Agregó que debió diseñar ciclorrutas en proyectos en los cuales la ficha de obra proyectada por el IDU no las contemplaba, etc....

<sup>54</sup> Cuaderno 2 folio 207 a 220.

<sup>55</sup> Cuaderno 2 folio 238 a 263



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

**72.** Sin embargo, no es posible concluir que dichas exigencias hayan superado el alcance inicial del contrato como lo afirmó en su comunicación SEINSE 038-10-118, ya que no obran en el proceso elementos probatorios, como la propuesta, los pliegos, el anexo técnico o los términos de referencia, a partir de los cuales pueda determinarse que esas actividades desbordaban las obligaciones asumidas por el consultor al suscribir el contrato, mucho más, atendiendo a la modalidad de precio acordada -global fijo-.

**73.** Adicionalmente, en el acta de liquidación bilateral se puede evidenciar que las partes segregaron los aspectos relacionados con la ejecución del contrato, se refirieron a la ejecución presupuestal del mismo, a la entrega de los documentos y a las metas físicas del diseño, en las que se dejó evidencia de las cantidades diseñadas; no obstante, a pesar de que en algunos de los ítems hay una diferencia superior entre las cantidades iniciales y lo ejecutado, lo cierto es que también se indica que otros ítems fueron realizados en cantidades inferiores a las previstas inicialmente, y por otra parte, no es posible establecer que las mayores cantidades no se hubieren compensado con el reconocimiento de recursos adicionales realizado mediante la Adición No. 3 y el acta de liquidación del contrato.

**74.** Así mismo, como se ha señalado, se destaca que el contrato fue celebrado bajo la modalidad de precio global fijo sin reajustes, por lo que su valor incluía todos los costos directos e indirectos para la ejecución de la obra, y en ese orden, le correspondía al contratista precaver un margen de solvencia que le permitiera asumirlos, tales como el posible incremento de las cantidades de obra inicialmente previstas; sin embargo, no se acreditó en el proceso que, a pesar de haber realizado tales previsiones, las cantidades ejecutadas las hubiesen excedido afectando la equivalencia de las prestaciones pactadas de forma real, grave y significativa, pero además, con ocasión de circunstancias imprevistas o por causas atribuibles a la administración por la expedición de actos en ejercicio legítimo de su autoridad, lo cual de hecho no fue aducido en la demanda. Por tanto, en adición a lo expuesto, la Sala encuentra que los supuestos fácticos bajo los cuales se pretende fundar un desequilibrio en el balance económico del contrato por un mayor alcance del contrato, no se ajustan a aquellos que pueden determinar su ocurrencia.

**75.** En este orden de ideas, no procede la reclamación presentada, puesto que la actora incumplió la carga de probar las razones en las que sustentó su solicitud.

### **Mayores costos por particularidades asociadas a cada uno de los proyectos a cargo del consultor**

**76.** En la demanda el actor manifestó que debió incurrir en mayores gastos como consecuencia de los mayores costos que implicó el cumplimiento de las obligaciones a su cargo por las particularidades que tenía cada uno de los proyectos, particularidades que no fueron advertidas en el alcance inicial del negocio jurídico. Indicó que por ello se vio obligado a ejecutar mayores alcances físicos de diseño en relación con las áreas de espacio público y longitudes de vías, ciclorrutas y puentes peatonales.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

77. Sobre el particular, es preciso indicar que si bien el actor asoció esta causal al rompimiento del equilibrio económico del contrato, no lo soportó probatoriamente, toda vez que no demostró que efectivamente hubiese incurrido en unos sobrecostos, su cuantía, el impacto económico generado por cada una de esas circunstancias, ni que las mismas no fueron compensadas con los reconocimientos económicos realizados por la entidad contratante a su favor; tampoco se acreditaron las causas de las variaciones y las razones por las cuales éstas superaron el alea normal del contrato, no siendo suficiente para ello la comunicación del contratista reclamando por estos conceptos con posterioridad a su terminación, única prueba obrante en el expediente en relación con esta pretensión. Por su parte, el dictamen pericial contable practicado en el proceso tuvo por objeto exclusivo describir y tasar *“los sobrecostos administrativos, financieros y otros indirectos derivados de la mayor permanencia en obra”*<sup>56</sup>, de manera que no refiere, y mucho menos acredita, la causa, existencia y cuantía de los presuntos sobrecostos causados por cuenta de los mayores alcances alegados.

78. Además, se reitera, no obra en el proceso la propuesta, el anexo técnico, o los términos de referencia que determinaban el alcance inicial de las obligaciones a cargo del contratista, lo que impide establecer si lo argumentado por el demandante en efecto correspondió a un mayor alcance físico en los diseños, o si en realidad, fueron ajustes necesarios para efectos de cumplir con el alcance previsto desde el proceso de selección.

79. Por tanto, no procede la reclamación presentada.

### **Perjuicios causados a los miembros del consorcio por el enriquecimiento sin causa del IDU**

80. El actor solicita que se declare patrimonialmente responsable al IDU por los perjuicios causados a los miembros de los integrantes del consorcio contratista en virtud de un supuesto enriquecimiento sin causa. Como sustento de su afirmación, refirió que la consultoría tuvo un costo mayor al pagado por la entidad.

81. Para la Sala, esta pretensión es abiertamente improcedente, pues no es posible predicar la ausencia de causa en las prestaciones ejecutadas y que fundamentan el supuesto enriquecimiento sin causa, toda vez que todas las reclamaciones de la parte actora están sustentadas y cobijadas bajo el marco de ejecución del contrato de consultoría, lo que descarta la presencia de la pretendida figura. En este sentido, los aspectos reclamados por el demandante se refieren a la ejecución de actividades amparadas bajo un contrato debidamente acreditado en el proceso, sin que se hubiere demostrado otra ejecución al margen de dicho negocio jurídico, o probado circunstancia de apremio en la que el contratista hubiera sido compelido a la ejecución de objeto diverso al que se comprometió.

<sup>56</sup> Cuaderno No. 4, folio No. 1.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

**82.** Por las razones señaladas, en tanto y en cuanto la parte actora no acreditó lo contrario, la Sala declarará probada la excepción de *“inexistencia del desequilibrio económico del contrato”*. Adicionalmente, dado que la parte actora no probó la existencia, cuantía y origen de ninguno de los sobrecostos reclamados, como tampoco la configuración de un enriquecimiento sin causa, la Sala también absolverá favorablemente la excepción de *“cobro de lo no debido”* propuesta por la parte pasiva.

## Costas

**83.** De conformidad con lo consagrado en el artículo 188<sup>57</sup> del CPACA<sup>58</sup> y con la disposición especial del artículo 365<sup>59</sup> del CGP, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a quien se le imponen, toda vez que en el régimen actual, dicha condena se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo<sup>60</sup>, en este caso frente a la parte que ha resultado vencida, *“siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”*<sup>61</sup>.

**84.** En el presente caso se observa que el IDU, como parte demandada, atendió el proceso de manera diligente y oportuna, pues contaba con apoderado que asumió su representación judicial, gestión que se estima suficiente para que se disponga a su favor la fijación de agencias en derecho en la liquidación de las costas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 365 y 366 del CGP.

**85.** El artículo 365 *ejusdem*, en el numeral 4, dispone que cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del CGP.

<sup>57</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>58</sup> Con la expedición de la Ley 2080 de 2021 se introdujo una reforma al CPACA, norma procesal que en el inciso final de su artículo 86, contempló que los recursos interpuestos *“se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos”*.

Por lo anterior, como en el presente asunto el recurso de apelación se interpuso el 9 de diciembre de 2015, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021 -26 de enero de 2021-, le son aplicables *“las leyes vigentes”* cuando se interpuso el recurso, es decir, las disposiciones del CPACA sin las reformas introducidas por la Ley 2080 de 2021.

<sup>59</sup> “Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código (...) 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación” (subrayado fuera del texto).

<sup>60</sup> Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto de unificación de 31 de mayo de 2022, radicación 11001-03-15-000-2021-11312-00 (IJ), C.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>61</sup> De acuerdo con la Corte Constitucional, *“La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra”*. Sentencia C-157/13. M.P. Mauricio González Cuervo.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

**86.** El Acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda<sup>62</sup>, establece en su artículo tercero que en la fijación de las tarifas en los asuntos contencioso administrativos, debe tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y demás circunstancias relevantes. A su vez, el artículo 4 del Acuerdo consagró que las tarifas máximas de agencias en derecho deben establecerse en salarios mínimos o en porcentajes relativos al valor de las pretensiones de la demanda reconocidas o negadas en la sentencia.

**87.** En lo que a este caso interesa, dado que se revocó totalmente la sentencia de primera instancia, resulta oportuno anotar que en cuanto a la tasación de las agencias en derecho de procesos en **primera instancia** con cuantía, el numeral 3.1.2 del Acuerdo establece que se fijarán por hasta el veinte por ciento (20%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia. Por su parte, el numeral 3.1.3 dispone que las agencias en derecho en **segunda instancia** en los procesos con cuantía, se fijarán por hasta el cinco por ciento (5%) del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

**88.** A partir de lo expuesto, la Sala fijará las agencias en derecho de ambas instancias, que estarán a cargo de las sociedades SESAC S.A. y SERVINGE LTDA., integrantes del Consorcio SEINSE, de forma solidaria, y a favor del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, teniendo en consideración valor de las pretensiones económicas de la demanda que fueron negadas, y que ascendieron a la suma de \$1.550.595.275<sup>63</sup>.

En relación con la **primera instancia**, se fijan en el **0,5%** de las pretensiones, que equivale a \$7.752.976.37 Así mismo, en la **segunda instancia**, se fijan en el **1%** de las pretensiones, equivalente a \$15.505.952,75.

#### **IV. PARTE RESOLUTIVA**

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida 20 de abril de 2017, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A.

<sup>62</sup> Que fija, en su numeral 3.3.1. que las agencias de derecho podrán ser fijadas en hasta el 5% de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia. Este Acuerdo es aplicable a este caso pese a la derogatoria que hizo de él el Acuerdo 10554 de 2016 que fue expedido con ocasión de la entrada en vigencia del CGP. El Acuerdo 10554 estableció en su artículo 7º que “se aplicará respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha. Los comenzados antes se siguen regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003”.

<sup>63</sup> Cuaderno No. 5, folios 4 y 39.



Radicación: 250002336000201302064 01 (59382)  
 Actor: Consorcio SEINSE  
 Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-  
 Acción: Controversia contractual.

**SEGUNDO: DECLARAR** probadas la excepciones de “*inexistencia del desequilibrio económico del contrato*”, “*el contrato es ley para las partes*” y “*cobro de lo no debido*” propuestas por la parte demandada, y en consecuencia, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO: CONDENAR** en costas de ambas instancias a las sociedades SESAC S.A. y SERVINGE LTDA., integrantes del Consorcio SEINSE, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Para el efecto, las agencias en derecho en **primera instancia** se fijan en la suma de siete millones setecientos cincuenta y dos mil novecientos setenta y seis pesos con treinta y siete centavos (\$7.752.976.37), cifra a cargo de las sociedades SESAC S.A. y SERVINGE LTDA., integrantes del Consorcio SEINSE, de forma solidaria, en favor del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

Como agencias en derecho en **segunda instancia**, se fija la suma de quince millones quinientos cinco mil novecientos cincuenta y dos pesos con setenta y cinco centavos (\$15.505.952,75) cifra a cargo de las sociedades SESAC S.A. y SERVINGE LTDA., integrantes del Consorcio SEINSE, de forma solidaria, en favor del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE<sup>64</sup>  
**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

VF

<sup>64</sup> Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.