



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., seis (6) de mayo dos mil veinticuatro (2024)

Expediente: 25000-23-36-000-2017-01428-02 (65650)
Demandante: Unión Temporal Rehabilitación Circunvalar 2012
Demandada: Bogotá D.C. e Instituto de Desarrollo Urbano – IDU
Medio de control: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Temas: *CONTRATO DE OBRA PÚBLICA – principio de la autonomía de la voluntad / SUSPENSIÓN Y PRÓRROGA DEL CONTRATO – alcance e intención de las partes, principio de la buena fe. DESEQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO – REQUISITOS / Se requiere, además de un desbalance grave, sustancial, anormal del equilibrio prestacional, la comprobación de una causa extraordinaria, sobreviniente, imprevisible e inimputable a las partes. / GESTIÓN DEL RIESGO CONTRACTUAL PREVISIBLE - Deberes de las partes frente a las circunstancias que pueden afectar el equilibrio contractual; el demandante a cargo del riesgo, no lo gestionó.*

Surtido el trámite de ley sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que profirió el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

La controversia versa en torno al desequilibrio económico, por mayor permanencia en obra, mayor extensión de área a intervenir, y mora en la entrega del anticipo.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

¹ Corresponde a la decisión adoptada el 25 de septiembre de 2019, que negó las pretensiones de la demanda presentada¹ por la Unión Temporal Rehabilitación Circunvalar 2012 (en adelante la demandante o el contratista), conformada por Land Developer Investment Inc., Rex Ingeniería S.A. y Geotécnica y Cimientos INGEOCIM S.A.S., en contra del Distrito Capital de Bogotá y el IDU (en adelante el distrito y la entidad pública contratante), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos

¹ El 1 de agosto de 2017, folio 5, C.4.

se enuncian a continuación.

Hechos

² El 30 de diciembre de 2011 la Unión Temporal Rehabilitación Circunvalar 2012 y el Distrito Capital de Bogotá celebraron el contrato 37 de 2011, por el cual aquella se comprometió a ejecutar en favor de ésta “los estudios, diseños y construcción de las obras de mitigación de los fenómenos de remoción en masa presentados en la Av circunvalar con calle 18 (sector media torta), calle 22 (sector Monserrate) y calle 38 (El Paraíso) en Bogotá D.C.”, bajo los alcances definidos en el pliego de condiciones y en la propuesta presentada en el trámite licitatorio, y en un plazo de 9 meses, contados desde el acta de inicio. El Distrito Capital de Bogotá delegó en el IDU la función de dirigir y realizar todos los procesos y actuaciones necesarias para la celebración y ejecución de los contratos del Distrito con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Calamidades², reservándose para sí únicamente la firma de esos negocios jurídicos.

³ El contrato comenzó su ejecución el 29 de febrero de 2012 y terminó con entrega a satisfacción el 13 de junio de 2014. El plazo se extendió producto de prórrogas y suspensiones que pactaron las partes para solventar el atraso que se generó en el cronograma de construcción, debido a la tardanza de la interventoría en la aprobación de los presupuestos, los flujos de inversión, los cronogramas de obras sectoriales, y a los múltiples incumplimientos de la entidad contratante. Esta situación produjo que el contratista incurriera en sobrecostos por mayor permanencia.

⁴ La demora de la interventoría en la aprobación de los citados documentos causó también que el desembolso del 25% del valor contrato a título de anticipo fuera entregado de forma tardía, lo que llevó a que el contratista tuviera que invertir recursos propios y la correlativa pérdida de rendimientos financieros.

⁵ De otro lado, a la hora de ejecutar los estudios y diseños, el contratista fue sorprendido con una mayor área, comoquiera que el espacio a intervenir no era de 20 hectáreas como se determinó en el pliego de condiciones, sino de 33, lo cual generó que incurriera en mayores costos directos e indirectos.

² Decreto 486 de 2011. “**Artículo 1º.** Delegar en el Instituto de Desarrollo Urbano las funciones de dirigir y realizar todos los procesos y actuaciones contractuales necesarios para la ejecución de los recursos a los que se hace referencia en la parte motiva del presente decreto, salvo la suscripción de los correspondientes contratos”. “**Artículo 2º.** Delegar en el Instituto de Desarrollo Urbano la función de efectuar las publicaciones sobre los procesos contractuales, aprobar las garantías de los contratos con cargo a los recursos de Obras Mayores no Viales, incluida su interventoría, y ejecutar todas las actividades tendientes a la legalización de éstos, así como verificar que se cumplan los requisitos para su iniciación”.

Pretensiones

⁶ Con base en los hechos anotados, la demandante solicitó que se declare la ruptura del equilibrio económico del contrato 37 de 2011. Pidió a título de daño emergente \$7.762'747.642, y por lucro cesante, \$6.332'239.434.

Contestación de la demanda

⁷ El Distrito Capital de Bogotá se opuso a las pretensiones y alegó su falta de legitimación material en la causa, fundado en que no es parte del contrato de la controversia.

⁸ El IDU también se opuso a las pretensiones. Reconoció la existencia del contrato y de las diferentes suspensiones y prórrogas, pero precisó que las suspensiones se dieron por la demora del contratista en el trámite de licencias y la demora en la ejecución de los estudios y diseños. Indicó que en todas las prórrogas que se dieron, algunas a iniciativa del contratista y otras del IDU, se dejó claro que su celebración no afectaba el balance del contrato y por ende no generaba costos adicionales para la contratante. Indicó que no incumplió la obligación de entrega oportuna del anticipo, pues fue el contratista quien no cumplía con las exigencias para su desembolso, además el contratista contaba con un capital de trabajo suficiente para no requerir el anticipo y dar inicio a la ejecución contractual. Terminó aduciendo que el eventual retraso por el trámite de las licencias, fue un riesgo que correspondía al contratista.

Alegatos en primera instancia

⁹ Agotado el período probatorio³, el Distrito Capital de Bogotá indicó como razones de improcedencia de los reclamos: (i) la falta de diligencia del contratista frente a sus obligaciones, (ii) la renuncia por mayor permanencia expresada en las prórrogas, y (iii) la inexcusabilidad de ejecución por disponibilidad de capital de trabajo. La parte demandante reiteró la culpa de la interventoría y de la contratante como causa de sus perjuicios. El IDU resaltó la falta de prueba de los supuestos sobrecostos y la inexcusabilidad de situaciones supuestamente imprevisibles, dada la profesionalidad y experiencia del contratista. El Ministerio Público guardó silencio.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

¹⁰ El Tribunal Administrativo de Cundinamarca después de estimar satisfechos los

³ El Tribunal tuvo como pruebas las allegadas por las partes, del orden de estudios y documentos previos, pliego de condiciones, anexos técnicos, contrato 37 de 2011, dictámenes periciales financiero y de ingeniería civil, comunicaciones cruzadas entre los contratantes y la interventoría, bitácora de obra, actas de suspensiones, de prórrogas, de inicio y finalización de obras y de liquidación.

requisitos procesales⁴, negó las pretensiones con base en la inexistencia de un desequilibrio económico del contrato 37 de 2011, así:

(i) En cuanto al anticipo. La ejecución del contrato no estaba atada a la entrega del anticipo, ni siquiera la fase de obra, pues la cláusula quinta del contrato y el otrosí No 1 del 19 de septiembre de 2012 no lo disponían así, por lo que era obligación del contratista efectuar la financiación del proyecto, lo que se entendía garantizado al haber certificado un capital de trabajo de \$13.000'000.000. Además, el contratista no podía reclamar por los dineros colocados y sus rendimientos ante la falta de anticipo, pues la financiación del proyecto era su obligación. La demora en la entrega del anticipo fue ocasionada por su retraso en la entrega de documentos, además que el anticipo es dinero público cuyo fin no es generar ganancias.

(ii) *En relación con la mayor extensión del área.* Era obligación del contratista visitar e inspeccionar las zonas del proyecto al momento de presentar la propuesta y conforme a lo previsto en el pliego de condiciones. Además, en el anexo técnico del contrato se dejó claro que los límites del área eran aproximados, por lo que la variación del área era un riesgo que el contratista debió prever.

(iii) Frente a la mayor permanencia. Si bien la ejecución del contrato se prolongó más tiempo del inicialmente previsto, ello se debió a varios motivos, entre los cuales - *el a quo sólo señaló éste* – se encuentra la demora en el trámite de los permisos silviculturales de la CAR, lo cual fue definido en el pliego de condiciones como un riesgo a cargo del contratista, cuya concreción le impide ahora reclamar por unos presuntos perjuicios.

(iv) *Renuncia de reclamo por mayor permanencia del contratista y falta de prueba de sobrecostos.* Las partes pactaron las suspensiones sin pagos adicionales por mayor permanencia y el contratista no expresó ninguna salvedad; asimismo, en las adiciones hicieron constar que su celebración no generaba ningún costo adicional, de modo que el contratista renunció al reclamo por ese tipo de conceptos; además, la parte demandante no allegó ninguna prueba de sobrecostos. Condenó en costas a la actora y fijó en 4 SMLMV las agencias en derecho por el trámite de primera instancia⁵.

El recurso de apelación

11. La parte demandante motivó su disenso al considerar que el desequilibrio económico del contrato sí estaba probado:

⁴ Consideró que el Distrito Capital de Bogotá y el IDU estaban legitimados, por cuanto el primero fue la entidad contratista en el contrato estatal 37 de 2011 y el segundo fue su delegatario, para la gestión de ese contrato. Asimismo, señaló que no estaba caducada la acción, dada la presentación oportuna de la demanda.

⁵ Folios 626 a

(i) *En cuanto al anticipo.* La obligación de financiación del proyecto contratado era de la entidad y no del contratista, de otro modo el contrato se hubiera regido por un modelo económico de “*Project finance*”, que no fue el caso; además, el anticipo sí era presupuesto de la fase de construcción del proyecto y debió ser entregado previo a su inicio, pues así lo expresa la cláusula quinta del contrato 37 de 2011. Si bien contó con el capital de trabajo señalado en la propuesta, dicho concepto era un índice de liquidez empresarial general, mas no específico para la ejecución de un sólo contrato. Además, fue por culpa de la interventoría y no suya la demora en la entrega del anticipo, ya que fue diligente y presentó los documentos completos y a tiempo, pero fue aquél quien retardó su aprobación con cuestionamientos injustificados, como evidenciaban los múltiples oficios que remitió a la entidad contratante.

(ii) *En cuanto al área.* El dictamen practicado no fue cuestionado ni tachado, y demuestra que la visita previa a la presentación de la propuesta fue insuficiente para determinar de forma definitiva el tamaño del área a intervenir, lo cual sólo se pudo establecer en la etapa de estudios y diseños, en donde se estableció que el proyecto demandaba diseños adicionales y obras más complejas y no previstas a las indicadas en los documentos precontractuales, tal como lo probaba el dictamen pericial allegado.

(iii) *En cuanto a la demora en el trámite de permisos silviculturales.* La gestión de los permisos debió surtirse ante dos entidades diferentes (CAR y Secretaría Distrital de Ambiente) y no una sola como señalaba el pliego de condiciones, lo que demandó mayor dedicación de personal, mayor tiempo por exigencias adicionales en los diseños, y mayor gestión social por mayor población afectada, condiciones que eran imprevisibles para el contratista.

(iv) *En cuanto a la falta de prueba de los sobrecostos por mayor permanencia del contratista.* Los dictámenes periciales técnico y financiero evidencian que el retraso en la entrega del anticipo afectó el balance del contrato por déficit de financiación y, aunque no era su obligación, esa carencia de recursos fue solucionada por el contratista, quien con todos los valores recibidos paulatinamente por anticipo para cada frente de trabajo no pudo solventar el déficit acumulado. Los dictámenes también prueban las actividades adicionales ejecutadas en fase de estudios y diseños, las cuales fueron ejecutadas no obstante no estar previstas en el contrato original y ser necesarias para el proyecto.

Alegatos de segunda instancia

12. El Distrito de Bogotá se limitó a solicitar la confirmación de la sentencia de primera instancia y el IDU hizo lo propio aduciendo razones de inimputabilidad de daños. La parte demandante reiteró los argumentos expuestos en la apelación. El Ministerio

Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

Objeto de apelación

¹³. Corresponde a la Sala determinar si el demandante tiene derecho al pago de las sumas reclamadas en la demanda, con fundamento en un desequilibrio económico del contrato.

Los efectos vinculantes de las estipulaciones fijadas por las partes en los negocios jurídicos adiciones a los contratos estatales

¹⁴. Esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de precisar que la ausencia de salvedad no puede ser interpretada como una declaración dispositiva. Los contratantes y la ley son las únicas facultadas para dotar de efectos a las manifestaciones o conductas que ellos declaren o desplieguen de cara al contrato; por ende, el juez está vedado a realizar tales inferencias, si no han sido previamente estipuladas o no hay un contenido legal que lo sostenga⁶.

¹⁵. Si bien las reglas que gobiernan la hermenéutica de los contratos previstas en el Código Civil y Código de Comercio –*aplicables a los contratos estatales por mandato de la Ley 80 de 1993*–, fundan su teleología en auscultar la común intención de las partes en función de criterios como el análisis de sus conductas y lo que con ellas demostraron, no es menos cierto que el contenido diáfano y concreto del contrato es el primer y angular escenario de definición de los alcances de la voluntad contractual de los intervinientes del negocio jurídico⁷. Así, la ausencia de estipulaciones claras, determinantes de efectos jurídicos frente a conductas de las partes como el silencio o la falta de protesta, impide que *a priori* el juez las defina y las aduzca como oponibles; *“El juez se encargará, pues, caso por caso de determinar el alcance del pacto, de acuerdo con la intención de las partes, sin que el silencio de una de ellas en acuerdos modificatorios, contratos adicionales u otros íes, constituya una renuncia automática e inmediata a la posibilidad de formular reclamaciones”*⁸.

¹⁶. El contrato 37 de 2011 tuvo un término inicial de 9 meses, contado desde el 29 de

⁶ Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de Unificación del 27 de julio de 2023. Exp. 39121. MP. Guillermo Sánchez Luque.

⁷ Cfr. Franco Victoria, D: Interpretación de los contratos civiles y estatales. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2019. Pág. 78. Y Celis Vela, D: La naturaleza de las reglas para la interpretación de los contratos. Análisis sobre su alcance conceptual en la atribución de significado a cláusulas contractuales”. Revista de Derecho Privado No 44 enero – junio 2023, págs 117 a 141.

⁸ Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 4 de noviembre de 2022. Exp. 57185. MP. José Roberto SÁCHICA Méndez: *“es importante señalar que las estipulaciones en los contratos adicionales atinentes a que las demás cláusulas del contrato permanecían vigentes, no corresponden a una cláusula exonerativa de responsabilidad ni a una renuncia del Consorcio a presentar reclamaciones futuras”*.

febrero de 2012⁹; este plazo fue objeto de suspensiones y prórrogas, lo que causó que finalizara el 30 de abril de 2014. De conformidad con los documentos allegados, las suspensiones y prórrogas estipuladas por las partes son del siguiente orden:

Tabla 1

FECHA	SUSENSIONES Y AMPLIACIONES DE SUSPENSIÓN	TIEMPO EFECTIVO DE SUSPENSIÓN
28/10/2012	Acta 4 suspensión	28/08/2012 a 28/10/2012
28/10/2012	Acta 5 ampliación	28/10/2012 a 28/11/2012
28/11/2012	Acta 7 suspensión	28/11/2012 a 13/12/2012
13/12/2012	Acta 8 ampliación	13/12/2012 a 12/02/2013
05/02/2013	Acta 9 ampliación	12/02/2013 a 15/02/2013
28/02/2013	Acta 10 ampliación	15/02/2013 a 20/03/2013
20/05/2013	Acta 12 suspensión	20/05/2013 a 22/05/2013
11/6/2013	Acta 14 suspensión	11/06/2013 a 10/07/2013
10/7/2013	Acta 15 ampliación	11/07/2013 a 25/07/2013
25/07/2013	Acta 16 ampliación	25/07/2013 a 01/08/2013

Tabla 2

FECHA	PRÓRROGAS	TIEMPO
20/05/2013	No. 1.	2 meses
22/05/2013	No. 2.	20 días o 0,7 meses
21/03/2013	No. 3.	230 días o 7,7 meses
21/03/2014	No. 4.	39 días o 1,3 meses
Tiempo total de prórrogas		11,7 meses

¹⁷. En todas las prórrogas las partes definieron el tiempo adicionado, las causas que las motivaron y de forma clara dispusieron y aceptaron que su celebración "*no afecta la ecuación económica del contrato y por tanto no genera costos adicionales a la Alcaldía Mayor de Bogotá ni al Instituto de Desarrollo Urbano*".

¹⁸. Conforme con el mandatorio principio de buena fe que en su rigor hace valer la Sala, las partes deben respetar la palabra empeñada que entregaron en ejercicio de su libertad negocial y, por ende, deben atenerse a la fuerza obligatoria de sus declaraciones, quedándoles proscrito ir en contra de ellas. En consecuencia, la estipulación definida en las prórrogas por la cual el contratista reconoció que su celebración no daba lugar a costos adicionales ni afectaba la ecuación económica del contrato 37 de 2011, impide a la Sala estudiar la pretensión indemnizatoria que ahora formula por mayor permanencia en obra basado en las mismas causas que

⁹ Según acta de inicio de obra, ACTA DE INICIO PDF, CD1, C8.

propiciaron las prórrogas acordadas.

19. Frente a las suspensiones que las partes celebraron se impone llegar a una conclusión distinta.

20. En cada una de las suspensiones que el contratista y la entidad acordaron, se establecieron los tiempos y las respectivas causas; sin embargo, en ninguna de ellas las partes hicieron constar que su celebración no generaría mayores costos, que se hubiesen acordado las posibles consecuencias económicas derivadas de las suspensiones, o que el contratista no pudiera reclamar a futuro por afectaciones al equilibrio económico del contrato; asimismo, en el contrato principal tampoco se convino un efecto semejante por la falta de salvedad del contratista, por lo que no hay obstáculo para que la Sala estudie la pretensión del demandante que reclama sobrecostos por mayor permanencia en obra con ocasión de las suspensiones del negocio jurídico.

21. Como idea en la apertura de este análisis, la sala indica que la sola permanencia en obra no es causa suficiente para tener por acreditado una afectación al equilibrio económico financiero, pues para ello es necesario, además, que se demuestre que: (i) la mayor permanencia se produjo por un incumplimiento de la contratante, o por la ocurrencia de un riesgo imprevisible o no asignado al contratista, o por una falencia en la planeación del contrato con proyección sobre el régimen de obligaciones y derechos bajo el contrato; (ii) el contratista sufrió perjuicios con ocasión del mayor tiempo en obra, probando que efectivamente incurrió en sobrecostos más allá de los gastos propios del contrato, acreditando su cuantía; y, (iii) la afectación económica que aparejó la mayor permanencia fue lo suficientemente grave y onerosa como para afectar la ecuación financiera del contrato visto como un conjunto de obligaciones, no únicamente en función de una prestación.

La prueba de sobrecostos por mayor permanencia

22. El plazo inicial de ejecución del contrato 37 de 2011 fue de 9 meses, que se adicionó en 11,7 meses, alcanzando un total de 20,7 meses (ver tabla 2); sin embargo, como el contratista renunció a los costos por el tiempo adicionado, sólo es posible revisar la efectiva causación de los sobrecostos que enfrentó agotado el plazo original y que, según el dictamen pericial, tuvieron lugar mientras el contrato estuvo suspendido.

23. De acuerdo con las cláusulas 1 y 7, el contrato comprendía una fase de 3 meses para los *“ESTUDIOS, DISEÑOS DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN DE LOS FENÓMENOS DE REMOCIÓN EN MASA PRESENTADOS EN LA AVENIDA CIRCUNVALAR CON CALLE 18 (SECTOR MEDIA TORTA), CALLE 22 (SECTOR MONSERRATE) Y CALLE 38 (EL PARAÍSO)”*, a precio global fijo con ajustes

(\$598'919.228) y “ENSAYOS DE LABORATORIO PARA LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS”, a precios unitarios y a monto agotable, sin ajustes (\$102'000.482); y una fase de 6 meses para la “CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN DE LOS FENÓMENOS DE REMOCIÓN EN MASA PRESENTADOS EN LA AVENIDA CIRCUNVALAR (...)” a precios unitarios, con ajustes (\$19.405'089.353). La primera fase iniciaba con la suscripción del acta de inicio de ejecución contractual y la segunda fase con la suscripción del acta de inicio de construcción, la cual debía firmarse dentro de los 3 meses siguientes a la fecha del acta de inicio de ejecución del contrato.

24. Según indica el informe pericial de ingeniería civil, el acta de inicio de ejecución contractual se suscribió el 29 de febrero de 2012, y sin contar con el acta de inicio de la fase de construcción y las licencias y permisos de aprovechamiento silvicultural y de remoción de vegetación, expedidas por la Secretaría Distrital de Ambiente mediante Resolución 925 del 10 de agosto de 2012¹⁰, y por la CAR mediante Resoluciones 41 y 42 de febrero de 2013, el contratista comenzó labores en la calle 18 (sector Media Torta), el 31 de mayo de 2012 y finalizó el 29 de diciembre de 2012, y en la calle 22 (Sector Monserrate) el 8 de junio de 2012 y finalizó el 11 de junio de 2013. La ejecución de obras se llevó a cabo en las fechas indicadas, pese a que el contrato estuvo en suspendido en varias oportunidades, así:

Tabla 3

SUSPENSIONES DEL CONTRATO 37 DE 2011						
INICIÓ Y SE EJECUTÓ	SE SUSPENDIÓ	SE REINICIÓ	SE SUSPENDIÓ	SE REINICIÓ	SE SUSPENDIÓ	SE REINICIÓ Y CULMINÓ
29/02/2012 al 27/08/2012	28/08/2012 al 20/03/2013	21/03/2013 al 19/05/2013	20/05/2013 al 22/05/2013	23/05/2013 al 10/06/2013	11/06/2013 al 01/08/2013	02/08/2013 al 30/04/2014

25. Según el Tribunal, el reclamo del contratista por mayor permanencia era improcedente por (i) su silencio en las suspensiones y la renuncia expresa en las prórrogas –lo cual ya se definió–, y (ii) ante la falta de prueba de los sobrecostos, siendo este el motivo (iv) de disenso del apelante, quien asegura que sí están probados con los dictámenes periciales, por lo que la Sala se ocupará de verificar la prosperidad del cargo.

26. El dictamen financiero aportado con la demanda contiene un análisis de varios aspectos dentro de los cuales figura el numeral 3.3. que se refiere al “desequilibrio económico por mayor permanencia en obra”. En este, el perito respondió la pregunta que la demandante le inquirió sobre ese aspecto; sin embargo, observa la Sala que

¹⁰ 20123360510501 remisión resolución PDF, CD OTRAS PRUEBAS UT REHABILITACIÓN.

en dicha pregunta la parte demandante pidió que su resultado se diera función de “*la falta de desembolso oportuno del anticipo*”, de ahí que la respuesta del perito se supeditara a esa condición y terminara ofreciendo conclusiones sobre déficits por ausencia de utilidad y de imprevistos, que nada se relacionan con un análisis de sobrecostos, tal como se puede apreciar en el siguiente fragmento:

“3.3. Desequilibrio económico generado por mayor permanencia.

3.3.1. Compensaciones requeridas para el restablecimiento del equilibrio económico

Pregunta: ‘conforme con la respuesta al numeral 3.2.4. se solicita al perito determinar cuáles fueron 1) el daño emergente y 2) el lucro cesante que causó a la UTE CIRCUNVALAR 2012, la mayor permanencia por la ejecución del contrato en lo que se refiere al hecho de no haber recibido el contratista el anticipo de acuerdo con lo pactado contractualmente. Sírvase liquidar el lucro cesante a través de los siguientes métodos: i) tasa equivalente al doble del interés legal civil (12%) ii) interés bancario corriente’

Respuesta:

En concepto del perito financiero, la respuesta debe considerar los dos aspectos que componen la diferencia entre el flujo de ingresos y egresos ejecutado sobre el flujo de ingresos y egresos contractual

i) Las pérdidas reflejadas en el déficit final acumulado

ii) La utilidad esperada (U), e

iii) Imprevistos de la oferta (I)

El cálculo del daño emergente para el contratista se presenta en la siguiente tabla”¹¹

Tabla 4

Concepto de lucro cesante	valor por doble interés legal civil	valor por interés bancario corriente
Por déficit generado	\$1.536.184.835	\$1.332.747.766
Por no recibo de utilidad estimada en oferta	\$1.317.642.370	\$1.038.059.145
Por no recibo de imprevistos estimados en oferta	\$1.533.735.718	\$1.208.300.844

²⁷ Este dictamen. además de lo transcrito (acápito 3.3.), expone conclusiones respecto a otros dos aspectos centrales, tal como lo evidencia su índice: **(i)** las condiciones financieras del contrato (acápito 3.1.) y **(ii)** el desequilibrio económico derivado de **(a)** la falta de recibo oportuno del anticipo (acápito 3.2.), **(b)** del requerimiento de financiación para la ejecución de las obligaciones del contratista (acápito 3.4.), y **(c)** de las condiciones reales de ejecución de las obligaciones de

¹¹ Folios 746 y siguientes C.7.

estudios y diseños (acápite 3.4.). Lo anterior, con base una metodología de análisis de información suministrada por el contratista, de concertación de reuniones con su personal para mejor entendimiento y profundización de los temas, identificación de parámetros e hitos del contrato (acápite 2.). Como fuentes se tuvieron los documentos enlistados en el anexo 3 que corresponden a los estudios previos, la oferta del contratista, las reclamaciones por AIU, anticipos y estudios y diseños, las comunicaciones remitidas por el contratista, el contrato y modificatorios, las memorias de las reuniones, cuentas de cobro, actas suscritas en desarrollo del contrato y las salvedades¹².

²⁸. Con todo y como se observa, el dictamen no determina cuáles fueron los conceptos que supuestamente tuvo que asumir el contratista mientras el contrato estuvo suspendido y mucho menos si éstos fueron o no cubiertos con los pagos realizados por la entidad demandada, luego no revela si durante este tiempo incurrió en sobrecostos por personal, maquinaria, equipos, bodegas, etc., de modo que resulta insuficiente para probar costos adicionales por mayor permanencia, como alega el apelante.

²⁹. Ahora bien, la demandante, además del anterior informe financiero, allegó un dictamen de ingeniería civil que trata la mayor permanencia del contratista. En este informe técnico, el perito analizó el pliego de condiciones, la oferta del demandante, el contrato, las actas de obra, los acuerdos de prórroga, las suspensiones, la liquidación, las nóminas, los análisis de precios unitarios – APU, la bitácora de obra, las comunicaciones cruzadas, entre otros documentos. Con base en estos expuso las siguientes conclusiones:

i) El contrato 37 de 2011 sufrió tantas suspensiones que, promediadas, implicaron una suspensión cada 37 días de ejecución contractual.

ii) Durante el tiempo que el contrato duró suspendido, el contratista nunca cesó actividades, no retiró su personal ni sus equipos y maquinarias, lo cual era necesario, por lo siguiente (a) tantas suspensiones y en tan corto tiempo (37 días en promedio), hacían que si se retiraba el personal, luego fuera más costoso conseguir uno nuevo, (b) en mercados como el colombiano la renta de equipos se pacta siempre bajo un mínimo de horas mensuales garantizadas, siendo más conveniente mantener la ejecución, pese a la suspensión, que incurrir en un parón de maquinaria o “stand by” y aun así tener que pagar el precio de su alquiler, (c) el almacenaje de material por plazos tan largos hubieran causado mayores costos, (d) la complejidad de las obras y su cercanía a zonas pobladas impedía cesar actividades, so pena de implicar un riesgo latente.

¹² Peritaje técnico, archivo PDF, CD3, C7.

30. En el siguiente cuadro el perito identificó los sobrecostos por mayor permanencia y cuantificó cada uno¹³:

Tabla 5

COSTOS MAYOR PERMANENCIA				
ITEM	DESCRIPCION	VALOR DEL CONTRATO 6 MESES	VALOR REAL EJECUTADO	DIFERENCIA
1	DIRECTOR DE PROYECTO	\$61,879,706.40	\$155,282,579.00	(\$93,402,872.60)
2	INGENIERO RESIDENTE DE PROYECTO	\$44,465,788.40	\$80,000,000.00	(\$35,534,211.60)
3	INSPECTOR 2	\$39,280,113.68	\$109,751,060.54	(\$70,470,946.86)
4	AUXILIAR ADMINISTRATIVO-ALMACENISTA	\$13,270,159.36	\$55,515,254.15	(\$42,245,094.79)
5	SECRETARIA 2	\$4,234,298.26	\$45,857,215.16	(\$41,622,916.89)
6	Celador armado (24 horas por 30 días divididos en 3 turnos de 8 horas diarias. (Incluye prestaciones de ley, IVA, Admon y servicios según resolución 224 de 2008 supervigilancia) celaduría para tres (3) turnos	\$94,816,080.00	\$337,284,865.82	(\$242,468,785.82)
7	ARRIENDO OFICINA INCL. ADMINISTRACIÓN, SERVICIOS	\$2,221,621.11	\$19,640,159.00	(\$17,418,537.89)
8	CAMPAMENTOS INCL. SERVICIOS PÚBLICOS PROVISIONALES	\$5,835,824.70	\$30,098,278.00	(\$24,262,453.30)
9	GASTOS OFICINA (PAPELERIA, FOTOCOPIAS Y OTROS)	\$3,000,000.00	\$13,434,552.80	(\$10,434,552.80)
10	VEHICULO MODELO 2011-2008 (1300-2000 CC)	\$25,428,000.00	\$84,649,999.00	(\$59,221,999.00)
11	IMPUESTOS	\$1,722,308,316.69	\$1,877,030,473.69	(\$154,722,157.00)
12	RESIDENTE AMBIENTAL	\$38,323,424.46	\$95,650,563.79	(\$57,327,139.33)
13	RESIDENTE S&SO	\$38,323,424.46	\$106,071,366.94	(\$67,747,942.48)
14	RESIDENTE FORESTAL	\$38,323,424.46	\$78,687,949.20	(\$40,364,524.74)
15	BAÑO	\$1,077,854.99	\$26,495,138.11	(\$25,417,283.12)
16	PROFESIONAL SOCIAL(CATEGORIA 6)	\$41,429,773.17	\$91,236,951.21	(\$49,807,178.05)
17	ASISTENTE SOCIAL (CATEGORIA 7)	\$31,315,409.93	\$36,317,844.53	(\$5,002,434.60)
18	GUIA CIVICO BACHILLER	\$3,606,849.27	\$24,981,604.00	(\$21,374,754.73)
19	ALQUILER DE OFICINA 18M2 ZONA CHAPINERO	\$3,822,906.02	\$5,320,000.00	(\$1,497,093.98)
20	AYUDANTE (PALETERO)	\$44,300,071.23	\$54,029,477.19	(\$9,729,405.97)
21	SEÑALIZACIÓN TEMPORAL	\$28,262,534.91	\$40,613,244.12	(\$12,350,709.21)
TOTAL		\$2,285,525,582	\$3,367,948,576	(\$1,082,422,994.76)
		COSTO TOTAL ADICIONAL		(\$1,082,422,994.76)

31. Al respecto, la Sala hace las siguientes observaciones:

(i) Como se expuso, el contrato sufrió tres suspensiones, del 28 de agosto de 2012 al 20 de marzo de 2013 (200 días); del 20 al 22 de mayo de 2013 (2 días); y del 11 de junio al 1 de agosto de 2013 (51 días); de modo que es incorrecto afirmar que el contrato tuvo en promedio una suspensión *cada 37 días* y que por lo mismo, era más conveniente para el contratista mantener en obra el personal, equipos, maquinaria, depósitos, etc., que suspender labores. Si se toma como muestra la primera suspensión, que se pactó por 60 días, los cuales fueron adicionados en 30 días, luego en 15, y así sucesivamente hasta alcanzar los 200 días que finalmente duró la suspensión (ver tabla 1), se puede observar el yerro en que incurre el perito y que resta validez a su conclusión.

(ii) Desde la fase de estudios y diseños, el contratista sabía que hacían falta 11.573 mts² de un predio de propiedad de Fiduciaria Bogotá S.A.¹⁴ para el frente de la calle 38 (El Paraíso) cuestión que motivó las primeras suspensiones (actas 4, 5, 7, 8 y 9),

¹³ Folio 62, Informe versión final, archivo PDF, CD2, C7.

¹⁴ “cuando el contratista inicia las actividades del contrato se percata que una parte importante de la zona afectada en el barrio El Paraíso forma parte de un predio privado (...) no era de propiedad del Distrito (...) y que por tanto tendría que conseguir autorización para hacer los estudios y trabajos o en su defecto declararlo de utilidad pública y adquirirlo”.

además era consciente de que no contaba con las licencias y permisos silviculturales para el frente de la calle 38 (El Paraíso) y para los otros dos frentes de la calle 18 (Sector Media Torta) y la calle 22 (Sector Monserrate), lo que también fue causa de las primeras suspensiones (actas 5, 7, 8 y 9). Luego no podía iniciar allí las obras hasta que se superaran ambos inconvenientes y sin la posibilidad de hacer derivar de allí perjuicios por mayor permanencia, pues el riesgo en el trámite de licencias y permisos silviculturales era del contratista, tal como lo convino en el contrato, lo cual será explicado en el acápite siguiente.

(iii) No es correcto afirmar como lo hace el perito, que la complejidad de las obras iniciadas¹⁵ exigía la permanencia del contratista y justificaban los correspondientes sobrecostos durante las suspensiones, pues éste ni siquiera estaba habilitado para comenzar las obras, pues nunca se suscribió el acta de inicio de la fase de construcción que exigía la cláusula 10 contractual¹⁶ debido a la falta de cumplimiento de las “obligaciones en materia de documentos”, que debían estar satisfechos para la firma de esa acta de inicio¹⁷.

(iv) Si bien el contratista presentaba retrasos en el cronograma de obra, como lo expone entre otros el oficio de apremio del IDU del 12 de junio de 2012¹⁸, no es de recibo que hubiera decidido iniciar la construcción obviando las exigencias contractuales y desconociendo los efectos de las suspensiones celebradas, sólo para solventar su retraso por el trámite de licencias ambientales.

(v) Revisado el anexo 1¹⁹ que sustenta los conceptos y valores del cuadro “Costos mayor permanencia” expuesto por el perito, se evidencia que incluye pagos por conceptos causados mientras el contrato estuvo en ejecución, además que contiene algunos datos incongruentes, a saber:

- a) La *dirección del proyecto* incluyó pagos por permanencia durante abril y mayo de 2013, y enero de 2014, cuando el contrato estaba aún en ejecución. Igualmente, se liquidaron \$155'282.579, pese a que los pagos correspondientes a ese ítem fueron de \$31'599.364 y de \$57'208.715, valores cuya sumatoria no es igual al anterior indicado.

¹⁵ “Si se suspende la construcción de un conjunto de caissons en una zona donde en razón al invierno se están presentando deslizamientos, la probabilidad de que el caisson se derrumbe internamente es muy alta y la probabilidad de que el caisson se llene de agua, es del 100% (salvo que se haga una inversión importante para cubrir la obra y desviar el agua de escorrentía) lo que modifica las condiciones del terreno y en consecuencia el diseño del Caissons ya no es aplicable, se pierde lo ejecutado y se tendría que construir lo que se conoce como un caisson o pilote (según el caso) “de remplazo” lo que además de costo, conlleva revisión del cálculo estructural”.

¹⁶ Como se expuso en párrafo 28, las obras iniciaban con la suscripción del acta de inicio de la fase de construcción.

¹⁷ Obligaciones del contratista (...) Obligaciones en materia de documentos “b) presentar previo a la iniciación de la etapa de construcción, el análisis del A.I.U., plan de inversión del anticipo y programa de trabajo, con la aprobación de la interventoría”

¹⁸ Folio 252 C3.

¹⁹ Costo Mayor permanencia y alcance adicional estudios y diseños, archivo Excel. CD2. C7.

- b) La *inspectoría del proyecto* incluyó permanencia de personal durante julio de 2012, noviembre y diciembre de 2013, enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2014, tiempo en que el contrato estaba en ejecución.
- c) El *auxiliar administrativo – almacenista* incluyó pagos por personal durante todo agosto de 2012, enero, febrero, marzo, abril, mayo y junio de 2014, cuando el contrato estaba en ejecución.
- d) La *secretaría* contempló pagos de julio de 2012, mayo y junio de 2013, enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 2014, cuando el contrato estaba en ejecución.

³². Los restantes conceptos expuestos en el cuadro, al igual que los citados, incluyen pagos por conceptos causados mientras el contrato estuvo en ejecución, tal como se puede corroborar al revisar el anexo 1 al informe final del perito; por lo tanto, es claro que este dictamen no brinda información suficiente que dé lugar a afirmar que los valores indicados fue lo realmente pagado por sobrecostos durante la permanencia del contratista en el término que duró suspendido el contrato 37 de 2011.

³³. Con este panorama, la Sala estima infundado el cargo del apelante, comoquiera que aun cuando demostró que entre el 28 de agosto de 2012 y el 20 de marzo de 2013; el 20 y el 22 de mayo de 2013; y el 11 de junio al 1 de agosto de 2013, el contratista efectivamente permaneció en la obra con su personal, equipos, maquinaria, etc., no acreditó que mientras ello ocurrió hubiera afrontado costos adicionales a los previstos en el contrato y que impactaran su patrimonio, mientras que está acreditado que varias de las suspensiones tuvieron origen, en parte, en la demora en el trámite de licencias ambientales, riesgos que según la matriz que acompaña el contrato, estaba asignado al contratista.

³⁴. La evidencia comprueba que el contratista lejos de enfrentar una cesación injustificada de labores que no le era imputable, aprovechó el tiempo que duraron las suspensiones originadas en el acaecimiento del riesgo por él asumido (demora en la aprobación de licencias) para ejecutar sus obligaciones atrasadas, luego, los gastos en los que incurrió no representan un sobrecosto sino que corresponden a los propios e inherentes al cumplimiento de las prestaciones a su cargo, muestra de ello es que el mismo dictamen no logra distinguir entre los gastos propios del contrato y los presunto sobrecostos, al punto que finalmente los combina y consolida como uno solo.

³⁵. El reclamo por sobrecostos derivados de mayor tiempo en la ejecución del proyecto por las suspensiones que sufrió el contrato, realmente persigue el pago de los gastos que afrontó el contratista por las actividades asumidas y connaturales a sus obligaciones, las cuales decidió ejecutar en contravía de las suspensiones mismas que había pactado con el fin de solventar el retraso causado principalmente por la

falta de licenciamiento ambiental, aun cuando ni siquiera contaba con los requisitos que el contrato definía para iniciar la etapa de ejecución de las obras, lo cual demarca claramente la improcedencia de su pedimento, pues en adición a que no se acreditaron los supuestos sobrecostos aducidos, el contratista busca derivar un derecho patrimonial a partir de la trasgresión de las suspensiones acordadas y del desconocimiento de los riesgos que asumió bajo el negocio jurídico.

³⁶. En consecuencia, no está probado que la mayor permanencia del contratista en obra hubiera generado un rompimiento del equilibrio económico del contrato 37 de 2011.

El trámite de las licencias y permisos silviculturales

³⁷. Según el Tribunal, el reclamo del contratista por mayor permanencia también era improcedente por la demora en el trámite y obtención de las licencias y permisos silviculturales, siendo este el motivo (iii) de disenso del apelante, quien asegura que la gestión de los permisos debieron surtirse ante dos entidades diferentes (CAR y Secretaría Distrital de Ambiente - SDA) y no una sólo como señalaba el pliego de condiciones y el contrato, lo cual era imprevisible para él y por ende tenía derecho al pago del mayor tiempo y personal que ello demandó.

³⁸. En el contrato sólo se estipuló que era obligación del contratista cumplir, entre otras, la normatividad ambiental; en el pliego de condiciones no se hizo mención al trámite de licencias ambientales, pero en el anexo técnico sí se indicó de forma clara que ***“(...) el contratista es el responsable del seguimiento de los diseños que se deberán radicar en las entidades o instancias a lugar, para ser ejecutados posteriormente (...) El estudio ambiental y de seguridad y salud ocupacional y la información requerida para obtener todos los permisos ambientales necesarios para construir el proyecto, serán radicados en el IDU por el contratista, una vez sean evaluados, revisados y validados, se seguirá el trámite ante las entidades competentes”***.

³⁹. Por lo tanto, no es cierto que en el contrato o en los documentos anexos se hubiera estipulado que era una sola entidad -y que esta fuera la de orden distrital- ante la cual se debían tramitar las licencias ambientales. Al contrario, se indicó que la radicación de los documentos, aun cuando se presentaran ante el IDU como intermediador, se debía efectuar ante *“las entidades o instancias a lugar”*, luego no sólo era una circunstancia previsible sino informada previa y adecuadamente al contratista.

⁴⁰. Además, en la matriz de riesgos incluida en los estudios y documentos previos, se definió que estaban a cargo del contratista los derivados de la *“demora en la obtención de licencias permisos por inadecuada presentación de soportes y estudios (...) dado*

que le corresponde (...) hacer seguimiento continuo y permanente a este proceso” y “del incumplimiento de medidas establecidas por la autoridad ambiental SDA – CARs por otorgamiento de permisos”²⁰, de donde además resulta palmario que las licencias necesarias para el proyecto, y contrario a lo afirmado en la apelación como sustento del cargo, no sólo podían demandar trámites ante una sino varias entidades ambientales como ya lo indicaba el anexo técnico, por lo que si ello tomó más personal y tiempo, fue un riesgo que por expresa disposición del negocio jurídico estaba en cabeza del contratista, teniendo a su cargo mitigar y asumir las consecuencias de su acaecimiento, cercenando la posibilidad de reclamar un supuesto desequilibrio económico del contrato con fundamento en este concepto. En consecuencia, el cargo no prospera.

La mayor extensión del área de estudios, diseños y construcción

⁴¹. De acuerdo con él *a quo* es improcedente la petición de mayores costos derivados de la mayor área objeto de estudios, diseños y contratos, porque los documentos precontractuales indicaban claramente que el terreno allí definido era aproximado y además debió ser inspeccionado por el contratista antes de elaborar y presentar su propuesta, sin que fuera posible alegar luego su variación, siendo este el motivo (ii) de disenso del apelante, quien asegura que esa visita previa era insuficiente para determinar el área efectiva de intervención, lo cual sólo se pudo establecer en la etapa de estudios y diseños en donde se estableció que el proyecto demandaba mayores diseños y obras más complejas que las indicadas en los documentos precontractuales, tal como lo probaba el dictamen pericial allegado.

⁴². En el dictamen financiero allegado con la demanda, no hay acápite alguno que se refiera a la mayor extensión del área objeto de estudios, diseños y construcción de obras²¹ y, en el dictamen de ingeniería civil no hay ningún acápite²² ni afirmación que

²⁰ Folio 108 y 109 C.7.

²¹ “1. ÍNDICE

2. METODOLOGÍA DE TRABAJO

3. RESPUESTAS CUESTIONARIO DE UT CIRCUNVALAR

3.1. Condiciones financieras del contrato (...)

3.2. Desequilibrio económico ocasionado por el no recibimiento a tiempo del anticipo. (...)

3.3. Desequilibrio económico generado por mayor permanencia (...)

3.4. Desequilibrio económico ocasionado por el requerimiento de financiación para la ejecución del Proyecto (...)

3.5. Desequilibrio económico generado por las condiciones de ejecución contractual durante la fase de estudios y diseños. (...)

4. ANEXOS Y SOPORTES”, Peritaje técnico, archivo PDF, CD3, C7.

²² “Contenido.

1. Teoría y metodología para la Gestión de Proyectos (...)

2. Teoría y Metodología de gestión de proyecto aplicable al caso (...)

3. La gestión de proyectos en el caso del contrato 317 de 2011 (...)

4. Condición inicial (establece equilibrio económico del contrato) y condición final del proyecto (...)

5. El concepto dado por el interventor sobre la reclamación presentada por el contratista (...)

6. Suspensiones, prórrogas y sus efectos operativos (...)

7. Programa de construcción inicial y final ejecutado (...)

indique -o de la cual se infiera- que la previa visita al área era insuficiente para determinar la extensión definitiva de influencia del proyecto, ni siquiera en el numeral 3.2. en la que el perito analizó “*las fichas técnicas e inspección visual*”, ya que, lo allí indicado, se refiere es a que la inspección visual efectuada **por la entidad contratante y con base en la que elaboró las fichas puestas a disposición de los oferentes** no estuvieron bien hechas, incurriendo en “*errores evitables*”²³ que se hubieran podido eludir si la entidad se hubiera apegado a sus normas técnicas, más aún cuando luego de la inspección se presentó la ola invernal de 2011 que pudo modificar las condiciones objeto de inspección judicial. En este sentido, es claro que la afirmación del apelante no tiene ningún asidero probatorio.

43. Ahora bien, además de lo anterior, el dictamen de ingeniería civil expone que: (i) la información técnica que la entidad contratante entregó con el pliego de condiciones y con base en los cuales estructuró el contrato 37 de 2011, determinaban un área total de 20 Ha² (Calle 18: 4 Ha²; Calle 22: 4 Ha²; Calle 38: 12 Ha²), exponían diseños básicos y desactualizados (algunos databan de 2006, 2008, entre otros)²⁴, por manera que (ii) resultaron técnicamente insuficientes, impertinentes e inviables de cara al proyecto, al punto que (iii) el contratista afrontó una variación de área del 69.5%, pues los estudios y diseños que finalmente entregó comprendieron una extensión total de 33,9 hectáreas (Calle 18: 6.2 Ha²; Calle 22: 6.7 Ha²; Calle 38: 21 Ha²) superior a las 20 Ha² de los diseños iniciales, lo cual (iv) implicó sobrecostos por mayores diseños (\$345'103.446.79)²⁵ y por su parte, el anexo técnico que integró el contrato (v) establece que el área de los frentes de obra era aproximada²⁶.

44. Es preciso tener en cuenta que el riesgo de insuficiencia, impertinencia e inviabilidad técnica de diseños es diferente al riesgo de variación de área de intervención y su asunción o distribución debe analizarse en función de las obligaciones recíprocamente pactadas, los riesgos asumidos y la modalidad de pago convenida (pago global o a precios unitarios).

8. El acta de inicio y el pago de anticipo por frente (...)

9. La variabilidad de los presupuestos entregados por el Contratista y la demora en su aprobación. (...)

10. Conclusiones”, Informe Versión Final, CD2, C7.

²³ “El área total del proyecto establecida por el FOPAE en la Ficha técnica de los “*Estudios Previos y que denomina “Área de Estudio” es de veinte (20) hectáreas. Importante anotar que la Inspección visual que llevó a las fichas donde se establece un área de afectación de 20 hectáreas, se hizo en el año 2.010 cuando iniciaba la ola invernal y la licitación finalizando el año 2.011 cuando la ola invernal ya había afectado las zonas de deslizamiento. No hay lógica técnica para utilizar una ficha técnica elaborada cuando iniciaba o se recrudecía la ola invernal es decir antes al inicio de la afectación, para ejecutar unas obras de emergencia que se requerían en razón a la afectación generada por la ola invernal; esta actuación genera errores que eran perfectamente evitables a muy bajo costo*”, página 17, Informe Versión Final PDF, CD2 C7.

²⁴ Folios 76 a 78 C.7.

²⁵ Página 72, Informe Final Versión Final PDF, CD2 C7.

²⁶ “Punto 1. Zona de influencia Av. Circunvalar con calle 18 (zona de la universidad distrital – media torta) Se considera un área aproximada total para estudio = 4 Ha (...) Punto 2. Zona de influencia Av. Circunvalar con calle 22 (zona barrio La Paz) Se considera un área aproximada total para estudio = 4 Ha (...) Punto 3. Zona de influencia Av. Circunvalar con calle 38 (sector El Paraíso) Se considera un área aproximada total para estudio = 12 Ha”, Folios 76, C.7.

45. El riesgo de insuficiencia o falta de idoneidad de los diseños se presenta cuando los planos o definiciones estructurales entregados por la entidad contratante y con base en los cuales contempló la construcción de una obra no sirven, bien por hallarse técnicamente errados o incompletos, por manera que la construcción que con ellos se pretendía no es viable, sin embargo, es un riesgo oponible o excusable por el contratista si se le contrata únicamente para ejecutar unas obras civiles con base los diseños erráticos o técnicamente inviables entregados, pero en este caso, tal como revela el objeto negocial, al demandante no se le contrató para que solo ejecutara una obra civil, se le seleccionó para que a cambio de un precio global fijo, estudiara y realizara pruebas de laboratorio de un terreno y con base en ello diseñara las obras civiles que después, bajo precios unitarios, ejecutaría para satisfacer la necesidad pública prevista con su construcción (ver párrafo 27 *ut supra*).

46. Como la obligación de elaborar los diseños de la obra implicaba por su misma naturaleza que los recibidos por el contratista eran insuficientes y cambiarían, no le resulta excusable aducir dicha circunstancia como riesgo imprevisible a riesgo de desconocer la naturaleza misma de su obligación de diseñar, especialmente cuando (i) sabía y aceptó bajo el contrato que los diseños iniciales no comprometían a la entidad contratante ni sujetaban al contratista, sino que eran una guía para la ejecución de sus obligaciones; y (ii) conocía que los diseños entregados fueron levantados años atrás (algunos databan de 2006, 2008, entre otros)²⁷ y aun así no los observó ni cuestionó, como tampoco hizo preguntas sobre su idoneidad, suficiencia y necesaria variación.

47. Por su parte el riesgo²⁸ por variación del área se presenta cuando la entidad contratante define de forma aproximada el área objeto de las obligaciones a cargo del contratista, pero ésta resulta ser mayor o menor cuando el contratista ejecuta lo pactado; este riesgo es alegable por el contratista siempre que no lo hubiese asumido como propio, o que habiéndolo hecho, la variación sea sustancial y suficiente para desbordar el alea normal que éste asumió bajo el modelo de negocio y la forma de pago que aceptó al presentar su propuesta y celebrar el contrato, pues la definición de un pago a precio global fijo exige una mayor rigurosidad del contratista en la previsión de este riesgo que en un pago por unidades de obra o precios unitarios²⁹.

²⁷ Folios 76 a 78 C.7.

²⁸ Sólo se reputa riesgo siempre que se trate de una obligación aleatoria por razón de la definición aproximada de la extensión, en los demás casos en los que la obligación es precisa en todos sus contornos, se tratará de una definición imprecisa o errada de la prestación y la mayor ejecución que presente el contratista ya no se circunscribirá a los escenarios de alea imprevisible.

²⁹ “En el contrato de obra a precio global, el contratista asume la ejecución total de la obra hasta su entrega, lo que implica que, si debe emplear mayores o menores cantidades de obra para completarla, ello es en principio un riesgo intrínseco a su labor, pues la entidad contratante tan solo deberá pagar la suma fija pactada. Esta modalidad de precio busca que las partes estimen anticipadamente cuáles son los riesgos y factores que podrían incidir en la construcción de la obra pues la suma global fija que se pague corresponderá a su valor, sin que la entidad contratante deba incurrir en mayores costos por la ejecución de mayores cantidades; de allí que sea el contratista

48. En este caso, pese a que en el pliego de condiciones la entidad informó que el área a intervenir no era precisa o exacta y por ende, variable, al momento de ejecución el área de intervención pasó de 20 Ha a 33.9 Ha, es decir, un aumento del 69.5%, tal como indicó el perito, lo que desborda los límites del área normal que asumió al presentar su propuesta y celebrar el negocio jurídico, y da lugar, en principio, a otorgarle razón al cargo de apelación en cuanto a la incidencia de la variación del área de intervención respecto a las contraprestaciones su favor, sin embargo, razones como la forma de pago convenida y la aislada afectación de la equivalencia de la obligación de pago frente a esa sola obligación y no frente a la totalidad de las obligaciones convenidas en el contrato, impiden afirmar que el negocio jurídico sufrió un desequilibrio económico, en los términos del artículo 5³⁰ de la Ley 80 de 1993, susceptible de restablecer judicialmente.

49. En lo que respecta a la construcción, el valor de la contraprestación a favor del contratista se determinó en precios unitarios con fórmula de reajuste (ver párrafo 27 *ut supra*), luego la variación de área (ver párrafo 46) no tenía forma de incidir en la remuneración que recibió por lo construido, puesto que, aun cuando hubieran sido más obras que las previstas por la entidad, finalmente fueron pagadas por ítem ejecutado o unidad de obra efectuada, tal como lo revela el acta de liquidación. Además, la inclusión de ítems no previstos y más complejos fue un aspecto que fue convenido por las partes a través de los ajustes económicos de cada nuevo *ítem*, los cuales no se tiene certeza de si fueron pagados o no – pues el dictamen no lo evidencia –, pero lo cierto es que el reclamo por falta de pago de esos ítems no es una pretensión que integre la demanda.

50. En relación con los estudios y diseños elaborados la consecuencia es diferente, ya que su pago no se pactó en función de ítems o unidades de obra ejecutada, sino a precio global fijo, de manera que el valor propuesto por el contratista para su ejecución y el valor que finalmente recibió, sí podía resultar menor al realmente necesario y

el que tiene una mayor carga de confeccionar su propuesta teniendo en cuenta la apreciación de las circunstancias que podrían incidir en la terminación de la obra (...) resulta ilustrativo hacer el paralelo con la modalidad del contrato de obra a precios unitarios: en ese caso, la entidad paga por la ejecución de las cantidades de obra que efectivamente se ejecuten; en la modalidad de precio global fijo, por el contrario, resulta intrascendente si el contratista ejecuta más o menos cantidades de obra pues de lo que se trata en esa modalidad es del pago de una suma fija por el objeto contratado. Como parangón, en el contrato de interventoría en la modalidad de precio global fijo, el contratista tiene derecho al pago por la ejecución completa de su actividad, sin que, en principio, sea relevante que emplee más o menos tiempo o esfuerzos para acometerla”, Consejo de Estado, Subsección A. Sentencia del 8 de junio de 2022, exp. 56399 MP SÁCHICA MÉNDEZ, en el mismo sentido, Subsección C. Sentencia del 8 de septiembre de 2022, exp. 54714 MP RODRÍGUEZ NAVAS.

³⁰ “De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas:

1o. Tendrán 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.

En consecuencia, tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato”.

sufragado por el ahora demandante para tal fin, producto de la anormal y excesiva variación de las áreas a intervenir.

⁵¹. Con fundamento en el dictamen pericial, la parte actora afirma que la variación del área inicialmente prevista causó un sobre costo por mayores diseños de \$345'103.446³¹, cifra que por sí sola -ante la improcedencia de los demás conceptos reclamados- no representa una afectación grave de la economía del negocio jurídico susceptible de generar una verdadera ruptura de su ecuación financiera, teniendo en cuenta la prestación global de pago de \$20.105'009.063 que el contratista recibió por la ejecución del contrato -como revela el acta de liquidación- y el porcentaje de Imprevistos y Utilidad pactados bajo el contrato. Como ha reiterado la jurisprudencia³², la pretensión fundada en un desequilibrio económico del contrato estatal por imprevisión además de una afectación financiera no imputable a quien la alega, impone que ésta sea tan grave y significativa que la equivalencia global de todo el compendio de obligaciones del contrato resulte afectada al punto de reportar pérdida para el contratista, comoquiera que la evaluación del equilibrio contractual debe efectuarse bajo este parámetro en los términos del artículo 5 de la Ley 80 de 1993³³, así como en consideración a la dinámica sinalagmática de la unidad del contrato y no de sus partes³⁴.

⁵². En el presente caso, la afectación aducida valorada en \$345'103.446 por mayores diseños, que corresponde al 1,71% del valor total del contrato, impide afirmar que el contratista se viera afectado por una onerosidad excesiva y con un impacto suficiente para romper el sinalagma del contrato y la ecuación financiera fijada por las partes al momento de contratar, pues está acreditado que el valor por imprevistos del negocio jurídico fue fijado en un 5%³⁵ del valor del contrato, que corresponde a la suma de \$1.005'300.453, evidenciando que la afectación económica aducida fue inferior al margen dispuesto negocialmente para absorber situaciones imprevistas como la

³¹ Página 72, Informe Final Versión Final PDF, CD2 C7.

³² *"el supuesto de desequilibrio debatido en este asunto, presupone la ocurrencia de un suceso exógeno a las partes, que altere el alea normal del contrato y que no haya sido razonablemente previsible para las partes contratantes al momento de la celebración del contrato. Por lo tanto, quien haya suscrito un contrato bajo la modalidad de precio global fijo y busque el restablecimiento del equilibrio contractual con base en la teoría de la imprevisión, tendrá una carga de la prueba más exigente, ya que al suscribir el contrato este asume los riesgos propios de la actividad a la que se dedica, que son así previsibles y forman parte del alea normal del negocio. En consecuencia, debe probar que se produjeron riesgos anormales y extraordinarios que superaron cualquier previsión contractual, y que fueron de una magnitud capaz de alterar la equivalencia contractual proyectada al inicio del negocio; y a lo que tendría derecho un contratista en estas circunstancias, es a ser llevado a un "punto de no pérdida", que no equivale a la reparación integral de las pérdidas padecidas"*, Consejo de Estado, Subsección C. Sentencia del 7 de septiembre de 2022, exp. 54714 MP Rodríguez Navas, en el mismo sentido, Subsección A. Sentencia del 20 de noviembre de 2023. Exp. 55476 MP María Adriana Marín.

³³ *"Tendrán 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. En consecuencia, tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas"*.

³⁴ Robles Bacca, Paula: *"El incumplimiento de las obligaciones en la tradición romanista y su reconsideración como categoría central del derecho civil"*, Ed. Externado de Colombia, 2020, pág. 175.

³⁵ Folio 239 C.7.

excesiva variación de las áreas a intervenir, descartando la existencia de una pérdida real, grave y anormal en la economía del contrato.

⁵³. Además, aun cuando se obviara el hecho de que la afectación aducida y fundante del desequilibrio no agotó el rubro predispuesto en el contrato para cubrir los eventuales sobrecostos sobrevinientes durante su ejecución, particularmente cuando el demandante tampoco acreditó la plena y justificada inversión de dichos recursos, está probado que la utilidad a favor del contratista correspondió al 5.82%³⁶ del valor del contrato, que asciende a la suma de \$1.170'169.727, por lo que la afectación aducida por mayores diseños (\$345'103.446, equivalentes al 1,71% del valor del negocio), aunque pudo reducir la utilidad esperada por el demandante con la ejecución del negocio jurídico, no implicó una alteración extraordinaria de su economía al punto que hubiese podido llevar al contratista a asumir pérdidas con su ejecución.

⁵⁴. Así las cosas, se concluye que:

(i) El contratista sabía que, por la naturaleza misma de las obligaciones de estudiar y diseñar y del correlativo deber de entregar unos planos y definiciones estructurales, los diseños entregados por la entidad, levantados años atrás, sin una metodología rigurosa, con determinaciones aproximadas, no eran vinculantes ni definitivos y tampoco tenían porqué serlo.

(ii) La parte actora conoció y aceptó que el área definida por la entidad era aproximada, que no correspondía a una fijación concreta y específica del terreno a intervenir, luego aceptó el riesgo de variación de área; no obstante, el área a intervenir se incrementó en casi un 70% de lo inicialmente previsto, superando el alea normal asumido por el contratista.

(iii) El riesgo de variación de área sólo podía afectar la contraprestación de pago por los diseños realizados por el contratista a precio global, ya que no tenía como afectar la pactada por pruebas de laboratorio y construcción, cuyo pago se convino en función de ítems o unidades de obra ejecutada, tal como en efecto fueron pagadas sin que se hubiese manifestado lo contrario por la parte actora.

(iv) El aumento del 69.5% del área de intervención causó un sobrecosto de \$345'103.446.79³⁷ por mayores diseños, pero no causó un desequilibrio económico del contrato 37 de 2011, comoquiera que ese valor fue absorbido por el monto destinado para imprevistos (\$1.005'300.453), e incluso de aceptarse lo contrario, solo habría afectado parcialmente la utilidad prevista (\$1.170'169.727), sin que en ningún

³⁶ Idem.

³⁷ Página 72, Informe Final Versión Final PDF, CD2 C7.

caso, se advierta que la afectación aducida hubiese podido llevar al contratista a asumir pérdidas con la ejecución del negocio jurídico por cuenta de una excesiva y extraordinaria alteración de su ecuación financiera.

El retraso en la entrega del anticipo

⁵⁵. El Tribunal negó el reclamo por demora en la entrega del anticipo, dado que (i) no era un presupuesto de ejecución de las obligaciones del contratista sobre quien pesaba la obligación de financiación del proyecto, misma que éste garantizó y (ii) fue la culpa del contratista la determinante del retraso en el desembolso. Estos motivos fueron cuestionados por el apelante, quien aseguró que el contrato no se pactó en esos términos, el capital que certificó no era garantía de financiación, y fue culpa de la interventoría que no se entregara el anticipo.

⁵⁶. De acuerdo con la cláusula 3 del contrato 37 de 2011, el pago por los estudios, diseños y pruebas de laboratorio, estaba pactado en función de los productos entregables de dicha fase, luego no comprendía pagos a título de anticipo, siendo ello exclusivo de la fase de construcción. De acuerdo con el literal A del literal C de la cláusula *ibidem* y el inciso primero de la cláusula 5 contractual, el anticipo para la fase de construcción correspondía a un 25% del valor de las obras, el cual debía ser amortizado -como mínimo- con el mismo porcentaje de cada acta mensual de obra. Asimismo, se convino que la entrega del anticipo se efectuaría después de la suscripción del acta de inicio de construcción, el otorgamiento de la garantía de buen manejo y correcta inversión, la presentación del plan detallado de inversión del anticipo, aprobado por la interventoría, y la constitución de una fiducia de administración³⁸.

⁵⁷. Dado que las obras de la calle 38 (El Paraíso) tuvieron que ser suspendidas mientras la contratante realizaba la gestión del predio de propiedad de Fiduciaria Bogotá S.A., el literal A del literal C de la cláusula 3, así como la cláusula 5 contractuales, fueron modificadas mediante otrosí No 1 del 19 de septiembre de 2012, con el fin de permitir el desembolso del anticipo de forma independiente para cada frente de obra.

⁵⁸. Conforme al otrosí suscrito, el anticipo para la fase de construcción se convino en el 25% del valor del presupuesto de cada frente de obra, y su entrega se pactó de forma independiente para cada uno de esos frentes. así: para la calle 18 (Sector Media Torta) y la calle 22 (Sector Monserrate), una vez el contratista, con aprobación del presupuesto por parte de la interventoría, iniciara las obras del correspondiente frente, y en el caso de la calle 38 (El Paraíso), cuando la interventoría aprobara la reprogramación de dicha obra. Todo esto sin perjuicio de las exigencias relativas al

³⁸ Folios 18 a 20 C.7.

otorgamiento de la garantía de buen manejo y correcta inversión, la presentación del plan detallado de inversión del anticipo aprobado por la interventoría, y la constitución de una fiducia de administración³⁹.

59. De lo anterior se concluye que el contratista no tenía a su cargo la obligación de “financiar” la totalidad del proyecto, pues era obligación de la contratante entregar a título de anticipo el 25% del valor del presupuesto de cada frente de obra aprobado por la interventoría, de manera que resulta errática la consideración del *a quo* que afirma lo contrario. Sin embargo, aun cuando el anticipo no es un presupuesto de ejecución de los contratos estatales, en punto a la prueba del retardo en su entrega, advierte la Sala que no hay ningún documento que la acredite.

60. El dictamen financiero define que existió mora teniendo en cuenta que el anticipo debió ser entregado el 29 de mayo de 2012, esto es, cuando debía iniciar la fase de construcción de obras y que, como no fue entregado en esa fecha, sino el 28 de febrero de 2013 para los frentes de obra de la calle 18 (Sector Media Torta) y la calle 22 (Sector Monserrate) y el 31 de diciembre de 2013⁴⁰, para el frente de obra de la calle 38 (El Paraíso), se causaron perjuicios por \$4.867'556.079⁴¹.

61. Sin embargo, yerra el perito por cuanto las reglas de entrega del anticipo fueron modificadas por el Otrosí No 1 del 19 de septiembre de 2012 y ya no sería entregado con el acta de inicio de la fase de construcción, como originalmente se preveía, sino con la aprobación del presupuesto de cada frente de obra y la verificación de otorgamiento de la garantía de buen manejo y correcta inversión, del plan detallado de inversión aprobado por la interventoría y de la constitución de una fiducia de administración. No era una obligación cuyo cumplimiento estuviera sometido al simple transcurrir del tiempo (plazo), sino al cumplimiento de unos requisitos específicos (condición), mismos que el dictamen no expone ni demuestra desde cuándo estuvieron satisfechos y por ende, no evidencia que la entidad demoró el desembolso, como asegura haberse presentado.

62. El dictamen de ingeniería civil por su parte tuvo en cuenta tanto las condiciones originales de desembolso del anticipo como los alcances del Otrosí No 1 de 2012 y, en este sentido, reconoció que el desembolso estaba atado al cumplimiento de la firma del acta de inicio de la fase de construcción y el plan de inversión de anticipo

³⁹ “Se entregará un anticipo equivalente al VEINTICINCO por ciento (25%) del valor de los presupuestos de obra aprobados por parte de la Interventoría para cada frente, que se desembolsará así: i) para los frentes de obra correspondientes a la Avenida Circunvalar con calle 18 (sector Media Torta) y la Calle 22 (sector Monserrate), una vez inicie su ejecución; ii) para las obras del frente de la Calle 38 (Barrio el Paraíso) el anticipo se desembolsará una vez se apruebe por la Interventoría la reprogramación de dicha obra. Los recursos correspondientes al anticipo se girarán previa constitución de la garantía de buen manejo y correcta inversión del anticipo, del cumplimiento de los requisitos señalados en el siguiente inciso para la entrega del mismo y de la presentación del plan detallado de inversión del anticipo debidamente aprobado por la interventoría”, folio 141 C.3.

⁴⁰ Folio 142 C.7.

⁴¹ Folio 146 C.7.

aprobado por interventoría, sin mencionar la constitución de la fiducia administrativa y las garantías. Puso de presente que la interventoría en reiteradas oportunidades no aprobó los documentos que presentaba el contratista, por lo que la señaló como culpable de la demora en el desembolso del anticipo; sin embargo, no precisó desde cuándo presuntamente se cumplieron los requisitos establecidos para el desembolso del anticipo, de modo que al igual que el peritaje financiero, no evidencia que la entidad en efecto incurrió en mora.

^{63.} Además, no puede olvidarse que al perito le está vedado pronunciarse sobre aspectos de derecho (artículo 256 del CGP⁴²), ya que la experticia que justifica su intervención frente a la prueba judicial es el carácter científico, técnico o artístico de su análisis, en el que el juez no es versado, de ahí que asuntos como la determinación constitución en mora de un deudor no sólo excede lo que por ley y sana lógica le corresponde, sino que lo expone a incurrir en errores como los que acaban de anotarse frente a los dictámenes allegados.

^{64.} El perito ingeniero civil indicó que existieron múltiples presupuestos enviados por el contratista que fueron objetados por la interventoría, y en general, refirió a abundantes oficios en los que se discute esos temas⁴³, pero ninguno de ellos ni la restante documental, dan cuenta del momento en el cual el contratista cumplió todas las exigencias del contrato y sus modificaciones (además del presupuesto de la obra, el otorgamiento de la garantía de buen manejo y correcta inversión, la presentación del plan detallado de inversión del anticipo y la constitución de una fiducia de administración, aprobados por la interventoría) luego, no hay un parámetro temporal que permita establecer que los desembolsos efectuados por la contratante fueron entregados de forma tardía. Tampoco existe prueba para afirmar que la interventoría, por cuenta de alguna omisión o actuación arbitraria, hubiese impedido el cumplimiento de los requisitos previstos en el negocio jurídico para el desembolso del anticipo y que estaban a cargo de la demandante.

^{65.} Como no está probado que el Distrito Capital o el IDU como delegatario hubieran retardado el pago del anticipo, resulta forzoso desechar este cargo de la apelación.

^{66.} En consecuencia, dado que ninguno de los cargos expuestos por el apelante prosperó, la Sala comparte la decisión del Tribunal quien encontró no probado el desequilibrio económico del contrato 37 de 2011, por manera que el fallo de primera instancia será confirmado.

⁴² "No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho".

⁴³ "Lo anterior me permite indicar que en efecto los presupuestos presentados por el Contratista fueron erráticos y que, esa alta variabilidad tiene origen en los cambios que requirió hacer tanto a los diseños conceptuales como a los ítems de obra, a los cambios de cantidades en ese 26% de los ítems contractuales que resultaron ser aplicables y a la mayor área en las zonas de afectación del proyecto", página 68, Informe Versión Final PDF, CD2, C.7.

Costas

67. Habida consideración de que en este proceso se aplica el artículo 188 del CPACA, de conformidad con el artículo 365 del Código General del Proceso, la Sala condenará en costas a la demandante en la medida en que el recurso que interpuso se resuelve de manera desfavorable. Se advierte que, bajo las reglas del Código en cita, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo, *“siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”*.

68. 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 Código General del Proceso.

69. En relación con las agencias en derecho, se pone de presente que se regirán por el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura. De conformidad con su artículo segundo, para la fijación de las agencias en derecho, se debe tener en cuenta *“la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada”*, sin que en ningún caso se puedan desconocer los rangos de las tarifas mínimas y máximas señaladas por esta misma normativa, la cual, para los asuntos declarativos de segunda instancia con cuantía, fija una tarifa mínima de un (1) SMLMV y una máxima de (6) SMLMV.

70. En consideración a que la parte demandada designó apoderado, quien actuó en esta instancia, presentando alegatos, la Sala fija las agencias en derecho en un (1) SMLMV que la parte demandante deberá pagar a favor de las demandadas en una proporción 30% y 70% a favor del Distrito Capital y el IDU, respectivamente.

PARTE RESOLUTIVA

71. 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: CONFIRMAR la sentencia el 25 de septiembre de 2019, por medio de la

cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la Unión Temporal Rehabilitación Circunvalar 2012, las cuales deberán ser liquidadas de manera concentrada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

TERCERO: FIJAR las agencias en derecho en un (1) SMLMV que la parte demandante deberá pagar en una proporción 30%/70% a favor del Distrito de Bogotá y el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, respectivamente.

Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
(aclaración de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. **Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema SAMAI.**