



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 15 de julio de 2026

Radicación: 25000-23-36-000-2016-02484-03 (73067)
Demandante: Unión Temporal AIA AIM 2010
Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano
Referencia: Controversias contractuales

Temas: controversias contractuales – interpretación de la demanda – incumplimiento del contrato – aprobación de actas de pago – ausencia de obligación a cargo de la entidad contratante – carga de probar las obligaciones que se alegan – obligaciones de la interventoría – desatención del deber de planeación – obligación contractual de facilitar al contratista la información necesaria para desarrollar el objeto del contrato – mayores cantidades de obra – desequilibrio económico del contrato – teoría de la imprevisión – sobrecostos derivados de la mayor permanencia en obra – carga de la prueba

Síntesis del caso: la unión temporal contratista pretendió, entre otros aspectos, que se declarara que la entidad contratante no aprobó oportunamente determinadas actas, que hubo mayores cantidades relacionadas con la actividad de estudios y diseños, y que hubo mayor permanencia en obra por circunstancias no atribuibles a la contratista.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia proferida el 6 de junio de 2024 por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que se decidió negar las pretensiones formuladas en la demanda¹.

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Sentencia de primera instancia – 1.4. Recurso de apelación

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 2 de diciembre de 2016, la Unión Temporal AIA AIM 2010² (en adelante, la Unión Temporal) presentó una **demanda**³, en ejercicio del medio de control de **controversias contractuales**, en contra del Instituto de Desarrollo Urbano (en adelante, el IDU) y de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio SA⁴, con las siguientes pretensiones (se transcribe):

“2.1. PRETENSIONES PRINCIPALES

¹ El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

² Integrada por Arquitectos e Ingenieros Asociados – AIA SA y Arredondo Madrid Ingenieros Civiles – AIM SAS.

³ Samai, índice 10, archivo zip “8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248”, carpeta “CDNO 01 PPAL-DDA”, archivo pdf “2016-02484 CDNO 01PPAL”, páginas 5 a la 108.

⁴ En un Auto de 8 de octubre de 2019, el magistrado de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado ponente en el proceso de la referencia declaró probada la excepción de falta de legitimación pasiva en la causa respecto de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio Transmilenio SA. Samai, índice 10, archivo zip “8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248”, carpeta “CDNO 02 C.E APELACION AUTO 15-03-2019”.

2.1.1. PRIMERA.- Que se declare que el [IDU] incumplió el contrato de obra No. 04 de 2011 suscrito con la [Unión Temporal] por sus acciones u omisiones durante la ejecución del contrato antes mencionado, y por ende lo pactado en las cláusulas décimo tercera y décimo cuarta de dicho contrato.

2.1.2. SEGUNDA.- Que se declare que la aprobación inoportuna por parte de la interventoría y del IDU de las actas de obra, de las actas de reajuste y de las obras de precios no previstos.

2.1.3. TERCERA.- Que se declare que las prórrogas en tiempo al contrato de obra No. 04 de 2011 se dieron por causas no atribuibles a la [Unión Temporal].

2.1.4. CUARTA.- Que se declare que el [IDU] durante la ejecución del contrato de obra No. 04 de 2011 solicitó cambios y/o adiciones a los estudios y diseños ejecutados.

2.2. CONSECUENCIALES DE LAS PRETENSIONES PRINCIPALES:

2.2.1. PRIMERA.- Que como consecuencia de las pretensiones primera y segunda principales se condene al [IDU] al pago de intereses moratorios generados por el pago tardío, generado por la aprobación extemporánea de las actas de recibo parcial y final y las actas de ajuste, las cuales ascienden a la suma de [...] (\$813'293.705).

2.2.2. SEGUNDA.- Que como consecuencia de la pretensión tercera principal se condene al [IDU] al reconocimiento y pago de los sobrecostos que sobre los valores generaron las prórrogas en tiempo del contrato de obra No. 04 de 2011 a favor de la [Unión Temporal], en particular los asociados a los siguientes rubros:
- Valor Global Gestión Ambiental.
- Valor Global para la Gestión Social.
- Valor Global para el Plan de Manejo de Tráfico y señalización en la etapa de construcción.

Estos valores se estiman en [...] (\$82'452.151).

2.2.3. TERCERA.- Que como consecuencia de la pretensión cuarta principal se condene al [IDU] al reconocimiento y pago de los sobrecostos se declare la existencia de sobrecostos para la Actividad de Diseño, llevada a cabo por la firma consorciada Arredondo Madrid Ingenieros LTDA – AIM, que fue reclamada mediante oficio dirigido al IDU, radicado el 08 de octubre de 2014, con N° 20145261681982.; sobrecostos que se ocasionaron por los ítems adicionales solicitados por el contratante con posterioridad a la celebración del contrato, lo cual condujo a mayores cantidades en el diseño y aumento de valor por los cambios de vigencia. El valor de esta pretensión se estima en [...] (\$168'297.002).

2.3. PRETENSIONES COMUNES A LAS ANTERIORES:

2.3.1. Las condenas se harán en la cuantía que se pruebe en el proceso [...].

2.3.2. A todas las pretensiones deberá reconocerse con un interés del 12% anual sobre las sumas históricamente actualizadas, según lo establecido en la cláusula del Contrato y en la Ley 80 de 1993, desde su exigibilidad hasta el momento de la sentencia.

2.3.3. Que se condene al [IDU] y/o Transmilenio al pago de las costas del juicio y las agencias en derecho".

2. La parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes:

3. 1) El 10 de febrero de 2011, el IDU y la Unión Temporal suscribieron el contrato de obra 4, cuyo objeto "incluyó la ejecución por parte del contratista de las siguientes actividades: A) A precio global fijo incluido[s] los ajustes por cambio de vigencia, la elaboración de los estudios y diseños para la ampliación de la estación Alcalá del sistema Transmilenio en Bogotá DC. B) A precios unitarios y a monto agotable sin ajustes: los ensayos de laboratorio para los estudios y diseños. [C)] A precios unitarios con ajustes: la construcción para la ampliación de la estación Alcalá del sistema Transmilenio ubicada a la altura de la autopista norte con calle 134 [...]".

4. 2) El Consorcio Infraestructura Alcalá, en condición de interventor del contrato, *"dilató los procesos establecidos contractualmente para los pagos"*. En específico, se hizo referencia al anticipo y a determinadas actas:

- Frente al anticipo, se indicó que el interventor *"emitió conceptos con los que supuestamente fundamentaba sus negaciones a las autorizaciones de giro de dichos recursos, excediéndose con ello en sus facultades y abrogándose funciones y potestades que son exclusivas de las entidades estatales contratantes"*; y que, a pesar de los intentos de la contratista por demostrar que había lugar a desembolsar el anticipo, el interventor *"solicitaba cada vez información adicional y [...] requisitos (que no estaban contemplados en el contrato para el desembolso del anticipo)"*.
- Frente a las *"actas de recibo parcial de obra⁵, de fijación de precios de ítems no previstos⁶ y de ajustes⁷"*, se indicó el trámite que se les habría dado y se concluyó que el interventor retrasó de forma injustificada la aprobación y el pago de dichas actas, lo cual *"caus[ó] intereses de mora, [por un] valor [...] de [...] (\$813.293.705,92) valor que incluye la mora por el pago de las actas de pago mensual y las actas de ajuste"*.

5. 3) En relación con lo anterior, se afirmó, reiteradamente y en términos similares, que el *"contratista mediante diversos oficios [...] puso en conocimiento del [IDU] la grave situación a fin de que interviniera [...], y que en su calidad de entidad contratante emitiera las aprobaciones del caso"*; sin embargo, se agregó, el IDU *"no adoptó las medidas a que había lugar"*.

6. 4) Según se afirmó en la demanda, hubo *"mayores costos asociados a los rubros globales del contrato por mayor permanencia"*, ya que, debido a distintas causas *"no imputables al contratista"*⁸, el plazo de ejecución de la obra pasó de ser de 9 meses como se había previsto inicialmente a *"17.26 meses, de los cuales en la adición al plazo No. 4 de 2 meses y 8 días, el contratista renunció a reclamar sobre dicha prórroga, por tanto, el cálculo realizado para estos costos se realizó para 15 meses, lo cual arroj[ó]"*:

⁵ En específico, se hizo referencia a las *"actas de cobro parcial de obra"* 7 a la 14, las cuales *"fueron devueltas por la interventoría en repetidas ocasiones solicitando observaciones, las cuales fueron atendidas de manera inmediata por la [Unión Temporal], sin embargo [...] el trámite para las actas [...] duró entre 2 y 5 meses"*.

⁶ En específico, se hizo referencia a 7 de estas actas. Se alegó, frente a las actas 12 y 15, que el interventor *"nuevamente sin fundamento alguno estaba dilatando los trámites [...], a pesar de que [la] contratista había cumplido los requerimientos exigidos, lo cual afectaba el trámite de pago dentro de los plazos establecidos"*; frente a las actas 29, 31 y 33, que estas fueron *"devueltas"* o *"aprobadas"* con demora; frente al acta 30, que fue *"devuelta"* por el IDU pese a que previamente había aprobado los ítems que eran objeto de ella; y, frente al acta 32, que el interventor solo se pronunció al respecto tras ser notificado de una acción de tutela en su contra.

⁷ En específico, se hizo referencia a las *"actas de ajuste"* 1 a la 8, *"las cuales tampoco se pudieron tramitar y facturar en los tiempos establecidos contractualmente, por la falta de diligencia de la interventoría"*.

⁸ En específico, se mencionaron las siguientes *"causas"* de la supuesta mayor permanencia: *"retraso en la definición de la geometría del diseño vial e implementación del nuevo puente peatonal, dificultad en recibir los datos técnicos de la Empresa de Acueducto de Bogotá para el diseño hidráulico, problemas en la ubicación física de las líneas de red matriz de 24" y 78" para poder aplicar la instrumentación, dificultades para obtener por parte de la Secretaría de Ambiente, la aprobación del manejo Silvicultural y ocupación de causas, definición tardía de la Secretaría de Planeación respecto del nuevo puente peatonal y su injerencia en el espacio público, retraso de la Secretaría de Movilidad para la obtención de los Planes de Manejo de Tránsito aun cuando los documentos habían sido presentado[s] oportunamente, restricciones de espacio para adelantar las actividades de forma secuencial y continua, restricciones de la Secretaría de la Movilidad para la intervención de los carriles de Transmilenio, entrega tardía de los vagones de la estación por parte de la Universidad de los Andes que demoraron el inicio de la obra, problemas con redes de ETB encontradas en el separador central"*.

\$64.695.183 por el “componente ambiental”, \$8.259.343 por el “componente social” y \$12.497.625 por el “componente PMT y señalización”.

7. 5) Asimismo, hubo “sobrecostos de la etapa de diseño”, ya que, por “la falta de un estudio de prefactibilidad por parte de la contratante”, “se generaron 196 precios de obra no previstos que surgieron del diseño adicional elaborado por la Unión Temporal, es decir, para lograr definir estos ítems no previstos para el consultor implicaron una mayor cantidad de diseño de la estipulada contractualmente en la cual se hablaba de 82 ítems”. Por lo tanto, el “costo adicional a reclamar” es de “\$160.194.512 más los ajustes por cambio de vigencia, es decir, [...] \$168.297.002”.

8. Frente al hecho de que se hayan “dila[tado] los procesos establecidos contractualmente para los pagos”, se reprochó que el IDU no hubiera intervenido y aprobado directamente las actas de pago. Lo anterior, según la demandante, implicó “un incumplimiento de [las] obligaciones contractuales [del IDU], toda vez que el no pago oportuno del contratista por la demora en la aprobación injustificada de las actas constituye un incumplimiento grave de las principales obligaciones del contratante”; y “vulner[ó el] derecho ‘a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato’, acorde con el art[ículo] 5 de la Ley 80 de 1993”.

9. Ello también se sustentó en que, según el Manual de Gestión Contractual del IDU, “los ordenadores del gasto y del pago, los supervisores y los interventores deben adelantar las gestiones de programación y ejecución presupuestal, así como tomar las medidas que sean necesarias, para que los pagos se cumplan dentro del plazo y las condiciones pactadas. No es procedente que las áreas técnicas retengan o demoren los pagos a favor de los contratistas cuando estos han cumplido los requisitos establecidos para el efecto, de conformidad con la guía de pagos a terceros vigente”.

1.2. Posición de la parte demandada

10. El IDU **contestó la demanda⁹ y llamó en garantía al Consorcio Infraestructura Alcalá¹⁰**. Se opuso a las pretensiones de la demanda con base en la excepción de “cobro de lo no debido”, la cual desarrolló de la siguiente manera: frente a los “sobrecostos financieros”, relacionó las actas presentadas ante el IDU y los días que trascurrieron entre las fechas de radicación y de pago, para concluir que estos “se hicieron dentro del término establecido en el contrato [que, en su criterio, era de “sesenta días hábiles a la presentación de la cuenta de cobro por parte del contratista”],

⁹ Samai, índice 10, archivo zip “8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248”, carpeta “CDNO 04 CONTESTACION DDA IDU”, archivo pdf “201-602484 CDNO 04CONTESTACION DDA IDU”.

¹⁰ El Tribunal admitió el llamamiento en garantía en un Auto de 18 de julio de 2018; no obstante, en un Auto de 8 de febrero de 2019, decidió declararlo ineficaz de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 del CGP, en específico, que “si la notificación no se logra dentro de los seis (6) meses siguientes, el llamamiento será ineficaz”. Samai, índice 10, archivo zip “8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248”, carpeta “CDNO 01 PPAL-DDA”, archivo pdf “2016-02484 CDNO 01PPAL”, páginas 289 a la 292 y 317 a la 319; y carpeta “CDNO 03 LLAMAMIENTO EN GARANTIA”, archivo pdf “2016-02484 CDNO 03LLAMAMIENTO”.

y por lo tanto no se causaron los intereses moratorios". Además, citó extractos de un oficio del interventor de 22 de abril de 2015, en el cual se indicó que *"se considera no procedente pretender cobrar intereses sobre cuentas no aprobadas, ni radicadas en el [IDU], más si se tiene en cuenta que [...] estos retrasos son solo imputables a la Unión Temporal como consecuencia de una deficiente labor de diseño, imposibilitando avalar pagos en condiciones que mejorarían la oferta de la Unión Temporal"*.

11. Frente a la mayor permanencia, citó extractos de un oficio del IDU de 29 de abril de 2014, en el cual se indicó que *"la entidad considera no viable la solicitud de reconocimiento de sobrecostos por los valores social, ambiental y de manejo de tráfico, señalización y desvíos, ya que los mismos fueron contemplados por el contratista y la interventoría en las adiciones"*; y de un oficio del interventor de 22 de abril de 2015, en el cual se indicó que *"el contrato [...] tuvo tres adiciones en las cuales se incorporaron recursos adicionales para cada uno de los componentes [antes mencionados] estas adiciones fueron solicitadas y propuestas directamente por la Unión Temporal y aceptadas cuando se firmaron los documentos modificatorios"*.

12. Por último, frente a los *"sobrecostos de la etapa de diseño"*, afirmó, con base en extractos que supuestamente eran del pliego de condiciones del procedimiento de selección, que *"una vez presentados los estudios y diseños por el contratista al IDU, se entenderá que la responsabilidad de los mismos será asumida en su totalidad por el contratista"*; y que *"todos los costos que se generen durante las actividades de los diseños definitivos serán responsabilidad y correrán por parte del contratista"*.

1.3.Sentencia de primera instancia

13. El 6 de junio de 2024, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió la **Sentencia de primera instancia**¹¹, en la que negó las pretensiones de la demanda, ya que para la *"pretensión indemnizatoria por desequilibrio de la ecuación financiera del contrato es carga procesal de la activa probar su causa e imputabilidad a la entidad contratante, así como que supera e[l] riesgo normal"*, lo cual no ocurrió.

14. En primer lugar, desestimó los *"sobrecostos financieros"* con base en que: (a) el pago de las actas objeto de la controversia se dio dentro de los 60 días siguientes a su aprobación; (b) en el contrato y en el pliego de condiciones no se fijó un plazo para la aprobación de las actas; (c) si bien en el dictamen aportado por la Unión Temporal se indicó que la aprobación debía realizarse en un plazo razonable de 10 días, este carecía de fundamento; (d) la mayoría de las 27 actas objeto de análisis se aprobaron en un *"término razonable"*, y únicamente 3 de ellas *"fueron resueltas en el término de 295 días y 1104 días, y por ende, sin incidencia para configurar [un] desequilibrio económico"*; (e) *"el IDU impartió [la] aprobación [de las actas] en [un]*

¹¹ Samai del Tribunal, índice 75. Se transcribe la parte resolutive: *"PRIMERO: Niéguese las pretensiones de la demanda [...]. SEGUNDO: Sin condena en costas [...]"*.

tiempo razonable, en atención a que [la aprobación] correspondía a un trámite en el que se efectuaron devoluciones por falta de [cumplimiento de] requisitos [por parte del] contratista, y que demandaba tiempo considerable para analizar cada factor presentado"; y (f) tras advertir que se desembolsó el 25% del anticipo y que se suscribieron adiciones al contrato, señaló que, "por un lado, el contratista contaba con presupuesto para ejecutar la obra y, por otro lado, no se aportó [ningún] medio de convicción que diera cuenta [de] que los préstamos bancarios [...] los hubiera destinado para la ejecución del objeto contractual".

15. En segundo lugar, negó la mayor permanencia, pues los conceptos de gestión ambiental, gestión social y plan de manejo de tráfico y señalización fueron reconocidos por el IDU al contratista en las adiciones del contrato.

16. Por último, desestimó los "sobrecostos de la etapa de diseño", ya que, según el objeto del contrato, "los estudios estaban a cargo del contratista".

1.4. Recurso de apelación

17. La parte demandante presentó un **recurso de apelación**¹², en el que solicitó que se revocara la Sentencia recurrida y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes reparos:

18. Frente a la "aprobación tardía de actas de obra, de ajuste y de precios no previstos", indicó: (a) el Tribunal erró al interpretar el dictamen pericial, pues los plazos de 295 y 1104 días no correspondían al tiempo que tardó la aprobación de las actas, sino al tiempo que transcurrió desde que debían pagarse –de haber sido aprobadas en 10 días hábiles– hasta que fueron pagadas; (b) "si bien es cierto que no existía un pacto contractual que estableciera el tiempo para [la] aprobación de [las] actas [...], es cierto también que la buena fe [...], así como [los artículos 3, 4 y 5] de la Ley 80 de 1993 obliga[ban] a la demandada a que esta actuación no fuera tan prolongada en el tiempo [...], incluso en aquellos eventos donde hubiese sido necesario requerir al contratista para [...] soportar el cobro"; (c) el Tribunal no tuvo en cuenta, de un lado, que para el cobro de las actas debía adelantarse un trámite de aprobación ante la interventoría, y, de otro lado, que unas actividades se pactaron a precio global fijo y otras a precios unitarios reajustables; (d) "si el Tribunal considera[ba] que el tiempo de 10 días hábiles no era exigible a la Administración porque no estaba pactado en el contrato, de todas maneras ten[ía] que aplicar alguno, pues lo que sí es claro es que esa acción [se refiere a la aprobación de actas] no p[odía] quedar indefinida en el tiempo"; (e) las actas 9, 10 y 25, que fueron pagadas a los 295 y 1104 días –aunque habían otras como las número 13, 16 y 21 que, según el recurrente, el Tribunal omitió–, eran por \$842.728.068, por lo que "no puede decirse que la demora en esta aprobación no tuvo incidencia"; y (f) el Subdirector General Jurídico del IDU, en un memorando interno de 3 de

¹² Samai del Tribunal, índice 78.

octubre de 2012, “conceptu[ó] que e[ra] viable que el IDU procediera a realizar tales aprobaciones, aún sin el benepl[ácito] de la interventoría”.

19. Respecto de la mayor permanencia en obra, reiteró lo afirmado sobre este punto en la demanda y manifestó que, contrario a lo señalado por el Tribunal, “los otrosés mediante los cuales fueron pactadas las adiciones al valor del contrato y las ampliaciones del plazo [...] no se refirieron a los componentes plan de manejo de tráfico, señalización, desvíos y componente[s] social y ambiental, sino a mayores cantidades de obra”.

20. Por último, sobre “la realización de estudios y diseños adicionales que no fueron pagados por la entidad contratante”, reiteró lo afirmado sobre este punto en la demanda y precisó que, si bien en el contrato 4 de 2011 se pactó un precio global para que la Unión Temporal realizara los estudios y diseños de la obra, ello “no quiere decir que [esta] deba asumir cualquier mayor valor de las actividades”. Destacó la conclusión de un dictamen pericial según la cual “si comparamos el valor final ejecutado con el valor presupuestado, nos encontramos con una variación del 50%”, para luego señalar que “si lo anterior ocurrió con el componente constructivo [...], necesariamente se debe concluir que para los estudios y diseños [...] se debió efectuar o contar con mayores tiempos de consultoría en diseño”. Concluyó que “los mayores diseños no fueron imputables al contratista, sino a la deficiente planeación de la contratación, la cual no contó con estudios de prefactibilidad suficientes que permitieran dimensionar el proyecto”.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Objeto de la controversia – 2.2. Análisis sustantivo – 2.3. Condena en costas.

2.1. Objeto de la controversia

21. La parte demandante pretendió que se declarara que el IDU no aprobó oportunamente las “actas de recibo parcial de obra, de fijación de precios de ítems no previstos y de ajustes” identificadas en la demanda; que hubo mayor permanencia en obra debido a prórrogas al plazo del contrato que tuvieron que suscribirse por circunstancias no atribuibles a la contratista; y que hubo mayores cantidades en la actividad de estudios y diseños.

22. El Tribunal, al pronunciarse respecto de estas pretensiones en la Sentencia de primera instancia, fusionó y trató de manera indistinta las instituciones de desequilibrio económico del contrato y de incumplimiento contractual, al punto de indicar que este último era una de las causas que dan lugar a la ruptura de la ecuación financiera del contrato estatal.

23. En vista de lo anterior, es necesario precisar, como lo ha hecho esta Sección en otras oportunidades, que las referidas instituciones responden a lógicas y a causas distintas, lo cual impone su diferenciación (se transcribe):

“[E]l incumplimiento contractual, consistente en el desconocimiento del débito prestacional y de las obligaciones legalmente acordadas en un contrato, da lugar al surgimiento de la responsabilidad de la parte incumplida y, en consecuencia, a su deber de indemnizar integralmente los perjuicios que hubiere causado con su incumplimiento; al paso que el deber de restablecer el equilibrio económico de un contrato no surge a partir de una actuación culposa de alguna de las partes ni, por ende, de su comportamiento antijurídico, sino de la afectación de la relación de equivalencia de las prestaciones surgida al momento de contratar, y que por mandato legal - artículo 27, Ley 80 de 1993- debe conservarse a lo largo de toda la ejecución contractual, y su restablecimiento consistirá en llevar a un punto de no pérdida al contratista -o a la entidad, si fue la parte afectada- si la perturbación proviene de un hecho imprevisto e imprevisible ajeno a las partes, o mediante el reconocimiento de los costos y utilidades dejadas de percibir, si su origen se ubica en una actuación legal de la entidad en ejercicio de sus funciones estatales -hecho del príncipe- o como parte contratante -[...] ius variandi-”¹³.

24. Asimismo, es pertinente señalar que la parte demandante es la principal llamada a precisar, en cumplimiento de los requisitos de la demanda – artículo 162 del CPACA¹⁴–, si lo que pretende es la declaratoria de incumplimiento contractual o de desequilibrio económico del contrato. En caso de que no se realice tal precisión o de que lo indicado sea confuso o errado, le corresponde al juez, en desarrollo del principio *iura novit curia* y del derecho al acceso a la administración de justicia, interpretar la demanda –artículo 42.5 del CGP¹⁵– con el fin de establecer si lo alegado por la demandante debe estudiarse a partir de una u otra institución jurídica¹⁶.

25. En este caso, la Sala advierte que las pretensiones primera y segunda, relativas a la aprobación tardía de las “actas de recibo parcial de obra, de fijación de precios de ítems no previstos y de ajustes”, deben abordarse desde la perspectiva del incumplimiento contractual, ya que se sustentaron en un razonamiento según el cual el IDU, al abstenerse de aprobar las mencionadas actas, a pesar de conocer que “los trámites con la interventoría no fluían de manera normal”, retardó el pago de estas, lo cual produjo un incumplimiento del contrato 4 de 2011. Como sustento del incumplimiento contractual atribuido en este punto al IDU, la demandante invocó las cláusulas decimotercera¹⁷ y decimocuarta¹⁸ del contrato, y sostuvo que el IDU estaba obligado a “*intervenir en el asunto [y] en su*

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 20 de mayo de 2024 (58879). También puede consultarse: Subsección B, Sentencia de 11 de septiembre de 2024 (68810).

¹⁴ En concreto, aquellos que exigen expresar con precisión y claridad lo que se pretenda e indicar los fundamentos de derecho de las pretensiones. Numerales 2 y 4 del artículo 162 del CPACA (se transcribe): “Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: [...] 2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. [...] 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones [...]”.

¹⁵ “Son deberes del juez: [...] 5. [...] interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia [...]”.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 6 de julio de 2020 (48438).

¹⁷ Se transcribe la mencionada cláusula: “13. Obligaciones del IDU. Serán a cargo del IDU las siguientes obligaciones: 1) Tramitar ante Transmilenio SA los pagos en la forma contemplada en este contrato. 2) Prestar su colaboración para el cumplimiento de las obligaciones del contratista. 3) Facilitar la información para que el contratista pueda desarrollar el objeto de este contrato”.

¹⁸ Se transcribe la mencionada cláusula: “14. Interventoría. El IDU contratará un interventor de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, quien será el encargado de vigilar el desarrollo, ejecución y cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a cargo del contratista y hará cumplir las disposiciones del IDU y demás normas legales, de acuerdo con las especificaciones del contrato y el Manual de Gestión Integral de Proyectos de Infraestructura Vial y Espacio Público del IDU (o el documento que lo reemplace), sin que esta interventoría releve al contratista de su responsabilidad. Parágrafo: El IDU mantendrá durante todo el tiempo que dure la ejecución del proyecto, la interventoría para que verifique que el proyecto se desarrolle conforme a las especificaciones técnicas, al contenido del presente contrato y del pliego de condiciones”.

calidad de entidad contratante emiti[r] las aprobaciones del caso, atendiendo tanto lo dispuesto en el contrato como en las normas que regulan la materia, específicamente lo señalado en el Manual de Gestión Contractual", por lo que a estos aspectos se limitará el análisis de la Sala.

26. La pretensión cuarta, sobre mayores cantidades de obra, también se resolverá a partir de un análisis de incumplimiento contractual¹⁹. Aunque en la demanda no se identificó cuál habría sido la obligación incumplida, la Sala advierte que, en la cláusula decimotercera del contrato, el IDU se obligó a *"facilitar la información para que el contratista pueda desarrollar el objeto de este contrato"*. Ello resulta relevante en la medida en que precisamente lo que la demandante reprochó al IDU es que los ítems adicionales de la actividad de estudios y diseños se tuvieron que ejecutar debido a *"la falta de un estudio de prefactibilidad por parte del contratante"* y porque *"las cantidades de obra contractuales [...] no reflejaron la magnitud del diseño a realizar"*; es decir que, según la parte demandante, los costos adicionales que habría tenido que asumir fueron consecuencia de que el IDU no realizó un estudio de prefactibilidad en la etapa de planeación y, como consecuencia de esto, no facilitó la información necesaria para desarrollar el objeto del contrato 4 de 2011.

27. Por último, la pretensión tercera, relacionada con la mayor permanencia en obra, se estudiará bajo la óptica del desequilibrio económico del contrato y, en concreto, de la teoría de la imprevisión como causa de este, ya que de la demanda puede extraerse que, para la Unión Temporal, las prórrogas al plazo del contrato, que habrían afectado la ecuación financiera de este, tuvieron origen en circunstancias no previstas por los sujetos contratantes, posteriores a la celebración del negocio jurídico y ajenas a la voluntad de las partes. Además, carecería de sentido adelantar un análisis de responsabilidad contractual para resolver la pretensión, pues esta institución jurídica requiere que los daños que un contratante alega tengan causa en una actuación realizada por su contraparte del negocio y, en este caso, en la demanda no se atribuyeron tales circunstancias al IDU.

2.2. Análisis sustantivo

28. La Sala **confirmará** la Sentencia de primera instancia. Esto obedece a que la aprobación de las actas de pago era una obligación del interventor, no de la entidad contratante, que cumplió con su obligación de tramitar oportunamente el pago luego de que se verificaran los requisitos para ello (2.2.1.); no se cumplió la carga de la prueba en relación con las mayores cantidades de obra en la actividad de estudios y diseños (2.2.2.); y tampoco se acreditó que en las actividades de plan de manejo de tráfico, señalización, desvíos y componentes social y ambiental se hayan generado sobre costos mayores a los reconocidos por la entidad contratante (2.2.3.).

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 23 de noviembre de 2022 (66661).

29. Previo a ello, es necesario señalar que, al ser la liquidación bilateral un negocio jurídico dirigido a realizar un balance o cruce de cuentas final del contrato²⁰, para que las pretensiones contractuales formuladas luego de la liquidación bilateral puedan ser acogidas es necesario que la parte interesada haya consignado salvedades claras y suficientes en el acta²¹.

30. La Unión Temporal dejó la siguiente salvedad en el acta de liquidación bilateral del contrato, suscrita el 19 de mayo de 2015 (se transcribe):

*"El contratista se reserva el derecho a reclamar judicialmente los valores causados en la ejecución del contrato, por concepto de intereses y sobrecostos financieros por el pago extemporáneo de las actas, demoras en las aprobaciones de actas, ajustes de cambio de vigencia, precios de ítems no previstos, actividades adicionales y por los sobrecostos generados por mayor permanencia, de acuerdo a los hechos expuestos en las comunicaciones de la Unión Temporal radicadas en el IDU el 12 de septiembre de 2014 y el 8 de octubre de 2014, bajo los números de radicación del IDU: 20145261549232 y 20145261681982, respectivamente, teniendo en cuenta que la reclamación fue negada por parte del IDU"*²².

31. Las reclamaciones 20145261549232 y 20145261681982 de 12 de septiembre²³ y 8 de octubre²⁴ de 2014, respectivamente, tuvieron por objeto que el IDU reconociera los mismos conceptos sobre los cuales versa este proceso judicial y se basaron en los mismos hechos indicados en la demanda, por lo que la salvedad fue planteada en debida forma y, en consecuencia, se procederá al análisis de las pretensiones formuladas.

2.2.1. Incumplimiento contractual por la demora en los pagos de las actas

32. Según lo afirmado en la demanda, "[el IDU] no adoptó las medidas a que había lugar, incurriendo en un incumplimiento de sus obligaciones contractuales, toda vez que el no pago oportuno del contratista por la demora en la aprobación injustificada de las actas constituye un incumplimiento grave de las principales obligaciones del contratante".

33. Previamente, la Sala identificó los reproches concretos que se formularon en la demanda, esto es, las obligaciones contractuales cuyo incumplimiento se alegó (2.1.). Específicamente frente a la aprobación de las actas, el cuestionamiento realizado en la demanda se centró en que, en virtud de "lo dispuesto [tanto] en el contrato como en las normas que regulan la materia, específicamente lo señalado en el Manual de Gestión Contractual", el IDU tenía la obligación de "interveni[r] en el asunto [y] en su calidad de entidad contratante emiti[r] las aprobaciones del caso". En consecuencia, la Sala abordará el análisis desde la perspectiva planteada.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 7 de febrero de 2025 (71036).

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencias de 18 de julio (67325) y de 17 de octubre (71546) de 2025.

²² Samai, índice 10, archivo zip "8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248", carpeta "CDNO 05 PRUEBAS", archivo pdf "2016-02484 CDNO 05PRUEBAS", página 183.

²³ Samai, índice 10, archivo zip "8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248", carpeta "CDNO 07 PRUEBAS", archivo pdf "2016-02484 CDNO 07PRUEBAS", páginas 207 a la 267.

²⁴ Samai, índice 10, archivo zip "8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248", carpeta "CDNO 07 PRUEBAS", archivo pdf "2016-02484 CDNO 07PRUEBAS", páginas 269 a la 271.

34. El Tribunal dio por sentado que el IDU debía realizar la aprobación de las actas de pago, por lo que sus consideraciones, así como los reparos que la parte demandante formuló en contra de ellas, giraron en torno al plazo que tenía la entidad contratante para llevar a cabo dicho trámite.

35. Sin embargo, la Sala advierte que la aprobación de las actas de pago, cuya supuesta demora es lo que habría impedido realizar el pago oportuno, era una obligación a cargo del interventor del contrato 4 de 2011 (a); la demandante no demostró la obligación que pretendió atribuirle al IDU consistente en aprobar directamente las actas en caso de que el interventor no lo hiciera (b); y el IDU cumplió con su obligación de *"tramitar ante Transmilenio SA los pagos en la forma contemplada en este contrato"* (c).

36. (a) Efectivamente, en virtud de la cláusula octava del contrato de interventoría 5 de 2011²⁵, suscrito entre la entidad contratante y el Consorcio Infraestructura Alcalá, este último tenía la obligación de *"verificar y aprobar los informes y pagos que se presenten en desarrollo del contrato"*. En línea con lo anterior, en el parágrafo primero de la cláusula tercera del contrato de obra 4 de 2011²⁶, relativa a la forma de pago, se dispuso, entre otros aspectos, que las actas debían ser suscritas por el interventor del contrato para que pudieran ser pagadas (se transcribe): *"el valor de cada acta de pago será pagado dentro de los sesenta (60) días siguientes al recibo por parte del IDU de: a) el original del acta de pago correspondiente, debidamente suscrita por el interventor y el contratista, y b) la totalidad de los documentos necesarios para el trámite de pago, según lo determine el IDU"*; y en el parágrafo tercero de la misma cláusula se previó que *"todos los documentos de pago deberán ser avalados por el interventor contratado por el IDU y por la Dirección Técnica de Construcciones del IDU"*.

37. (b) Ahora bien, la demandante pretendió demostrar, a partir de extractos del Manual de Gestión Contractual del IDU²⁷ y de un oficio interno de 3 de octubre de 2012 suscrito por un funcionario del IDU²⁸, que la entidad contratante, en vista de que *"los trámites con la interventoría no fluían de*

²⁵ Samai, índice 10, archivo zip "8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248", carpeta "CDNO 03 LLAMAMIENTO EN GARANTIA", archivo pdf "2016-02484 CDNO 03LLAMAMIENTO", páginas 11 a la 36.

²⁶ Samai, índice 10, archivo zip "8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248", carpeta "CDNO 01 PPAL-DDA", carpeta "CD FOLIO 123", carpeta "PRUEBAS ARQUITECTOS E INGENIEROS", archivo pdf "1.1 CONTRATO IDU-04-2011 (4)".

²⁷ Se transcribe el extracto citado por la demandante: "Los ordenadores del gasto y del pago, los supervisores y los interventores deben adelantar las gestiones de programación y ejecución presupuestal, así como tomar las medidas que sean necesarias para que los pagos se cumplan dentro del plazo y las condiciones pactadas. No es procedente que las áreas técnicas retengan o demoren los pagos a favor de los contratistas cuando estos han cumplido los requisitos establecidos para el efecto, de conformidad con la guía de pagos a terceros vigente".

²⁸ Se transcribe el extracto citado por la demandante: "El contrato IDU 5 de 2011, tiene efectos inter-partes, es decir, su fuerza vinculante y las obligaciones que de él se derivan recaen sobre el [IDU] y el Consorcio Infraestructura Alcalá, de allí que es preciso que el IDU defina la situación objeto del presente pronunciamiento. Aquí es importante traer a colación lo establecido en el artículo 14 numeral primero de la Ley 80 de 1993, que dice: 'para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 1. Tendrá la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato'. En el caso concreto sometido a consulta en congruencia con lo dispuesto en los Manuales adoptados por el Instituto y en los pliegos de condiciones tanto del contrato de obra como de interventoría, es obligación de la entidad contratante analizar, verificar, aprobar y, si es del caso, reconocer y pagar aquellos ítems no previstos respecto de los cuales el trámite regular se vea afectado, como en el evento que la interventoría incurra en incumplimiento de sus obligaciones contractuales. Trámite que, considerando las competencias funcionales establecidas en el Acuerdo 002 de 2009, lo podrá adelantar el área coordinadora con apoyo de la Dirección Técnica Estratégica".

manera normal”, tenía la obligación de aprobar directamente las actas. La Sala no comparte tal razonamiento, por las siguientes consideraciones, que guardan relación con lo señalado previamente en el sentido de que la aprobación de las actas no era una obligación del IDU, sino del interventor.

38. Por un lado, el Manual de Gestión Contractual del IDU²⁹, que hace parte del contrato 4 de 2011 en virtud de la cláusula trigésima cuarta de este último³⁰, consagra lo siguiente (se transcribe): *“los ordenadores del gasto y los interventores deben adelantar las gestiones de programación y ejecución presupuestal, así como tomar las medidas que sean necesarias, para que los pagos se efectúen dentro del plazo y las condiciones pactadas”*. En vista del carácter abierto e indeterminado de este fragmento, que por sí solo no permite identificar con precisión cuáles serían las actuaciones exigibles a los ordenadores del gasto o a los interventores, y con el objeto de encontrarle algún sentido a este, la Sala entiende que la referencia genérica a las *“gestiones de programación y ejecución presupuestal”* y *“medidas que sean necesarias”* debe interpretarse y concretarse en el sentido de que estas *“gestiones”* y *“medidas”* son solo aquellas que les corresponda realizar o adoptar a los ordenadores del gasto o a los interventores.

39. Visto desde esta última perspectiva, debe destacarse que en el mismo documento se indicó, en un inciso que la demandante omitió citar, que *“corresponde a los interventores de los contratos verificar el cumplimiento por parte de los contratistas de los requisitos exigidos para cada pago”*. En ese sentido, la alusión al Manual de Gestión Contractual, en lugar de sustentar el razonamiento de la parte recurrente según el cual el IDU tenía la obligación de aprobar las actas cuando el interventor no lo hiciera, reafirma lo señalado previamente a propósito de las cláusulas tercera del contrato 4 de 2011 y octava del contrato 5 de 2011, en el sentido de que la verificación de los requisitos para cada pago y la consecuente aprobación de las actas era una *“gestión”* que le correspondía realizar al interventor, no al IDU.

40. Aunado a ello, la Sala considera que el Manual de Gestión Contractual no permitía al IDU asumir como propia la obligación del interventor de aprobar las actas ni modificar los requisitos previstos en el contrato para los pagos, en el sentido que señaló la demandante de que fuera dicha entidad –y no el interventor– la que aprobara las actas; al contrario, según el mismo Manual, los pagos, en todo caso, debían realizarse bajo *“las condiciones pactadas”*, y precisamente una de las condiciones contractuales para los pagos era que el interventor verificara los requisitos correspondientes y aprobara las actas que la contratista le presentara.

²⁹ Dicho Manual fue adoptado por el Director General del IDU en la Resolución 3357 de 2010. Esta última fue consultada por la Sala en virtud del inciso final del artículo 177 del CGP (se transcribe): *“estas reglas se aplicarán a las resoluciones, circulares y conceptos de las autoridades administrativas. Sin embargo, no será necesaria su presentación cuando estén publicadas en la página web de la entidad pública correspondiente”*. Enlace de consulta: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41791&dt=S>.

³⁰ *“Hacen parte integral del contrato los estudios previos, el pliego de condiciones, sus adendas, sus anexos y apéndices, la propuesta presentada por el contratista, el Manual de Gestión Integral de Proyectos de Infraestructura Vial y Espacio Público del IDU (o el que haga sus veces) y el Manual de Gestión Contractual”*.

41. Por último, las obligaciones del interventor, entre ellas la que es objeto de análisis, se le asignaron a él principalmente en consideración a los conocimientos especializados que tenía en la materia³¹, por lo que, con mayor sentido, no es de recibo considerar que el IDU podía asumir la verificación de los requisitos para los pagos y la aprobación de las actas.

42. Por otro lado, en el memorando interno de 3 de octubre de 2012³², que corresponde a un concepto que dio el Subdirector General Jurídico en respuesta a una consulta de la Directora Técnica de Construcciones, se indicó que *"este concepto se expide en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011"*, el cual dispone que *"los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución"*; en todo caso, la Sala considera que de él no pueden extraerse obligaciones a cargo de la entidad, como lo pretendió la Unión Temporal.

43. Sin perjuicio de lo anterior, debe indicarse, primero, que en el memorando no se hizo referencia a las actas de recibo parcial de obra y de ajustes, que fueron unas de las cuales la demandante incluyó en sus pretensiones. Segundo, allí se indicó que *"es obligación de la entidad contratante analizar, verificar, aprobar y, si es del caso, reconocer y pagar aquellos ítems no previstos respecto de los cuales el trámite regular se vea afectado"*, pero al proceso no se aportó prueba documental donde conste la obligación de aprobar directamente los ítems no previstos en casos en los que *"el trámite regular se vea afectado"* y, como se señaló previamente, para la Sala no es cierto que la entidad contratante tuviera la obligación de aprobar las actas de pago en caso de que el interventor no lo hiciera. Tercero, y en adición a lo anterior, en la cláusula cuarta del contrato 4 de 2011 se dispuso que *"los ítems no previstos deben someterse a la evaluación y concepto técnico y económico por parte de la interventoría"*, por lo que para la Sala no es de recibo considerar que el IDU podía omitir esta etapa. Cuarto, un sustento de la afirmación del memorando trascrita antes fue *"lo establecido en el artículo 14 numeral primero de la Ley 80 de 1993, que dice: 'para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato'"*; sin embargo, a juicio de la Sala, no resulta procedente derivar de esta atribución general una obligación específica del IDU relacionada con aprobar las actas, más cuando en el contrato las partes definieron quién estaría a cargo de ello.

³¹ Inciso tercero del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 (se transcribe): *"la interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría"*.

³² Samai, índice 10, archivo zip *"8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248"*, carpeta *"CDNO 04 CONTESTACION DDA IDU"*, archivo pdf *"201-602484 CDNO 04CONTESTACION DDA IDU"*, páginas 335 a la 353.

44. Por lo expuesto, la Sala considera que la obligación que la demandante pretendió atribuirle al IDU, consistente en aprobar las actas cuando el interventor no lo hiciera, no fue probada –artículo 1757 del Código Civil³³–.

45. (c) Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que la obligación que el IDU tenía respecto de los pagos consistía, de acuerdo con la cláusula decimotercera del contrato 4 de 2011, en *"tramitar ante Transmilenio SA los pagos en la forma contemplada en este contrato"*. Dichos pagos, según el parágrafo primero de la cláusula tercera citada previamente, debían realizarse en los 60 días siguientes al recibo de la documentación requerida.

46. Frente a este aspecto, el Tribunal encontró probado el hecho de que *"el pago de las actas se efectuó dentro de los sesenta (60) días contados a partir de su aprobación"*³⁴. Esta consideración, además de no haber sido objeto de reparos concretos en el recurso de apelación, es compartida por la Sala. Aunado a la prueba que tuvo como sustento el Tribunal para su conclusión, en un informe pericial aportado por la demandante se concluyó, en un sentido similar, que *"los días transcurridos para el pago de las facturas de ventas emitidas por la UT AIA – AIM 2010 en desarrollo de los cobros derivados del contrato No. 4 de 2011 suscrito con el IDU, oscila entre nueve (9) y cuarenta y tres (43) días"*³⁵. En ese sentido, además de la falta de reparos concretos, no se encuentra demostrado que el IDU haya incumplido la obligación prevista en la cláusula decimotercera del contrato.

47. Por la anterior circunstancia, la primera pretensión consecucional en la que se solicitó el pago de intereses moratorios también está llamada a fracasar. La cláusula séptima del contrato 4 de 2011 dispone que los intereses moratorios se causaban cuando *"el pagador no cancele al contratista las sumas pactadas" "dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la radicación de la orden de pago debidamente elaborada, documentada (se refiere a todos los anexos exigidos por el Instituto para su radicación) y aprobada por el IDU"*; de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, está probado y no es objeto de apelación que los pagos

³³ "Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o esta".

³⁴ Como sustento de esta afirmación, el Tribunal indicó: "conforme el Comunicación STES 201534660682491 de 29 de abril de 2014, expedido por el Director Técnico de Contracciones del IDU, que reseña, por cada acta, los días transcurridos para efectuar el pago, una vez aprobada, se tiene así: i) el acta No. 29, se pagó a los 34 días, ii) acta No. 25, se pagó a los 19 días, iii) acta No. 24, se pagó a los 30 días, iv) acta No. 8, se pagó a los 33 días, v) acta No. 7, se pagó a los 33 días, vi) acta No. 6, se pagó a los 33 días, vii) acta No. 5, se pagó a los 33 días, viii) acta No. 4, se pagó a los 33 días, ix) acta No. 3, se pagó a los 28 días, x) acta No. 2, se pagó a los 28 días, xi) acta No. 1, se pagó a los 28 días, xii) acta No. 22, se pagó a los 21 días, xiii) acta No. 21, se pagó a los 21 días, xiv) acta No. 23, se pagó a los 21 días, xv) acta No. 18, se pagó a los 25 días, xvi) acta No. 14, se pagó a los 42 días, xvii) acta No. 17, se pagó a los 42 días, xviii) acta No. 16, se pagó a los 35 días, xix) acta No. 13, se pagó a los 35 días, xx) acta No. 11, se pagó a los 36 días, xxi) acta No. 9, se pagó a los 8 días, xxii) acta No. 7, se pagó a los 24 días, xxiii) acta No. 8, se pagó a los 24 días, xxiv) acta No. 2, se pagó a los 24 días, xxv) acta No. 6, se pagó a los 37 días, xxvi) acta No. 5, se pagó a los 47 días y xxvii) acta No. 3. Se pagó a los 24 días". Ubicación del oficio citado en la transcripción: Samai, índice 10, archivo zip "8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248", carpeta "CDNO 04 CONTESTACION DDA IDU", archivo pdf "201-602484 CDNO 04CONTESTACION DDA IDU", páginas 283 a la 299.

³⁵ La metodología para dicho cálculo se explicó en estos términos (se transcribe): "El Perito para determinar el tiempo de pago de las facturas de ventas emitidas y radicadas ante el IDU, consideró la fecha de radicación de cada factura de venta y la comparó con la fecha del recaudo efectivo, es decir, la fecha en que los dineros ingresaron a la cuenta bancaria de la UT AIA – AIM 2010 o las órdenes de pago generados por Transmilenio S.A. El tiempo transcurrido se calculó tomando como fecha de inicio la fecha de la fecha de radicación de la factura de venta ante el IDU, y como fecha final la fecha del ingreso de los dineros a la cuenta bancaria de la UT AIA – AIM 2010 u orden de pago expedida por el pagador, se resta de la fecha final, la fecha inicial, y se suma un día para poder incluir el día de inicio, y el resultado obtenido es el tiempo en días que se tarda el pago de la factura de venta". Dictamen realizado por Juan David Serna Posada, contador público. Samai del Tribunal, índice 51.

se realizaron dentro de ese periodo, razón por la cual tampoco hay lugar al cobro de los intereses moratorios estipulados en la mencionada cláusula.

2.2.2. Incumplimiento contractual por las mayores cantidades de obra generadas en la actividad de estudios y diseños

48. Pasa la Sala a estudiar las mayores cantidades de obra relacionadas con la actividad de estudios y diseños, que supuestamente la Unión Temporal tuvo que ejecutar porque el IDU no realizó unos *“estudios de prefactibilidad suficientes que permitieran dimensionar el proyecto”* durante la etapa de planeación y, como consecuencia de esto, no facilitó la información necesaria para desarrollar el objeto del contrato 4 de 2011.

49. El Tribunal desestimó esta pretensión porque, en su entender, los estudios y diseños estaban a cargo de la Unión Temporal. Al respecto, la recurrente indicó que tal actividad se pactó a precio global, pero ello *“no quiere decir que el contratista deba asumir cualquier mayor valor de las actividades”*.

50. La modalidad de pago a precio global, bajo la cual se contrató la actividad de estudios y diseños³⁶, implica que, en principio, es el contratista quien asume las mayores cantidades de obra, pues se entiende que el precio pactado remunera las actividades necesarias para ejecutar el contrato. No obstante, esta Subsección ha precisado que *“la asunción de las obligaciones contractuales encuentra un límite cuando los costos adicionales [tienen] causa en ciertos eventos que exceden lo previsto contractualmente. Por ejemplo, cuando sean consecuencias de falencias en la planeación atribuibles a la entidad o cuando se configure un rompimiento del equilibrio económico del contrato”*³⁷. Por ello, le asiste razón a la recurrente cuando sostiene que el sistema de precio global no supone que los contratistas deban asumir cualquier mayor cantidad de obra.

51. Precisamente las *“falencias en la planeación atribuibles a la entidad”*, a las que se hizo referencia en el citado antecedente, son la razón por la cual la demandante pretendió que se declare el incumplimiento del IDU, ya que, en su criterio, *“los mayores diseños no fueron imputables al contratista, sino a la deficiente planeación de la contratación, la cual no contó con estudios de prefactibilidad suficientes que permitieran dimensionar el proyecto”*, circunstancia que trajo consigo el hecho de que la entidad no le hubiera facilitado la información necesaria para desarrollar el objeto del contrato.

52. Con base en estas precisiones, corresponde determinar si, a pesar de que la actividad de estudios y diseños se contrató a precio global, es procedente reconocer las mayores cantidades que se habrían generado,

³⁶ Se transcribe el extracto relevante de la cláusula primera del contrato 4 de 2011: *“el objeto del presente contrato incluye la ejecución por parte del contratista de las siguientes actividades: A) A precio global fijo incluido los ajustes por cambio de vigencia, la elaboración de los estudios y diseños para la ampliación de la estación Alcalá del Sistema de Transmilenio de Bogotá DC”*.
³⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 11 de septiembre de 2024 (68810).

según la demandante, por la deficiente planeación del IDU y el hecho de no facilitar la información necesaria para desarrollar el objeto contractual.

53. La Sala considera que no hay lugar a reconocer tal concepto. Para comenzar, si bien la demandante afirmó que el aumento en los ítems relacionados con el componente de construcción (obras civiles y redes de servicios públicos) *"repercuti[ó] en innumerables horas de diseño del personal profesional"*, *"vincul[ó] al consultor con un mayor diseño"* y generó que *"el consultor se [tuviera] que esforzar en demasía para llegar a obtener los diseños definitivos"*, esto no es suficiente para que la Sala pueda establecer específicamente en qué consistieron las mayores cantidades de obra que se habrían ejecutado en la actividad de estudios y diseños.

54. En realidad, la demandante pretendió que se tuvieran por acreditadas las obras adicionales en la actividad de estudios y diseños a partir de una correspondencia con el aumento de los ítems del componente de construcción, al afirmar que *"si lo anterior ocurrió con el componente constructivo, que tuvo un incremento superior en más del 50% del valor presupuestado, necesariamente se debe concluir que para los Estudios y Diseños [...] se debió efectuar o contar con mayores tiempos de consultoría en diseño que permitieran establecer las mayores cantidades de obra"*³⁸.

55. Aunque la Sala no desconoce que pueda existir una relación entre la realización de estudios y diseños adicionales y la ejecución de mayores ítems del componente de construcción, lo cierto es que esta pretensión –así como las demás– no puede basarse en conjeturas o suposiciones, sino en pruebas que demuestren que, en efecto, las cantidades de obra ejecutadas en la actividad de estudios y diseños fueron superior a las previstas.

56. Asimismo, en la demanda se sostuvo, con miras a probar los sobrecostos derivados de las mayores cantidades de obra, que *"si se elabora una relación directa y lineal entre los costos del contrato de construcción iniciales y los finales, de igual manera para el diseño inicial, implicaría un costo adicional a reclamar de la Unión Temporal en el IDU la suma aproximada de \$160.194.512 más los ajustes por cambio de vigencia, es decir, una suma aproximada de \$168.297.002"*. Al respecto, debe indicarse que, según la cláusula primera del contrato, el *"valor total para la elaboración de los estudios y diseños del proyecto"* fue *"hasta por la suma de [...] (\$413'226.995 M/CTE)"*, y en el expediente no obra prueba que demuestre que este último valor fue sobrepasado en \$168.297.002, mucho menos que permita identificar qué actividades se pagaron con este valor; al contrario, de acuerdo con el acta 34 de recibo final de obra³⁹, el valor ejecutado –\$405.124.505– fue inferior al previsto inicialmente en el contrato.

³⁸ En términos similares, en los alegatos de conclusión en primera instancia se afirmó que *"a mayores cantidades de obra, mayores diseños para obtener precisamente dichas cantidades adicionales o no previstas de obra"*.

³⁹ Samai, índice 10, archivo zip *"8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248"*, carpeta *"CDNO 05 PRUEBAS"*, archivo pdf *"2016-02484 CDNO 05PRUEBAS"*, páginas 187 a la 225.

57. Por último, como se indicó previamente, lo que haría procedente el reconocimiento de mayores cantidades de obra en este caso sería que estas hayan tenido que ejecutarse por una defectuosa planeación del IDU; sin embargo, la Sala tampoco encuentra probado que ello hubiera sido así.

58. Por un lado, la parte demandante indicó que la entidad contratante “no contó con estudios de prefactibilidad suficientes que permitieran dimensionar el proyecto”, pero, más allá de esta afirmación, no aportó pruebas dirigidas a demostrar que los estudios de prefactibilidad fueron insuficientes y no permitían “dimensionar el proyecto”; por lo tanto, la citada afirmación es una apreciación subjetiva que carece de sustento probatorio.

59. Por otro lado, no puede pasarse por alto que, al ser este un análisis propio de responsabilidad patrimonial, la parte demandante tenía la carga de probar, entre otros aspectos, la relación de causalidad entre la actuación dañosa y el daño sufrido. En ese sentido, se echa de menos algún esfuerzo probatorio tendiente a demostrar que las mayores cantidades de obra atadas a las actividades de estudios y diseños –de las cuales no hay certeza– se tuvieron que ejecutar como consecuencia de una indebida planeación del IDU –también incierta–, es decir, que esta fuera la causa de aquellas.

60. En estos términos, la Sala no encuentra demostrado que el IDU haya incurrido en defectos en la planeación ni que, como consecuencia de ello, haya incumplido su obligación contractual de “facilitar la información para que el contratista pueda desarrollar el objeto de este contrato”.

2.2.3. Desequilibrio económico del contrato por los sobrecostos generados como consecuencia de la mayor permanencia en obra

61. Por último, se abordará el desequilibrio económico del contrato que se alegó por la mayor permanencia en obra, la cual supuestamente generó sobrecostos en las actividades de plan de manejo de tráfico, señalización, desvíos y componentes social y ambiental, que no habrían sido reconocidos.

62. Para el Tribunal, esta pretensión debía ser negada porque respecto de las referidas actividades “se presentaron adiciones al contrato, que fueron reconocidas y pagadas por el IDU al contratista”. En contraste, la parte apelante sostuvo que “los otros ítems mediante los cuales fueron pactadas las adiciones al valor del contrato y las ampliaciones del plazo [...] no se refirieron a los componentes plan de manejo de tráfico, señalización, desvíos y componente social y ambiental, sino a mayores cantidades de obra”.

63. De acuerdo con la cláusula segunda del contrato 4 de 2011, el “valor global para la gestión ambiental” era de “hasta [...] (\$246'725.153 M/CTE)”, el “valor global para la gestión social” era de “hasta [...] (\$64'978.597 M/CTE)” y el “valor global para [el] plan de manejo de tráfico y señalización en la etapa de construcción” era de “hasta [...] ([\$]62'296.741 M/CTE)”.

64. El 22 de abril de 2015, el Consorcio Infraestructura Alcalá envió al IDU el oficio 20155260605882⁴⁰, en el que contestó la reclamación presentada por la Unión Temporal relativa, entre otros puntos, a los sobrecostos derivados de la mayor permanencia en obra. Allí se indicó lo siguiente (se transcribe):

"Es curioso que el contratista pretenda cobrar mayores costos de los componentes ambiental, social y P[lan de] M[anejo de] T[ráfico], cuando el Contrato de Obra N° 004 tuvo tres adiciones en las cuales se incorporaron recursos adicionales para cada uno de los componentes así: [...]"

5. Valor Global para la Gestión Ambiental	\$382.411.654
5.1. Costo Contrato Inicial	\$246.725.153
5.2. Costo Contrato Adicional N° 1	\$62.892.747
5.3. Costo Contrato Adicional N° 2	\$10.670.794
5.4. Costo Contrato Adicional N° 3	\$62.122.961
6. Valor Global para la Gestión Social	\$100.038.319
6.1. Costo Contrato Inicial	\$64.978.597
6.2. Costo Contrato Adicional N° 1	\$16.563.701
6.3. Costo Contrato Adicional N° 2	\$2.810.306
6.4. Costo Contrato Adicional N° 3	\$15.685.716
7. Valor [Global] Plan Manejo Tráfico Señalización	\$96.556.859
7.1. Costo Contrato Inicial	\$62.296.741
7.2. Costo Contrato Adicional N° 1	\$15.880.083
7.3. Costo Contrato Adicional N° 2	\$2.694.319
7.4. Costo Contrato Adicional N° 3	\$15.685.716

[E]stas adiciones fueron solicitadas y propuestas directamente por la Unión Temporal y aceptadas cuando se firmaron los documentos modificatorios a los contratos [...], por ello no se entiende la intención de cobro de unos valores adicionales que efectivamente fueron pagados al contratista y los cuales [é]l acept[ó] en cada adición y pr[ó]rroga. Por lo anteriormente expuesto esta interventoría considera no viable efectuar reconocimiento por este concepto".

65. Al respecto, en el acta 34 de recibo final de obra se consignó, frente a las actividades del contrato que se analizan, lo siguiente (se transcribe):

“

Valor total componente ambiental	\$349.513.407
Valor total componente social	\$100.038.319
Valor total componente PMT	\$91.330.275

”

66. La Unión Temporal, en su demanda, señaló que la entidad contratante pagó, por cada uno de los conceptos que se analizan, valores superiores al “monto inicial contractual para 9 meses”, los cuales coinciden con los valores que se indican en el cuadro anterior.

67. Así las cosas, la Sala tiene por probado que el IDU sí reconoció a la contratista costos adicionales que se generaron, como consecuencia de las prórrogas al plazo del contrato, en las actividades de plan de manejo de tráfico, señalización, desvíos y componentes social y ambiental.

⁴⁰ Samai, índice 10, archivo zip “8RECIBEMEMORIAL_25000233600020160248”, carpeta “CDNO 04 CONTESTACION DDA IDU”, archivo pdf “201-602484 CDNO 04CONTESTACION DDA IDU”, páginas 301 a la 307.

68. Ahora bien, aunque en la demanda se señaló que el “*monto final ejecutado para 15 meses*” fue de \$414.208.590 en el “*componente ambiental*”, \$108.297.660 en el “*componente social*” y \$103.827.900 en el “*componente PMT y señalización*”, lo que según la demandante arroja una diferencia de \$85.452.151 con el valor total pagado por cada una de estas actividades, lo cierto es que no se aportaron pruebas que acrediten tal diferencia, es decir, sobrecostos mayores a los reconocidos por el IDU.

69. De conformidad con las consideraciones expuestas, la Sala confirmará la decisión de negar las pretensiones formuladas en la demanda.

2.3. **Condena en costas**

70. De conformidad con el artículo 188 del CPACA y el numeral 3 del artículo 365 del CGP, se condenará en costas de esta instancia a la parte actora, las cuales serán tasadas de forma concentrada por el Tribunal.

3. **DECISIÓN**

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia proferida el 6 de junio de 2024 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de esta instancia a la parte demandante. Por Secretaría del Tribunal, se ordena liquidar las costas.

Por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección

Firmado electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado