

CONTRATACIÓN ESTATAL – CONTRATO DE OBRA PÚBLICA – CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Liquidación del contrato – Término de caducidad – Medio de control de controversias contractuales – C.C.A. artículo 136 numeral 10 literal c

De conformidad con lo dispuesto por el literal c) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., en aquellos contratos que deben ser liquidados y la liquidación se produce de común acuerdo entre las partes, el término de caducidad de la acción relativa a controversias contractuales, que es de dos años, debe contabilizarse a partir de la suscripción de la respectiva acta de liquidación.

CONTRATO ESTATAL – CONTRATOS DE TRACTO SUCESIVO O EJECUCIÓN PROLONGADA – Acuerdos bilaterales – Modificaciones – Manifestación de voluntad de los contratantes – Código civil artículo 1602 – Ley para las partes

Durante la ejecución de los contratos, en especial los de tracto sucesivo o ejecución prolongada en el tiempo, es común que las partes suscriban acuerdos bilaterales tendientes a introducir modificaciones en diferentes aspectos que fueron pactados en su celebración, lo cual llevan a cabo a través de adiciones en valor, prórrogas, otrosíes, suspensiones, etc., en los cuales se presenta una manifestación de voluntad de los contratantes que los obliga en los términos allí dispuestos y en la misma forma en que lo hizo el contrato principal que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1602 del C.C., es ley para las partes. Por ello, la jurisprudencia siempre ha reiterado el deber que les asiste a contratante y contratista de respetar la palabra dada, advirtiendo que, en virtud del principio de la buena fe, resulta inadmisibles ir en contra de los propios actos, desconociendo las manifestaciones de voluntad expresadas con anterioridad.

CONTRATACIÓN ESTATAL – Acta de liquidación bilateral – Salvedades – Cambio jurisprudencial

A pesar de que en pasadas oportunidades se quiso dar el mismo valor obligatorio a los silencios observados por las partes a la hora de suscribir tales acuerdos de voluntades, en tanto se consideró que las inconformidades y reclamos que tuvieran pendientes, en especial sobre el equilibrio económico del contrato, debían ser expresados en tales eventos para salvaguardar el derecho a su posterior reclamación, la jurisprudencia retomó el criterio original, conforme al cual el único acto bilateral en el que se impone dejar esta clase de salvedades es el de la liquidación bilateral, por ser ese el momento en el que las partes, por disposición legal -art. 60, Ley 80 de 1993-, deben acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, consignando en la respectiva acta los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

[...] el hecho de que el contratista no hubiera dejado salvedades en las adiciones, prórrogas y suspensiones que se produjeron durante la ejecución del negocio jurídico, no resulta suficiente justificación para la denegatoria de las pretensiones.

CONTRATACIÓN ESTATAL – EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO – Equivalencia de prestaciones en el contrato estatal – Ecuación contractual – Deber de actualización y revisión de precios

La figura del equilibrio económico del contrato, cuyo origen fue jurisprudencial, se consagró legalmente por la Ley 80 de 1993, la cual a lo largo de su articulado contempla disposiciones tendientes a garantizar el derecho de los contratantes a la conservación de la equivalencia de prestaciones surgida entre las partes de un contrato estatal.

Se estableció a cargo de las partes (artículo 27) el deber de conservar la ecuación contractual, tomando las medidas que fueran necesarias para ese fin, consagrando dentro de los derechos y deberes de la entidad estatal contratante el de solicitar la actualización o revisión de los precios, cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato (artículo 4, numeral 3) y a favor de los contratistas, el derecho a que previa solicitud, "la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas" que no les sean imputables (artículo 5).

La afectación que la ecuación económica del contrato puede sufrir con ocasión del ejercicio, por parte de la Administración, de las facultades excepcionales de interpretación, modificación o terminación unilateral que la ley consagra a su favor, caso en el cual (artículo 14), debe proceder a reconocer y ordenar el pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y a aplicar los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello "...con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial"; y, además, establece que las partes utilizarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, para mantener la ecuación o equilibrio inicial.

CONTRATACIÓN ESTATAL – Principio economía – Ley 80 de 1993 artículo 25 numeral 14 – Costos imprevistos

Una manifestación del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80, es la orden dada a las entidades en su numeral 14 en el sentido de incluir en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados, por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados.

CONTRATOS ESTATALES – CONTRATO CONMUTATIVO – Interpretación normativa – Igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos – Ley 80 de 1993 – Artículo 28

El artículo 28 de la misma ley establece que, en la interpretación de las normas sobre contratos estatales, se tendrá en consideración, entre otras cosas, la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos. Como lo ha manifestado la jurisprudencia.

Es así como se ha reconocido que la ecuación económica del negocio jurídico puede verse afectada por circunstancias imputables a la entidad contratante, como cuando ejerce el ius variandi o expide, en el cumplimiento de sus funciones, una medida o acto de carácter

general que de manera indirecta afecta a su propio contratista -hecho del príncipe- o por un hecho imprevisible y externo a las partes, que sucede con posterioridad a la celebración del negocio jurídico -teoría de la imprevisión- y que impacta de manera significativa la economía del contrato, haciendo mucho más onerosa su ejecución. Si la afectación alegada por el demandante proviene de un hecho atribuible al incumplimiento de sus obligaciones contractuales por parte de la entidad, ha dicho la jurisprudencia que ello corresponde a un típico caso de responsabilidad contractual, con todas las consecuencias que ello conlleva.



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 25000-23-26-000-2011-00549-01 (61936)
Actor: BRICK CONSTRUCCIONES LTDA Y OTROS
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU
Acción: Controversias contractuales

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 14 de febrero de 2018 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

El Instituto de Desarrollo Urbano y el Consorcio Espacio Urbano, conformado por las sociedades Brick Construcciones Ltda., Álvaro Mazorra Gómez y Cía. Ltda. y el señor Fernando López Álvarez, celebraron y ejecutaron el Contrato de Obra Pública No. 174 de 2006, cuyo objeto fue la construcción de los andenes, ciclorruta y espacio público de la troncal Autopista Norte Fase III para el proyecto Transmilenio en Bogotá D.C., por valor de \$2.523'753.581. Los contratistas demandaron para que se declare el rompimiento del equilibrio económico del contrato, que se vio afectado, según sus afirmaciones, por la mayor permanencia en la obra, debido a la suscripción tardía del acta de inicio del contrato y por las suspensiones y prórrogas al mismo, por causas ajenas al contratista e imputables a la entidad. El *a-quo* negó las pretensiones por encontrar, entre otras cosas, que no se probó que la causa de tales demoras y extensión temporal del contrato hubieran sido ajenas al contratista.

ANTECEDENTES

Demanda

1. El 3 de junio de 2011, Brick Construcciones Ltda., Álvaro Mazorra Gómez y Cía. Ltda. y el señor Fernando López Álvarez, miembros del consorcio Espacio Público Autonorte, presentaron demanda en ejercicio de la acción de controversias



contractuales en contra del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, cuyas pretensiones fueron (f. 4, c. 1):

PRIMERA: *Que se declare que el contrato de Obra No. 174 de 2006 (...) sufrió un desequilibrio económico en contra del CONSORCIO ESPACIO PÚBLICO AUTONORTE.*

SEGUNDA: *Que el desequilibrio (...) se generó por causas totalmente ajenas a la voluntad del CONSORCIO ESPACIO PÚBLICO AUTONORTE y/o sus miembros.*

TERCERA: *Que como consecuencia de lo anterior, el IDU proceda a reconocer a los miembros del CONSORCIO ESPACIO PÚBLICO AUTONORTE, de acuerdo a su participación en el mismo, las sumas por concepto de daño emergente y lucro cesante de acuerdo con lo demostrado en [el] presente proceso.*

CUARTA: *Que a las sumas a las que se refiere la pretensión TERCERA anterior se les reconozca intereses moratorios a la máxima tasa legal permitida desde que éstas se causaron hasta cuando se verifique efectivamente el pago.*

Subsidiaria a la pretensión CUARTA: *En defecto de la pretensión CUARTA, solicitamos que se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.*

QUINTA: *Que las sumas reconocidas a favor de la parte demandante sean indexadas cuando el Juez del conocimiento lo estime conveniente.*

SEXTA: *Que se condene a la parte demandada al pago de las costas y agencias en derecho.*

2. En los hechos, la parte actora dio cuenta de la celebración del contrato de obra No. 174 del 16 de enero de 2007 entre el Instituto de Desarrollo Urbano y el consorcio Espacio Público Autonorte, conformado por los demandantes, cuyo objeto fue la construcción de los andenes, ciclorruta y espacio público de la troncal Autopista Norte Fase III para el proyecto Transmilenio en Bogotá D.C., por valor de \$2.523'753.581.

3. A pesar de que según el parágrafo segundo de la cláusula quinta del contrato el acta de inicio se debía suscribir dentro de los 10 días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización, dicha acta se suscribió el 23 de mayo de 2007 por razones ajenas al contratista, que manifestó su preocupación por la demora en el inicio de la ejecución del negocio jurídico.

4. El plazo de ejecución se pactó en un mes para la etapa de preconstrucción y 5 meses para la etapa de construcción, pero el contrato fue objeto de múltiples adiciones y acuerdos modificatorios, así como suspensiones del plazo por causas no imputables al contratista.

5. El 19 de enero de 2009, el contratista elevó a la entidad una solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, que se vio afectado por el



inicio tardío de su ejecución, debido a la entrega demorada de los estudios y diseños de la obra por parte del IDU, pues se produjo el 21 de marzo de 2007, lo que condujo a que el acta de inicio se suscribiera el 23 de mayo siguiente, tiempo durante el cual el contratista tuvo personal y maquinaria en stand by.

6. Así mismo, por la suspensión del contrato mediante acta No. 3 del 22 de junio de 2007, debido a que los estudios y diseños entregados por el IDU al consorcio, que éste empezó a evaluar en la etapa de preconstrucción, se encontraban incompletos y desactualizados en lo referente al estado real estructural y de servicio de las redes de alcantarillado pluvial, sanitario y combinado del Tramo I del proyecto, por lo que se requirió que el IDU, la EAAB-ESP y la interventoría de la obra efectuaran la inspección con cámaras y equipos de video de tales redes existentes, lo que no se cumplió y se le ordenó tardíamente al consorcio que lo realizara, después de un mes desde la certificación y la necesidad de su ejecución.

7. *Stand by* en el frente uno, pues como consecuencia de la inexistencia de los estudios y diseños de las mencionadas redes y de información que sobre las mismas reposaba en la EAAB, en el Tramo No. 1 de obra, comprendido entre las calles 94 y 103 costado occidental de la autopista, se produjo la parálisis total del frente de obra occidental durante los meses de agosto a diciembre de 2007, lo que condujo a la celebración de varias prórrogas del contrato, que tuvieron por lo tanto origen en situaciones imprevistas y ajenas al consorcio y le generaron sobrecostos derivados del *stand by* de los equipos, el personal técnico, administrativo y profesional y la infraestructura física disponible para atender la obra durante el término de tal parálisis.

8. Mayor precio de los insumos, como consecuencia directa de la demora del IDU en la entrega inicial de los estudios y diseños, la dilación en la inspección con video de las redes de alcantarillado del Tramo I, la elaboración y aprobación por parte del IDU y la EAAB de los nuevos estudios y diseños de las redes de alcantarillado del frente occidental calles 93 a 103, y la suspensión en la ejecución mientras la interventoría y el consorcio los revisaban y avalaban, por lo que el contrato, que debió haber terminado en julio de 2007, se extendió hasta agosto de 2008, lo que obligó al consorcio a adquirir insumos a precios más altos.

9. A pesar de que el alcance del contrato varió, por mayores cantidades de obra y obras nuevas del tramo occidental, el aumento del plazo para su ejecución no se correspondió con el aumento del área a intervenir y el valor adicionado, pues los 3.5 meses adicionales concedidos por el IDU fueron un *“plazo que no contemplaba el aumento de la meta física ni el cambio o modificación del objeto contractual, es decir la construcción por renovación total de las redes de alcantarillado...”*, cuando



el contratista había advertido que se requerían en realidad siete meses de plazo adicional.

10. Como el interventor lo pagaba el consorcio, las prórrogas generadas por causas imputables al IDU hicieron que se generara un sobre costo por este aspecto que, por lo tanto, no debía ser asumido por el contratista.

11. La entidad, con fundamento en el concepto de la interventoría, negó la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

12. El negocio jurídico fue liquidado de común acuerdo mediante acta del 4 de diciembre de 2009, en la cual el consorcio dejó consignada su salvedad en aras de seguir reclamando por los perjuicios sufridos.

Trámite de primera instancia

13. La demanda fue admitida mediante auto del 4 de agosto de 2011 y en ella se ordenó su notificación a la parte demandada y al Ministerio Público (f. 25, c. 1).

14. El **Instituto de Desarrollo Urbano IDU** contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Aceptó algunos hechos, negó otros y se atuvo a lo que resultara probado respecto de los demás (fl. 28, c. 1). Propuso como excepciones i) la improcedencia de las pretensiones por cuanto no estaba demostrado el desequilibrio económico del contrato, ii) improcedencia del desequilibrio económico por cuanto se mantuvieron las condiciones contractuales para las dos partes, en pro de culminar el objeto del contrato, iii) inoperancia de un desequilibrio financiero del contrato dados los términos pactados y iv) excepciones oficiosas, las que el tribunal encuentre probadas.

15. En los argumentos de defensa, adujo que la demora en la suscripción del acta de iniciación se produjo por incumplimiento del contratista respecto de las hojas de vida de su personal, que de acuerdo con el contrato debían ser aprobadas antes de su iniciación; y que en esas condiciones, era claro que no existía la obligación de tener maquinaria disponible hasta que no se iniciara el contrato.

16. Así mismo, que los estudios y diseños le fueron entregados dos meses antes del inicio de la ejecución para que realizara las observaciones y apropiaciones de estos, y que las labores de pre construcción no podían adelantarse antes de esa fecha, lo que contradecía la afirmación del contratista en el sentido de que tuvo



personal y maquinaria en stand by mientras el IDU le hacía entrega de los diseños necesarios para dar inicio al contrato.

17. Respecto de las suspensiones del contrato, sostuvo que no se debieron a la falta de entrega de los diseños y estudios, pues el contratista manifestó que eran suficientes los que recibió y además, no realizó unos nuevos, pues las redes no fueron renovadas, sólo rehabilitadas y esto lo sabía desde la presentación de la oferta, pues el numeral 4.2.1 del pliego, relativo a las obligaciones en la etapa de preconstrucción, indicaron que el alcance de esta comprendía la actualización y de ser necesario la ejecución de las actividades tendientes a completar los diseños que le suministrara el IDU. La suspensión de las actas 3 y 5, se debió al incumplimiento del contratista, por no contar con los requisitos indispensables para la iniciación de la etapa de construcción. La suspensión en el tramo 1 no fue de 4 meses sino de poco menos de dos meses. Luego se presentó una suspensión en la construcción de los alcantarillados, por no contar con el suministro de la tubería para la ejecución de esta actividad.

18. En cuanto al stand by en el frente 1, la demandada explicó las razones de las prórrogas del plazo, manifestando que la primera obedeció a la necesidad de llevar a cabo obras de rehabilitación de redes de servicios públicos y que la misma tuvo una adición en valor de \$1.293'074.967 por cuanto implicó mayores cantidades de obra, frente a las cuales se pagó el AIU, del 31,88%. La segunda prórroga tuvo su causa en inconvenientes propios de la obra consistentes en dificultades en las excavaciones, retiro de material, cargue de escombros y descargue de material, dificultades en la rehabilitación del alcantarillado, rehabilitación no prevista del banco de ductos de la ETB y solicitudes tardías de ampliación de la red de EPM. La tercera prórroga se produjo por cuanto para la fecha prevista para la terminación del contrato no se cumplía con la ejecución de las metas físicas previstas en su objeto, por lo que, al ser responsabilidad del contratista, y en cumplimiento de lo estipulado en el contrato, se estableció que le correspondía pagar a la interventoría por ese plazo adicional de 30 días. Y la cuarta prórroga, también obedeció a los atrasos del contratista, que se dieron principalmente por falta de personal, materiales, equipo y organización en la distribución de los recursos que se encontraban en la obra. Además, en todas las prórrogas, solicitadas por el contratista, se dejó una nota expresa en el sentido de que la solicitud de prórroga no generaría costos adicionales al contrato ni reclamación alguna, a lo que cabía agregar que esas situaciones, imputables al contratista, dieron origen al inicio de tres procedimientos de imposición de multas por parte de la entidad.



19. Sobre el mayor precio de los insumos por una mayor permanencia en la obra, la entidad dijo que no se explicaba esta reclamación, cuando fue por causas imputables al contratista que éste tuvo que estar en la obra por más tiempo del inicialmente pactado. En todo caso, aludió al rubro de imprevistos, que para el contrato fue del 4%, es decir \$161'237.330, que claramente cubría los sobrecostos de material a los que hizo referencia el demandante.

20. Negó así mismo que el contratista tuviera derecho a reajustes por demoras causadas, por cuanto las mismas le eran imputables, en la medida en que el bajo avance de obra, que condujo a la mayor permanencia en la misma, obedeció principalmente a la ausencia de mano de obra y falta de materiales.

21. En relación con el presunto desequilibrio económico del contrato, el IDU explicó que la interventoría conceptuó sobre la reclamación del contratista en forma negativa, pues las causas de la mayor permanencia en obra le eran imputables al contratista, quien desconocía así mismo las limitaciones de recursos que tuvo para dar inicio a la ejecución del contrato y para acceder a su liquidación, documentadas en las solicitudes de sanción que elevó la interventoría por esas causas. Además precisó que el contratista tampoco había aportado pruebas sobre los supuestos pagos al personal o a terceros involucrados, que permitieran establecer un desequilibrio económico.

22. Por lo anterior, y por cuanto no se dieron los elementos constitutivos de un desequilibrio económico del contrato, la entidad no estaba obligada a restablecimiento alguno.

23. Mediante proveído del 1 de marzo de 2016, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión y presentar concepto respectivamente, oportunidad en la cual las partes reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y su contestación (f. 333, 314 y 322, c. 1).

La sentencia de primera instancia

24. El 14 de febrero de 2018, el Tribunal de Cundinamarca dictó sentencia en la que se negaron las pretensiones de la demanda, por cuanto consideró que el contratista no realizó las reclamaciones pertinentes a la hora de suscribir las adiciones, prórrogas y suspensiones del plazo contractual, acuerdos de voluntades en los que debió haber manifestado la situación de desequilibrio del negocio jurídico y, al no haberlo hecho, se entiende que mediante la suscripción de tales convenciones, el equilibrio económico del contrato quedó restablecido, siendo



inoportuna la reclamación que efectuó cuando ya se había terminado el contrato y la realizada al momento de su liquidación. Además, porque tampoco se habían probado los requisitos necesarios para que proceda el restablecimiento pedido, es decir la causal no imputable al contratista, la imprevisibilidad e irresistibilidad del hecho y el carácter grave de la afectación de la ecuación económica (fl. 359, c. ppl.).

25. Así, en relación con la alegada mora en el inicio de la ejecución del contrato, que el contratista atribuyó a los problemas que tuvo la entidad con los diseños que debía entregar, en la misma demanda se afirmó que los mismos fueron entregados dos meses antes de la suscripción del acta de inicio.

26. Sobre la suspensión del contrato que, según el contratista se dio también porque los estudios y diseños entregados estaban incompletos y desactualizados, el tribunal observó que en el acta de suspensión suscrita el 9 de julio de 2007 se dejó expresa constancia de que la razón para ello fue que a esa fecha no se habían aprobado las hojas de vida de los residentes ambientales del contratista entregadas por éste el 15 de junio anterior y el PIPMA no había sido aprobado, pues su radicación ante el IDU se produjo el 19 de junio, luego de que el contratista atendiera observaciones de la interventoría, aprobaciones que eran requisito para el inicio de la etapa de construcción. Es decir que la razón para esta primera suspensión, era totalmente imputable al contratista, como lo fue la prórroga de la misma, ya que la causa fueron los ajustes que el contratista debía efectuar al PIPMA, con el fin de que pudiera contar con la correspondiente aprobación.

27. El *a-quo* resaltó, así mismo, que la única solicitud de adición que elevó el contratista el 8 de octubre de 2007, por valor de \$1.293'074.967, fue aprobada por la entidad y el 8 de noviembre siguiente, se realizó el correspondiente otrosí.

28. Y que estaba probado que fue a solicitud del contratista que se presentaron distintas prórrogas del plazo de ejecución -19 de noviembre de 2007, 30 de abril de 2008 y 3 de junio de 2008-, y que en las suscritas el 20 de diciembre de 2007 y 4 de abril, 7 de mayo y 9 de junio de 2008, se pactó expresamente que las mismas no generarían costos adicionales al IDU.

29. Estimó, así mismo, que la segunda suspensión por la que reclamó el demandante también obedeció a causas imputables al contratista, pues la razón fue que uno de los miembros del consorcio, cuya participación en el contrato era del 25%, fue objeto de un embargo, por lo que la aseguradora necesitaba 10 días para estudiar la posibilidad de respaldar al contratista en la inyección de recursos económicos al contrato.



30. En conclusión, no se probó que en las circunstancias alegadas por el contratista como causa del desequilibrio económico del contrato, aquel hubiera presentado solicitud alguna tendiente a su restablecimiento, incumpliendo con el requisito de oportunidad; como tampoco se acreditó que los hechos por los que alega la demandante que se alteró la ecuación económica del negocio jurídico, fueron circunstancias imprevisibles e irresistibles y no eran imputables al contratista.

Recurso de apelación

31. La parte actora apeló la decisión de primera instancia y solicitó revocarla para que, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda (fl. 370, c. ppal.).

32. El recurrente adujo en primer lugar que, según la entidad demandada, la demora en la suscripción del acta de inicio del contrato -que fue de casi 4 meses después de cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y legalización- se debió a la demora del contratista en entregar las hojas de vida del personal destinado la obra; pero lo cierto es que la entidad incumplió su obligación de aprobarlas en el menor tiempo posible para darle curso oportuno al contrato, pues según varios oficios de la interventoría de los meses de abril y mayo de 2007, se aceptó que aún se estaban evaluando tales documentos; el *a-quo* declaró la improcedencia del reclamo porque en la respectiva acta no se dejó ninguna salvedad, lo que resultaba improcedente, pues la tesis del Consejo de Estado aplicada en la sentencia, opera cuando ya hay una reclamación del contratista de por medio durante la ejecución del contrato y se suscriben esos actos bilaterales para tratar de disminuir los efectos nocivos del hecho que altera el equilibrio sin que en ellos se deje la respectiva reserva. Y, en el presente caso, no se había iniciado aún la ejecución del contrato, pues el acta pendiente de suscribir era precisamente la de inicio, por lo que aún no había una reclamación en curso del contratista sobre la cual debiera dejar consignada una salvedad.

33. El apelante sostuvo que la demora en la entrega de los diseños por parte del IDU era un aspecto distinto a la autorización de los residentes ambientales, y el *a-quo* no debió descartar los perjuicios derivados de la primera, pues desde el 14 de febrero de 2007 el contratista le había pedido a la entidad adelantar la entrega de la documentación técnica en aras de iniciar los trámites de información y coordinación de las actividades de preconstrucción y construcción del capítulo de redes con cada una de las empresas de servicios públicos, solicitud que el IDU nunca respondió, a pesar de que no era necesario esperar a la firma del acta de inicio para que la entidad cumpliera con esa obligación, pues aquella se utiliza para establecer la fecha en la cual se empieza a computar el plazo de ejecución de las



obras. Sin embargo, el tribunal no hizo ningún análisis jurídico respecto de este aspecto.

34. Sobre las suspensiones y prórrogas del contrato, el apelante sostuvo que el tribunal afirmó que todas obedecieron a causas imputables al contratista, pero desconoció la prueba documental obrante en el plenario, ya que reposan copias de los contratos adicionales suscritos por las partes en los que consta que el plazo adicional pactado -195 días- se produjo por causas ajenas al contratista, para lo cual procedió a transcribir apartes de los considerandos de esos negocios jurídicos -contratos adicionales 2, 3, 4 y 5-, en los que se podía evidenciar que los aumentos de plazo se causaron por hechos que no le eran imputables, como los requerimientos de redes de EAAB y EPM.

Trámite en segunda instancia

35. El recurso fue admitido mediante auto del 16 de agosto de 2018, y el 19 de septiembre siguiente se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para lo de su cargo, oportunidad en la cual sólo intervino la entidad demandada, con escrito en el cual sostuvo que la parte actora no cumplió con la carga de la prueba que le incumbía, pues no demostró que hubiera incurrido en sobrecostos y gastos adicionales para ejecutar el 100% del objeto contractual. Además, alegó que la demanda estaba caducada, pues el término para su presentación debía contabilizarse a partir de los hechos que la motivaron -literal j, numeral 2 del artículo 164 del CPACA- y no desde la liquidación del contrato; como lo alegado fue el desequilibrio económico, que se produjo durante la ejecución del contrato, teniendo en cuenta la última prórroga del mismo -en la que debió dejar la respectiva salvedad, según lo sentado por la jurisprudencia-, que fue del 9 de junio de 2008, la caducidad se produjo el 10 de junio de 2010; y como la demanda fue presentada el 7 de junio de 2011, la misma fue extemporánea (fls. 381, 383 y 384, c. ppal.).

CONSIDERACIONES

Jurisdicción y Competencia

36. En virtud de lo dispuesto en el artículo 82 -modificado por el art. 1º de la Ley 1107 de 2006- del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984¹-, le

¹ La Ley 1437 del 18 de enero de 2011, "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", en su art. 308 dispone: "El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. // Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. // Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el



corresponde al Consejo de Estado conocer del presente asunto, toda vez que las pretensiones de la demanda versan sobre un contrato estatal celebrado por un establecimiento público distrital -el Instituto de Desarrollo Urbano IDU²- y el Consorcio Espacio Público Autonorte, conformado por Brick Construcciones Ltda., Álvaro Mazorra Gómez y Cía. Ltda. y el señor Fernando López Álvarez.

37. Así mismo, la Sala tiene competencia para conocer en segunda instancia del presente proceso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 129 -modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998- del C.C.A., norma vigente al momento de presentación de la demanda, según la cual el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, es competente para conocer, en segunda instancia, de las apelaciones de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia³.

La legitimación en la causa

38. El Instituto de Desarrollo Urbano, de un lado, y del otro Brick Construcciones Ltda., Álvaro Mazorra Gómez y Cía. Ltda. y el señor Fernando López Álvarez, integrantes del Consorcio Espacio Público Autonorte, se encuentran legitimados por pasiva y por activa, respectivamente, por ser la parte contratante y los integrantes del consorcio contratista, del Contrato de Obra Pública No. 174 de 2006, en torno al cual gira la presente controversia.

Oportunidad de la demanda

39. La demanda que originó el presente proceso está dirigida a obtener el restablecimiento del equilibrio económico del contrato No. 174 de 2006.

40. De conformidad con lo dispuesto por el literal c) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., en aquellos contratos que deben ser liquidados y la liquidación se produce de común acuerdo entre las partes, el término de caducidad de la acción

régimen jurídico anterior”, razón por la cual el CPACA no es aplicable al proceso de la referencia, toda vez que la demanda fue presentada el 3 de junio de 2011, cuando aún no había entrado a regir.

² Creado mediante el Acuerdo 19 del 6 de octubre de 1972 del Concejo del Distrito Especial de Bogotá, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Movilidad -Acuerdo 001 del 3 de febrero de 2009-.

³ De acuerdo con el artículo 132 –modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998- numeral 5º del C.C.A., “*Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes procesos: (...) 5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes y de los contratos celebrados por entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios, cuando su finalidad esté vinculada directamente a la prestación del servicio, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales*”. En el presente caso, las pretensiones de la demanda ascendieron a \$1.113'857.582 por concepto del desequilibrio económico del contrato -según la estimación razonada de la cuantía, f. 19, c. 1-, mientras que, para el año de presentación de la demanda -2011-, 500 SMLMV equivalían a \$ 267'800.000, producto de multiplicar el salario mínimo legal de ese año: \$ 535.600 (Decreto 033 del 11 de enero de 2011) por 500.



relativa a controversias contractuales, que es de dos años, debe contabilizarse a partir de la suscripción de la respectiva acta de liquidación⁴.

41. En el presente caso, el negocio jurídico objeto de la controversia fue de obra pública, por lo cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública por el cual se rige⁵, que establece que los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación, el acuerdo de voluntades suscrito entre el IDU y los demandantes también debía someterse a ese corte de cuentas.

42. El contrato No. 174 de 2006 fue liquidado de forma bilateral el 4 de diciembre de 2009 (f. 106, c. 2), por lo cual la demanda debería ser presentada, a más tardar, el 5 de diciembre de 2011. Dado que lo fue el 3 de junio de este último año, resulta evidente su oportunidad, aún sin tener en cuenta el lapso de suspensión que se presentó por cuenta del procedimiento de conciliación extrajudicial iniciado el 14 de septiembre de 2010 y que culminó con audiencia del 16 de noviembre del mismo año, en la que se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio de las partes (f. 112, c. 2).

Problemas jurídicos a resolver

43. Al emprender el estudio del presente asunto debe recordarse, en primer lugar, que la competencia del *ad-quem* al resolver un recurso de apelación en contra de una providencia proferida por el juez de primera instancia, se encuentra limitada por los precisos argumentos esgrimidos por el recurrente, los cuales deben dirigirse a demostrar por qué la decisión que se impugna es errada. Esto, por cuanto precisamente la doble instancia ha sido concebida como un mecanismo que permite revisar un auto o sentencia por el superior jerárquico, siempre que se considera que la misma no estuvo ajustada a derecho, caso en el cual la ley exige que el apelante manifieste, específicamente, las razones de su disenso⁶. Así, la confrontación que le corresponde efectuar al juez de la segunda instancia se deberá dar entre lo expuesto en el fallo impugnado y las razones del apelante tendientes a desvirtuar los argumentos del *a-quo*. Es decir que no se trata de exponer, nuevamente, lo que

⁴ “**ARTÍCULO 136.** Caducidad de las acciones. (...) 10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. // En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así: (...) // c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años contados desde la firma del acta (...)”.

⁵ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la referida ley.

⁶ El artículo 352 del C.P.C. establece que el recurrente debe expresar, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia.



ya fue analizado en la primera instancia, repitiendo en el recurso los argumentos de la demanda y su contestación, sino de dirigir los expresos señalamientos que surjan frente a lo resuelto concretamente en la sentencia objeto de la apelación⁷.

44. Teniendo en cuenta el contenido del recurso de apelación presentado por la parte demandante y los hechos probados en el proceso, corresponde a la Sala establecer i) si la falta de salvedades por parte del contratista en los acuerdos de voluntad suscritos durante la ejecución del contrato impide analizar sus pretensiones de restablecimiento del equilibrio económico; y ii) si lo decidido por el *a-quo* contiene los errores enunciados en el recurso que ameriten su revocatoria.

Las salvedades en los acuerdos de voluntades contractuales

45. En relación con este primer punto, observa la Sala que, durante la ejecución de los contratos, en especial los de tracto sucesivo o ejecución prolongada en el tiempo, es común que las partes suscriban acuerdos bilaterales tendientes a introducir modificaciones en diferentes aspectos que fueron pactados en su celebración, lo cual llevan a cabo a través de adiciones en valor, prórrogas, otrosíes, suspensiones, etc., en los cuales se presenta una manifestación de voluntad de los contratantes que los obliga en los términos allí dispuestos y en la misma forma en que lo hizo el contrato principal que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1602 del C.C., es ley para las partes⁸. Por ello, la jurisprudencia siempre ha reiterado el deber que les asiste a contratante y contratista de respetar la palabra dada, advirtiendo que, en virtud del principio de la buena fe, resulta inadmisibles ir en contra de los propios actos, desconociendo las manifestaciones de voluntad expresadas con anterioridad.

46. A pesar de que en pasadas oportunidades se quiso dar el mismo valor obligatorio a los silencios observados por las partes a la hora de suscribir tales

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 3 de marzo de 2023, expediente 58.301, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez; reiterada en sentencia del 24 de abril de 2023, rad.: 76001-23-30-000-2012-00613-01 (54.823), C.P. María Adriana Marín, entre muchas otras; en esta última, dijo la Sala: *“La competencia de la Sala para pronunciarse en este asunto como juez de segunda instancia no es plena, sino que está limitada por las referencias conceptuales y argumentativas aducidas por el apoderado de la demandada contra la decisión adoptada en primera instancia. // En esta oportunidad, la Subsección reitera que el alcance del recurso de apelación, mecanismo de control de las decisiones judiciales, no se dirige, sin límite alguno, a reprochar cualquier tipo de actuación e inconformidad generada en el curso del proceso, como tampoco puede estar orientado a repetir el trámite acontecido en primera instancia, sino que busca garantizar el principio de la doble instancia que, como regla general, está disponible para controvertir las decisiones judiciales que se reputan contrarias al ordenamiento jurídico. // Así las cosas, resulta imprescindible que el recurrente determine mediante los cargos planteados cuáles asuntos deben ser resueltos ante el superior jerárquico, para lo cual no basta con la simple interposición del recurso ni resulta suficiente repetir un argumento desprovisto de motivos de disenso, toda vez que los planteamientos de la alzada definen los temas objeto de análisis, de cara a la decisión judicial que es rebatida”*.

⁸ *“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”*.



acuerdos de voluntades, en tanto se consideró que las inconformidades y reclamos que tuvieran pendientes, en especial sobre el equilibrio económico del contrato, debían ser expresados en tales eventos para salvaguardar el derecho a su posterior reclamación, la jurisprudencia retomó el criterio original, conforme al cual el único acto bilateral en el que se impone dejar esta clase de salvedades es el de la liquidación bilateral, por ser ese el momento en el que las partes, por disposición legal -art. 60, Ley 80 de 1993-, deben acordar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, consignando en la respectiva acta los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.

47. En virtud de las variaciones jurisprudenciales que en torno a esta exigencia de las salvedades se presentaron a lo largo de los últimos años⁹, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación expidió una sentencia de unificación, en la cual sostuvo, sobre el punto:

(...) el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, en manera alguna establece una suerte de «requisito para la prosperidad de las pretensiones», según el cual, al suscribirse pactos adicionales durante la ejecución del contrato, el silencio de una de las partes frente a una determinada reclamación, genera una decisión contraria a sus pretensiones. El hecho de que el legislador propicie en esta forma acuerdos entre las partes, como lo hace en otros preceptos (p.ej. 4.9 y 25.14), no impide que puedan acudir al juez del contrato a resolver litigios y controversias, como derecho de los contratistas reconocidos en el artículo 5.3 de la Ley 80 de 1993.

El artículo 27 de la Ley 80 de 1993, pues, no establece «requisitos para la prosperidad de las pretensiones». Y al interpretar este artículo no pueden crearse requisitos de «oportunidad» para que prospere determinada pretensión o para reclamar los perjuicios que se derivan, por ejemplo, del incumplimiento del contrato, por el hecho de que durante su vigencia firmaron pactos que facilitaron su ejecución.

Tampoco pueden aplicarse, de manera extensiva, criterios jurisprudenciales que se han desarrollado respecto de la liquidación bilateral del contrato (art. 60 Ley 80). Como ya se precisó, la liquidación es un acuerdo de las partes en el que se declaran a paz y salvo. Los acuerdos (otrosíes o adiciones, vgr) que se pacten en desarrollo de la relación negocial, por el contrario, no tienen necesariamente, ese propósito, justamente porque la relación negocial continúa.

⁹ Por ejemplo, en la Subsección A, si bien se seguía reconociendo la obligatoriedad de las estipulaciones suscritas por los contratantes, quienes por lo tanto quedan sujetos a sus términos y no les es dable ir en contra de sus propios actos, también se cuestionó la aplicación automática de la exigencia de salvedades en los acuerdos de voluntades suscritos por las partes durante la ejecución del contrato, como requisito de admisibilidad de las reclamaciones judiciales tendientes al restablecimiento de su equilibrio económico, por cuanto se consideró que resultaba necesario el análisis de cada caso en concreto, para establecer las circunstancias de la suscripción de tales acuerdos y su relación con las reclamaciones. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2020, rad. 66001-23-31-000-2011-00255-01 (64701), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; sentencia del 19 de junio de 2020, rad.: 25000-23-26-000-2002-01790-02(40289), C.P. María Adriana Marín; sentencia del 19 de febrero de 2021, expediente 65.277, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; Sentencia del 5 de febrero de 2021, expediente 46.726, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez; sentencia del 7 de mayo de 2021, rad.: 25000-23-26-000-2009-00498-01 (43055), C.P. María Adriana Marín; sentencia del 24 de septiembre de 2021, expediente 54.004, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez, entre otras.



(...)

La buena fe, entonces, no habilita al juez para, vía jurisprudencia, crear «requisitos para la prosperidad de las pretensiones» o, a la manera de presupuestos procesales para dictar sentencia de mérito, implantar exigencias generales y abstractas, no establecidas en la ley (art 17 CC), que impidan estudiar el fondo de los conflictos sobre la ejecución del contrato -como lo son las «salvedades» en los acuerdos modificatorios—. El juez debe tener en cuenta lo expresado por las partes, valorar las pruebas e indagar el alcance de las modificaciones pactadas para determinar así, las responsabilidades que a cada una de ellas les atañen. Si no se resuelve de fondo la controversia, so pretexto de un silencio indeterminado derivado de la firma de acuerdos posteriores, se olvidaría que el deber fundamental del juez del contrato es desentrañar la intención de las partes y estudiar de fondo las pretensiones.

(...)

Si las entidades públicas no pueden exigir renunciaciones o desistimientos, el juez el contrato tampoco puede imponerlas mediante «requisitos para la prosperidad de las pretensiones», como la constancia de desacuerdos mediante «salvedades», ni mucho menos interpretar el silencio como generador de disposiciones contractuales, sin que la ley lo prescriba o las partes así lo hayan acordado.

(...)

No se pueden, pues, extraer conclusiones a priori generales. En todo caso, en esa labor interpretativa, se reitera, el juez no podrá concluir del silencio de las partes la renuncia a un derecho. El juez no podrá negar las pretensiones porque no se deduce de lo pactado que se hubiera dejado abierta la posibilidad de reclamar. Tendrá que estar probado que la intención de las partes, expresa, en el texto de los acuerdos, adiciones otrosíes etc, posteriores, o desentrañada de acuerdo con las reglas previstas por la ley, fue zanjar la diferencia que ahora se reclama en la demanda. Si no es así, esto es, si no se acordó nada en la respectiva modificación y se guardó silencio al momento de su suscripción sobre esa pretensión, siempre quedará abierta la posibilidad de reclamar.

El juez se encargará, pues, caso por caso de determinar el alcance del pacto, de acuerdo con la intención de las partes, sin que el silencio de una de ellas en acuerdos modificatorios, contratos adicionales u otrosíes, constituya una renuncia automática e inmediata a la posibilidad de formular reclamaciones¹⁰.

48. De acuerdo con lo anterior es claro que, en el presente caso, el hecho de que el contratista no hubiera dejado salvedades en las adiciones, prórrogas y suspensiones que se produjeron durante la ejecución del negocio jurídico, no resulta suficiente justificación para la denegatoria de las pretensiones, razón por la cual resulta necesario dilucidar si, en relación con el fondo de la controversia, se equivocó el tribunal en la valoración probatoria que llevó a cabo, como lo sostuvo el apelante o si, por el contrario, la decisión se ajustó a lo que resultó acreditado en el plenario.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de julio de 2023, expediente 39121, C.P. Guillermo Sánchez Luque.



El equilibrio económico del contrato

49. La figura del equilibrio económico del contrato, cuyo origen fue jurisprudencial, se consagró legalmente por la Ley 80 de 1993, la cual a lo largo de su articulado contempla disposiciones tendientes a garantizar el derecho de los co contratantes a la conservación de la equivalencia de prestaciones surgida entre las partes de un contrato estatal.

50. Así, se estableció a cargo de las partes (artículo 27) el deber de conservar la ecuación contractual, tomando las medidas que fueran necesarias para ese fin¹¹, consagrando dentro de los derechos y deberes de la entidad estatal contratante el de solicitar la actualización o revisión de los precios, cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato (artículo 4, numeral 3) y a favor de los contratistas, el derecho a que previa solicitud, *“la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas”* que no les sean imputables (artículo 5).

51. También se tuvo en consideración la afectación que la ecuación económica del contrato puede sufrir con ocasión del ejercicio, por parte de la Administración, de las facultades excepcionales de interpretación, modificación o terminación unilateral que la ley consagra a su favor, caso en el cual (artículo 14), debe proceder a reconocer y ordenar el pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y a aplicar los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello *“...con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial”*; y, además, establece que las partes utilizarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, para mantener la ecuación o equilibrio inicial.

52. Una manifestación del principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80, es la orden dada a las entidades en su numeral 14 en el sentido de incluir en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen

¹¹ *“En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. // Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate”.*



en la revisión de los precios pactados, por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados.

53. El artículo 28 de la misma ley establece que, en la interpretación de las normas sobre contratos estatales, se tendrá en consideración, entre otras cosas, la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos. Como lo ha manifestado la jurisprudencia:

Lo dispuesto por el legislador en las anteriores normas, viene a ser la consagración legal de la figura del restablecimiento del equilibrio económico del contrato, que de tiempo atrás fue elaborada e instituida por la jurisprudencia, en reconocimiento del hecho de que, si bien en principio, en materia de contratos funge el principio del pacta sunt servanda, conforme al cual el contrato es ley para las partes y debe ser ejecutado en la forma y términos pactados¹², por lo que las estipulaciones acordadas por ellas al celebrarlo, deben prevalecer durante todo el término de su ejecución, y sólo pueden variarse por un nuevo acuerdo de voluntades; lo que se traduce, en consecuencia, en que una de las partes no puede, unilateralmente, desconocer las condiciones en las que se obligó inicialmente, y debe cumplir las prestaciones a su cargo exactamente en los términos en que se comprometió a hacerlo.

Pero también es cierto, que esta exigencia de cumplimiento exacto de lo pactado, opera en la medida en que las condiciones existentes al momento de celebrar el contrato, se mantengan incólumes, por lo que se recurrió al principio del rebus sic stantibus, conforme al cual, las condiciones originales del contrato se deben mantener, siempre y cuando se conserve durante la etapa de ejecución o cumplimiento, la situación de cargas y beneficios que soportaban las partes en el momento de su celebración, pero no se puede ni debe mantener, cuando esa situación sufre modificaciones entre el momento en que se trabó la relación comercial y una época posterior durante la ejecución del contrato; con fundamento en dicho principio, se abrió paso el derecho de la parte afectada por una situación imprevista y sobreviniente durante la ejecución de las prestaciones, a que se le restablezca la ecuación contractual, cuando haya sido gravemente afectada.

Como reiteradamente lo ha reconocido la jurisprudencia, el equilibrio económico del contrato puede verse afectado por diversas causas, provenientes de la Administración contratante o exógenas a las partes del negocio jurídico, que si bien no corresponden a eventos de responsabilidad culposa en el ámbito de la contratación, sí dan lugar a reconocimientos económicos a favor de la parte afectada, en aras de restablecer el balance de la ecuación contractual que surgió al momento de celebrarse el negocio jurídico, cuando se consideraron equivalentes las prestaciones pactadas a cargo de las partes¹³.

54. Es así como se ha reconocido que la ecuación económica del negocio jurídico puede verse afectada por circunstancias imputables a la entidad contratante, como cuando ejerce el *ius variandi* o expide, en el cumplimiento de sus funciones, una medida o acto de carácter general que de manera indirecta afecta a su propio contratista -hecho del príncipe- o por un hecho imprevisible y externo a las partes,

¹² [47] “El artículo 1602 del Código Civil, dispone que “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de enero de 2019, expediente 37910, C.P. María Adriana Marín.



que sucede con posterioridad a la celebración del negocio jurídico -teoría de la imprevisión- y que impacta de manera significativa la economía del contrato, haciendo mucho más onerosa su ejecución. Si la afectación alegada por el demandante proviene de un hecho atribuible al incumplimiento de sus obligaciones contractuales por parte de la entidad, ha dicho la jurisprudencia que ello corresponde a un típico caso de responsabilidad contractual, con todas las consecuencias que ello conlleva¹⁴.

55. Ahora bien, independientemente de la causa -proveniente de la entidad o ajena a las partes- por la cual se alegue que se produjo el rompimiento del equilibrio económico del contrato, lo cierto es que, lo primero que debe acreditar el demandante es la grave afectación económica sufrida, mediante la demostración de los sobrecostos que debió asumir el contratista y que rebasaron el alea normal del contrato, haciendo excesivamente onerosa su ejecución; es decir que no basta con acreditar el hecho al cual se atribuye la afectación, sino que resulta indispensable probar que ello representó una significativa disminución patrimonial para la parte afectada.

56. En el presente caso, observa la Sala que el *a-quo* se limitó a constatar si los hechos alegados por el demandante como origen del desequilibrio económico del contrato estaban probados, llegando a la conclusión de que, en realidad, la mayor permanencia del contratista en la obra se produjo por causas que le eran imputables, lo que consideró suficiente para denegar las pretensiones y, por lo tanto, no entró a determinar si estaba acreditada la afectación económica aducida en la demanda.

57. El recurso de apelación sólo se refirió a las consideraciones que, en tal sentido, consignó el tribunal en su sentencia, razón por la cual a estos puntos se referirá la

¹⁴ “(...) resulta necesario recordar que se trata de dos figuras jurídicas diferentes, tanto por su origen como por sus consecuencias, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia, en la medida en que el incumplimiento contractual, consistente en el desconocimiento del débito prestacional y de las obligaciones legalmente acordadas en un contrato, da lugar al surgimiento de la responsabilidad de la parte incumplida y, en consecuencia, a su deber de indemnizar integralmente los perjuicios que hubiere causado con su incumplimiento; al paso que el deber de restablecer el equilibrio económico de un contrato no surge a partir de una actuación culposa de alguna de las partes ni, por ende, de su comportamiento antijurídico, sino de la afectación de la relación de equivalencia de las prestaciones surgida al momento de contratar, y que por mandato legal -artículo 27, Ley 80 de 1993- debe conservarse a lo largo de toda la ejecución contractual, y su restablecimiento consistirá en llevar a un punto de no pérdida al contratista -o a la entidad, si fue la parte afectada- si la perturbación proviene de un hecho imprevisto e imprevisible ajeno a las partes, o mediante el reconocimiento de los costos y utilidades dejadas de percibir, si su origen se ubica en una actuación legal de la entidad en ejercicio de sus funciones estatales -hecho del príncipe- o como parte contratante -ejercicio del *ius variandi*-. // 64. Es por lo anterior que no resulta procedente sostener que el incumplimiento contractual sea origen del rompimiento del equilibrio económico del contrato para manejar sus consecuencias desde esta perspectiva, ya que, de comprobarse tal comportamiento antijurídico, la parte incumplida estará obligada a indemnizar todos los perjuicios que le hubiere causado a su co-contratante y que se encuentren debidamente probados.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de mayo de 2024, rad.: 050012331000201000339 01 (58879), C.P. María Adriana Marín.



Sala, teniendo en cuenta que el límite de su competencia en segunda instancia a la hora de resolver el recurso de alzada, está dado, precisamente, por la argumentación que allí se plantee para controvertir lo decidido en la providencia objeto de la impugnación.

Demora en la suscripción del acta de inicio

58. La parte actora en su demanda sostuvo que la firma del acta de inicio de la ejecución del contrato se produjo casi cuatro meses después de cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y legalización del contrato y que, durante este tiempo, tuvo personal y maquinaria en *stand by*. Afirmó que esa demora se debió al retraso de la entidad en el cumplimiento de su obligación de entregar los estudios y diseños de la obra necesarios para dar inicio al contrato.

59. Al respecto, el *a-quo*, además de sostener que en dicha acta el contratista no dejó salvedad alguna, también advirtió cómo, en la misma demanda, la parte actora había admitido que los estudios y diseños fueron entregados por la entidad dos meses antes de que se suscribiera el acta de inicio, es decir que, a su juicio, esa no pudo ser la razón de la demora en su suscripción.

60. En el recurso, el apelante se limitó a controvertir los argumentos del *a-quo* relativos a la falta de salvedad en el acta de inicio, pero no hizo alusión alguna a la razón por la cual, para el tribunal la falta de entrega oportuna de los estudios y diseños no pudo ser el motivo por el que el acta de inicio de las obras se suscribió en la fecha en que lo fue.

61. En relación con lo primero, encuentra la Sala que le asiste razón al apelante en cuanto a la improcedencia de exigir salvedades en el acta de inicio como requisito para estudiar las pretensiones fundadas en su tardía suscripción, razón por la cual habría lugar a estudiar cuáles fueron las circunstancias en las que dicho acto bilateral se produjo.

62. No obstante, en relación con lo segundo, se observa que respecto de la afirmación efectuada por el tribunal, el recurrente sostuvo: “Sobre este particular debe mencionarse que el IDU justifica la firma del Acta de Inicio en esta fecha aduciendo que el contratista demoró la entrega de las hojas de vida del personal destinado en la obra (...)”, pero que a su vez, la entidad se demoró en su evaluación y aprobación, por lo que el contratista no podía iniciar la ejecución de la obra, cuando su obligación contractual era hacerlo a la mayor brevedad posible; es decir que el recurrente se dedicó a controvertir la contestación de la demanda, pero no dijo nada



sobre el rechazo del tribunal a las razones que expuso la parte actora en su demanda como explicación a la firma tardía del acta de inicio del contrato, fundadas en la demora de la entidad respecto de su obligación de entregar los estudios y diseños.

63. Es decir que en el recurso de apelación, cambió la razón que, a su juicio, provocó el retraso en la suscripción del acta de inicio del contrato, pues ya no se refirió a la falta de suministro de los estudios y diseños por parte de la entidad sino a su demora en la aprobación de las hojas de vida del personal propuesto por el contratista, dejando sin respuesta la afirmación del tribunal en el sentido de que la entrega tardía de aquellos no podía ser la razón de que la referida acta se hubiera expedido en la fecha en que lo fue. Este reparo formulado en el recurso sobre el origen del retraso en la suscripción del acta de inicio, implicó una variación de la *causa petendi* respecto de la demanda, en la que se atribuyó la demora a la entrega tardía de estudios y diseños, mientras que en la apelación se argumentó que esta obedeció a la revisión de las hojas de vida del personal. Este cambio supone una modificación de la pretensión en segunda instancia, lo que es una razón suficiente para que el reparo no prospere, pues no es posible reconfigurar los términos del litigio en el recurso. A ello se suma que esta variación, como ya se dijo, hizo que el apelante dejara de atacar el fundamento central del fallo del Tribunal, que rechazó los perjuicios con base en que la entrega de estudios y diseños se realizó con dos meses de antelación.

64. Al subsistir el otro argumento expuesto por el *a-quo* para desestimar las pretensiones, consistente en la insuficiencia de la alegada entrega tardía de los estudios y diseños como justificación del retraso en la suscripción del acta de inicio, sobre el cual nada dijo el recurrente, la Sala carece de elementos de juicio que le permitan revisar lo decidido en primera instancia sobre este punto.

Suspensiones del contrato

65. La parte actora en su demanda afirmó que el plazo contractual debió ser suspendido debido a que los estudios y diseños entregados por el IDU al consorcio se encontraban incompletos y desactualizados.

66. En la sentencia, el *a-quo* sostuvo que en la primera suspensión -Acta 3, suscrita el 21 de junio de 2007, en la que se suspendió el contrato por 18 días, hasta el 9 de julio de 2007- se dejó expresa constancia de que la razón por la cual se tomaba esa decisión era porque a la fecha no se habían aprobado las hojas de vida de los residentes ambientales del contratista y el PIPMA no había sido aprobado, lo que



era requisito para el inicio de la etapa de construcción, es decir que la suspensión se produjo por causas imputables al contratista.

67. Revisado el recurso de apelación, la Sala no encuentra argumentos tendientes a desvirtuar lo afirmado por el tribunal, pues se limitó a sostener, luego de transcribir el aparte de la sentencia referido a esa suspensión, que *“Confunde el Honorable Tribunal dos aspectos: uno, la entrega tardía de los estudios y diseños, obligación ésta a cargo del IDU, y dos, la autorización de los residentes ambientales. El primer aspecto -entrega de diseños- no tiene nada que ver con el segundo, y por ello, dicha Corporación no podía descartar los perjuicios derivados de la demora en la entrega de los diseños con el otro aspecto”*, sosteniendo que el 14 de febrero el contratista había pedido por escrito a la entidad que adelantara la entrega de la documentación técnica para iniciar los trámites de información y coordinación de las actividades de preconstrucción y construcción del capítulo de redes con cada una de las empresas de servicios públicos y que el IDU nunca dio respuesta a esa petición, a pesar de que no era necesario esperar a la firma del acta de inicio para que la entidad cumpliera con esa obligación, pues aquella se utiliza para establecer la fecha en la cual se empieza a computar el plazo de ejecución de las obras, y que, sin embargo, el tribunal no había hecho ningún análisis jurídico en torno a este tópico.

68. Al respecto, se observa que el 22 de mayo de 2007 se suscribió el Acta No. 2 de iniciación de la etapa de preconstrucción del contrato de obra y en ella se consignó que dicha etapa iba hasta el 21 de junio de 2007; y que la etapa de construcción, cuya duración era de 5 meses, empezaba a partir del 22 de junio y hasta el 21 de noviembre de ese año (f. 61, c. 2).

69. El 21 de junio de 2007 -es decir en la fecha en la que terminaba la etapa de preconstrucción- las partes suscribieron el Acta 3 de suspensión del contrato a solicitud de la entidad y la interventoría, por el término de 18 días. En dicha acta se registró (f. 65, c. 2):

Dado que a la fecha no se han aprobado las hojas de vida de los residentes ambientales tanto del contratista como de la interventoría en razón a que fueron radicadas en el IDU el 15 de junio de los corrientes de acuerdo a las observaciones realizadas por la OGA¹⁵, y adicionalmente el PIPMA¹⁶ no ha sido aprobado toda vez que su radicación ante el IDU se realizó el 19 de junio de los corrientes, luego de que el contratista atendiera las observaciones que sobre el particular realizó la interventoría, aprobaciones que son requisito para el inicio de la etapa de construcción, se hace necesario suspender el contrato de obra IDU-174 de 2006.

(...)

Para el inicio de la etapa de construcción es necesario, entre otros, la aprobación del personal requerido y el PIPMA. A la fecha dichas aprobaciones

¹⁵ Oficina de Gestión Ambiental

¹⁶ Programa de Implementación del Plan de Manejo Ambiental.



no se han emitido por parte de la OGA-IDU por las razones expuestas en las causales y por tanto no se puede iniciar la etapa de construcción del contrato (...).

La presente solicitud de suspensión no generará costos adicionales ni desequilibrio económico al contrato.

70. Luego no cabe duda de la razón por la cual se produjo la suspensión del contrato en esa fecha -y que fue tomada en cuenta por el *a-quo*-, la cual no obedeció a una causa externa a las partes como tampoco a un evento imputable a la entidad contratante, toda vez que la imposibilidad de continuar con la ejecución de las obras provenía de la falta de aprobación de unos documentos que debían ser presentados por el contratista y que sólo entregó seis días antes de que se terminara la etapa de preconstrucción -las hojas de vida- y dos días antes -el PIPMA-; esto retrasó, a su vez, el procedimiento de evaluación por parte de la entidad, pues es claro que el mismo implicaba que el contratista tendría que efectuar las correcciones que fueran necesarias y, según se registró en el acta eso fue lo que sucedió, pues los documentos le fueron devueltos para que atendiera las observaciones efectuadas por la interventoría.

71. Se advierte entonces, que el apelante fue quien mezcló las dos cosas en su recurso, pues en la demanda sostuvo que la demora en la suscripción del acta de inicio se debió a la entrega tardía de los estudios y diseños por parte del IDU pero, en el recurso de apelación, alegó que esa fue la causa de la primera suspensión del plazo contractual; sin embargo, no rebatió la constatación llevada a cabo por el *a-quo* en relación con la verdadera razón por la que se produjo tal suspensión.

72. Aparte de lo anterior, también es necesario advertir cómo, en la misma acta de suspensión, suscrita tanto por la entidad como por el contratista, expresamente se estipuló que esa interrupción del plazo no generaría costos adicionales ni desequilibrio económico al contrato, razón de más para concluir que no hay lugar a variar lo decidido en el fallo de primera instancia sobre este punto.

73. Lo mismo cabe predicar en relación con la ampliación de la suspensión que se efectuó a través del Acta 5 del 9 de julio de 2007, en la que las partes la prolongaron hasta el 23 de julio del mismo año (f. 66, c. 2), en la cual, tal y como lo verificó el *a-quo*, se consignó como causa de la misma:

Debido a que mediante memorando OGA-0150-27968 del 26 de junio de 2007 se emitieron observaciones al PIPMA por parte de la OGA, las cuales fueron remitidas al contratista para ser corregidas y a la fecha no se ha radicado el PIPMA, con los correspondientes ajustes, razón por la cual dicho documento no ha sido aprobado, aprobación que es requisito indispensable para el inicio de la etapa de construcción, se hace necesario ampliar la suspensión del contrato de obra IDU-174 de 2006 en siete (7) días calendario.



74. Por lo anterior, el *a-quo* encontró que no se cumplió con el requisito esencial del desequilibrio económico del contrato consistente en acreditar que el mismo se generó por causas que, además de no ser imputables al contratista, fueran imprevisibles e irresistibles, agregando que lo mismo sucedió respecto del otrosí 1 del 3 de agosto de 2007, en el que se modificó la tabla del personal ambiental para el desarrollo del proyecto y se estipuló que no generaba costo alguno, y en el otrosí 2 del 27 de septiembre de 2007, en el que se aumentó el valor del contrato y no se hizo solicitud alguna por desequilibrio.

75. El *a-quo* también se refirió a la segunda suspensión que sufrió el contrato de obra, en cuya acta encontró que la causa de la misma era igualmente imputable al contratista, “(...) *pues la razón por la que se suspendió el contrato fue porque uno de los socios del Consorcio, cuya participación en el contrato era del 25%, tenía un embargo, por lo que la aseguradora necesitaba 10 días para estudiar la posibilidad de respaldar al contratista en la inyección de recursos económicos al contrato*”, y que en dicha acta se dejó constancia de que se encontraba pendiente por ejecutar el 10% del contrato y que a esa fecha se hallaba atrasado en un 4%.

76. Sobre las anteriores afirmaciones nada se dijo en el recurso de apelación; no obstante, cabe advertir que en el Acta de Suspensión No. 28 del 4 de julio de 2008 se constata que esta obedeció a una circunstancia imputable al contratista, pues expresamente se consignó en el capítulo de CAUSAS (f. 72, c. 2):

Debido a que uno de los socios cuya participación en el contrato es del 25%, soporta un embargo, tanto el IDU como la Interventoría han advertido a la Aseguradora Seguros Confianza acerca de la situación actual del contrato aclarando que existe riesgo para la entidad por el desbalance económico que se puede generar con el embargo mencionado. Conocida esta situación se estudiará por parte de la Aseguradora y a solicitud del contratista, la posibilidad de respaldarlo en la inyección de recursos económicos al contrato. Dicha decisión se estudiará por parte de la Aseguradora para lo cual se requiere un tiempo de diez (10) días, tiempo durante el cual se deberá suspender el contrato. Cabe anotar que se encuentra pendiente por ejecutar el 10% del contrato IDU 174 de 2006 y a la fecha se encuentra atrasado en el 4%.

Con base en lo anterior, resulta evidente que la mayor permanencia del contratista con ocasión de esta suspensión no obedeció a un hecho externo, que le fuera ajeno, razón por la cual no podía fundar en ella una reclamación por concepto de la afectación de la ecuación contractual, que fue la conclusión a la que llegó el tribunal y sobre la cual el apelante no propuso argumento alguno para desvirtuarla.



Las prórrogas del plazo del contrato

77. En su demanda la parte actora reclamó por el desequilibrio de la ecuación contractual del que se derivaron sobre costos que debió asumir, por *stand by* de los equipos, el personal técnico, administrativo y profesional e infraestructura física disponible para atender la obra durante el término de la parálisis que se produjo y que condujo a las prórrogas que se debieron efectuar al contrato, como consecuencia de la inexistencia comprobada de los estudios y diseños de las redes de alcantarillado pluvial, sanitario y combinado y de la información que sobre tales redes reposaba en la EAAB en el tramo 1 de la obra, comprendido entre las calles 94 y 103, costado occidental de la Autopista Norte, por lo que se paralizó totalmente ese frente de obra durante los meses de agosto a diciembre de 2007.

78. En la sentencia, el *a-quo* analizó las causas de las prórrogas que se produjeron al plazo contractual. Encontró que fue el contratista quien presentó las solicitudes de prórroga del 19 de noviembre de 2007, el 30 de abril de 2008 y el 3 de junio de 2008, por lo que, en relación con éstas, no era de recibo el argumento de la demanda consistente en que las causas que generaron el desequilibrio económico del contrato no le eran imputables al contratista; y en relación con las prórrogas suscritas el 20 de diciembre de 2007, y el 4 de abril, 7 de mayo y 9 de junio de 2008, advirtió que en ellas las partes acordaron expresamente que dichas modificaciones en el plazo de ejecución no generarían costos adicionales para el IDU.

79. En el recurso de apelación, el demandante aseguró que en los contratos adicionales en tiempo constaban las razones de la extensión del plazo contractual y que demostraban que fueron por causas que no le eran imputables al contratista.

80. Al respecto, se observa que el 20 de diciembre de 2007, las partes suscribieron el Adicional No. 2 en plazo al contrato de obra No. IDU-174 de 2006, por el cual se prorrogó en tres meses y medio (f. 95, c. 2). En las consideraciones del acuerdo, se dejó consignado que el contratista presentó dos solicitudes de prórroga, dando como razones de la primera i) el tiempo que se requería para la aprobación de la resolución para los tratamientos silviculturales, ii) la ampliación de la meta física del contrato en el tramo de la calle 93 a la calle 94 costado occidental de la Autopista Norte y iii) la solicitud de la EAAB sobre la renovación de la red de alcantarillado en el tramo comprendido entre la calle 93 y la calle 95 y entre las calles 100 y 103 en razón al mal estado en que se encontraba esa tubería, lo que había generado mayores cantidades de obra que incidían en el tiempo contractual inicial, motivos con los cuales la interventoría estuvo de acuerdo que justificaban prorrogar el plazo del contrato; como razones para la segunda solicitud de prórroga, el contratista



planteó las cambiantes condiciones del desarrollo físico y contractual de la obra, con actualizaciones y modificaciones técnicas a los diferentes proyectos de redes de servicios públicos, la ampliación del objeto físico del proyecto y la generación de mayores cantidades de obra, por lo que la Dirección Técnica de Espacio Público coadyuvó la solicitud de prórroga del plazo contractual, todo lo cual dio lugar a la suscripción de este contrato adicional.

81. De acuerdo con lo anterior, es cierto como lo dice el apelante, que las razones de la adición del plazo del contrato obedecieron a las modificaciones de las cantidades de obra y las obras extras a ejecutar. Sin embargo, observa la Sala que en el contrato -cláusula 5- se pactó un plazo de seis meses, desglosados de la siguiente manera: un mes para la etapa de preconstrucción y cinco meses para la etapa de construcción, de conformidad con lo establecido en los numerales 4.2.1 y 4.2.2 del pliego de condiciones (f. 338, c. 3), en los cuales se dispuso que, en la etapa de preconstrucción, el contratista debía llevar a cabo la revisión detallada de los documentos entregados por el IDU y que formaban parte del proyecto con el objeto de hacer la apropiación de los mismos, por lo que sería su responsabilidad la consolidación de todos los estudios técnicos y diseños, cantidades de obra y presupuesto, debiendo tramitarlos y completarlos de ser necesario, de tal forma que permitieran el perfecto desarrollo de la obra dentro de los términos contractuales, sin que se generara sobre costo alguno para el IDU por las actividades que en tal sentido provinieran para el contratista, quien debía garantizar el cumplimiento de las Especificaciones Particulares y Generales de Construcción y las Especificaciones de Redes de Servicios Públicos. En tales condiciones, se advierte que el hecho de que surgieran mayores cantidades de obra y obras extras que exigieran un mayor tiempo para la correcta ejecución del contrato, era un riesgo que le correspondía asumir al contratista¹⁷ (f. 61 y sgtes., c. 3).

¹⁷ En el pliego de condiciones se estableció, entre otras cosas, que iniciada la etapa de preconstrucción, el contratista debía realizar la evaluación y consolidación -entendida como la realización de los complementos y ajustes necesarios para poder dar inicio a la etapa de construcción- de la información entrada por el IDU y presentar a la interventoría un informe detallado de los estudios y diseños entregados por el instituto y se resaltó que: *“A partir de dicha fecha y en un plazo máximo de quince (15) días calendario el contratista de obra deberá realizar la precisión y consolidación a que haya lugar, de acuerdo a su propia verificación, inclusive en terreno, de la información que le sirva de base para desarrollar este contrato, e implícitamente deberá capitular las cantidades de obra y presupuesto con base en los precios unitarios que él proponga para la presente licitación y de acuerdo con los resultados de la evaluación, precisión y consolidación de la información suministrada. // Para lograr esto, entre otras actividades, el contratista de obra deberá realizar una actualización del inventario de redes existentes y solicitar información de redes que han sido construidas o fueron proyectadas por las empresas de servicios, con posterioridad a la elaboración de los estudios y diseños con que cuenta la entidad . // Finalizada la precisión y consolidación de los estudios técnicos, diseños, cantidades de obra y presupuesto, el contratista de obra deberá entregar al Interventor, a más tardar veinte (20) días después del inicio del contrato, un informe que contenga el compendio de los estudios y diseños consolidados, con los cuales se ejecutarán las Obras de Construcción y las Obras para Redes durante la Etapa de Construcción. // En dicho informe deberá manifestar la apropiación de los diseños consolidados y presentar una lista y memorias de chequeo de planos y memorias de cálculo por parte de los especialistas exigidos. La no entrega de este informe sobre los estudios y diseños dentro del término antes señalado, dará a*



82. En adición a lo expuesto, observa la Sala que, tal y como lo advirtió el *a-quo*, en el mismo contrato adicional, en el párrafo de la cláusula primera, expresamente las partes acordaron: ***“PARÁGRAFO: Esta prórroga no generará costos”***, estipulación que envuelve una manifestación de voluntad expresada por el mismo contratista a la hora de suscribir el negocio jurídico adicional y que encuentra su explicación, precisamente, en la asunción de este riesgo por parte del contratista, que aceptó al presentar su propuesta y celebrar el contrato adjudicado. Por otra parte, la manifestación contenida en el referido párrafo corresponde a una declaración dispositiva en los términos del artículo 15 del Código Civil, norma que permite la renuncia de derechos conferidos por la ley cuando solo conciernen al interés individual del renunciante y su renuncia no está prohibida. Asimismo, se advierte que en el expediente no hay prueba de que el IDU hubiera condicionado los cuatro contratos adicionales a la renuncia consignada en el documento, lo que permite descartar una posible infracción del artículo 5.3 de la Ley 80 de 1993.

83. La misma situación se puede predicar respecto de las demás prórrogas efectuadas en el contrato -contratos adicionales 3 del 4 de abril, 4 del 7 de mayo y 5 del 9 de junio, todas del 2008 (f. 99, 101 y 103, c. 2)-, las que si bien no obedecieron todas a causas imputables al contratista¹⁸, sí constituían, de cara a lo establecido en el pliego de condiciones, un riesgo asumido por él en cuanto al tiempo de ejecución¹⁹, y lo cierto es que, en ellas, sin excepción, se incluyó la estipulación de que tales adiciones en tiempo no generarían costos para el IDU.

entender sin lugar a dudas que con la información suministrada al contratista de obra le será posible cumplir cabalmente con las exigencias del contrato (...)”.

¹⁸ La prórroga No. 4 sí fue por causas imputables al contratista, pues en ella se registró que, según la comunicación de solicitud de la prórroga presentada por del director técnico de Espacio Público, el coordinador, el interventor y el contratista, *“De acuerdo al párrafo segundo del numeral 12 del contrato de obra IDU 174 de 2006 ‘...Pero si por causas imputables al contratista se requiere prorrogar el plazo del contrato para lograr el fin del proyecto y evitar un perjuicio mayor para la entidad y no se considera que existen razones que justifiquen la declaratoria de caducidad, todos los costos que se generen por esta prórroga serán por cuenta del contratista, incluyendo el valor del periodo adicional de interventoría, el cual será descontado de las actas de obra y/o actas de liquidación...’; y a que el 9 de mayo de 2008, fecha prevista para la terminación del contrato, no se cumple con la ejecución de las metas físicas previstas dentro del objeto del mismo, es necesario prorrogar el contrato de obra por un mes, para lo cual el contratista pagará a la interventoría la suma de \$30.000.000,00 durante el mes adicional comprendido entre el 9 de junio y el 8 de julio de 2008 periodo durante el cual será necesario prorrogar también el contrato de interventoría para el recibo de las obras. Este plazo es necesario para cumplir con el objeto contractual y para terminar las metas físicas contractuales. (...)*”. En la prórroga No. 5 se repitió el mismo párrafo anterior, por lo que también se originó por causas imputables al contratista.

¹⁹ La prórroga No. 3 se produjo por la dificultad en la ejecución de las excavaciones y retiro de material por la continua y alta circulación peatonal en el corredor intervenido entre las calles 92 y 95; la disminución del rendimiento en las actividades, por dificultades en el cargue de escombros y descargue de material de cantera por el alto flujo vehicular; dificultad en la rehabilitación del alcantarillado sanitario entre las calles 92 y 94 y entre las calles 100 y 103 debido a la inestabilidad del terreno; rehabilitación no prevista del Banco Ductos de la ETB; solicitudes tardías de ampliación de la red de la EPM.



84. Acerca de la naturaleza jurídica de tales actos bilaterales suscritos por las partes a lo largo de la relación contractual, se advierte que cada uno de ellos, como acuerdo de voluntades que se expresa en el ámbito de ejecución del negocio jurídico, está imbuido de la obligatoriedad que se predica de todo contrato conforme a lo establecido en el artículo 1602 del Código Civil, razón por la cual el contratista se encuentra en el deber de respetarlo. En consecuencia, no le es permitido ir en contra de sus propios actos mediante el desconocimiento posterior del consentimiento expresado, lo que resulta inadmisibile en cuanto ello implica una vulneración de la buena fe contractual y la lealtad que se deben observar en la celebración y ejecución de los negocios jurídicos.

85. De acuerdo con lo expuesto y con fundamento en los argumentos manifestados en el recurso de apelación, no encuentra la Sala razones que justifiquen la revocatoria del fallo impugnado, toda vez que el recurrente no logró demostrar que lo decidido por el *a-quo* fue equivocado, razón por la cual la sentencia de primera instancia será confirmada.

Condena en costas

86. En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 14 de febrero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

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

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo



Radicación número: 250002326000201100549 01 (61936)

Actor: Brick Construcciones Ltda

Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano IDU

SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el siguiente link: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado Electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado Electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF