

CONTINGENCIAS CONTRACTUALES – Régimen – Riesgos

[...] la Ley 448 de 1998 y sus decretos reglamentarios, que regulan el régimen de las contingencias contractuales del Estado y su vinculación con la distribución de riesgos previsibles, definen las obligaciones contingentes como obligaciones pecuniarias sometidas a condición (Ley 448 de 1998, art. 1, parágrafo; Decreto 1068 de 2015, art. 2.4.1.4).

El oferente que asume un riesgo calcula —diligentemente debe hacerlo— la probabilidad de su ocurrencia y su impacto sobre los flujos esperados para determinar el costo de asumir la contingencia y definir el valor de su oferta. Por esta razón, el precio propuesto se entiende que debe reflejar la asunción de riesgos, ya que su distribución busca que la parte que los asuma soporte los efectos de su materialización; se recuerda, no se trata de distribuir mayores costos, sino las contingencias de un evento futuro que previsiblemente pueda ocurrir con efectos sobre la economía del contrato. De esta manera, los riesgos asignados forman parte de la equivalencia entre derechos y obligaciones surgida al momento de proponer o contratar (Ley 80 de 1993, art. 27). Al considerar el riesgo asignado como un componente integral de las condiciones económicas pactadas inicialmente, su materialización no altera el equilibrio financiero del contrato pues se entiende que tal riesgo, su ocurrencia y efectos, ya hacen parte de la ecuación que determinó tal equilibrio a partir de la estructuración de los precios y demás componentes de la misma. En consecuencia, sus efectos deben ser asumidos, dentro de los límites acordados, por la parte a la que se le asignó y así aceptó al contratar, premisa que se resalta en modalidades convencionales que gravitan en precios globales.

CONTINGENCIAS CONTRACTUALES – Riesgos

si los efectos de un riesgo asignado —debido a su carácter anormal, extraordinario e inusitado— desbordan los umbrales implícitos o explícitos bajo los que el contratista lo asumió, esto no implica que la entidad estatal debe compensarlos automáticamente. En estos casos, como lo ha señalado la Subsección, el análisis debe realizarse bajo el criterio de la alteración del equilibrio económico del contrato causada por circunstancias imprevisibles. La ocurrencia de esta clase de circunstancias constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para justificar una compensación. La entidad debe restablecer dicho equilibrio si el acaecimiento del evento genera una situación deficitaria en el balance financiero global del contrato, pues el artículo 5.1 de la Ley 80 de 1993 dispone que la ecuación contractual debe restablecerse a un “punto de no pérdida” cuando la alteración es causada por situaciones imprevistas y no imputables a las partes.

CONDENA EN COSTAS – Régimen

De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, adicionado por la Ley 2080 de 20214, 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 CGP49. La condena en costas no requiere de la apreciación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le impone, toda vez que en el régimen actual dicha condena se basa en un criterio objetivo. Por lo tanto, es procedente la condena en costas, que se integran por los gastos del proceso y las agencias en derecho.



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., siete (07) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Expediente: 25000233600020200039601 (70.250)
Demandante: Integral S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano
Acción: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: RIESGOS CONTRACTUALES PREVISIBLES - El artículo 4º de la Ley 1150 de 2007 utiliza la expresión riesgo previsible en un sentido más restringido: las circunstancias externas a las partes sobrevenidas tras la celebración del contrato, que son identificables y cuantificables, y que pueden alterar los resultados económicos esperados, tanto en los ingresos como en los costos / UMBRAL DE PREVISIBILIDAD - Si los efectos de un riesgo asignado, debido a su carácter anormal, extraordinario e inusitado, desbordan los umbrales implícitos o explícitos bajo los que el contratista lo asumió, esto no implica que la entidad estatal debe compensarlos automáticamente.

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 contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

La controversia trata sobre el pago de los costos por mayor permanencia derivados de tres prórrogas a un contrato de interventoría para la revisión de los diseños de obras del sistema Transmilenio de Bogotá D.C. Se discute si este riesgo debe ser asumido por el interventor.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. El 20 de abril de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió la siguiente decisión (se transcribe literalmente, incluso con errores):

“PRIMERO: DECLARAR que Integral S.A. cumplió con las obligaciones a las que se comprometió, con ocasión del contrato de interventoría 1104 del 26 de diciembre de 2016, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda, en razón a lo considerado en esta sentencia.

TERCERO: CONDENAR a la parte demandante, a pagar por concepto de agencias en derecho en esta instancia, diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor de la demandada.

CUARTO: NOTIFÍQUESE esta providencia a los siguientes correos electrónicos: (...)

QUINTO: Ejecutoriada la presente providencia, líquidense por secretaría de la sección los gastos ordinarios del proceso y en caso de remanentes devuélvanse al interesado,

*lo anterior de conformidad a lo establecido por los artículos 7 y 9 del Acuerdo N° 2552 de 2004 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura*¹.

2. La anterior providencia resolvió la demanda presentada por Integral S.A. (en adelante, "Integral") contra el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C (en adelante, "IDU"), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos de derecho son los siguientes²:

Pretensiones de la demanda

3. Integral formuló las siguientes pretensiones:

"PRIMERA. DECLARAR que INTEGRAL S.A. ha cumplido con todas y cada una de las obligaciones a su cargo contenidas en el CONTRATO DE INTERVENTORÍA.

SEGUNDA. DECLARAR que el IDU ha incumplido con las obligaciones a su cargo contenidas en el CONTRATO DE INTERVENTORÍA.

TERCERA. CONSECUENCIAL. Como consecuencia de los incumplimientos del IDU DECLARAR que el IDU desequilibró la ecuación económica del CONTRATO DE INTERVENTORÍA en detrimento de INTEGRAL.

CUARTA. CONSECUENCIAL. Como consecuencia de los incumplimientos del IDU DECLARAR que el desequilibrio económico asciende a la suma de mil doscientos veintiocho millones quinientos diecinueve mil novecientos sesenta y siete pesos con veintinueve centavos (\$1.228.519.967,29) correspondientes a costos no contemplados en el CONTRATO DE INTERVENTORÍA.

QUINTA. CONSECUENCIAL. Como consecuencia de las pretensiones anteriores. ORDENAR al IDU a pagar a INTEGRAL la suma de mil doscientos veintiocho millones quinientos diecinueve mil novecientos sesenta y siete pesos con veintinueve centavos (\$1.228.519.967,29) correspondientes a costos no contemplados en el CONTRATO DE INTERVENTORÍA.

SEXTA. PROCEDER en los términos de la cláusula vigésima quinta del CONTRATO en concordancia con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 a la LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO".

Hechos

4. En apoyo de sus pretensiones, el demandante hizo las siguientes afirmaciones:
5. El 26 de diciembre de 2016, el IDU e Integral suscribieron el contrato 1104 (en adelante, "el contrato de interventoría") para el seguimiento técnico, legal, social y financiero de las actividades de actualización, complementación, ajuste y elaboración de diseños para varias obras del sistema Transmilenio de Bogotá D.C., principalmente sobre la carrera 7ª entre calles 32 y 200. El IDU encargó la elaboración de los diseños a Ingetec S.A.S. (en adelante, "el diseñador") mediante un contrato de consultoría independiente.
6. El IDU e Integral pactaron un precio global fijo de \$2.231'000.000 y establecieron un plazo de once meses para la ejecución del contrato de interventoría, contados a partir del acta de inicio. Este plazo se dividió en cuatro etapas: (i) recopilación y análisis de información, con una duración de un mes; (ii) análisis de alternativas y

¹ Índice 83, SAMAI Tribunal, p. 18.

² Índice 7, SAMAI Tribunal.

factibilidad, con un término de dos meses; (iii) elaboración de estudios y diseños, que tomaría cinco meses; y, (iv) trámite de aprobación de permisos ante entidades distritales y nacionales, con un período de tres meses. Además, las partes acordaron que, si una eventual prórroga del plazo era imputable a Integral, el IDU no asumiría ningún costo adicional. El demandante sostuvo que de esta cláusula se deriva que el IDU debe compensar los costos adicionales si las causas de la mayor permanencia no son atribuibles a Integral.

7. El 25 de enero de 2017, las partes firmaron el acta de inicio del contrato y empezó la etapa de recopilación y análisis de información, la cual se desarrolló sin contratiempos y terminó el 25 de febrero siguiente. En esta misma fecha inició la etapa de análisis de alternativas y factibilidad. Para avanzar a la siguiente etapa de elaboración de estudios y diseños, el IDU debía dar su concepto de no objeción a la alternativa de factibilidad presentada por el diseñador y revisada por el interventor.

8. El 25 de mayo de 2017, con un mes de retraso, el IDU, Integral y el diseñador firmaron el acta de inicio de la tercera etapa de estudios y diseños, cuya duración se estimó en cinco meses. Sin embargo, el 9 de octubre de 2017, el IDU informó a Integral que dicha acta carecía de valor jurídico porque no había sido suscrita por el ordenador del gasto. Según el demandante, esta situación afectó la elaboración de los entregables y provocó retrasos en su presentación por parte del diseñador. Además, debido a deficiencias en las bases del concurso, el IDU exigió al diseñador la realización de nuevos estudios en lugar de las actualizaciones de diseños originalmente pactadas, lo que ocasionó mayores retrasos y costos adicionales para Integral en su labor de revisión.

9. El 21 de diciembre de 2017, Integral solicitó la prórroga del contrato de interventoría por dos meses y quince días. Esta solicitud se fundamentó en la petición que hizo el diseñador con el mismo propósito, quien señaló la necesidad de atender las observaciones realizadas por empresas de servicios públicos. Integral le manifestó al IDU que solicitaría el reconocimiento de los costos de mayor permanencia y resaltó que, bajo la matriz de riesgos, la entidad debía asumir al menos el 50% de estos costos cuando eran causados por demoras en la consecución de las autorizaciones de las entidades del distrito capital. A raíz de esta solicitud, el 23 de diciembre de 2017, el IDU e Integral suscribieron la prórroga 1, por la que ampliaron por dos meses y quince días el plazo del contrato de interventoría.

10. El 2 de marzo de 2018, Integral pidió al IDU suspender el contrato por la ausencia de productos para revisar, pero esta solicitud fue rechazada. El 12 de marzo siguiente, dado que no se había terminado la etapa de trámite de aprobación de permisos ante entidades distritales, las partes suscribieron la prórroga 2 al contrato de interventoría, por la que ampliaron por 26 días calendario el plazo. Integral manifestó que pediría el pago de los costos adicionales en que debía incurrir por la ampliación del plazo, dado que las circunstancias que lo determinaron no le eran imputables.

11. Finalmente, Integral solicitó la tercera prórroga al contrato de interventoría por dos meses. Esta solicitud se fundamentó en la petición que hizo el diseñador, quien señaló que no había obtenido las aprobaciones por parte de algunas entidades

distritales. Integral también informó al IDU que la aprobación de algunos entregables, como los de redes hidrosanitarias y diseños estructurales, se había retrasado por culpa del diseñador, ya que entregó la información sin una secuencia lógica y en volúmenes que impedían su revisión ordenada.

12. El 6 de marzo de 2018, el IDU e Integral suscribieron la prórroga 3, por la que ampliaron por dos meses el plazo del contrato de interventoría. Integral volvió a manifestar que solicitaría el pago de los costos adicionales en que debía incurrir por la ampliación del plazo, dado que las circunstancias que lo determinaron no le eran imputables.

13. El contrato de interventoría terminó por vencimiento del plazo el 6 de junio de 2018 y no había sido liquidado al momento de presentarse la demanda.

Fundamentos de derecho

14. Integral citó como fundamento de derecho de sus pretensiones las disposiciones del Código Civil relacionadas con el derecho del acreedor a pedir la indemnización de los perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones contractuales del deudor. Además, invocó las disposiciones de la Ley 80 de 1993 que regulan la responsabilidad de las entidades estatales y el derecho de los contratistas a que se mantenga la equivalencia entre derechos y obligaciones surgida al momento de proponer o contratar.

Contestación de la demanda

15. El IDU se opuso a todas las pretensiones de la demanda argumentando que las solicitudes de Integral vulneran el principio de buena fe, dado que esta compañía solicitó las prórrogas y firmó los acuerdos correspondientes con pleno conocimiento de que el IDU no aceptó modificar el precio global fijo. En apoyo de su postura, señaló que la primera prórroga del 26 de diciembre de 2017 estipuló expresamente que la ampliación del plazo no generaría costos adicionales para la entidad contratante³.

16. La demandada también sostuvo que no procede el restablecimiento del equilibrio económico, pues no se demostró que los costos adicionales excedieran lo que Integral debía prever en su oferta por concepto de imprevistos. Adicionalmente, propuso como excepción la de contrato no cumplido señalando que los documentos aportados con su contestación evidencian el incumplimiento de las obligaciones contractuales de Integral, sin especificar cuáles.

Alegatos en primera instancia

17. Terminada la etapa probatoria⁴, el Tribunal Administrativo corrió traslado a las partes para presentar sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para emitir concepto. Integral insistió en los argumentos de su demanda. Adujo que las partes

³ Índice 18, SAMAI Tribunal, p. 23 – 42.

⁴ En la audiencia inicial del 19 de abril de 2022 (Índice 68, SAMAI Tribunal) se decretaron como pruebas las documentales aportadas con la demanda y la contestación. Además, se decretó el testimonio de Claudia Marcela Hernández Díaz, el cual fue solicitado por la demandante. Las partes no aportaron ni pidieron el decreto de dictámenes periciales.

firmaron el acta de liquidación bilateral el 11 de diciembre de 2020, donde se dejaron salvedades relacionadas con las pretensiones formuladas en este proceso. Además, afirmó que las pruebas demuestran que los retrasos obedecieron principalmente a las demoras en las autorizaciones que debían impartir las empresas de servicios públicos distritales y la Secretaría de Movilidad⁵.

18. El IDU argumentó que Integral no cumplió con todas sus obligaciones contractuales, dado que los documentos aportados evidenciaban que no revisó la totalidad de los entregables relacionados con el manejo de redes de telefonía, redes húmedas, estudios de tránsito y diseños estructurales. Asimismo, la entidad destacó que en las tres prórrogas se estableció expresamente que no asumiría el pago de costos adicionales, condiciones bajo las cuales Integral aceptó suscribir dichos acuerdos. En consecuencia, el IDU afirmó que la reclamación de Integral vulnera el principio de buena fe⁶.

19. El Ministerio Público guardó silencio.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

20. El Tribunal afirmó que la cláusula segunda del contrato de interventoría estableció que el IDU tendría la facultad —no la obligación— de reajustar el precio global en caso de prorrogarse el plazo. Asimismo, indicó que si bien Integral dejó salvedades en los documentos en que se pactaron las tres prórrogas para reclamar los costos de mayor permanencia, el IDU también firmó dichos documentos manifestando que no reconocería ningún valor adicional. Por lo tanto, concluyó que la entidad estatal no incumplió el contrato.

21. El Tribunal también señaló que las partes pactaron un precio global fijo y que los oferentes debían incluir en su propuesta un rubro de imprevistos para cubrir eventuales gastos contingentes. Adicionalmente, afirmó que el evento de mayor permanencia se previó en la matriz de riesgos, donde se estableció que la demora en las autorizaciones requeridas por entes distritales y empresas de servicios públicos sería un riesgo compartido, mientras que los riesgos de “*falta en la planeación de la oferta*” y de “*mayor permanencia del personal inicialmente previsto*” se asignaron exclusivamente al contratista. Así, el Tribunal concluyó que el interventor debía soportar sus efectos económicos. Finalmente, indicó que esta conclusión se refuerza por la modalidad de pago acordada, ya que el precio global fijo debía cubrir los costos de imprevistos y exime a la entidad de asumir los relacionados con la ejecución de mayores cantidades.

22. En relación con la liquidación judicial del contrato, el Tribunal destacó que las partes suscribieron el acta de liquidación bilateral después de presentada la demanda y se declararon a paz y salvo por todo concepto, exceptuando las sumas reclamadas en este litigio. Dado que las pretensiones de contenido patrimonial de Integral no prosperaron, concluyó que no era procedente modificar la liquidación bilateral. Además, con base en el acta de liquidación, el Tribunal afirmó que Integral cumplió

⁵ Índice 81, SAMAI Tribunal.

⁶ Índice 75, SAMAI Tribunal.

con sus obligaciones contractuales, por lo que acogió la primera pretensión de la demanda.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

23. Integral solicitó que se revoque la sentencia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de restablecimiento del equilibrio económico del contrato. Para sustentar esta solicitud, presentó los siguientes argumentos:

24. Señaló que el Tribunal aplicó la matriz de riesgos sin considerar en detalle los hechos que motivaron las prórrogas del contrato. Según el recurrente, las pruebas documentales acreditan que las ampliaciones del plazo fueron causadas por factores externos y no imputables a Integral, como las contradicciones en las bases técnicas del concurso convocado por el IDU para seleccionar al diseñador y los retrasos en la emisión de las autorizaciones de las empresas de servicios públicos. Además, adujo que, sin justificación financiera ni técnica, el IDU se abstuvo de suspender el contrato de interventoría, a pesar de que Integral carecía de los insumos necesarios para continuar con la revisión a su cargo.

25. Afirmó que los 5.37 meses de mayor permanencia equivalen al 48.8% del plazo inicial del contrato, magnitud que no era razonablemente previsible cuando Integral presentó su propuesta al IDU bajo la modalidad de precio global fijo. En consecuencia, los costos de este tiempo adicional no quedaron comprendidos dentro del precio del contrato. Argumentó que la estipulación de un precio global fijo no impide el pago de los costos de mayor permanencia, ya que la invariabilidad del precio se aplica cuando se cumplen los supuestos técnicos existentes al momento de contratar, lo cual no ocurrió por causas ajenas y no imputables a Integral.

26. Finalmente, Integral señaló que actuó de buena fe al firmar las prórrogas del contrato y que, ante la negativa de la entidad estatal a reconocer los costos de mayor permanencia, lo procedente era suscribir los documentos correspondientes y reclamar judicialmente su pago. En esta línea, criticó que el Tribunal fundamentara su decisión en las manifestaciones realizadas por el IDU en las tres prórrogas.

Alegatos en segunda instancia

27. En la oportunidad prevista en el artículo 247.4 del CPACA, el IDU se pronunció sobre el recurso de apelación de Integral. La entidad estatal pidió que se confirme la sentencia, ya que en las tres prórrogas se manifestó que no se reconocerían sobrecostos⁷.

28. El Ministerio Público guardó silencio.

⁷ SAMAI CE, Índice 95.

III. CONSIDERACIONES

El objeto de la apelación

29. Corresponde a la Sala determinar si se debe revocar la sentencia impugnada y ordenar el pago a Integral de los costos reclamados, debido a que: (i) las causas que determinaron la ampliación del plazo del contrato de interventoría y la mayor permanencia no le eran imputables, por lo que no debía asumir este riesgo, y (ii) la duración de las prórrogas que se presentaron no era razonablemente previsible, lo que impidió que el precio global fijo cubriera los costos adicionales en que incurrió.

30. La Sala anuncia que confirmará la decisión del Tribunal por dos razones principales. En primer lugar, no se probó que las causas de las tres prórrogas del contrato de interventoría fueran atribuibles al IDU, por lo que sus efectos desfavorables —como los costos derivados de la mayor permanencia— deben ser soportados por Integral de acuerdo con la distribución de riesgos del contrato. En segundo lugar, no se acreditaron cuáles fueron los costos en que efectivamente incurrió Integral durante el período de mayor permanencia ni que estos le hubieran generado un déficit que le otorgara el derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

31. Para justificar la decisión anunciada, la Sala seguirá la siguiente ruta de análisis: (i) examinará cómo se tipificó y asignó el riesgo de mayor permanencia en el contrato de interventoría, (ii) determinará la causa de las tres prórrogas que se acordaron durante su ejecución y (iii) estudiará si están probados los costos en que Integral incurrió en el período de mayor permanencia y si se acreditaron los requisitos para ordenar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

La asignación del riesgo de mayor permanencia

32. En el expediente está probado —y las partes no discuten— que el plazo del contrato de interventoría, inicialmente pactado en once meses contados a partir del acta de inicio del 25 de enero de 2017⁸, se extendió por más de cinco meses adicionales. El 26 de diciembre de 2017, las partes suscribieron un primer acuerdo que amplió el plazo por dos meses y 15 días calendario. Posteriormente, el 12 de marzo de 2018, celebraron un segundo acuerdo que añadió 26 días calendario⁹. Finalmente, el 6 de abril de 2018, convinieron una tercera prórroga por dos meses adicionales¹⁰.

33. En determinados contratos, como los de obra o interventoría, la ampliación del plazo de ejecución genera costos adicionales. Aunque la meta física de la obra o el alcance de los servicios inmateriales no se modifiquen, la extensión del tiempo para completar las actividades implica que el ejecutor mantenga activos recursos como personal administrativo, operativo y equipos, lo que incrementa los costos para cumplir sus prestaciones. En los contratos de interventoría, la ampliación del plazo suele aumentar costos directos, tales como salarios y prestaciones sociales del

⁸ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 83. Acta de Inicio.

⁹ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 87. Prórroga N2.

¹⁰ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 88. Prórroga N3.

personal encargado de la vigilancia técnica, legal y financiera del contrato supervisado. Esta situación, aunque no cuenta con una definición legal, se designa comúnmente como mayor permanencia¹¹. El apelante argumentó que no debe soportar los costos derivados de esta situación, sino que debe hacerlo el IDU, porque las causas que determinaron la prórroga del plazo fueron ajenas a su conducta y, por ello, no hacen parte de los riesgos que asumió de acuerdo con el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007¹².

34. El término riesgo tiene significados jurídicos diversos. Entre otros, puede referirse al “*suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya realización da origen a la obligación del asegurador*” (C. Co, art. 1054). Asimismo, puede designar los eventos en que el objeto del contrato o los materiales que se emplean para cumplirlo se pierden por caso fortuito o fuerza mayor (CC, arts. 1607, 1625.7 y 2057; C. Co., art. 929). Sin embargo, como ha señalado la Subsección, bajo el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007, el campo semántico de la expresión riesgo previsible es más restringido¹³: refiere las circunstancias externas a las partes del contrato, que son identificables y cuantificables¹⁴, y que pueden alterar los resultados económicos esperados, tanto en los ingresos como en los costos¹⁵.

35. El riesgo previsible tiene una doble dimensión: su materialización puede generar tanto efectos desfavorables —v. gr. un incremento de costos— como efectos favorables —la disminución de éstos—¹⁶. Por ejemplo, en un contrato de obra a precio global, el constructor asume el riesgo de mayores o menores cantidades de obra. Si las cantidades realmente ejecutadas resultan ser menores a las que se previeron al momento de proponer, el constructor obtendrá, *ceteris paribus*, un retorno mayor porque sus costos directos serán menores a los inicialmente previstos, sin que por ello la entidad comitente pueda dejar de pagar la totalidad del precio, salvo pacto en contrario. Con todo, la concreción del riesgo también puede generar

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 29 de enero de 2016. Exp. 28.055.

¹² El artículo 4º de la Ley 1150 de 2007 contiene un mandato para las entidades estatales: “*los pliegos de condiciones o sus equivalentes deberán incluir la estimación, tipificación y asignación de los riesgos preVISIBLES involucrados en la contratación. // En las licitaciones públicas, los pliegos de condiciones de las entidades estatales deberán señalar el momento en el que, con anterioridad a la presentación de las ofertas, los oferentes y la entidad revisarán la asignación de riesgos con el fin de establecer su distribución definitiva*”.

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 10 de septiembre de 2021. Exp. 51.219. Consideraciones 64 – 66.

¹⁴ Estas características del riesgo previsible fueron destacadas en la reglamentación inicial de la Ley 1150 de 2007. El artículo 88 del Decreto 2474 de 2008 establecía que “*El riesgo será previsible en la medida que el mismo sea identificable y cuantificable por un profesional de la actividad en condiciones normales*”. En este mismo sentido, el CONPES 4117 de 2023, que regula la política de riesgo contractual del Estado para proyectos de infraestructura con participación privada, señala: “*riesgo no equivale a incertidumbre. Knight (1921) detalla cómo a un riesgo se le puede asignar una probabilidad a través de un cálculo matemático o estadístico asociado con eventos ocurridos en el pasado. Algo distinto es la noción de incertidumbre que, en cambio, se asocia con eventos que no son susceptibles de ser medidos dada su rareza y por ende no pueden ser eliminados por completo. Allí, señala el autor, el seguimiento contractual periódico se torna fundamental*”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 10 de septiembre de 2021. Exp. 51.219. Consideraciones 64 – 66.

¹⁶ El carácter dual del riesgo contractual previsible se menciona en el CONPES 4117 de 2023 (glosario): “*Asignación de riesgos: proceso de distribución de los efectos favorables y/o desfavorables de los riesgos o partes de los riesgos entre la entidad contratante y la parte privada en un proyecto de tipo APP, bajo el principio de asignarlo a la parte que esté en mejor capacidad de controlar y mitigar el riesgo*”.

efectos desfavorables cuando resulta necesario ejecutar una mayor cantidad de obra. En este caso, el contratista debe retener el efecto y no es procedente reclamar a la entidad el pago de sumas adicionales.

36. La distribución de los riesgos contractuales *previsibles* va aparejada de medidas de mitigación, que van desde la simple asunción de sus efectos hasta la adopción de medidas positivas o negativas encaminadas a atenuar las consecuencias de su ocurrencia. Asimismo, puede determinar el nacimiento de obligaciones positivas, como dar una suma de dinero a la parte que no asumió determinado riesgo. Por ejemplo, esto ocurre cuando se acuerda que en caso de reducirse las tarifas reguladas de un servicio público otorgado mediante concesión —fuente de ingresos del concesionario—, la entidad concedente debe compensar al contratista por la disminución de ingresos causada por la decisión de la autoridad tarifaria. En estos casos, la asignación del riesgo conlleva una obligación condicional (CC, art. 1530). Por ello, la Ley 448 de 1998 y sus decretos reglamentarios, que regulan el régimen de las contingencias contractuales del Estado y su vinculación con la distribución de riesgos previsibles, definen las obligaciones contingentes como obligaciones pecuniarias sometidas a condición (Ley 448 de 1998, art. 1, parágrafo; Decreto 1068 de 2015, art. 2.4.1.4).

37. El oferente que asume un riesgo calcula —diligentemente debe hacerlo— la probabilidad de su ocurrencia y su impacto sobre los flujos esperados para determinar el costo de asumir la contingencia y definir el valor de su oferta. Por esta razón, el precio propuesto se entiende que debe reflejar la asunción de riesgos, ya que su distribución busca que la parte que los asuma soporte los efectos de su materialización; se recuerda, no se trata de distribuir mayores costos, sino las contingencias de un evento futuro que previsiblemente pueda ocurrir con efectos sobre la economía del contrato. De esta manera, los riesgos asignados forman parte de la equivalencia entre derechos y obligaciones surgida al momento de proponer o contratar (Ley 80 de 1993, art. 27). Al considerar el riesgo asignado como un componente integral de las condiciones económicas pactadas inicialmente, su materialización no altera el equilibrio financiero del contrato pues se entiende que tal riesgo, su ocurrencia y efectos, ya hacen parte de la ecuación que determinó tal equilibrio a partir de la estructuración de los precios y demás componentes de la misma. En consecuencia, sus efectos deben ser asumidos, dentro de los límites acordados, por la parte a la que se le asignó y así aceptó al contratar, premisa que se resalta en modalidades convencionales que gravitan en precios globales.

38. El IDU e Integral contemplaron la posibilidad de que el plazo de ejecución del contrato fuera insuficiente para completar la revisión de los diseños, lo que podría generar su prórroga y costos adicionales por la mayor permanencia del contratista. Con esa misma lógica comercial, previeron que las entidades distritales y las empresas de servicios públicos podrían retrasar la aprobación de los productos elaborados por el diseñador, los cuales también debían ser validados por Integral.

39. En la cláusula segunda del contrato, relativa al plazo, acordaron lo siguiente:

“SEGUNDA. PLAZO. *El plazo para la ejecución del contrato es de ONCE (11) MESES, contados a partir de la fecha de suscripción del Acta de Inicio, lo anterior previo cumplimiento de los requisitos de ejecución establecidos en el artículo 41 de la Ley 80 de*

1993 modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, y los demás que se señalan al efecto en el pliego de condiciones y en este contrato, en todo caso, el plazo efectivo del contrato será aquél que transcurra entre la fecha de suscripción del acta de inicio de ejecución y la fecha efectiva de terminación del contrato, (un mes más que la consultoría) y discriminado en etapas de manera análoga al desarrollo de la ejecución de la consultoría.

(...)

PARÁGRAFO TERCERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011, el presente contrato podrá prorrogarse por el mismo plazo que se prorrogue el contrato objeto de interventoría, pudiendo ajustarse en tal caso el valor, en atención a las obligaciones objeto de interventoría. Igualmente, si por algún motivo se suspende el contrato de consultoría, debe suspenderse inmediatamente por el mismo término el contrato de interventoría.

(...)

TERCERA. MODIFICACIÓN, PRÓRROGA Y ADICIÓN: Si por circunstancias previamente revisadas por el área supervisora del IDU, se requiere modificar y/o prorrogar y/o adicionar el contrato en sus condiciones iniciales, las partes suscribirán el documento correspondiente de acuerdo a las disposiciones legales. Si las causas de la prórroga son imputables al INTERVENTOR, los costos que genere la misma serán de su cuenta y riesgo; por consiguiente, el IDU no le reconocerá valor alguno por el tiempo adicional¹⁷ (Énfasis agregado).

40. Por otra parte, en la cláusula sexta, las partes acordaron la forma de pago del precio global, asignando un valor individual a cada uno de los catorce (14) entregables, cuyo monto total ascendía a \$2.231'000.000. Asimismo, establecieron los plazos máximos para la entrega de estos productos: (i) topografía; (ii) estudios de tránsito y transporte; (iii) diseño geométrico; (iv) diseño de espacio público y urbanismo; (v) diseños de redes de acueducto y alcantarillado; (vi) diseños de redes de ETB, EPM, CODENSA, Gas Natural y Telecom; (vii) estudios de suelos y geotecnia; (viii) pavimentos; (ix) estructuras; (x) estudios ambientales y SISO; (xi) diseños de estaciones; (xii) estudios prediales; (xiii) estudios sociales; y, (xiv) presupuestos, análisis de precios unitarios (APU's), especificaciones de construcción y programación de obras.

41. En la misma cláusula, el IDU e Integral contemplaron la posibilidad de que las empresas prestadoras de servicios públicos o las entidades distritales demoraran las aprobaciones de los productos. Para enfrentar esta eventualidad, regularon sus consecuencias en cuanto a la remuneración del interventor:

“SEXTA. FORMA DE PAGO. Teniendo en cuenta que los recursos destinados al presente contrato pertenecen al presupuesto de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TRANSMILENIO S.A. en el marco del convenio 020 de 2001, TRANSMILENIO pagará el valor de este contrato contra producto entregado, aprobado y recibido a satisfacción por el IDU de la siguiente manera (...).

A PRECIO GLOBAL: Para productos **que no requieren** trámite y/o aval y/o validación y/o aprobación en otras entidades se pagará de la siguiente manera: Un 90% del valor de cada producto se cancelará contra la entrega y radicación en el IDU del producto elaborado por el consultor, revisado, verificado, validado y aprobado por la interventoría de acuerdo con el procedimiento vigente de la entidad, en el porcentaje y proporción

¹⁷ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 82. Minuta Contrato, p. 3.

indicado en la tabla de valoración de productos de interventoría, establecida en esta sección de forma de pago.

Para productos **que requieren** trámite y/o aval y/o validación y/o aprobación en otras entidades se pagará de la siguiente manera: un 45% del valor de cada producto a pagar por precio global, se cancelará contra la entrega y radicación en la entidad o entidades respectivas del producto elaborado por el consultor, revisado, verificado, validado y aprobado por la interventoría de acuerdo con el procedimiento vigente de la entidad, en el porcentaje y proporción iniciado en la tabla de productos indicada en esta sección. El 45% restante se cancelará contra la aprobación, armonización y aval o concepto favorable en firme del producto que emita la entidad o entidades respectivas.

Si transcurridos 60 días de la entrega ante las entidades, estas no han efectuado ningún requerimiento previa verificación por parte de la interventoría de la calidad y oportunidad de los insumos entregados por el consultor, se pagará un 20% de este 45%. El 25% restante en todo caso se cancelará contra la aprobación, armonización y aval o concepto favorable en firme del proyecto que emita la entidad o entidades respectivas (...) Un 10% del valor del monto a pagar por precio global, se pagará previo recibo y aprobación por parte del IDU del Informe Final de la interventoría, acta de liquidación del consultor debidamente suscrita y acta de liquidación de la interventoría, y los demás documentos requeridos que le aplique de conformidad con la normatividad del IDU¹⁸ (Énfasis agregado).

42. Al convocar el concurso de méritos, el IDU publicó la matriz de riesgos del proceso de contratación¹⁹ y en el numeral 2.3 del pliego de condiciones indicó que este documento formaba parte del pliego²⁰. Además, en la cláusula trigésima segunda del contrato se estipuló "*hacen parte integral del contrato los estudios previos, el pliego de condiciones, sus anexos y apéndices*". A no dudarlo, la matriz de riesgos constituye un documento contractual que delimita el contenido obligacional de este negocio jurídico. A continuación, se transcribe el contenido pertinente:

| IDENTIFICACIÓN | | EVALUACIÓN | | ASIGNACIÓN | | PLAN DE TRATAMIENTO | EFECTO - TTO. | | |
|---|--|------------|-----------|------------|------------|---|---------------|---------|-------|
| Descripción del riesgo | Consecuencia | Total | Categoría | IDU | Proponente | Tratamiento / Controles a ser implementados | Probabilidad | Impacto | Total |
| Con respecto al personal del interventor: El número de personas es mayor al propuesto por el oferente para cumplir con sus obligaciones contractuales y/o Hay mayor permanencia del personal al inicialmente previsto. | Imposibilidad de adelantar la interventoría de los estudios y diseños del componente respectivo Retrasos en el cronograma | 4 | Bajo | | X | Dimensionamiento acorde con el alcance del proyecto. (Dedicaciones necesarias para cada actividad) Reclutamiento oportuno del personal idóneo | 1 | 2 | 3 |

¹⁸ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 82. Minuta Contrato, p. 5.

¹⁹ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Documentos y Formatos del Proceso, 7. Matriz de Riesgo 04.11.2016.

²⁰ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Documentos y Formatos del Proceso, 5. Pliego de Condiciones Definitivo, p. 29.

| | | | | | | | | |
|--|---|---|-------|---|---|---|---|---|
| Demora en la gestión de autorizaciones requeridas para la validación de la gestión predial, redes y servicios públicos - ESP y Entidades Distritales (SDA, SDM, SDP y otras) | Eventuales retrasos en el cronograma de ejecución de la consultoría y programa de pagos, tanto al contratista como al interventor | 5 | Medio | X | Contratista e Interventor Establecer un cronograma de tiempos y resultados aplicables a esta gestión por parte del Contratista y supervisado por el Interventor, teniendo en cuenta los protocolos y procedimientos establecidos por las ESP y Entidades IDU: Como apoyo, realizar una adecuada y oportuna gestión interinstitucional | 1 | 2 | 3 |
| | | | | X | IDU: Estudiar la posibilidad de hacer un pago parcial (25%) al Interventor relacionado con el producto recibido y aprobado por el interventor y luego de 2 meses de radicado en la ESP/Entidad sin obtener respuesta. | 1 | 2 | 3 |

43. En los documentos de preguntas y respuestas del concurso de méritos que obran en el expediente, no consta que Integral o algún otro interesado hubiera formulado observaciones sobre esta asignación de riesgos del contrato²¹. Se entiende, entonces, que la claridad de la matriz era un asunto aceptado por los interesados y, entre estos, por el adjudicatario y ulterior contratista.

44. En relación con el contrato y su matriz de riesgos, deben resaltarse los siguientes elementos:

45. Las partes estipularon expresamente que si las causas de la prórroga —y la consecuente mayor permanencia— eran imputables a Integral, ésta asumiría los costos generados durante dicho período. Más que la distribución de un riesgo contractual propiamente dicho, el cual se refiere a eventos externos y no a conductas antijurídicas de los contratantes, esto implica una reafirmación del principio de buena fe: nadie puede beneficiarse de su propia culpa ni pedir el reconocimiento de sobrecostos o perjuicios originados en su propio incumplimiento.

46. Los contratantes tampoco pactaron que si las causas de las prórrogas eran atribuibles a terceros, como las empresas de servicios públicos, Integral no debía asumir por su cuenta los costos de la mayor permanencia. Del texto contractual —enunciado condicional— que establece: “*si las causas de la prórroga son imputables al interventor [antecedente], entonces los costos que genera la misma serán de su cuenta y riesgo [consecuente]*”, no puede deducirse que, si las causas no son

²¹ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Documentos y Formatos del Proceso, 8. Rtas. Observaciones Pliegos 04.11.2016 y 29. Documento de respuesta observaciones extemporáneas 29.11.2016.

imputables al interventor, sino a terceros, el IDU debe asumir dichos costos en lugar de Integral. Esta interpretación constituiría un error lógico de negación del antecedente, no admisible para desentrañar el contenido del débito obligacional. De manera que para que el planteamiento de Integral fuera válido, el contrato debería haber reflejado expresamente que *sólo si* las causas de la mayor permanencia eran imputables a Integral, esta asumiría los costos adicionales²². Sin embargo, los documentos contractuales no evidencian que esta fuera la intención de las partes.

47. La matriz de riesgos del contrato le asignó a Integral el de “*mayor permanencia del personal al inicialmente previsto*” sin distinguir entre las causas determinantes de las prórrogas. Como se explicó previamente, la estipulación que obliga a Integral a asumir los costos de mayor permanencia causados por su culpa no constituye la distribución de un riesgo contractual, sino la reiteración del principio según el cual nadie puede beneficiarse de su propia negligencia. Por ello, interpretar que el interventor no asumió el riesgo de mayor permanencia materializado por causa de terceros implicaría vaciar de contenido esa disposición de la matriz. Tal interpretación contravendría el efecto útil de las estipulaciones contractuales (CC, art. 1620).

48. En segundo lugar, en lo referente al pago del precio global —que no a los costos de la mayor permanencia—, las partes regularon los efectos de los retrasos atribuibles a terceros en la revisión y aval de los diseños. Esto resultaba relevante para los intereses del interventor, pues su flujo de caja dependía de la presentación al IDU de los diseños elaborados por el consultor con la aprobación de las entidades distritales o las empresas de servicios públicos. Por ello, las partes acordaron que si tales autorizaciones se retrasaban, el IDU pagaría el 20% del valor asignado al respectivo producto dentro de los 60 días siguientes a su radicación, independientemente del silencio de tales entidades²³. Sin embargo, no pactaron reglas similares respecto del riesgo de mayor permanencia cuando las prórrogas fueran atribuibles a terceros. Si hubieran tenido la intención de compartirlo, lo habrían explicitado, tal como lo hicieron con la oportunidad del pago del precio global fijo.

49. En tercer lugar, la cláusula décima segunda del contrato de interventoría, que estableció las obligaciones del IDU, no dice que la entidad estatal tenía la obligación condicional de pagar los costos de mayor permanencia cuando la prórroga del plazo se originara por causa de terceros.

50. No obstante lo anterior, el hecho de que la matriz asignara a Integral el riesgo de mayor permanencia sin distinguir entre las causas determinantes de las prórrogas no implica que debía asumir los sobrecostos cuando estos fueran imputables al IDU. Esto se debe a que los riesgos contractuales, por su naturaleza, no se refieren a conductas antijurídicas de las partes, sino a circunstancias externas a ellas que son identificables, cuantificables y tienen el potencial de alterar los resultados económicos esperados, ya sea en los ingresos o en los costos.

²² En otras palabras, el enunciado debería tener una estructura bicondicional. Cfr. Klug, Ulrich. *Lógica jurídica*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, p. 197-199.

²³ Este porcentaje no coincide exactamente con el previsto en la matriz de riesgos, que asciende al 25%. No obstante, conforme a lo dispuesto en la cláusula vigésima sexta del contrato, su contenido prevalece sobre otros documentos (como la matriz de riesgos) en caso de discrepancia. Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 82. Minuta Contrato, p. 32.

51. Además, si el incumplimiento del IDU fuera un riesgo contractual asignado a Integral, se trataría de una cláusula de exoneración de responsabilidad, ya que la entidad estatal no estaría obligada a indemnizar los perjuicios —los costos de mayor permanencia— y el contratista debería soportarlos con su patrimonio. Sin embargo, como ha señalado la Sección, las cláusulas de atenuación, limitación o agravación de responsabilidad requieren pactos que sean expresos, claros e inequívocos para modificar el régimen ordinario (CC, art. 1604 y ss.) y disciplinar de un modo singular la responsabilidad del deudor²⁴. En este caso, ni el contrato ni la matriz de riesgos contienen un pacto expreso de esta naturaleza. Por lo tanto, Integral no debía retener los costos de la mayor permanencia imputables al incumplimiento del IDU; al contrario, la entidad estatal debía asumirlos como una indemnización de los perjuicios causados por su incumplimiento (Ley 80 de 1993, art. 50).

52. Las partes no pactaron explícitamente una expresión porcentual o una magnitud económica que limitara el riesgo asignado a Integral. No obstante, en la columna “EFECTO - TTO” de la matriz se calificó dicho riesgo como nivel 3. Según el manual incluido en la matriz, esta calificación significa que el riesgo “*genera un impacto sobre el valor del contrato entre el cinco por ciento (5%) y el quince por ciento (15%)*”. Asimismo, el IDU precisó que “*esta evaluación tiene como fin asignar a cada riesgo una calificación en términos de impacto y de probabilidad, la cual permite establecer la valoración de los riesgos identificados*”. Por ende, la Sala concluye que la intención no fue trasladar este riesgo con una extensión ilimitada a Integral. Esta interpretación es congruente, además, con el artículo 24.5 de la Ley 80 de 1993 que sanciona con ineficacia de pleno derecho las estipulaciones en los pliegos de condiciones o contratos que inducen la “*formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada*” (lit. e).

53. De todas maneras, si los efectos de un riesgo asignado —debido a su carácter anormal, extraordinario e inusitado— desbordan los umbrales implícitos o explícitos bajo los que el contratista lo asumió, esto no implica que la entidad estatal debe compensarlos automáticamente. En estos casos, como lo ha señalado la Subsección, el análisis debe realizarse bajo el criterio de la alteración del equilibrio económico del contrato causada por circunstancias imprevisibles²⁵. La ocurrencia de esta clase de circunstancias constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para justificar una compensación. La entidad debe restablecer dicho equilibrio si el acaecimiento del evento genera una situación deficitaria en el balance financiero global del contrato, pues el artículo 5.1 de la Ley 80 de 1993 dispone que la ecuación contractual debe restablecerse a un “*punto de no pérdida*” cuando la alteración es causada por situaciones imprevistas y no imputables a las partes²⁶.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 16 de julio de 2021. Exp. 48.427. Consideraciones 98-100.

²⁵ Al respecto, la Subsección ha planteado: “*Tratándose de los riesgos contractuales, el carácter de imprevisibles cubre tanto los anormales que no fueron previstos en el contrato, como también los que habiéndolo sido, sus efectos desbordan los límites de la asunción de la parte contratante a quien dichos riesgos le fueron distribuidos*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de julio de 2018. Exp. 55.576. Consideración 3.2.4

²⁶ “[L]a ecuación económica del contrato es comprensiva de toda su ejecución -o la de la etapa correspondiente- y, desde ese punto de vista, la prueba de la ruptura del equilibrio impone el análisis macroscópico o consolidado del resultado económico y no solo el de la cuenta o ítem que se alega como causa o fuente del desequilibrio”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de octubre de 2017. Exp. 53.875. Consideración 7ª.

54. Finalmente, se precisa que en este proceso no se discutió si la distribución del riesgo de mayor permanencia atendió el criterio de asignarlo a la parte mejor capacitada para gestionarlo, controlarlo, administrarlo y mitigarlo²⁷. Tampoco se encuentran plenamente demostradas circunstancias que comprometan la validez de la matriz de riesgos. Por tanto, con base en las consideraciones anteriores y en concordancia con la posición unificada de la Sección²⁸, la Sala procederá a analizar las causas de las tres prórrogas y a determinar qué parte debe asumir los efectos económicos de la mayor permanencia.

Los hechos que motivaron las prórrogas del plazo del contrato

55. Según los documentos que obran en el expediente, el 25 de mayo de 2017, los representantes del diseñador, de Integral y María Constanza García Botero, en su calidad de gerente de la Dirección General del IDU, suscribieron el Acta No. 2 de inicio de la etapa de estudios y diseños²⁹. Conforme a lo pactado en el contrato de interventoría, esta etapa se abrió tras la selección de la alternativa de diseño definitiva y su duración estimada era de cinco meses.

56. El demandante afirmó que, a principios de octubre de 2017, el IDU comunicó que el Acta No. 2 carecía de valor jurídico porque no había sido suscrita por el ordenador del gasto, lo cual habría ralentizado el proceso de elaboración y aprobación de los diseños. Sin embargo, en el expediente no consta el documento que respalda esta afirmación ni se hizo referencia a ese hecho en los documentos que reposan en el plenario. Por el contrario, en el acta de liquidación bilateral del contrato, suscrita el 11 de diciembre de 2020³⁰, se ratificó que la etapa de estudios y diseños se desarrolló desde el 25 de mayo de 2017³¹.

57. En el oficio 20175260942682 del 21 de diciembre de 2017, Integral invocó razones diferentes para aconsejar al IDU la prórroga del contrato de consultoría suscrito con el diseñador:

“En atención a la solicitud del consultor de modificar el contrato de consultoría 1073 de 2016, de manera atenta nos dirigimos al IDU con el propósito de conceptuar lo

²⁷ La Ley 1150 de 2007 y su decreto reglamentario no establecen expresamente ningún mandato sobre el criterio para asignar los riesgos. Algunas leyes especiales, como la 1508 de 2012, que no es aplicable en este caso, sí establecen que los riesgos deben asignarse siguiendo un criterio de asignación eficiente, “atribuyendo cada uno de ellos a la parte que esté en mejor capacidad de administrarlos, buscando mitigar el impacto que la ocurrencia de los mismos pueda generar sobre la disponibilidad de la infraestructura y la calidad del servicio”.

²⁸ “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, Sección Tercera, Sala Plena. Sentencia del 27 de julio de 2023. Exp. 39.121. Consideración 44.

²⁹ Samai Tribunal, Índice 16, Numeral 20 acta de inicio etapa diseño.

³⁰ En la tercera nota al acta de liquidación bilateral se hizo la siguiente aclaración sobre la oportunidad para la firma del acta: “los términos fueron suspendidos en virtud de las Resoluciones 2779, 2824, 2853, 2953, 3370 y 3434 de 2020, expedidas por el IDU en el marco de la emergencia sanitaria, lo que implica que la fecha actual para liquidar el contrato IDU 11-04-2016 es el 14 de febrero de 2021”. Samai Tribunal, Índice 16, Numeral 79 Acta de Liquidación, p. 15.

³¹ Samai Tribunal, Índice 16, Numeral 79 Acta de Liquidación.

correspondiente a la solicitud de prórroga. Muy a pesar de los incumplimientos que se presentan a la fecha por parte del consultor Ingetec S.A., si el objetivo del IDU es el de lograr el cometido que se persigue con la celebración de los contratos estatales, y que no es otro que cumplir con los fines del Estado, se hace necesario prorrogar el contrato.

Consideramos que esta opción es más conveniente para el IDU en términos de celeridad y economía toda vez que declarar el incumplimiento del contrato en el estado de avance en que se encuentra, resultaría más oneroso para la entidad estatal, ya que debería iniciar un nuevo proceso de contratación para terminar los estudios y aprobaciones faltantes a la fecha. Lo anterior, aunado a que en el campo de la contratación estatal es válido y en ocasiones necesario [prorrogar el plazo] para de esta forma cumplir con los fines de la contratación, y que el plazo del contrato es estimado, es decir que no se trata de un plazo fijo inmodificable, son razones de más para que la interventoría vea viable conceder una prórroga al consultor”³².

58. Por otra parte, en la comunicación 20175260945612 de la misma fecha, Integral solicitó que se ampliara por el mismo término el plazo del contrato de interventoría y se adicionara su valor para reconocer los costos de la mayor permanencia. Sin embargo, el interventor no mencionó que la causa de la prórroga fuera atribuible al IDU:

“Teniendo en cuenta la ampliación del plazo al contrato de consultoría 1073 de 2016 en 2.5 meses, con el fin de que el consultor atienda las observaciones de la interventoría y de las entidades competentes para la obtención de las aprobaciones finales, esta interventoría precisa al IDU que este plazo adicional se requiere también para el proceso de revisión y aprobación de los productos que entrega el consultor, y para el seguimiento que demanda ante las ESP’S con el objetivo de lograr la obtención de la aprobación de los diseños por parte de las entidades distritales.

En consecuencia de lo anterior, nos dirigimos a usted con el fin de solicitar una prórroga de 2,5 meses, con el propósito de igualar el plazo solicitado para el consultor Ingetec, y una adición en reconocimiento a la Interventoría por mayor permanencia en obra que debe soportar por causas que no le son atribuibles. La presente solicitud se realiza conforme a la cláusula tercera del contrato de interventoría 1104 de 2016 y a la matriz de riesgos del contrato, en la que se previó por parte del IDU la posibilidad de ajustar el valor del contrato en caso de prorrogarse el plazo del mismo”³³.

59. En el acta del 21 de diciembre de 2017, suscrita entre la coordinadora de apoyo del IDU y el interventor para solicitar la prórroga del contrato, también se incluyó la siguiente manifestación: *“el Interventor manifiesta que solicitará el reconocimiento de los costos adicionales que genera esta prórroga, sumado a que la presente prórroga genera unos costos no previstos derivados de la mayor permanencia debido a circunstancias no atribuibles a la interventoría, para lo cual, Integral S.A. se reserva el derecho a reclamar los costos asociados a la mayor permanencia”³⁴.*

60. En conclusión, los documentos que obran en el expediente no permiten establecer que la causa de la primera prórroga del contrato de interventoría fuera imputable al IDU. Por el contrario, estos señalan demoras atribuibles al diseñador en la entrega de los productos a su cargo. Esta inferencia se afianza con el informe del sistema de gestión integral de proyectos del IDU, el cual reportaba que a finales de noviembre de 2017 el diseñador aún no había terminado los estudios de redes de

³² Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 86. Prórroga N1, p. 5.

³³ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 86. Prórroga N1, p. 6.

³⁴ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 86. Prórroga N1, p. 2.

acueducto y alcantarillado; estructuras; aspectos ambientales y de SST; ni el cronograma, los presupuestos y los documentos de contratación de la obra³⁵.

61. Respecto a la solicitud de Integral para que se adicionara el valor del contrato, los documentos del expediente indican que el IDU la desestimó en la comunicación 20172250308053, antes de que se suscribiera la prórroga:

“No se acepta la petición de la interventoría en referencia al valor o costo adicional del mes o tiempo que requiera el contratista consultor en conseguir la aprobación de los productos ya sea por aprobación de la interventoría, ESP’s o entidades distritales teniendo en cuenta que dentro de la etapa aprobación se debían conseguir estos resultados. Tampoco se acepta el pago o reconocimiento económico adicional a la interventoría en la demora de aprobación de los productos, ya que es clara la forma de pago del contrato 1104-2016, la cual será realizada contra productos entregados y no por tiempos de ejecución o aprobación. Así las cosas, se informa que el IDU no tramitará ante Transmilenio los recursos necesarios para poder adicionar el contrato de INTERVENTORÍA por causa de la prórroga”³⁶.

62. El párrafo de la cláusula primera del acuerdo celebrado el 26 de diciembre de 2017 dice lo siguiente: *“la presente prórroga no generará ningún costo adicional para la entidad en concordancia con lo enunciado en el memorando IDU 20172250308053 del 22 de diciembre”*. Sin embargo, en la cláusula tercera también se indicó que *“hacen parte de esta modificación (...) las comunicaciones y oficios relacionados en el considerando [sic] del presente documento y los proyectos por el área supervisora”*. Entre estos documentos se encuentran las comunicaciones de Integral previamente indicadas, en las que manifestó que reclamaría el pago de los costos adicionales. En consecuencia, la Sala concluye que las partes decidieron firmar la primera prórroga sin llegar a un acuerdo claro sobre quién debía asumir las erogaciones derivadas de la mayor permanencia y, por ello, cada una expresó su posición al respecto en el texto del convenio modificatorio.

63. Para la Sala, la conducta que el IDU e Integral adoptaron al firmar esta primera prórroga puede explicarse desde el punto de vista del análisis económico del derecho bajo la premisa de que: *“si las partes en el contrato actuaron racionalmente, entonces debe entenderse que en su evaluación advirtieron que el costo de tener paralizada la obra, derivada de los costos de negociación, era sustancialmente superior al costo esperado de la actividad interpretativa posterior de los [jueces]. Entonces, prefirieron un acuerdo conscientemente imperfecto porque el análisis costo beneficio así lo aconsejaba”³⁷*. De esta manera, continuar negociando quién debía asumir los efectos económicos de la mayor permanencia habría generado altos costos para ambas partes, sin soslayar que se pretermitiría la premisa de que el contrato estatal está llamado a ser cumplido.

64. Si el plazo del contrato expiraba sin acordarse la prórroga, el IDU habría visto comprometida la labor de seguimiento técnico de los productos elaborados por el diseñador. Por su parte, el interventor no habría recibido la totalidad del precio pactado, ya que su remuneración estaba condicionada a la aprobación de todos los

³⁵ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 7. 95. Informe ZIPA 20177-11-27.

³⁶ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 86. Prórroga N1, p. 6.

³⁷ Alfredo Bullard González. De acuerdo en que no estamos de acuerdo: análisis económico de la interpretación contractual. En: Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales (2ª Ed). Lima: Palestra Ed., 2009, pp. 403.

entregables, que aún estaban pendientes. En este contexto, la pretensión de Integral no contraviene los principios de normatividad de los acuerdos ni de buena fe contractual, sino que pone de manifiesto la ausencia de un pacto expreso sobre quién debía asumir los efectos económicos de la mayor permanencia y por ello la Sala descarta no considerarlos bajo la razón que adujo el Tribunal.

65. Las conclusiones previamente expuestas se extienden a la segunda y tercera prórroga del contrato de interventoría. Por un lado, en el expediente no consta que las causas determinantes de la ampliación del plazo fueran atribuibles al IDU; por otro, las partes no lograron un acuerdo sobre la asunción de los costos derivados de la mayor permanencia, lo que llevó a que esta controversia fuera diferida al juez del contrato para su resolución.

66. En relación con la segunda prórroga, celebrada el 12 de marzo de 2018, los documentos del expediente señalan que esta se originó en una solicitud de suspensión presentada por el diseñador al IDU el 26 de febrero de 2018. Dicha solicitud se fundamentó en la cláusula 58 del contrato de consultoría para la elaboración de los diseños, relativa a las indefiniciones relacionadas con los diseños presentados a entidades distritales. El IDU rechazó la solicitud y, como alternativa, propuso al diseñador y a la interventoría que se gestionara una prórroga³⁸.

67. En el expediente no reposa el contrato de consultoría celebrado entre el IDU y el diseñador ni hay información concreta sobre cuáles eran los entregables que se habían radicado ante las entidades distritales y empresas prestadoras de servicios públicos que estaban pendientes de revisión. Por tanto, no es posible determinar si la decisión de la entidad de no autorizar la suspensión fue injustificada. Además, el contrato de interventoría no contempló causales de suspensión autónomas, sino que el párrafo tercero de su cláusula segunda estableció que “*si por algún motivo se suspende el contrato de consultoría, debe suspenderse inmediatamente por el mismo término el contrato de interventoría*”. En consecuencia, no está probado que la decisión del IDU fuera contraria a lo estipulado en el contrato de interventoría.

68. El diseñador fundamentó su solicitud inicial de suspensión y la posterior petición de prórroga en cuatro razones principales, ninguna calificable como imputable al IDU. En primer lugar, señaló que tras el llamado de atención del IDU al consultor y al interventor por el presunto incumplimiento de las especificaciones de la cartilla de espacio público, debió adelantar gestiones ante la Secretaría Distrital de Movilidad para definir el ancho de las ciclorrutas; sin embargo, dicha dependencia no comunicó su decisión de manera oportuna. Al expediente no se aportaron los pliegos de condiciones del concurso convocado para adjudicar el contrato de consultoría ni la citada cartilla de espacio público, por lo que tampoco puede verificarse lo afirmado por el demandante en cuanto a que existieron contradicciones en las bases técnicas del concurso de méritos para seleccionar al diseñador.

69. En segundo lugar, el diseñador indicó que la Secretaría Distrital de Planeación retrasó la expedición del acto administrativo que definía el polígono de reserva vial. Además, afirmó que el Jardín Botánico de Bogotá no programó oportunamente las visitas necesarias para obtener los códigos SIGAU, lo que impidió la aprobación de

³⁸ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 87. Prórroga N2, p. 6.

los inventarios forestales. Por último, señaló demoras en la aprobación de los diseños de redes húmedas y secas por parte de las empresas prestadoras de servicios públicos. A raíz de esta solicitud del diseñador, Integral recomendó al IDU acceder a la prórroga del contrato de consultoría y hacer lo propio con el contrato de interventoría, argumentando que *“se mantienen las condiciones existentes en el momento de la prórroga anterior, por lo que en el presente caso es válida su justificación y consecuente con lo planteado por el consultor”*³⁹.

70. En esta segunda prórroga del contrato de interventoría se incluyó una cláusula titulada *“manifestación”* que establece lo siguiente: *“El IDU manifiesta que la presente prórroga, no generará ningún costo adicional para la Entidad (...)”*. No obstante, en la cláusula cuarta también se precisó que *“hacen parte de esta modificación (...) las comunicaciones y oficios relacionados en el considerando [sic] del presente documento y los proyectos por el área supervisora”*. Entre los documentos mencionados en los considerandos se encuentra un acta suscrita entre el supervisor e Integral, en la cual se incluyó la siguiente reserva:

*“El interventor manifiesta que solicitará el reconocimiento de los costos adicionales que genera esta prórroga, debido a que ella genera unos costos no previstos para Integral S.A. derivados de la mayor permanencia por circunstancias no atribuibles a la Interventoría (...) Se resalta que en la matriz de riesgos del contrato de interventoría se prevé que el IDU asuma al menos el 50% de los costos asociados a demoras atribuibles a entidades del distrito, aunado a que las erogaciones económicas derivadas de la mayor permanencia contractual no son imputables al Interventor, lo cual deriva en una reclamación posterior”*⁴⁰.

71. En conclusión, al igual que en la primera prórroga, las partes ampliaron el plazo contractual sin alcanzar un acuerdo claro sobre la asunción de los costos derivados de la mayor permanencia, dejando sentadas sus respectivas posiciones en el texto del convenio.

72. En cuanto a la tercera y última prórroga, celebrada el 6 de abril de 2018, los documentos del expediente señalan que también tuvo origen en una solicitud del diseñador, quien afirmó que persistían las causas que motivaron la segunda prórroga. Adicionalmente, el diseñador manifestó que *“aunado a lo anterior, en comunicación CF-ING-INT-TR-710 del 26 de marzo de 2018 se presentaron nuevas situaciones que han entorpecido y dificultado el avance de la aprobación de productos, que se resumen a continuación: demoras en los tiempos de la revisión por parte de la interventoría; observaciones extemporáneas por parte de la interventoría, de las entidades distritales y de las empresas de servicios públicos; y falta de pronunciamiento de la interventoría sobre algunos productos”*⁴¹.

73. Frente a este señalamiento, Integral manifestó que *“en la solicitud de prórroga el consultor aduce una serie de razones para justificar el hecho de que no tenga la totalidad de los productos aprobados, muchas de ellas no compartidas por la interventoría comoquiera que no se puede pasar por alto que el consultor ha tenido incumplimientos en cuanto a su alcance y calidad de algunos productos, y que las*

³⁹ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 87. Prórroga N2, p. 3.

⁴⁰ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 87. Prórroga N2, p. 15.

⁴¹ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 88. Prórroga N3, p. 9.

*razones del atraso no son ajenas a su proceder*⁴². Con todo, Integral recomendó al IDU prorrogar el contrato de consultoría y hacer lo propio con el de interventoría: “*No obstante lo anterior, para la interventoría es necesaria la prórroga del contrato con el propósito de dar cumplimiento al objeto mismo, el cual se encuentra ad portas de su culminación. El [sic] tal sentido, y después de los análisis que se requieren para que el consultor cumpla íntegramente sus obligaciones contractuales con el proyecto y, además, para obtener las aprobaciones de los productos que se encuentran pendientes por parte de esta interventoría y de las entidades distritales (...), esta Interventoría recomienda al Instituto de Desarrollo Urbano IDU conceder la prórroga solicitada por el consultor, de 60 días calendario*”⁴³.

74. En la cláusula segunda de la tercera prórroga del contrato de interventoría se incluyó la misma manifestación: “*El IDU manifiesta que la presente prórroga, no generará ningún costo adicional para la Entidad (...)*”. Por su parte, en la cláusula cuarta se precisó que “*hacen parte de esta modificación (...) las comunicaciones y oficios relacionados en el considerando [sic] del presente documento y los proyectos por el área supervisora*”. Entre los documentos mencionados en los considerandos, se encuentra el acta suscrita entre el supervisor e Integral, en la cual se incluyó la siguiente reserva: “*El interventor manifiesta que solicitará el reconocimiento de los costos adicionales que genera esta prórroga, debido a que ella genera unos costos no previstos para Integra S.A. derivados de la mayor permanencia por circunstancias no atribuibles a la Interventoría*”⁴⁴.

75. En síntesis, los documentos del expediente no acreditan que las causas que motivaron las tres prórrogas fueran atribuibles al IDU. No hay evidencia de que la entidad hubiera incumplido sus obligaciones ni de que el supuesto incumplimiento hubiera originado la necesidad de ampliar el plazo. Adicionalmente, en el contrato de interventoría no se estipuló que el IDU asumiría responsabilidad frente al interventor por hechos atribuibles a terceros, como algunas secretarías del Distrito. Menos aún se acordó que la entidad estatal sería responsable por las conductas del diseñador, pues precisamente la entidad contrató a Integral para que le hiciera seguimiento y vigilara la correcta ejecución de las labores a su cargo.

76. Los documentos del expediente evidencian que las dos primeras prórrogas fueron causadas por retrasos atribuibles a terceros, como entidades del sector central y descentralizado del Distrito, empresas de servicios públicos y el diseñador. En cuanto a la tercera prórroga, el diseñador alegó que parte del retraso se debió a demoras de Integral en la revisión de los productos entregados y a la formulación de exigencias técnicas injustificadas. Conforme al artículo 1757 del Código Civil, correspondía a Integral demostrar que cumplió con su obligación de revisar oportunamente los productos del diseñador y que sus exigencias estaban justificadas, sin generar retrasos en el cronograma. Sin embargo, el expediente no contiene los documentos con los resultados de dichas revisiones ni se aportó o practicó un dictamen pericial para verificar si las exigencias de Integral eran técnicamente justificadas, lo que requeriría conocimientos especializados (CGP, art.

⁴² Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 88. Prórroga N3, p. 3.

⁴³ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 88. Prórroga N3, p. 5.

⁴⁴ Samai Tribunal, Índice 16, Secop, Ejecución, 88. Prórroga N3, p. 22.

226). De cualquier manera, no se demostró que las causas de la mayor permanencia fueran atribuibles al IDU.

La parte que debe soportar los efectos de la mayor permanencia

77. Como se indicó, las partes acordaron que el riesgo de “*mayor permanencia del personal al inicialmente previsto*” sería asumido por Integral. En consecuencia, el IDU no incumplió ninguna obligación condicional de cubrir los costos causados en este período adicional por el acaecimiento del riesgo.

78. Además, dado que dicho riesgo fue considerado como un componente integral de las condiciones económicas pactadas inicialmente, su materialización no puede considerarse como una alteración del equilibrio financiero del contrato. Por lo tanto, los costos adicionales generados por las prórrogas acordadas el 26 de diciembre de 2017 (dos meses y quince días calendario) y el 12 de marzo de 2018 (26 días calendario) deben ser soportados por Integral.

79. La conclusión anterior se extiende a los costos adicionales derivados de la tercera prórroga, pactada el 6 de abril de 2018 (dos meses). Esto se debe a que los hechos que la motivaron no son atribuibles al IDU y a que el demandante no demostró haber validado oportunamente los productos entregados por el diseñador ni que sus observaciones estuvieran justificadas. Esta prueba era necesaria frente a las imputaciones del diseñador, dado que el contrato de interventoría estipuló expresamente que si las causas de la prórroga eran imputables al interventor, el IDU no reconocería valor alguno por el tiempo adicional.

80. Integral aportó con su demanda un documento titulado “*Relación de personal y equipo para prórroga de 5,37 meses*”, el cual incluye dos categorías de costos: los salarios y prestaciones de 27 personas y un rubro denominado otros costos, que comprende plotters, computadores, ediciones de informes y comunicaciones⁴⁵. La suma de estos componentes asciende a \$1.228'519.967, monto reclamado en las pretensiones de la demanda. Adicionalmente, aportó recibos de pago de nómina de 27 personas correspondientes al período comprendido entre diciembre de 2017 y junio de 2018⁴⁶. La Sala considera que tales documentos no prueban que estos fueron los costos que efectivamente se causaron en el período de mayor permanencia ni que todos ellos estén asociados a la ejecución del contrato de interventoría.

81. En primer lugar, no hay certeza de que los montos indicados en los recibos de nómina efectivamente le hubieran generado un costo a Integral. El demandante no aportó los comprobantes contables que debían elaborarse para efectuar los asientos correspondientes (Decreto 2420 de 2015, Anexo 6, art. 6). Tampoco presentó los libros de contabilidad (CGP, art. 264) con el registro de tales erogaciones.

82. En segundo lugar, el documento denominado “*relación de personal y equipo para prórrogas de 5,37 meses*” no es auténtico, en el sentido de que no existe certeza sobre la persona que lo elaboró (CGP, art. 244), lo cual le resta valor probatorio. El

⁴⁵ Samai Tribunal, Índice 13, 05LIQUIDACIONCOSTOSMAYORPERMANENCIA.

⁴⁶ Samai Tribunal, Índice 49, SOPORTELI_SOLICITUDNOMINACAR.

documento contiene un signo con la apariencia de una firma, pero sin indicación sobre quién la imprimió. Por lo tanto, no es posible inferir si fue suscrito por el representante legal o por el revisor fiscal, quienes tienen deberes de certificación y auditoría de los estados financieros (Ley 222 de 1995, arts. 37 y 38).

83. En tercer lugar, el acta de liquidación bilateral (apartado 9º) incluyó un recuadro titulado “*Especialistas del contratista vinculados al contrato*”, en el que se especificó la especialidad, el tiempo de dedicación y el período de vinculación de cada uno de tales especialistas⁴⁷. Sin embargo, el demandante presentó recibos de nómina de personas que no se mencionaron en dicha acta: Diana Castellanos (auxiliar), Diana Romero (auxiliar social) y Jennifer Alejandra López (administrador). Al expediente no se aportó ningún documento que permita concluir que estas tres personas emplearon horas de trabajo en actividades relacionadas con el objeto del contrato de interventoría ni que el costo de su nómina se derive de la mayor permanencia.

84. En cuarto lugar, los recibos de nómina tampoco están firmados ni contienen información que dé certeza sobre quién los autorizó o elaboró. Según el artículo 6º del Anexo 6 del Decreto 2420 de 2015, reglamentario de las normas de contabilidad, de información financiera y de aseguramiento, los hechos económicos deben documentarse mediante soportes de origen interno o externo debidamente fechados y autorizados por quienes intervengan en ellos o los elaboren. Los recibos aportados por el demandante no reúnen estos atributos; por tanto, no dan certeza sobre la realización del hecho económico.

85. Finalmente, el demandante no aportó soportes externos de las erogaciones que agrupó bajo la categoría “*otros costos*”, la cual abarca plotters, computadores, ediciones de informes y comunicaciones.

86. Ahora bien, aunque estuviera probado que Integral incurrió en sobrecostos por \$1.228'519.967 derivados de la mayor permanencia y que éstos superaron el umbral de previsibilidad y normalidad del riesgo que le fue asignado, lo cual no se acreditó, esto no implica que la totalidad de sus efectos deban ser automáticamente asumidos por el IDU. La entidad debería compensar al contratista si la ocurrencia del riesgo determinaba una situación deficitaria en el balance financiero del contrato, tal como lo prevé el artículo 5.1 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone que cuando una alteración del equilibrio económico es causada por situaciones imprevistas y no imputables a las partes debe restablecerse a un “*punto de no pérdida*”. El demandante no aportó pruebas sobre el balance financiero global del contrato ni la existencia de un déficit que deba ser compensado por la entidad.

87. En conclusión: la Sala confirmará la sentencia impugnada por las dos razones indicadas. Primero, no se probó que las causas de las tres prórrogas del contrato de interventoría fueran atribuibles al IDU, por lo que sus efectos desfavorables —como los costos derivados de la mayor permanencia— deben ser soportados por Integral de acuerdo con la distribución de riesgos del contrato. Segundo, no se probó cuáles fueron los costos en que efectivamente incurrió Integral durante el período de mayor permanencia ni que estos hubieran generado un déficit que le otorgara el derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

⁴⁷ Samai Tribunal, Índice 16, Numeral 79 Acta de Liquidación, p. 3.

Costas

88. De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, adicionado por la Ley 2080 de 2021⁴⁸, 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 CGP⁴⁹. La condena en costas no requiere de la apreciación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le impone, toda vez que en el régimen actual dicha condena se basa en un criterio objetivo. Por lo tanto, es procedente la condena en costas, que se integran por los gastos del proceso y las agencias en derecho.

89. El artículo 365 del CGP establece que se condenará en costas a la parte a la que se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (núm. 1); además, precisa que en la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda (núm. 3). Por otra parte, el artículo 5º del Acuerdo PSAA16-10554 del Consejo Superior de la Judicatura⁵⁰ establece que, en la segunda instancia de procesos declarativos, se fijarán las agencias en derecho entre 1 y 6 SMMLV. Para el efecto, se debe tener en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada.

90. El recurso de apelación se resolverá desfavorablemente para Integral y se confirmará en todas sus partes la de primera instancia. Si bien el IDU se pronunció sobre el recurso de apelación en la oportunidad prevista en el artículo 247.4 del CPACA, los argumentos de oposición que presentó la entidad no fueron acogidos por la Sala. Por lo tanto, se fijará por concepto de agencias en derecho la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV).

IV. PARTE RESOLUTIVA

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

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 20 de abril de 2023, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas por la segunda instancia a Integral S.A. en favor del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. Las agencias en derecho se fijan en la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV). Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según lo previsto en el artículo 366 del CGP.

⁴⁸ El recurso de apelación se presentó el 8 de mayo de 2023.

⁴⁹ El proceso inició con posterioridad al 2 de julio de 2012. Por tanto, se rige por el CPACA de acuerdo con su artículo 206.

⁵⁰ Aplicable en este caso por encontrarse vigente en la fecha en que se presentó la demanda: 4 de diciembre de 2020 (Samai Tribunal, Índice 5).

Radicación: 25000233600020200039601 (70.250)
Actor: Integral S.A
Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano
Referencia: Controversias contractuales

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el 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.



VF