

## **Contrato Estatal –Alcance– Salvedades - Sentencia de Unificación de la Sección Tercera del Consejo de Estado -**

[...] la Sala pone de presente que, mediante Sentencia de 27 de julio de 2023, la Sala Plena de esta Sección unificó su jurisprudencia en el siguiente sentido (se transcribe): Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado.



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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 28 de abril de 2025

**Radicación:** 25000-23-36-000-2019-00406-01 (70.062)  
**Demandante:** Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)  
**Demandado:** Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional (Ejército Nacional)  
**Referencia:** Controversias contractuales

*Temas: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – convenio interadministrativo – incumplimiento de obligaciones – ausencia de salvedades en los acuerdos bilaterales de adición, modificación, prórroga y suspensión del negocio jurídico – liquidación judicial del negocio jurídico – improcedencia de reconocer intereses moratorios sobre perjuicios.*

*Síntesis del caso: la parte demandante solicita, entre otras pretensiones, que se liquide judicialmente un convenio interadministrativo, con un saldo a su favor por concepto de "los costos adicionales en que incurrió (...) en cumplimiento del objeto y [las] obligaciones pactad[o]s dentro del aludido convenio interadministrativo, según el balance final del mismo".*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la Sentencia proferida el 13 de julio de 2022 por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda y se declaró judicialmente liquidado "a paz y salvo" el convenio interadministrativo No. 8 de 2012.<sup>1</sup>

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 – 1.5. Trámite relevante en segunda instancia

### 1.1. Posición de la parte demandante

1. El 14 de junio de 2017, el Instituto de Desarrollo Urbano (en adelante, el "IDU") presentó una **demanda**,<sup>2</sup> en ejercicio del **medio de control de controversias contractuales**, en contra de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional (en adelante, el "Ejército Nacional"), en cuyas pretensiones solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe):

*"1. Que se declare que entre el (...) IDU y EJERCITO NACIONAL (...), se celebró el convenio interadministrativo No. 08 del 01 de noviembre de 2012 (...)*

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Folios 139-161 del cuaderno del Tribunal.

2. Que se declare que el (...) IDU cumplió con el objeto del convenio interadministrativo No. 08 del 01 de noviembre de 2012 (...)
3. Que se liquide el citado convenio del convenio interadministrativo No. 08 del 01 de noviembre de 2012, teniendo en cuenta el balance financiero del convenio 09 de 2012.
4. Que como consecuencia de la liquidación del convenio solicitada en la 3ª pretensión se condene a la parte demandada al pago de la suma de \$403'257.602,00 Moneda corriente, más los respectivos intereses moratorios desde la fecha de su exigibilidad y hasta la fecha en que se satisfaga la obligación, a favor del (...) IDU, suma de dinero que resulta de los costos adicionales en que incurrió el demandante en cumplimiento del objeto y obligaciones pactadas dentro del aludido convenio interadministrativo según el balance final del mismo.
5. Se condene en costas a la parte demandada."

2. En el escrito de **demanda**, la parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos**:

3. 1) El 1 de noviembre de 2012, el IDU y el Ejército Nacional celebraron el convenio interadministrativo No. 8 de la misma fecha, cuyo objeto consistía en (se transcribe): "Aunar acciones, esfuerzos, capacidades, recursos económicos y conocimientos técnicos, jurídicos y administrativos para definir las condiciones en que las partes cooperar[ían] para la ejecución de las obras aún no contratadas del diseño y [la] construcción de la alameda a ambos costados de la [C]arrera 11 (Av. Germ[án] Arciniegas), con un ancho de 5.00 m [en] cada uno y con una longitud correspondiente al total del tramo de la vía entre [la] Calle 100 (Av. Carlos Lleras) y [la] Calle 106 (...)".

4. 2) En el convenio interadministrativo No. 8 de 2012 se incluyeron, entre otras, las siguientes estipulaciones (se transcribe):

"La alameda deberá contemplar las pautas de diseño y construcción que determina el Decreto 602 de 2007 (Actualización de la Cartilla de Andenes, aprobada mediante el Decreto Distrital 1003 del 2000) y el Decreto 603 de 2007 (Actualización de la Cartilla de Mobiliario Urbano, aprobada mediante Decreto Distrital 170 de 1999), y acorde a los diseños definitivos de la Carrera 11 entre Calle 100 y Calle 106, suministrados por el IDU (...)

1. El IDU de manera autónoma y bajo su responsabilidad, iniciará, tramitará y llevará hasta su culminación, el proceso de contratación para la construcción de la obra objeto del presente Convenio, así como la contratación de la interventoría que sea requerida. En virtud de lo anterior el IDU, adelantará los estudios correspondientes, ordenará la apertura de la licitación y/o concursos correspondiente, elaborará y adoptará el pliego de condiciones y los demás documentos y actos que sean necesarios para el proceso de contratación, evaluará las propuestas que se presenten y adjudicará el contrato correspondiente. Igualmente el IDU adoptará, también de manera autónoma y bajo su responsabilidad las modificaciones o aclaraciones a cualquiera de los documentos anteriores. 2. La coordinación, vigilancia y control de la ejecución del contrato de obra como del contrato de interventoría estará a cargo y bajo la responsabilidad exclusiva del IDU. Adicionalmente, será el IDU, quien autónomamente definirá las eventuales modificaciones a los contratos, por cualquier causa. EL EJÉRCITO, no participará ni será responsable de estas labores, salvo por la obligación relacionada con los aportes económicos para la ejecución de la obra ordenada por la Resolución 0599 del 6 de septiembre de 2005, por la cual se adoptó el Plan de Regularización y Manejo, correspondiente al Cantón Norte. 3. El EJÉRCITO realizará las apropiaciones presupuestales requeridas para amparar las obras descritas en la cláusula primera del presente Convenio."

5. 3) Según la cláusula sexta del convenio interadministrativo No. 8 de 2012, su valor era de \$1.262.823.960,00. Asimismo (se transcribe): “En el párrafo primero de la citada cláusula sexta, se pact[ó] que de ser necesario adiciona[r] el valor del Convenio, bien [fuera] por obras adicionales o mayores cantidades de obra o ajustes de precios, el Ejército aportar[ía] el CDP a que h[ubiera] lugar (...)”.

6. 4) “Para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del convenio IDU-EJ[É]RCITO -8-2012, el IDU inici[ó] la licitación pública IDU-LP-SGI-11-2012 y dentro de esta adjudic[ó] al Consorcio Alianza Once la Construcción de la Avenida Germán Arciniegas (Carrera 11), entre la Avenida Carlos Lleras Restrepo (Calle 100) y la Calle 106 en Bogotá D.C., Contrato de obra IDU-74-2012, incluyendo dentro del alcance del contrato las obras de la Alameda a ambos costados de la Carrera 11 entre calles 100 y 106 (...), por un valor de \$17.193'140.305. Igualmente el IDU celebró el contrato IDU-5-2013, con el Consorcio Inter Malla Vial 017, por [un] valor total de \$ 1.700'319.036,00 para realizar la interventoría al contrato de obra IDU-074 de 2012.”

7. 5) “Dentro de las obras ejecutadas en el marco del Convenio 8 de 2012, el IDU realizó una mayor cantidad de obra[s] que no estaba[n] incluida[s] en el citado convenio, pero que eran necesarias e indispensables para el cumplimiento del objeto y [las] obligaciones del mismo, sin las cuales el objeto del convenio hab[r]ía quedado inconcluso (...)”.

8. 6) “La fecha de terminación de las obras se dio el 25 de septiembre de 2014 (...)”.

9. 7) “Las obras fueron recibidas por la parte demandada según consta en el acta de fecha 01 de septiembre de 2015 (...)”.

## 1.2. Posición de la parte demandada

10. El 16 de enero de 2018, el Ejército Nacional **contestó la demanda**.<sup>3</sup> Si bien no propuso excepciones de mérito, se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en que (se transcribe): “[N]o debe ‘restablecer el equilibrio económico de un contrato’ cuando de conformidad con los anexos al libelo de la demanda, se modifica[ron] los diseños de la obra y se modifica[ron] los valores unitarios inicialmente presentados sin autorización alguna por parte de la institución, bajo el argumento de haber[se] ejecutado obras adicionales y una mayor cantidad de obras a las pactadas inicialmente en el contrato para el cumplimiento del mismo y a fin de realizar el objeto del convenio interadministrativo objeto de la presente Litis.”

---

<sup>3</sup> Folios 172-178 del cuaderno principal.

### 1.3. Sentencia de primera instancia

11. El 13 de julio de 2022, la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió **sentencia de primera instancia**,<sup>4</sup> en la cual negó las pretensiones de la demanda y declaró judicialmente liquidado “a paz y salvo” el convenio interadministrativo No. 8 de 2012.

12. El Tribunal adoptó esta decisión al concluir que (se transcribe): “[N]o se probó la existencia de mayores obras que configuren rompimiento del equilibrio financiero respecto del convenio interadministrativo 08 del 01 de noviembre de 2012 (...)”. El Tribunal también consideró que (se transcribe): “[P]ese a que el convenio interadministrativo fue prorrogado en dos ocasiones, se evidencia que la contratista no manifestó en su oportunidad el ajuste de los precios ni las mayores sumas que hoy reclama y que podían ser aprobadas en dicha oportunidad, sino que por el contrario guard[ó] silencio lo que conlleva a advertir el incumplimiento de deberes contractuales.”

13. Por otro lado, aunque inicialmente había señalado que “no resulta plausible liquidar el enunciado negocio jurídico por razón a que dentro del material probatorio arrimado al plenario no se cuenta con los soportes de pago o desembolsos efectivamente realizados por [el Ejército Nacional] que permitan el cierre definitivo de cuentas”, el Tribunal declaró judicialmente liquidado “a paz y salvo” el convenio interadministrativo No. 8 de 2012. Al respecto, indicó que (se transcribe):

“[E]n el caso concreto, advertido que la controversia jurídica giró en torno al reconocimiento y pago de las obligaciones generadas por mayores cantidades de obras, las cuales conforme a lo expuesto fueron denegadas, se tiene que el (...) IDU, no reclama suma alguna como saldo a su favor por la ejecución del Convenio Interadministrativo 08 de 2012, excepto el de mayores obras, por su parte [el] Ejército Nacional, arguye haber pagado a cabalidad la suma pactada en el convenio, en tal secuencia y pese a no contar con soportes de pago o desembolsos efectivamente realizados por el (...) Ejército Nacional, por no existir controversia por las partes respecto del pago de lo acordado en el Convenio Interadministrativo 08 de 2012, se liquida el mismo a paz y salvo.”

14. En la parte resolutive de la sentencia de primera instancia se dispuso lo siguiente (se transcribe):

“PRIMERO: Niéguese las pretensiones de la demanda (...)  
SEGUNDO: Liquidar a paz y salvo el Convenio Interadministrativo 08 de 2012 (...)  
TERCERO: Sin condena en costas (...)  
CUARTO: Ejecutoriada líquidense por Secretaría los gastos de proceso, y devuélvanse los remanentes al interesado. Pasados dos (2) años sin que hubieren sido reclamados dichos remanentes, la Secretaría declarará la prescripción a favor de la Rama Judicial.  
QUINTO: Cumplido lo anterior, por Secretaría de esta Subsección, archívese el expediente dejando las constancias del caso.”

---

<sup>4</sup> Índice 33 Samai del Tribunal.

#### 1.4. Recurso de apelación

15. El 21<sup>5</sup> y el 22<sup>6</sup> de septiembre de 2022, el IDU interpuso **recurso de apelación** en contra de la Sentencia de 13 de julio de 2022. Según se afirmó en la apelación (se transcribe):

*“De acuerdo al material probatorio arrimado al expediente, se concluye que:*

- 1. Las obras adicionales si fueron ejecutadas por el IDU en el marco del convenio 08 de 2012 suscrito entre las partes.*
- 2. Las obras adicionales tienen un costo de \$403'257.602,00 Moneda corriente.*
- 3. El anterior valor NO ha sido pagado al IDU por parte del Ejército Nacional.*
- 4. El IDU le solicitó al Ejército Nacional antes del vencimiento del contrato de obra la adición presupuestal para ejecutar las obras adicionales.*
- 5. El Ejército Nacional nunca manifestó que no se hicieran las obras adicionales.*
- 6. El Ejército Nacional recibió la totalidad de las obras incluidas las adicionales y está en posesión de las mismas usándolas para el desarrollo de su objeto social.*
- 7. Las obras adicionales eran necesarias para el correcto desarrollo del proyecto.*
- 8. Es procedente pagar las obras adicionales por el valor citado, pues caso contrario se estaría frente a un enriquecimiento sin causa.”*

16. De otra parte, la entidad demandante argumentó que (se transcribe): *“El IDU nunca quebrant[ó] la buena fe contractual ni omitió hacer [al Ejército Nacional] las reclamaciones en término, pue[s] así quedó probado que antes de terminar el convenio, el IDU le informó sobre las obras adicionales y le solicitó adicionar el convenio económicamente para ejecutarlas y el Ej[é]rcito [Nacional] NO lo hizo (...)”*.

17. Finalmente, el IDU sostuvo (se transcribe): *“Respecto a la liquidación del convenio, que según el Juzgador de primera instancia, no existen soportes de pago, (...) s[í] existen tales soportes y están en los cuadros de relación de pagos, desagregación de valor (...) Existe en el proceso el cuadro resumen de obra ejecutada en el cual queda un saldo por pagarle al IDU por los \$403.257.602 (...) Estos cuadros NUNCA fueron desconocidos por el demandado, es decir estuvo de acuerdo con los mismos, al menos no hay soporte de su desconocimiento.”*

#### 1.5. Trámite relevante en segunda instancia

18. El 7 de diciembre de 2023, la Procuradora Delegada de Intervención 6 – Primera ante el Consejo de Estado emitió **concepto**<sup>7</sup> sobre el proceso. La delegada del Ministerio Público solicitó confirmar la decisión de primera instancia, al considerar que (se transcribe): *“[E]l fundamento fáctico de la demanda, las pretensiones y el acervo probatorio llevan a concluir que lo realmente buscado por el IDU es el pago de unas obras ejecutadas sin la previa celebración de un contrato adicional, lo cual corresponde a la actio in rem verso, que debió ventilarse a través del medio de control de reparación directa y no por el de controversias contractuales.”*

---

<sup>5</sup> Índice 36 Samai del Tribunal.

<sup>6</sup> Índice 37 Samai del Tribunal.

<sup>7</sup> Índice 16 Samai.

## 2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Sobre la condena en costas

### 2.1. Análisis sustantivo<sup>8</sup>

19. La Sala **revocará** la sentencia de primera instancia y, en su lugar, declarará que entre el IDU y el Ejército Nacional se celebró el convenio interadministrativo No. 8 de 2012<sup>9</sup> y que el IDU cumplió el objeto del convenio, declarará judicialmente liquidado el convenio interadministrativo No. 8 de 2012 con un saldo cuyo valor actualizado es de \$647.336.863,<sup>15</sup> a favor del IDU, condenará al Ejército Nacional al pago del referido saldo, y negará la pretensión de condena al pago de intereses moratorios sobre el valor del saldo reconocido a favor del IDU:

20. 1) La controversia que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sala gira en torno a un convenio interadministrativo celebrado entre el IDU y el Ejército Nacional para el diseño y la construcción de una alameda, en ambos costados de la Carrera 11 de la ciudad de Bogotá D.C., entre las Calles 100 y 106 (en adelante, la “Alameda”).<sup>10</sup> La construcción de la referida Alameda fue una obligación urbanística impuesta al Ejército Nacional por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital del Distrito Capital de Bogotá<sup>11</sup> mediante Resolución No. 599 de 6 de septiembre de 2005,<sup>12</sup> por medio de la cual se adoptó el Plan de Regularización y Manejo del Cantón Norte (se transcribe):<sup>13</sup>

---

<sup>8</sup> La demanda, presentada el 14 de junio de 2017, lo fue oportunamente, pues el plazo de ejecución del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 finalizó el 25 de septiembre de 2014 (según fue acordado por las partes en la prórroga No. 2, suscrita el 25 de agosto de 2014), los plazos de 4 y 2 meses para liquidar de manera bilateral o unilateral el convenio –etapas estas que fueron expresamente contempladas en su cláusula decimosexta– corrieron, respectivamente, entre el 26 de septiembre de 2014 y el 26 de enero de 2015 y el 27 de enero y el 27 de marzo de 2015, y el 10 de marzo de 2017 –a 18 días calendario de vencerse el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales– se presentó una solicitud de conciliación extrajudicial, conciliación que fue declarada fallida el 7 de junio de 2017 (folio 137 del cuaderno del Tribunal) y suspendió el término de caducidad en el entretanto, de conformidad con el –en aquel entonces vigente– artículo 21 de la Ley 640 de 2001.

<sup>9</sup> Folios 3-12 del cuaderno del Tribunal.

<sup>10</sup> Cláusula primera del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 (se transcribe): “PRIMERA.- OBJETO: El presente Convenio Interadministrativo tiene por objeto ‘Aunar acciones, esfuerzos, capacidades, recursos económicos y conocimientos técnicos, jurídicos y administrativos para definir las condiciones en que las partes cooperarán para la ejecución de las obras aún no contratadas del Diseño y Construcción de la alameda a ambos costado de la carrera 11 (Av. German Arciniegas), con un ancho de 5:00 m cada uno y con una longitud correspondiente al total del tramo de la vía entre calles 100 (Av. Carlos Lleras) y calle 106 (...) La alameda deberá contemplar la pautas de diseño y construcción que determina el decreto 602 de 2007 (Actualización de la Cartilla del Andenes, aprobada mediante decreto distrital 1003 del 2000) y el decreto 603 de 2007 (Actualización de la Cartilla de Mobiliario Urbano, aprobada mediante decreto distrital 170 de 1999), y acorde a los diseños definitivos de la Carrera 11 entre la calle 100 y calle 106, suministrados por el IDU.’”

<sup>11</sup> Consideraciones undécima y duodécima del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 (se transcribe): “11. Que a través de la Resolución No. 0599 del 6 de septiembre de 2005, la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, resolvió adoptar el Plan de Regularización y Manejo, correspondiente al Cantón Norte, ubicado en los predios localizados entre las calles 100 y 106 y entre la carrera 7 y la avenida 9 de Bogotá D.C. 12. Que dentro de las obligaciones adquiridas en el citado Plan de Regularización, el (...) Ejército Nacional, debe construir una alameda perimetral de circulación peatonal arborizada, dotado del mobiliario urbano sobre las franjas de control ambiental y sobre los bordes del espacio público que rodea el Cantón Norte.”

<sup>12</sup> Consultada el 28 de abril de 2025, de conformidad con el inciso final del artículo 177 del Código General del Proceso (CGP), en: <https://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/planes-complementarios/planes-de-regularizacion-y-manejo/canton-norte-1>.

<sup>13</sup> Según puede leerse en las consideraciones del acto administrativo, este (se transcribe): “[C]ontiene las acciones necesarias y las normas específicas que permiten mitigar los impactos urbanísticos negativos generados por dicho uso dotacional en la ciudad.”

#### **"ARTÍCULO 2º. NORMAS GENERALES Y ARQUITECTÓNICAS**

*El proyecto arquitectónico deberá desarrollarse con sujeción a las siguientes normas mínimas: (...)*

#### **2.2. ZONAS DE ESPACIO PÚBLICO (...)**

##### **2.2.3. Alameda Perimetral**

*Se deberá construir una alameda perimetral de circulación peatonal arborizada, dotada del respectivo mobiliario urbano sobre las franjas de control ambiental y sobre los bordes del espacio público que rodea el Cantón Norte, de acuerdo con los preceptos y condiciones de construcción y trazado de las cartillas de espacio público, del Plan Maestro de Espacio Público y de las definiciones que para las alamedas determine el POT y teniendo en cuenta las siguientes dimensiones y según lo indicado en el Plano No. 2 – Espacio Público y Accesos: (...)*

*-Por la CARRERA 11: Franja de 5.00 metros de profundidad en ambos costados de la vía arteria sobre el control ambiental de esta, contados a partir del andén, con una longitud correspondiente al total del tramo de la carrera 11 entre calles 100 y 106, descontando los accesos vehiculares que por esta vía se aprueban con la presente resolución (...)*

##### **2.2.5. Control Ambiental**

*Sobre las Avenidas Germán Arciniegás (Carrera 11), Carlos Lleras Restrepo (Calle 100), Alberto Lleras Camargo (Carrera 7) y Transversal 10, se deberá prever una franja de control ambiental de 10.00 metros de cesión gratuita al Distrito Capital de acuerdo con el artículo 181 del Decreto 190 de 2004 (Compilación del POT) (...)"*

21. El "esquema de cooperación interinstitucional" y las obligaciones principales a cargo del IDU y del Ejército Nacional fueron plasmados en las cláusulas segunda y tercera del convenio interadministrativo No. 8 de 2012, así (se transcribe):

*"SEGUNDA: ESQUEMA DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL: Las Partes acuerdan definir un esquema de cooperación interinstitucional (...), el cual tendrá las siguientes características:*

*1. El IDU, de manera autónoma y bajo su responsabilidad, iniciará, tramitará y llevará hasta su culminación, el proceso de contratación para la construcción de la obra objeto del presente Convenio., así como la contratación de la Interventoría que sea requerida. En virtud de lo anterior el IDU, adelantará los estudios correspondientes, ordenará la apertura de la licitación y/o concurso correspondiente, elaborará y adoptará el Pliego de Condiciones, y los demás documentos y actos que sean necesarios para el proceso de contratación, evaluará las propuestas que se presenten y adjudicará el contrato correspondiente. Igualmente el IDU adoptará, también de manera autónoma y bajo su responsabilidad las modificaciones o aclaraciones a cualquiera de los documentos anteriores.*

*2. La coordinación, vigilancia y control de la ejecución del contrato de obra como del contrato de Interventoría estará a cargo y bajo la responsabilidad exclusiva del IDU. Adicionalmente, será el IDU, quien autónomamente definirá las eventuales modificaciones a los contratos, por cualquier causa. EL EJERCITO, no participará, ni será responsable, de estas labores, salvo por la obligación relacionada con los aportes económicos para la ejecución de la obra ordenada por la Resolución No. 0599 del 6 de septiembre de 2005, por la cual se adoptó el Plan de Regularización y Manejo, correspondiente al Cantón Norte.*

*3. EL EJERCITO realizará las apropiaciones presupuestales requeridas para amparar las obras descritas en la cláusula primera del presente Convenio.*

*TERCERA: OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LAS PARTES:*

*Por parte del IDU: 1) Adelantar hasta su culminación los procesos de contratación para la Construcción e Interventoría del proyecto descrito en la cláusula primera del presente Convenio.*

*Por parte del Ejército Nacional (...): 1) Aportar durante la vigencia 2012, a título de Recursos Entregados en Administración, la suma de (...) \$1.262.823.960.00 (...), para la realización del objeto del presente convenio."*

22. De las estipulaciones trascritas, se desprende que, en virtud del convenio interadministrativo No. 8 de 2012, el IDU se comprometió a contratar y a coordinar, vigilar y controlar el diseño, la construcción y la interventoría de la Alameda que el Ejército Nacional debía construir conforme al Plan de Regularización y Manejo del Cantón Norte, entidad esta última a la cual correspondía realizar *“las apropiaciones presupuestales requeridas para amparar las obras”* y *“los aportes económicos para la ejecución de la obra”*. En otras palabras: por medio del negocio jurídico en torno al cual gira la presente controversia, el Ejército Nacional confió al IDU la gestión de la construcción de la Alameda ordenada por la Resolución No. 599 de 2005, para que el IDU se hiciera cargo de dicha gestión a su propio nombre pero por cuenta y riesgo del Ejército Nacional.

23. 2) Esclarecido el negocio jurídico celebrado entre el IDU y el Ejército Nacional, la Sala considera pertinente precisar que, al tenor de la pretensión cuarta de la demanda, lo que el IDU persigue en este proceso es el reconocimiento y el pago a su favor de una suma de \$403.257.602,00 por concepto de *“los costos adicionales en que incurrió (...) en cumplimiento del objeto y [las] obligaciones pactad[o]s”* en el convenio interadministrativo No. 8 de 2012. Esta precisión se estima importante para la resolución del caso sometido a consideración de la Sala, pues en la sentencia de primera instancia y en el recurso de apelación interpuesto por el IDU se hicieron referencias –de manera imprecisa–<sup>14</sup> a los conceptos de *“mayores obras”*, *“mayores cantidades de obras”* y *“obras adicionales”*,<sup>15</sup> cuando, se insiste, lo pretendido por el IDU en su demanda es el reconocimiento y el pago a su favor de una suma de dinero por concepto de *“los costos adicionales en que incurrió (...) en cumplimiento del objeto y [las] obligaciones pactad[o]s dentro del aludido convenio interadministrativo”*.

24. 3) Para dar cumplimiento al convenio interadministrativo No. 8 de 2012, el IDU celebró los contratos de obra No. 74<sup>16</sup> de 28 de diciembre de 2012<sup>17</sup> – con el Consorcio Alianza Once– y de interventoría No. 5<sup>18</sup> de 11 de febrero de 2013 –con el Consorcio Inter Malla Vial 017–.<sup>19</sup> En ambos contratos se estipuló expresamente que sus correspondientes alcances comprendían,

---

<sup>14</sup> Imprecisiones que, muy probablemente, condujeron al Ministerio Público a conceptuar en el sentido en el que lo hizo.

<sup>15</sup> Sin mencionar el siguiente oxímoron incluido en los hechos de la demanda (se transcribe): *“Dentro de las obras ejecutadas en el marco del Convenio 8 de 2012, el IDU realizó una mayor cantidad de obra[s] que no estaba[n] incluida[s] en el citado convenio, pero que eran necesarias e indispensables para el cumplimiento del objeto y [las] obligaciones del mismo, sin las cuales el objeto del convenio hab[r]ía quedado inconcluso (...)”*.

<sup>16</sup> Cláusula primera del contrato de obra No. 74 de 2012 (se transcribe): *“1. OBJETO DEL CONTRATO. El CONTRATISTA, se compromete para con el IDU a realizar a precios unitarios, las obras requeridas para LA CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA GERMÁN ARCINIEGAS (CARRERA 11), ENTRE LA AVENIDA CARLOS LLERAS RESTREPO (CALLE 100) Y LA CALLE 106, EN BOGOTÁ D. C. PARÁGRAFO: Dentro del alcance del objeto de este contrato se incluye la ejecución de las obras para la construcción de la Alameda contempladas en el Convenio N° 08 de 2012, celebrado entre el [IDU] y el Ejército Nacional (...)”*.

<sup>17</sup> Folios 13-42 del cuaderno del Tribunal.

<sup>18</sup> Cláusula primera del contrato de interventoría No. 5 de 2013 (se transcribe): *“1. OBJETO DEL CONTRATO. El INTERVENTOR se compromete para con el IDU, a realizar a precio global, INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, LEGAL, FINANCIERA, SOCIAL, AMBIENTAL Y S&SO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA AVENIDA GERMÁN ARCINIEGAS (CARRERA 11), ENTRE LA AVENIDA CARLOS LLERAS RESTREPO (CALLE 100) Y LA CALLE 106, EN BOGOTÁ D.C. (...) PARÁGRAFO: Dentro del alcance del objeto de éste contrato se incluye la Interventoría a las obras para la construcción de la Alameda contempladas en el Convenio N° 08 de 2012, celebrado entre el [IDU] y el Ejército Nacional (...)”*.

<sup>19</sup> Folios 43-54 del cuaderno del Tribunal.

respectivamente, “la construcción de” y “la interventoría a las obras para la construcción de” la Alameda.

25. El 1 de septiembre de 2015,<sup>20</sup> el IDU y el Consorcio Inter Malla Vial 017 hicieron entrega de la Alameda al Ejército Nacional. En el recorrido de entrega únicamente se identificó un aspecto pendiente de ser corregido por el contratista de obra. Según consta en el acta suscrita por los anteriores sujetos ese mismo día (se transcribe): “[L]a interventoría del contrato hizo entrega de la alameda al ej[é]rcito, en dicho recorrido se encuentra una observación puntual en el kilómetro 2 25, la cual el contratista subsanará el día Sábado 5 de septiembre de 2015 (...)”.

26. El 17 de noviembre de 2015,<sup>21</sup> el Consorcio Inter Malla Vial 017 y el Consorcio Alianza Once suscribieron el acta No. 32 de recibo final del contrato de obra No. 74 de 2012, por medio de la cual se constató “el estado de las obras objeto del contrato anteriormente citado” –incluida la Alameda– y la interventoría las recibió a satisfacción. Según se lee en el acta (se transcribe): “Una vez realizada la inspección total de la obra, por parte del contratista y del interventor, se constató que (...) los trabajos terminados se encuentran ejecutados a entera satisfacción de acuerdo con lo establecido en el contrato. En consecuencia, el Contratista hace entrega real y efectiva de la obra ejecutada a la interventoría y esta la recibe (...)”.

27. Con fundamento en lo hasta aquí expuesto, se tiene que el IDU y el Ejército Nacional celebraron el convenio interadministrativo No. 8 de 2012, y que el IDU cumplió el objeto de dicho convenio, razón por la cual la sentencia de primera instancia será revocada respecto de estos puntos para, en su lugar, acceder a las pretensiones primera y segunda de la demanda.

28. 4) El Tribunal negó las pretensiones de la demanda, esencialmente, al concluir que “no se probó la existencia de mayores obras [entiéndase, costos adicionales] (...) respecto del convenio interadministrativo”, conclusión de la cual la Sala se aparta por las razones que pasan a exponerse a continuación:

29. En la cláusula tercera del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 se estipuló, como obligación a cargo del Ejército Nacional, la de aportar al IDU, “durante la vigencia 2012”, una suma de \$1.262.823.960,00. Esta suma correspondía nada más, según puede extraerse del numeral 6 del “acto administrativo de justificación de contratación directa”<sup>22</sup> y el numeral 7 de los “estudios y documentos previos”<sup>23</sup> del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 –los cuales “[h]acen parte integral del convenio”, de conformidad

---

<sup>20</sup> Folios 98-100 del cuaderno del Tribunal.

<sup>21</sup> Folios 61-82 del cuaderno del Tribunal.

<sup>22</sup> Folios 242-243 del cuaderno principal.

<sup>23</sup> Folios 244-254 del cuaderno principal.

con su cláusula decimonovena,<sup>24</sup> a un “valor estimado” del convenio.<sup>25</sup> La suma de \$1.262.823.960,00 se componía de los siguientes conceptos (se transcribe):<sup>26-27</sup>

VALOR COSTO DIRECTO	\$ 797.993.023, <sup>60</sup>
VALOR EYD (0,05)	\$ 39.899.651, <sup>18</sup> <sup>28</sup>
INTERVENTORIA DE OBRA (0,12)	\$ 95.759.162, <sup>83</sup> <sup>29</sup>
INTERVENTORIA EYD (0,05)	\$ 1.994.982, <sup>56</sup> <sup>30</sup>
CAPITULO AMBIENTAL (0,06)	\$ 47.879.581, <sup>42</sup> <sup>31</sup>
CAPITULO SOCIAL (0,03)	\$ 23.939.790, <sup>71</sup> <sup>32</sup>
CAPITULO PMT (0,02)	\$ 15.959.860, <sup>47</sup> <sup>33</sup>
AIU (0,3)	\$ 239.397.907, <sup>08</sup> <sup>34</sup>
VALOR TOTAL	\$ 1.262.823.959, <sup>85</sup>

30. Comoquiera que el IDU y el Ejército Nacional estuvieron de acuerdo al respecto en la etapa de fijación del litigio<sup>35</sup> de la audiencia inicial celebrada el 31 de enero de 2020,<sup>36</sup> y además fue aportada copia de la comunicación No. 20165460197133 de 19 de septiembre de 2016,<sup>37</sup> dirigida por el Subdirector Técnico de Presupuesto y Contabilidad (E) a la Directora Técnica de Construcciones del IDU, quedó debidamente acreditado en el proceso que “el IDU recibió, por concepto de recursos en administración con cargo al convenio 8 de 2012”, la suma de \$1.262.823.960,00. En la aludida comunicación también se indica que la suma de \$1.262.823.960,00 generó \$92,426,710,<sup>80</sup> de rendimientos financieros, y que “los recursos<sup>38</sup> se ejecutaron en su totalidad, dando cumplimiento a lo establecido en el convenio”.<sup>39</sup>

<sup>24</sup> Cláusula decimonovena del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 (se transcribe): “DECIMA NOVENA.- DOCUMENTOS DEL CONVENIO: Hacen parte integral del Convenio: i) los Estudios Previos, ii) el acto administrativo de justificación (...)”.

<sup>25</sup> Cláusula sexta del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 (se transcribe): “SEXTA.- VALOR Y APORTES DEL CONVENIO: El valor del presente Convenio es la suma de (...) \$1.262.823.960.00 (...), suma que será aportada por El EJERCITO, a título de Recursos Entregados en Administración para la Ejecución de la Obra (...)”.

<sup>26</sup> “EYD” es la abreviatura utilizada para referirse a los estudios y diseños.

<sup>27</sup> El AIU (administración, imprevistos y utilidad), así como la gestión social, la gestión ambiental y el plan de manejo de tráfico y señalización (PMT) eran costos indirectos del contrato de obra No. 74 de 2012, como puede leerse en su cláusula segunda (se transcribe): “2. VALOR: (...) LA SUMA INDICADA COMO VALOR TOTAL DEL CONTRATO, se divide de la siguiente manera: (...) B- VALOR OFICIAL TOTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN – OBRAS CIVILES Y REDES INCLUYE (A.I.U.), GESTION SOCIAL, GESTION AMBIENTAL Y PMT (...)”.

<sup>28</sup> Esta cifra corresponde al 5% del costo directo de la obra.

<sup>29</sup> Esta cifra corresponde al 12% del costo directo de la obra.

<sup>30</sup> Esta cifra corresponde al 5% del valor de los estudios y diseños.

<sup>31</sup> Esta cifra corresponde al 6% del costo directo de la obra.

<sup>32</sup> Esta cifra corresponde al 3% del costo directo de la obra.

<sup>33</sup> Esta cifra corresponde al 2% del costo directo de la obra.

<sup>34</sup> Esta cifra corresponde al 30% del costo directo de la obra.

<sup>35</sup> Según se lee en el acta de la audiencia inicial (se transcribe): “Destacan como hechos admitidos: (...) (ii) Por la PASIVA, la existencia del convenio, su valor primigenio y pago de éste.”

<sup>36</sup> Folios 288-290 y CD a folio 300 del cuaderno principal.

<sup>37</sup> Archivo PDF “20165460197133 Rendimientos final Con 8 2012” de la carpeta “Correspondencia” del CD aportado con la demanda a folio 136 del cuaderno del Tribunal.

<sup>38</sup> \$1.262.823.960,00 + \$92,426,710,<sup>80</sup> = \$1.355.250.669,<sup>80</sup>.

<sup>39</sup> Cláusula duodécima del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 (se transcribe): “DECIMA SEGUNDA.- RENDIMIENTOS FINANCIEROS: Los rendimientos financieros que se generen por los recursos recibidos en Administración, serán reinvertidos en la ejecución del presente Convenio. De no ser posible su reinversión en el objeto del Convenio deberán ser girados directamente a la cuenta que para tal efecto determine EL EJERCITO (...)”.

31. Está probado, asimismo, mediante el acta denominada de “recibo balance final de obra convenio IDU-008-2012”<sup>40</sup> suscrita entre los representantes legales del contratista de obra y la interventoría el 19 de octubre de 2016 –elaborada a partir de las memorias de cantidades, las actas de recibo parcial de obra, el acta No. 32 de recibo final de obra y los precios unitarios y globales estipulados en el contrato de obra No. 74 de 2012–:<sup>41</sup> 1) que el costo directo de la construcción de la Alameda fue de \$1.127.473.339,00; 2) que los costos indirectos de la construcción de la Alameda fueron de \$303.173.071,00 por concepto de AIU, \$12.407.877,00 por concepto de gestión social, \$52.891.372,00 por concepto de gestión ambiental y \$12.574.857,00 por concepto del plan de manejo de tráfico y señalización (PMT); y 3) que se reconocieron ajustes de precios al Consorcio Alianza Once por la suma de \$55.498.605,00. En el mismo documento están calculados los valores de los porcentajes que debían ser entregados al IDU para la interventoría del contrato de obra (\$135.296.800,<sup>68</sup>, 12% del costo directo de la obra), la elaboración de los estudios y diseños (\$56.373.666,<sup>96</sup>, 5% del costo directo de la obra) y la interventoría de los estudios y diseños (\$2.818.683,<sup>36</sup>, 5% del valor de los estudios y diseños). La sumatoria de los anteriores valores arroja un total de \$1.758.508.271,<sup>97</sup>, claramente superior en \$403.257.602,00 –la cuantía de las pretensiones del IDU– al de \$1.355.250.669,<sup>80</sup> –resultado obtenido de sumar los \$1.262.823.960,00 entregados inicialmente por el Ejército Nacional al IDU y sus rendimientos financieros de \$92,426,710,<sup>80</sup>, ambos ejecutados–. Esto se explica en los siguientes cuadros elaborados por el Consorcio Inter Malla Vial 017 y el Consorcio Alianza Once:

“

SUBTOTAL OBRA CANTON NORTE	\$ 1.127.473.339
26,8896 % AIU <sup>42</sup>	\$ 303.173.071
VALOR TOTAL OBRA EJECUTADA CONVENIO IDU-008-2012	\$ 1.430.646.410

DESCRIPCION	EJERCITO NACIONAL
SUBTOTAL OBRA	\$ 1.430.646.410,0
VALOR E Y D 5,0%	\$ 56.373.666,96
VALOR INTERVENTORIA 12,0%	\$ 135.296.800,68
INTERVENTORIA E Y D 5,0%	\$ 2.818.683,36
COSTO AMBIENTAL	\$ 52.891.372,00
COSTO SOCIAL	\$ 12.407.877,00
COSTO PMT	\$ 12.574.857,00
COSTOS AJUSTES	\$ 55.498.605,00
VALOR TOTAL EJECUTADO CONVENIO	\$ 1.758.508.271,97
VALOR INICIAL CONVENIO	\$ 1.262.823.959
VALOR RENDIMIENTOS FIDUCIA	\$ 92.426.710,80
VALOR INICIAL + RENDIMIENTOS	\$ 1.355.250.669,80

<sup>40</sup> Folios 89-91 del cuaderno del Tribunal y páginas 222-227 del archivo PDF “TOMO 6 IDU-005-2013” de la carpeta “INFORME FINAL Interventoría” del CD aportado con la demanda a folio 136 del cuaderno del Tribunal.

<sup>41</sup> CD aportado con la demanda a folio 136 del cuaderno del Tribunal.

<sup>42</sup> Cláusula segunda del contrato de obra No. 74 de 2012 (se transcribe): “2. VALOR: (...) LA SUMA INDICADA COMO VALOR TOTAL DEL CONTRATO, se divide de la siguiente manera: (...) B- VALOR OFICIAL TOTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN – OBRAS CIVILES Y REDES INCLUYE (A.I.U.) (...) B1.2 VALOR A.I.U. PARA OBRAS CIVILES Y REDES (AIU=26,8896%) VALOR A.I.U. (...)”.

VALOR PENDIENTE POR PAGAR CONVENIO

\$ 403.257.602,00

NOTAS: Los porcentajes señalados en el resumen valoración obra ejecutada corresponden al análisis que soporta el valor estimado relacionado en el documento estudios y diseños, documentos previos que dieron origen al convenio IDU-008-2012 (...).

32. Por otra parte, está acreditado, mediante las actas de liquidación bilateral del contrato de obra No. 74 de 2012<sup>43</sup> y del contrato de interventoría No. 5 de 2013,<sup>44</sup> que el IDU incurrió en los costos antes referenciados.

33. Así las cosas, para la Sala, contrario a lo concluido por el Tribunal, en este proceso sí se encuentran debidamente demostrados “los costos adicionales en que incurrió el [IDU] en cumplimiento del objeto y [las] obligaciones pactad[o]s” en el convenio interadministrativo No. 8 de 2012.

34. 5) Como ya se indicó antes, el Ejército Nacional estaba obligado a realizar “las apropiaciones presupuestales requeridas para amparar las obras” y “los aportes económicos para la ejecución de la obra”.<sup>45</sup> Así, para excusar el cumplimiento de su obligación, en este proceso le correspondía al Ejército Nacional acreditar que el mayor costo de la gestión de la construcción de la Alameda obedeció a negligencia del IDU.

35. En la audiencia de pruebas de 10 de marzo de 2020,<sup>46</sup> el arquitecto José Agustín Moreno Pérez –contratista del Ejército Nacional que participó en los acercamientos entre el IDU y el Ejército Nacional tendientes a liquidar bilateralmente el convenio interadministrativo No. 8 de 2012– hizo énfasis, a lo largo de su testimonio, en que la ausencia de planos *récord*, de análisis de precios unitarios (APUs) y de “entregables” por parte del IDU dificultó el reconocimiento, en la liquidación bilateral, de los valores perseguidos por el IDU en este proceso (se transcribe): “[E]n ningún momento se desconoció que eso se estaba construyendo. Solamente queríamos tener la claridad de que eso se ejecutó y que la cantidad era tal, para que cumpliera con el propósito de los 400 y pico de millones que estaban cobrando de más.”<sup>47</sup>

36. Según señaló el testigo (se transcribe): “[E]n vista de que no teníamos documentos, mandamos a hacer los planos a la sección de geomática y se los allegamos al IDU.”<sup>48</sup> Al ser preguntado por la magistrada conductora en primera instancia acerca de si los “planos efectivamente fueron realizados y qué tipo de planos fueron”,<sup>49</sup> el testigo contestó (se transcribe): “[L]os planos que hizo el Ejército fue hacer el levantamiento general hasta donde

<sup>43</sup> Folios 83-88 del cuaderno del Tribunal.

<sup>44</sup> Folios 55-57 del cuaderno del Tribunal.

<sup>45</sup> En armonía con lo anterior, el párrafo primero de la cláusula sexta del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 preveía que (se transcribe): “De ser necesario adicionar el valor del Convenio, bien sea por obras adicionales o mayores cantidades de obra o ajustes de precios, el Ejército aportará el Certificado de Disponibilidad Presupuestal a que haya lugar (...).”

<sup>46</sup> Archivo WMV “VIDEO” de la carpeta “AUDIENCIA DE PRUEBAS” de la carpeta “6 AUDIENCIA DE PRUEBAS Y CD DE AUDIENCIA” del expediente digital del Tribunal.

<sup>47</sup> Minutos 20:17 a 20:33 de la audiencia de pruebas de 10 de marzo de 2020.

<sup>48</sup> Minutos 19:59 a 20:07 de la audiencia de pruebas de 10 de marzo de 2020.

<sup>49</sup> Minutos 26:54 a 26:59 de la audiencia de pruebas de 10 de marzo de 2020.

*podimos, porque nosotros no podíamos levantar pisos ni nada de esa cuestión, sino logramos hacer todo lo que se puede medir, doctora, todo lo que se podía medir. Entonces el equipo de topografía fue e hizo el levantamiento de todo, contó las cosas, sacó las cantidades, etcétera, etcétera, y produjeron cuatro planos.”<sup>50</sup>*

37. Finalmente, a la pregunta acerca de las diferencias entre las cantidades medidas por el contratista de obra y la interventoría y las medidas por la “sección de geomática” del Ejército Nacional,<sup>51</sup> el arquitecto José Agustín Moreno Pérez precisó que la entidad demandada se limitó a identificar mayores o menores cantidades, sin establecer las causas de las diferencias (se transcribe): *“No llegamos hasta allá, esperamos el comparativo; es decir, nosotros habían unas cantidades que de pronto estaban más, hay otras que estaban menos, cierto, pero nosotros en ningún momento manifestamos, digamos como que: ‘eso está mal lo que están haciendo ustedes’, eso no...”*<sup>52</sup>

38. Al proceso fueron aportados los levantamientos topográficos elaborados por el Ejército Nacional, así como las cantidades de obra medidas por su “sección de geomática”,<sup>53</sup> y efectivamente se advierte que, en algunos ítems, existen diferencias entre las cantidades medidas por el contratista de obra y la interventoría y las medidas por el Ejército Nacional.<sup>54</sup> Ahora bien, para la Sala este solo hecho no acredita la negligencia del IDU en la ejecución de la gestión que le fue encomendada en virtud del convenio interadministrativo No. 8 de 2012. En ese orden de ideas, y en vista de que no se aportaron o practicaron otras pruebas tendientes a demostrar la negligencia del IDU, la Sala concluye que el Ejército Nacional no logró excusar el cumplimiento de su obligación de proveer al IDU de los recursos necesarios para la contratación y la coordinación, la vigilancia y el control al diseño, la construcción y la interventoría de la Alameda.

39. 6) Alcanzado este punto, conviene abordar otro argumento con base en el cual el Tribunal negó las pretensiones de la demanda; a saber, aquel según el cual (se transcribe): *“[P]ese a que el convenio interadministrativo fue prorrogado en dos ocasiones, se evidencia que la contratista no manifestó en su oportunidad el ajuste de los precios ni las mayores sumas que hoy reclama y que podían ser aprobadas en dicha oportunidad, sino que por el contrario guard[ó] silencio lo que conlleva a advertir el incumplimiento de deberes contractuales.”*

---

<sup>50</sup> Minutos 27:01 a 27:26 de la audiencia de pruebas de 10 de marzo de 2020.

<sup>51</sup> Minutos 29:04 a 29:31 de la audiencia de pruebas de 10 de marzo de 2020 (se transcribe): *“Contrastando los planos récord que fueron elaborados por el Ejército y las pretensiones que tenía el IDU en punto de liquidación del convenio (...), ¿qué diferencias existieron?”*

<sup>52</sup> Minutos 29:32: a 29:53 de la audiencia de pruebas de 10 de marzo de 2020.

<sup>53</sup> CDs a folios 181-182 del cuaderno principal.

<sup>54</sup> Desemejanzas de cantidades que, en todo caso, representan solamente una diferencia de -\$16.100.218,<sup>84</sup> en los costos directos de la obra, la cual se estima menor en atención a que el valor de los costos directos de la obra establecido por el Consorcio Inter Malla Vial 017 y el Consorcio Alianza Once fue de \$1.127.473.339,00.

40. Al respecto, la Sala pone de presente que, mediante Sentencia de 27 de julio de 2023,<sup>55</sup> la Sala Plena de esta Sección unificó su jurisprudencia en el siguiente sentido (se transcribe): *“Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosés o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado.”*

41. El convenio interadministrativo No. 8 de 2012 fue prorrogado en dos oportunidades: el 25 de junio de 2014,<sup>56</sup> por dos meses, y el 25 de agosto de 2014,<sup>57</sup> por un mes. Ambas prórrogas, según se lee en las actas de prórroga No. 1 de 4 de junio de 2014<sup>58</sup> y No. 2 de 15 de agosto de 2014,<sup>59</sup> obedecieron exclusivamente a una (se transcribe): *“[S]olicitud de prórroga presentada por el contratista Consorcio Alianza Once al contrato IDU-074-2012, y la interventoría Consorcio Inter Malla Vial 017, contrato IDU-005-2013 (...)”*. Así, resulta patente que mediante la suscripción de las prórrogas al convenio interadministrativo No. 8 de 2012, el IDU y el Ejército Nacional no pretendieron *“regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula”* y que, por consiguiente, el Tribunal no podía fundamentar la decisión de negar las pretensiones de la demanda en la ausencia de salvedades por parte del IDU en dichos acuerdos bilaterales.

42. Con fundamento en lo anterior, la Sala revocará la decisión del Tribunal de declarar judicialmente liquidado *“a paz y salvo”* el convenio interadministrativo No. 8 de 2012 y, en su lugar, declarará judicialmente liquidado el convenio interadministrativo No. 8 de 2012, con un saldo a favor del IDU consistente en la suma de dinero reclamada en la demanda.

43. 7) No se reconocerán intereses moratorios sobre el saldo a favor del IDU –como fue solicitado en la pretensión cuarta de la demanda–, pues el valor del saldo corresponde a un perjuicio –más específicamente, a un daño

---

<sup>55</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, Sentencia de unificación de 27 de julio de 2023, exp. 39.121.

<sup>56</sup> Páginas 51, 53, 55, 57 y 59 del archivo PDF “CARPETA 2 DE 3” del CD aportado con la contestación de la demanda a folio 180 del cuaderno principal.

<sup>57</sup> Páginas 71-75 del archivo PDF “liquidacion convenio 008-2012 especificas” del CD aportado con la contestación de la demanda a folio 181 del cuaderno principal.

<sup>58</sup> Archivo PDF “ACTA Prorroga No. 1 Con 8” de la carpeta “Actas de suspension y prorroga convenio” del CD aportado con la demanda a folio 136 del cuaderno del Tribunal.

<sup>59</sup> Archivo PDF “ACTA Prorroga No. 2 2” del CD aportado con la demanda a folio 136 del cuaderno del Tribunal.

emergente<sup>60</sup> derivado del incumplimiento de una obligación a cargo del Ejército Nacional, y la obligación de indemnizar el perjuicio nace con la ejecutoria de esta sentencia, luego de haberse efectuado el respectivo juicio de responsabilidad a la entidad demandada.

44. En cambio, la suma de \$403.257.602,00 reconocida a favor del IDU será actualizada desde la fecha de suscripción del acta de “*recibo balance final de obra convenio IDU-008-2012*” (octubre de 2016) hasta la fecha de esta sentencia, en aplicación de la siguiente fórmula:

$$VA = VH * (IPC \text{ final}/IPC \text{ inicial})$$

Donde:

VA: Valor actualizado

VH: Valor histórico

IPC final: IPC marzo/2025 = 148,68

IPC inicial: IPC octubre/2016 = 92,62

45. La suma de \$403.257.602,00, actualizada según la fórmula descrita, asciende a \$647.336.863,15. Este será el valor al cual será condenado el Ejército Nacional y que será incluido en la liquidación del convenio interadministrativo No. 8 de 2012 como saldo a favor del IDU.

## 2.2. Sobre la condena en costas

46. De conformidad con el inciso primero del artículo 188 del CPACA<sup>61</sup> y el numeral 4 del artículo 365<sup>62</sup> del CGP, se condenará en costas y agencias en derecho de ambas instancias al Ejército Nacional. Estas deberán ser tasadas y liquidadas por el tribunal de primera instancia, de acuerdo con los artículos 365 y 366 del CGP.

## 3. DECISIÓN

47. 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,

---

<sup>60</sup> Artículo 1614 del Código Civil: “Entiéndese por daño emergente el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento (...)”.

<sup>61</sup> Artículo 188: “Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil (...)”.

<sup>62</sup> Artículo 365: “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: (...) 4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (...)”.

Radicación: 25000-23-36-000-2019-00406-01 (70.062)  
Demandante: IDU  
Demandado: Ejército Nacional  
Referencia: Controversias contractuales  
Decisión: Revocar la decisión de primera instancia

---

## RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR** la Sentencia de 13 de julio de 2022, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual quedará así:

*“PRIMERO: DECLARAR que entre el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional se celebró el convenio interadministrativo No. 8 de 1 de noviembre de 2012.*

*SEGUNDO: DECLARAR que el IDU cumplió el objeto del convenio interadministrativo No. 8 de 1 de noviembre de 2012.*

*TERCERO: DECLARAR judicialmente liquidado el convenio interadministrativo No. 8 de 1 de noviembre de 2012, con un saldo de \$647.336.863,15 a favor del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).*

*CUARTO: CONDENAR a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional a pagar al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) la suma de \$647.336.863,15 por concepto de los costos adicionales en que incurrió el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) en cumplimiento del objeto y las obligaciones pactados en el convenio interadministrativo No. 8 de 1 de noviembre de 2012.*

*QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.”*

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de ambas instancias a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, las cuales se fijarán y liquidarán por el tribunal de primera instancia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Por Secretaría, una vez ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente  
**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado