

RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO Y SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA – EDU - Normativa – Ley 1150 de 2007 artículo 14 antes de la reforma de la Ley 1474 de 2011 – Derecho privado – Exclusión del EGCAP – Aplicación principios de la función administrativa y gestión fiscal – Ley 1150 de 2007 artículo 13 – Actos contractuales

Mediante el Acuerdo 43 de 1993 fue creada la empresa industrial y comercial de la orden municipal denominada "Parque San Antonio", transformada a "Promotora Inmobiliaria de Medellín" a través del Acuerdo municipal 7 de 1996.

Luego, por medio del Decreto 158 de 2002, proferido por la Alcaldía de Medellín, se cambió su denominación a "Empresa de Desarrollo Urbano 'EDU'", conservando su naturaleza como empresa industrial y comercial del Estado (EICE) del orden municipal, dotada de autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, cuyo objeto consiste en el "desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, representativos para el mejoramiento de la ciudad de Medellín y el bienestar de los ciudadanos, que incluyen entre otros aspectos: gestión de vivienda, promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios".

[...] la EDU desarrolla actividades orientadas al desarrollo de proyectos inmobiliarios y urbanísticos en la ciudad de Medellín, lo que explica su naturaleza en tanto se trata de operaciones que se realizan en un contexto que es propio de los particulares.

[...]

[...] Por ello, desde sus orígenes, el derecho privado ha sido referente obligado de los actos y contratos de las EICE.

[...] su régimen es el establecido en el art. 14 de la Ley 1150 de 2007, antes de la reforma del art. 93 de la Ley 1474 de 2011:

Dado que la EDU adelanta proyectos inmobiliarios y urbanísticos, incluyendo las actividades de promoción, construcción y administración de aquellos, y éste es un escenario en el que están en competencia con el sector privado, sus contratos están excluidos de la aplicación del Estatuto General de la Administración Pública - EGCAP, quedando sometidos a las disposiciones del derecho común que regulan sus operaciones económicas y comerciales –sin perjuicio de su sometimiento a los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, según dispone el art. 13 de la Ley 1150 de 2007–.

[...]

Conforme a lo anterior, los actos que la EDU profirió en el curso negocial constituyen actos jurídicos contractuales, no administrativos, y éstos deben ser analizados conforme a su naturaleza y bajo el régimen que los gobierna.

ACTOS CONTRACTUALES – Alcance

[...] esta Subsección ha sido consistente en precisar que las manifestaciones que las entidades estatales proveen sobre los reclamos o peticiones de restablecimiento de la economía del negocio jurídico formuladas por los contratistas no constituyen actos administrativos ni siquiera bajo el derecho público. Se ha indicado que estas respuestas hacen parte del diálogo permanente que las partes despliegan en punto a la ejecución del acuerdo, en tanto registran la constante y necesaria interacción de las partes como manifestación natural del itinerario negocial.

LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS EN DERECHO PRIVADO– Derecho privado – No aplicación del la Ley 80 de 1993 artículo 60 - Autonomía de la voluntad – Liquidación no obligatoria – Cláusula accesorias – Acuerdo entre partes –

En los negocios jurídicos sometidos al derecho privado la liquidación no constituye una fase imperativa para el cierre del contrato, como si lo es para algunos contratos sometidos al EGCAP a los que aplica el procedimiento de liquidación previsto en el art. 60 de la Ley 80 de 1993. Bajo el derecho común no hay una norma que lo imponga, de manera que son las partes en ejercicio de su autonomía de la voluntad quienes definen su inclusión y, de convenirla, ésta se incorpora con la dimensión de una cláusula accesorias a través de la cual los contrayentes establecen los términos de la liquidación, su alcance, la posibilidad que una de ellas pueda hacerla de forma unilateral, si ese es su deseo, y los asuntos que la comprenden.

EFFECTOS JURÍDICOS DE LA LIQUIDACIÓN DE MUTUO ACUERDO – Liquidación bilateral – Fuerza vinculante del contrato – Código Civil artículo 1602 – Buena fe contractual – Código Civil artículo 1603 – Paz y salvo

Es de señalar que cuando se logra la liquidación de mutuo acuerdo, esta expresión conjunta de la voluntad se constituye en ley para las partes y, por tanto, a dicho pacto se atribuyen los efectos derivados de los principios de normatividad de los contratos (artículo 1602 del Código Civil) y de buena fe contractual (artículo 1603 del Código Civil). Siendo así, los acuerdos alcanzados adquieren intangibilidad y, por tanto, no pueden ser desconocidos por las partes, ni invalidados, salvo por el consentimiento de ellas mismas o por causas legales.

Por su carácter definitorio, el contenido del acuerdo de liquidación es fundamental para establecer qué aspectos quedaron comprendidos allí, sobre cuáles hay paz y salvo, y también si quedaron aspectos excluidos sobre los cuales persiste el disenso entre ellas.

MAYOR PERMANENCIA EN OBRA – Simple transcurso del tiempo – Deber de demostrar perjuicios

El demandante afirma que la mayor permanencia en obra por un período adicional de 281 días, originado en eventos ajenos a su culpa o injerencia, no le fue reconocida ni pagada por la entidad. Esta Sala reitera, como lo ha dicho en oportunidades anteriores, que no basta con la simple acreditación del transcurso del tiempo (es decir, su prolongación frente al plazo inicial); en estos casos es necesario que el contratista demuestre que efectivamente sufrió perjuicios con ocasión de dicha circunstancia, sin que ésta le sea atribuible, para que pueda hacer efectiva su pretensión indemnizatoria.

[...] el consorcio signó su consentimiento para ampliar el plazo inicial y también para indicar que esas prórrogas no suponían una variación del valor del contrato. Así se contempló expresamente en todas las adiciones [...] e estipuló que la prolongación del término negocial no generaba costos adicionales para la contratante por mayor permanencia en obra, reajustes [...] otros conceptos diferentes en relación con lo convenido en esos actos.

VALIDEZ DE LA RENUNCIA A RECLAMACIONES CONTRACTUALES POR AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD – Renuncia expresa de derechos autonomía de la voluntad –fuente de obligaciones – Código Civil Artículo 1494 – Capacidad negocial – Liberación de responsabilidad – exoneración de reclamaciones futuras – Código Civil Artículo 15 – Interés individual del renunciante – Pacta sunt servanda - Buena fe contractual

Las renunciaciones expresas a reclamaciones derivadas de los efectos de esos acuerdos son plenamente válidas, pues derivan de la materialización de la autonomía de la voluntad, constitutiva de fuente de obligaciones (art. 1494 C.C.) que, junto al reconocimiento de la capacidad de los sujetos en el tráfico negocial, revela que son ellos los llamados a definir si el curso de la ejecución contractual y los sucesos que surgen de tal itinerario impactan o no en el componente económico del contrato, o tienen proyección en otros aspectos.

Las partes son las llamadas a establecer las determinaciones que regulan sus negocios, lo que incluye la concreción de mecanismos de arreglo para el logro del objeto convenido; de ahí que están habilitadas para liberar de responsabilidad al otro contrayente en los aspectos concertados, según sus análisis y el interés subjetivo que lo motive, pudiendo exonerarlo de futuras reclamaciones. Así lo prevé el art. 15 del C.C., al consagrar la capacidad de los sujetos para disponer libremente de sus derechos, en tanto dispone que “[p]odrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que sólo miren al interés individual del renunciante, y que no esté prohibida la renuncia”.

Riñe con el principio pacta sunt servanda –que determina que lo pactado constituye ley para las partes–, y atenta contra la buena fe de los contrayentes, que uno de éstos, luego de suscribir un pacto modificatorio, pretenda apartarse de las condiciones bajo las cuales libre y válidamente se comprometió.

OBLIGACIÓN DE OFERENTE INFORMAR OBSERVACIONES EN ETAPA PRECONTRACTUAL – Precios unitarios

Se pactó que el contrato se realizaría bajo la modalidad de precios unitarios reajustables. Esta forma de pago se concreta por las unidades o cantidades de obra ejecutadas, multiplicadas por el valor de cada una de ellas, según los límites establecidos en el mismo contrato. El análisis de los precios unitarios corresponde a un modelo que elabora el proponente, en virtud del cual estima los costos de ejecución de una obra. Para ello, tiene en cuenta los costos directos, que

corresponden a materiales, mano de obra, maquinarias, rendimiento, entre otras variables, y los indirectos, que hacen referencia a al pago de administración, utilidad e imprevistos.

[...]

El consorcio, como experto en la construcción de obras de urbanismo, redes externas y de acueducto y alcantarillado, tenía los conocimientos para plantear unos precios que abarcaran todos los costos implicados en el cumplimiento de cada uno de los ítems, por lo que no es dable que luego de manifestar su conformidad, y de presentar unos valores que respaldó con su propio conocimiento del mercado y expertice, se escude en que éstos debían encajar, casi que igualar, la estimación de los valores de los ítems y el AIU del presupuesto oficial, como si hubiese afrontado una imposición, que nunca cuestionó.

Si el consorcio consideró que el presupuesto suministrado por la empresa no correspondía a las condiciones de mercado, ni tenía en cuenta aspectos tan importantes como el reconocimiento de todas las prestaciones sociales de los trabajadores, según las programaciones requeridas para cumplir el objeto, debió formular tales observaciones a la EDU previo a la formulación de la propuesta, o, en un escenario más radical, abstenerse de ofertar, por la brecha entre éstos y las supuestas estimaciones reales de los precios unitarios y el AIU; sin embargo, su actuar se ciñó a presentar una propuesta, a ofrecer unos valores como posibles y analizados en el mercado del que este sujeto es conocedor, sin acreditar las falencias de la contratante en punto a su tasación.



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 050012333000201401220 01 (73.792)
Demandantes: Consorcio Reversadero
Demandado: Empresa de Desarrollo Urbano –EDU– y Municipio de Medellín
Medio de control: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: ACTO CONTRACTUAL - las comunicaciones proferidas en desarrollo de un contrato que no son expresión de poder público se circunscriben al desarrollo de las relaciones negociales, sin la connotación de actos administrativos / Acto Contractual - no debe ser declarado nulo al carecer de los atributos distintivos de los actos administrativos, como son, su presunción de legalidad y derivada fuerza ejecutoria / LIQUIDACIÓN DE CONTRATO REGIDO POR EL DERECHO PRIVADO – se trata de una cláusula accesorio, cuya inclusión es plausible en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes / LIQUIDACIÓN BILATERAL DEL PACTO - la inclusión de salvedades no constituye requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción, sino un presupuesto material en punto a establecer el alcance del acuerdo / RENUNCIA EXPRESA A RECLAMACIONES CON OCASIÓN DE LA SUSCRIPCIÓN DE ACUERDOS MODIFICATORIOS DEL NEGOCIO JURÍDICO – es procedente en el marco de la autonomía y libertad negocial / MAYOR PERMANENCIA EN OBRA – le corresponde al contratista soportar los efectos económicos derivados de los pactos de prolongación del plazo, si al prorrogarlo se convino que ello no generaría costos adicionales a la contratante.

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 que negó las súplicas de la demanda.

La controversia versa sobre los incumplimientos de un contrato de obra, y las consecuentes reclamaciones económicas afincadas en los efectos de la prolongación del plazo negocial y en el reconocimiento de los reajustes a los precios unitarios, así como los mayores costos incurridos en el logro del objeto.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión adoptada el 9 de octubre de 2025, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Oralidad, negó las pretensiones del actor¹.
2. El anterior proveído decidió la demanda instaurada el 11 de julio de 2014² por el consorcio Reversadero³ (desde ahora el consorcio, el contratista o el demandante) contra el municipio de Medellín (en lo sucesivo el municipio o la entidad territorial) y la Empresa de Desarrollo Urbano (en adelante la EDU, la

¹ El Tribunal no condenó en costas a las partes.

² Fl.1, c.1.

³ Conformado por Fernando León Diez Cardona y Javier Londoño S.A., en partes iguales (fls.98 a 100, c.1.)

empresa o la contratante), cuyas pretensiones, hechos principales y fundamentos jurídicos se enuncian a continuación.

Pretensiones

3. El demandante pidió declarar el incumplimiento del contrato No. 87 de 2011 por parte de la EDU, y como consecuencia que se “*restablezca [su] equilibrio económico*”, mediante el pago de \$1.829'428.408⁴, junto con el reconocimiento de intereses moratorios.

Hechos relevantes⁵

4. Entre el municipio y la EDU fue suscrito el convenio interadministrativo No. 4800002205 de 2007, con el propósito de que esta última efectuara “*la coordinación de estudios, diseños técnicos y ejecución del proyecto urbano integral para la Comuna 13 y las áreas de influencia de las estaciones del Metrocable Nuevo Occidente*”.

5. En desarrollo del anterior pacto, la EDU y el consorcio suscribieron, el 1 de febrero de 2011, el contrato de obra No. 87 (en lo sucesivo el contrato), cuyo objeto consistió en la “*construcción de las obras civiles y de urbanismo Reversadero 1, Sendero de Conexión independencias 1 de la Comuna 13 de la ciudad de Medellín*”, por un valor de \$6.984'539.490 y un plazo de 270 días. En su ejecución se adicionaron recursos por la suma de \$1.607'000.000 y se añadieron 281 días al plazo, extendiéndolo hasta el 31 de agosto de 2012.

6. Señaló el actor que varias circunstancias afectaron la economía del contrato, provenientes de la falta de planeación de la empresa consistentes, en:

- (i) Problemas de acceso al sitio de trabajo. La ejecución del proyecto se dividió en dos sectores, zona A (reposición de redes de acueducto y alcantarillado, y pavimentación de los tramos inicial y reversadero); zona B (instalación de escaleras eléctricas). Solo se pudo ejecutar la primera franja una vez se culminó el montaje electromecánico⁶. Además, la gran cantidad de cajas telefónicas no consideradas en los estudios ni en los pliegos interferían con las redes de alcantarillado.
- (ii) Demora en la entrega de diseños y rediseños. La EDU no contaba con estos insumos para el desarrollo de la obra, los elaboró durante la ejecución del negocio⁷.
- (iii) Dificultades topográficas y de suelo. Al construir las pilas se advirtieron condiciones diferentes a las esperadas según el estudio de suelos.
- (iv) Fuerte temporada invernal, que retrasó el cronograma.

⁴ Por mayor permanencia en obra, mayores costos administrativos, socio ambientales y de mano de obra, así como lo solicitado en las actas de reajuste.

⁵ A través de la reforma a la demanda (fls.817 y 818, c.3.), el consorcio incluyó los siguientes supuestos fácticos: “*Me permito adicionar el acápite de los hechos de la siguiente manera:*

ADICIÓN DE HECHO: *El día 31 de octubre de 2014, las parte contratantes liquidaron el contrato N° 87 de 2011.*

ADICIÓN DE HECHO: *Dentro del contenido de la liquidación, el contratista expresó la siguiente salvedad ...”.*

⁶ Pues se debía dejar espacio para el acceso a esta zona (para el tránsito de personas y materiales).

⁷ Indicó que la EDU entregó la licencia de construcción hasta el 21 de junio de 2011, y sin esta licencia no era viable que EPM aprobara la subestación de energía del Edificio No. 2, lo que afectó la programación de la obra al supeditarse a la entrega de los permisos a cargo de la contratante.

- (v) Afectaciones de orden público. Los enfrentamientos entre grupos al margen de la ley que operan en ese sitio alteraron las actividades.

7. Indicó que la EDU se negó a efectuar esos reconocimientos. Así fue decidido en las resoluciones GG381 del 24 de agosto de 2012, y GG511 del 13 de noviembre de 2012, que confirmó la anterior.

8. El 31 de octubre de 2014, las partes liquidaron el contrato. El consorcio se reservó el derecho de reclamar judicialmente el restablecimiento económico del pacto.

Fundamentos de derecho

9. El demandante adujo la transgresión de los arts. 4, 5, 28 y 50 de la Ley 80 de 1993; disposiciones en las que sustentó su derecho a los pagos reclamados.

10. Señaló que a la EDU le atañe el desembolso de los reajustes a los precios unitarios pactados en el contrato –relacionó 8 actas, por valor de \$52'842.300,81–, así como el reconocimiento de los sobrecostos en que el consorcio incurrió en punto a la nómina de los trabajadores, pues su valor rebasó lo definido en el presupuesto oficial al respecto⁸, y de cara a la implementación de la guía socio ambiental, toda vez que los costos asociados superaron la inversión efectuada en la obra⁹.

Contestaciones de la demanda

11. El **municipio de Medellín**¹⁰ se opuso a las pretensiones del actor. Formuló las excepciones de: (i) *falta de legitimación en la causa por pasiva*, en tanto no fue parte de la relación contractual objeto de debate¹¹; (ii) *inepta demanda*, por cuanto no procede el medio de control de controversias contractuales en su contra, ante la inexistencia de un vínculo negocial con el consorcio¹²; (iii) *falta de legitimación en la causa por activa*, dado que el actor carece de capacidad para demandar al municipio¹³; (iv) *inexistencia de desequilibrio económico*, ya que el posible detrimento del contratista derivó de su propia conducta, al implementar métodos constructivos ineficientes y onerosos; (v) *buena fe*, puesto que el ente territorial ha cumplido sus deberes y cargas; y (vi) *la genérica*.

12. La **EDU** también se opuso a las súplicas de la demanda. Aseveró que conforme al núm. 1.14 de las condiciones de la contratación, el consorcio debía conocer el sitio de la obra antes de presentar su propuesta para identificar sus

⁸ El valor unitario de cada uno de los ítems debía estar entre el 98% y 103% del valor unitario del presupuesto oficial; no obstante, las nóminas operativas ascendieron a \$1.646'709.807, con un saldo pendiente no reconocido de \$879'736.315.

⁹ Se estimó para la aplicación de la guía socio ambiental \$77'804.584 y el monto ejecutado fue de \$129'167.251, es decir, se concretó una diferencia de \$51'362.667. "... los proponentes se vieron constreñidos a realizar la propuesta ajustada a las exigencias de la EDU, esto es condicionados a un cuadro predeterminado el cual posee celdas fijas e inamovibles y además el valor global que resulte de la suma de los componentes del a y u deberá estar en un rango entre el 90% y el 105% de lo establecido en el presupuesto oficial. Así que el contratista se ve obligado a colocar en el cuadro costos muy parecidos sino iguales a los que se presentan en el cuadro discriminativo del AIU" (fl.25, c.1.).

¹⁰ Fls.742 a 766 y 826 a 827, c.3.

¹¹En la audiencia inicial, el *a quo* declaró no probada esta excepción, toda vez que el estudio de la legitimación material del municipio procede hasta la sentencia, por tratarse del análisis de un aspecto sustancial (fls.903 y 904, c.ppal).

¹² El Tribunal de origen tampoco accedió a este medio de defensa, por cuanto el contrato tuvo origen en convenio interadministrativo que celebró la EDU con el municipio, "así que su actuación como administrador delegado, en principio, se entiende en representación del Municipio de Medellín" (fls.904 y 905, c. ppal.).

¹³ El Tribunal, en la audiencia inicial, declaró no probada esta excepción, pues los consorcios sí se encuentran legalmente facultados para concurrir a procesos judiciales en la contratación estatal (fl.903, c. ppal.).

características topográficas y de acceso¹⁴, los diseños del proyecto¹⁵, así como todos los aspectos que pudieran incidir en su desarrollo¹⁶; pues se indicó que el desconocimiento de esas situaciones “*por parte del adjudicatario, no dará lugar a reclamaciones futuras*”¹⁷.

13. Sostuvo que el actor al suscribir las adiciones contractuales conoció y aceptó las repercusiones de los retrasos en la instalación de las escaleras eléctricas de la zona B, así como los ajustes que debieron hacerse a los diseños, el hallazgo de estrato de roca meteorizada en el suelo (que generó obras extras para la excavación de las pilas), los efectos de la temporada invernal y los eventos de alteración del orden público en la comuna 13.

14. Refutó el pago de reajustes, pues éstos se reconocieron en la liquidación bilateral del negocio jurídico. Indicó que no proceden reconocimientos por sobre costos, pues era responsabilidad del consorcio analizar los precios unitarios al formular su oferta, no simplemente sujetarse a los valores indicados por la EDU.

15. Como medios de defensa, planteó: (i) buena fe; (ii) inexistencia de la obligación de indemnizar¹⁸; y (iii) mala fe del demandante¹⁹.

Alegatos en primera instancia

16. Surtido el debate probatorio²⁰ al alegar de conclusión, el municipio²¹ reiteró la inexistencia del desequilibrio del contrato. Agregó que como el contratista no demandó el acto de liquidación no procedía el examen de sus reclamaciones. La EDU²² aseguró que al suscribir los otrosíes del contrato, las partes consideraron las situaciones que afectaron su ejecución, contemplando su prórroga y adición en precio, de modo que no hay lugar a mayores pagos. El demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

Fundamentos de la sentencia impugnada²³

17. El *a quo* consideró que las reclamaciones traídas a juicio fueron resueltas por medio de unos actos administrativos –las Resoluciones GG-0511 y GG381 de 2012 –²⁴, cuya presunción de legalidad no fue desvirtuada toda vez que el consorcio no

¹⁴ Indicó que el consorcio debió inspeccionar el sitio y conocer que la vía de acceso era un único carril de 4 metros de ancho; además, desde la convocatoria, sabía que la EDU se reservó el derecho a ejecutar trabajos dentro de los límites o zonas adyacentes al área de la obra (y siendo experto en temas constructivos podía advertir los efectos de la ejecución de obras simultáneas en territorios colindantes). Desde el comienzo del acuerdo, el consorcio estuvo al tanto de que la firma Coservicios ingresaría por la zona, a fin de instalar las escaleras mecánicas.

¹⁵ “La entidad, durante el proceso licitatorio, entregó a cada proponente un CD que contenía los estudios de suelos, topografía, planteamiento vial, diseño arquitectónico, estructural, eléctrico, resoluciones ambientales para intervención de especies arbóreas, entre otros documentos” (fl.839, c.3.) Relacionó la entrega de diseños efectuada al demandante (fls.841 a 846, c.3.)

¹⁶ Entre ellos, la obligación de implementar los frentes de trabajo requeridos para culminar el objeto en el período programado.

¹⁷ Fl.840, c.3.

¹⁸ “No se prueba, por parte del demandante, la ocurrencia de perjuicios en su contra en el quehacer de la administración, al imponer la sanción como consecuencia del procedimiento administrativo sancionatorio” (fl.860, c.3.)

¹⁹ En tanto que el contratista desconoció sus falencias en desarrollo del negocio jurídico.

²⁰ En la audiencia inicial del 12 de junio de 2017 (fl.907, c.ppal), el Tribunal decretó las pruebas documentales aportadas con la demanda y su contestación (visibles en los cuadernos 1, 2 y 3), los testimonios de los señores: Juan Diego García (practicado en la audiencia de pruebas del 3 de octubre de 2019), Hemerson Arley Vanegas Henao (con desistimiento en audiencia del 28 de junio de 2017), Cesar Augusto Hernández (con desistimiento en audiencia del 28 de junio de 2017) y Andrés Felipe Jiménez (rendido en la audiencia del 3 de octubre de 2019); y exhortó a la EDU para que aportara copia del expediente relativo al contrato 87 de 2011 (documentos visibles en el cd 6).

²¹ Fls.981 a 987, c. ppal.

²² Fls.988 a 992, c. ppal.

²³ Índice 78, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Antioquia.

²⁴ En efecto, en la providencia recurrida, el Tribunal indicó:

“... se encuentra plenamente acreditado que el Consorcio Reversadero, previo a la presentación de la demanda y a la liquidación del contrato (31 de octubre de 2014), elevó una solicitud de restablecimiento del equilibrio económico que fue

pidió su declaratoria de nulidad²⁵. Concluyó que ante este panorama el juez está imposibilitado a estudiar de fondo el asunto, y negó las pretensiones²⁶.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN²⁷

18. El consorcio pidió revocar la sentencia de primer grado. Indicó que no es cierto que las Resoluciones GG-381 y GG-0511 de 2012 tengan “*fuera de cosa juzgada material*”, comoquiera que se reservó en el acta de liquidación bilateral el derecho a reclamar en juicio el desequilibrio económico aducido.

19. Sostuvo que el Tribunal desestimó el material probatorio que demostraba la responsabilidad de la EDU en la ruptura de la ecuación económica. Añadió que las adiciones y otros íes al contrato no resolvieron las reclamaciones económicas objeto del litigio, de modo que subsiste la posibilidad de pedir su reconocimiento en sede judicial.

Trámite en segunda instancia

20. El *a quo* concedió el recurso de apelación²⁸ y esta Corporación lo admitió en proveído del 2 de diciembre de 2025²⁹. Dentro del término de que trata el núm.4 del art. 247 del CPACA –modificado por la Ley 2080 de 2021–³⁰, el municipio de Medellín³¹ solicitó confirmar el fallo apelado, por cuanto no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos que resolvieron la solicitud de desequilibrio económico; además, no obran pruebas que demuestren ese reproche. La EDU³² también pidió confirmar la sentencia de primer grado, comoquiera que el juez no puede “*revivir*” una controversia resuelta administrativamente³³. Añadió que la salvedad incluida en el acta de liquidación bilateral no corrige la falta de cuestionamiento de los actos administrativos en firme.

21. El Ministerio Público guardó silencio³⁴.

III. CONSIDERACIONES

Objeto del recurso

resuelta de manera desfavorable mediante la Resolución No. GG-381 de 2012 y confirmada por la Resolución No. GG-0511 de 2012. Estos actos, al resolver el recurso de reposición, pusieron fin a la actuación administrativa y se constituyeron en actos contractuales definitivos (...)

En consecuencia, el problema jurídico planteado debe resolverse de forma negativa. La existencia de actos administrativos firmes que resolvieron la misma reclamación impide un nuevo pronunciamiento de mérito. Esta conclusión torna innecesario el análisis de las pruebas relativas al supuesto incumplimiento y desequilibrio económico”.

²⁵ El *a quo* indicó: “*la omisión total de la pretensión anulatoria, lo que (sic) deja las decisiones de la EDU en plena vigencia y con toda fuerza vinculante*” (fl.8 de la sentencia).

²⁶ El Tribunal no se pronunció respecto de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el municipio, pese a que, en la audiencia inicial, manifestó que se pronunciaría sobre la misma en el fallo, por tratarse un aspecto sustancial de la litis.

²⁷ Índice 81, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Antioquia–.

²⁸ Índice 82, SAMAI –Gestión en otras corporaciones, TA Antioquia–.

²⁹ Índice 4, SAMAI.

³⁰ “4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y hasta la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes”.

³¹ Índice 11, SAMAI.

³² Índice 10, SAMAI.

³³ Adujo que existe identidad plena entre la reclamación administrativa previa y la demanda judicial.

³⁴ El art. 247 *ibid.* establece que “6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso y hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia”.

22. Conforme al artículo 328 del Código General del Proceso³⁵ el “*juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. ...*”. Bajo esta premisa legal, la competencia del *ad quem* está circunscrita a los reproches que formule el apelante contra la decisión de primera instancia, de modo que aquellos aspectos sobre los que no exista inconformidad quedan revestidos de la presunción de acierto y legalidad que acompaña las decisiones judiciales. Lo anterior, sin perjuicio del examen que el juez debe realizar de oficio respecto al cumplimiento de normas imperativas, como ocurre en materia de presupuestos procesales, entre otras, como también frente a asuntos que necesariamente se deben abordar para poder resolver la controversia, al punto que, de no hacerlo, resulte frustrado el derecho de acceso a la administración de justicia.

23. En el caso concreto, el único argumento señalado por el Tribunal para no estudiar de fondo las súplicas de la demanda descansa en que no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos que negaron las reclamaciones del contratista, los cuales calificó como *actos administrativos*. En este sentido, resulta ineludible para la Sala analizar su naturaleza, pues sólo a partir de esta determinación es posible establecer si el actor debía o no demandar su nulidad para hacer procedente el debate sobre los reconocimientos pedidos, y definir su efecto en torno a la liquidación del contrato.

24. En este punto la Sala precisa que la competencia atribuida al juez de segundo grado acoge en su dimensión los asuntos que guarden íntima relación con el *thema decidendi*, esto es, aquellos que se constituyen en presupuesto de análisis para resolver la censura y sin los cuales la decisión a adoptar resulta incompleta, incongruente, o se emite simplemente de manera formal; situación que comprometería la garantía fundamental a la tutela judicial efectiva³⁶ pues, como ocurre en el presente caso, el *a quo* negó el examen de todas las pretensiones basado en la existencia de unos actos administrativos cuya nulidad no fue demandada.

25. En estos términos, la Sala debe analizar el régimen de la EDU para definir la naturaleza de sus actos, y a partir de allí establecer si aquellos tenían o no “*fuerza de cosa juzgada material*”; aspecto imprescindible para desatar la censura.

Análisis de la Sala

26. Mediante el Acuerdo 43 de 1993 fue creada la empresa industrial y comercial de la orden municipal denominada “*Parque San Antonio*”, transformada a “*Promotora Inmobiliaria de Medellín*” a través del Acuerdo municipal 7 de 1996³⁷.

³⁵ Estatuto al que se acude por remisión que el CPACA hace a las normas de procedimiento civil: “**ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

³⁶ “El derecho a la administración de justicia también llamado derecho a la tutela judicial efectiva se ha definido como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes”. Este derecho constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata, que forma parte del núcleo esencial del debido proceso”. Corte Constitucional, Sentencia C-279 del 15 de mayo de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

³⁷ Fls.104 a 107, c.1.

Luego, por medio del Decreto 158 de 2002, proferido por la Alcaldía de Medellín, se cambió su denominación a “*Empresa de Desarrollo Urbano ‘EDU’*”, conservando su naturaleza como empresa industrial y comercial del Estado (EICE) del orden municipal, dotada de autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, cuyo objeto consiste en el “*desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, representativos para el mejoramiento de la ciudad de Medellín y el bienestar de los ciudadanos, que incluyen entre otros aspectos: gestión de vivienda, promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios*”³⁸.

27. De acuerdo con su objeto, la EDU desarrolla actividades orientadas al desarrollo de proyectos inmobiliarios y urbanísticos en la ciudad de Medellín, lo que explica su naturaleza en tanto se trata de operaciones que se realizan en un contexto que es propio de los particulares. La estructura que adoptó esta entidad expresa tal propósito y la dota de las características de una empresa –industrial y comercial– para hacer de ésta un sujeto competitivo y eficiente en ese mercado.

28. Por ello, desde sus orígenes³⁹, el derecho privado ha sido referente obligado de los actos y contratos de las EICE, lo que se justifica en “*la necesidad de que en su actividad industrial y comercial, tradicionalmente ajena al Estado y propia de los particulares, ellas actúen en términos equivalentes a éstos cuando realicen actividades similares, sin tener prerrogativas exorbitantes que atenten contra el derecho a la igualdad ni estar sujetas a procedimientos administrativos que entraben sus actuaciones y las pongan en situación de desventaja frente a sus competidores*”⁴⁰.

29. Con las modulaciones que sobre el régimen de sus actos y contratos ha definido el legislador en diversos momentos⁴¹, ha sido una constante el reconocimiento de matices diferenciales para las EICE y su necesaria vinculación con el derecho común, dado el desarrollo de sus actividades⁴². En el *sub-lite*, la EDU y el Consorcio Reversadero celebraron el contrato No. 87 el 1° de febrero de 2011,

³⁸ Fls. 108 a 119, c.1.

³⁹ El Decreto 1050 de 1968, disponía lo siguiente: “**ARTÍCULO 6°.- De las empresas industriales y comerciales del Estado. Son organismos creados por la ley, o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley, y que reúnen las siguientes características: (...)**”.

⁴⁰ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de agosto de 2004. Expediente 12.342., reiterada en sentencia de 6 de febrero de 2006, Exp. 13414.

⁴¹ La Ley 80 de 1993 estableció en el art. 1 que su objeto estaba dirigido a “*disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales*”. Y en el art. 2, al definir las entidades estatales, incluyó a las empresas industriales y comerciales del Estado. Empero, dada su naturaleza, excluyó la aplicación de cláusulas excepcionales al derecho común en los contratos de las EICE, al señalar en el art. 14: “**PARÁGRAFO. En los contratos que se celebren con personas públicas internacionales, o de cooperación, ayuda o asistencia; en los interadministrativos; en los de empréstito, donación y arrendamiento y en los contratos que tengan por objeto actividades comerciales o industriales de las entidades estatales que no correspondan a las señaladas en el numeral 2o. de este artículo, o que tengan por objeto el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas, así como en los contratos de seguro tomados por las entidades estatales, se prescindirá de la utilización de las cláusulas o estipulaciones excepcionales**” (se resalta). A su vez, la jurisprudencia ha señalado que conforme a la Ley 80 de 1993, “*no se requería licitación o concursos públicos cuando se tratara de «los actos y contratos que tengan por objeto directo las actividades comerciales e industriales propias de las empresas industriales y comerciales estatales con excepción de los contratos que a título enunciativo identifica el artículo 32 de esta ley» (art. 24.m6) (...)*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 17 de septiembre de 2025, Exp. 52.708, M.P. William Barrera Muñoz, citando las siguientes providencias: “*Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de septiembre de 2009, Rad. 24639 ..., y sentencia de 16 de julio de 2015, Rad. 31683ª ...*”.

⁴² Además de las reglas diferenciales fijadas en la Ley 80 de 1993 para las EICE, la Ley 489 de 1998 entró a establecer el régimen de sus actos y contratos en el art. 93, al disponer: “*[los] actos que expidan las empresas industriales y comerciales del Estado para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica se sujetarán a las disposiciones del Derecho Privado. Los contratos que celebren para el cumplimiento de su objeto se sujetarán a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de las entidades estatales*”.

de modo que su régimen es el establecido en el art. 14 de la Ley 1150 de 2007, antes de la reforma del art. 93 de la Ley 1474 de 2011⁴³.

30. La citada norma dispuso:

“ARTÍCULO 14. DEL RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO, LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA, SUS FILIALES Y EMPRESAS CON PARTICIPACIÓN MAYORITARIA DEL ESTADO. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (...), estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que se encuentren en competencia con el sector privado nacional o internacional o desarrollen su actividad en mercados monopolísticos o mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes.

El régimen contractual de las empresas que no se encuentren exceptuadas en los términos señalados en el inciso anterior, será el previsto en el literal g) del numeral 2 del artículo 2o de la presente ley”.

31. Dado que la EDU adelanta proyectos inmobiliarios y urbanísticos, incluyendo las actividades de promoción, construcción y administración de aquellos, y éste es un escenario en el que están en competencia con el sector privado, sus contratos están excluidos de la aplicación del Estatuto General de la Administración Pública -EGCAP, quedando sometidos a las disposiciones del derecho común que regulan sus operaciones económicas y comerciales –sin perjuicio de su sometimiento a los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, según dispone el art. 13 de la Ley 1150 de 2007–.

32. Estar gobernado por las normas del derecho común implica que los contrayentes, por regla general, actúan en escenarios de equivalencia negocial, bajo las mismas condiciones en que se relacionan los particulares, es decir, sin las prerrogativas propias del ejercicio de la función administrativa reconocidas a las entidades sometidas al EGCAP.

33. Conforme a lo anterior, los actos que la EDU profirió en el curso negocial constituyen actos jurídicos contractuales, no administrativos, y éstos deben ser analizados conforme a su naturaleza y bajo el régimen que los gobierna. En consecuencia, esta Sala corrige las bases de la decisión de primera instancia para precisar que la EDU no estaba habilitada a proferir actos administrativos en el marco del negocio jurídico *sub-lite*, de cara a su régimen, por lo cual no hay razón que respalde el argumento del *a quo* de abstenerse de incursionar en el análisis de fondo de la controversia, bajo una inexistente presunción de legalidad no debatida.

⁴³ La Ley 1474 de 2011, que entró en vigencia el 12 de julio de 2011, a través del art. 93 modificó el art. 14 de la Ley 1150 de 2007, en los siguientes términos: “ARTÍCULO 14. DEL RÉGIMEN CONTRACTUAL DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO, LAS SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA, SUS FILIALES Y EMPRESAS CON PARTICIPACIÓN MAYORITARIA DEL ESTADO. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, (...) estarán sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, con excepción de aquellas que desarrollen actividades comerciales en competencia con el sector privado y/o público, nacional o internacional o en mercados regulados, caso en el cual se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a sus actividades económicas y comerciales, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 13 de la presente ley. Se exceptúan los contratos de ciencia y tecnología, que se regirán por la Ley 29 de 1990 y las disposiciones normativas existentes”.

34. Sumado a lo anterior, esta Subsección⁴⁴ ha sido consistente en precisar que las manifestaciones que las entidades estatales proveen sobre los reclamos o peticiones de restablecimiento de la economía del negocio jurídico formuladas por los contratistas no constituyen actos administrativos ni siquiera bajo el derecho público. Se ha indicado que estas respuestas hacen parte del diálogo permanente que las partes despliegan en punto a la ejecución del acuerdo⁴⁵, en tanto registran la constante y necesaria interacción de las partes como manifestación natural del itinerario negocial.

35. Así, las Resoluciones GG 0381 del 24 de agosto de 2012⁴⁶ y GG 0511 del 13 de noviembre de ese mismo año⁴⁷, mediante las cuales el Gerente general de la EDU negó las reclamaciones económicas elevadas por el consorcio⁴⁸ a través de escrito del 28 de mayo de 2012⁴⁹, no son actos administrativos sino actos contractuales, más allá de su denominación o de la apariencia que se les hubiere querido otorgar.

36. De todo lo dicho, se concluye que no era necesario que el actor derribara una *presunción de legalidad* frente a dichos pronunciamientos, pues estos carecen de la connotación de actos administrativos. Por tanto, se abre paso al examen formulado por el actor.

Bases del contrato *sub-lite*

37. 16 comunas conforman el municipio de Medellín. La No. 13, denominada San Javier, se desarrolló a través de asentamientos informales “*bajo la práctica de invasión, piratería y toma espontánea de tierras, se formaron asentamientos en los sectores actualmente denominados ‘Las Independencias I, II, III y Nuevos Conquistadores’*”⁵⁰, lo que provocó que su despliegue fuera ajeno a la planeación y urbanización municipal⁵¹. Ante esta problemática, se adoptó el Plan de Desarrollo 2004-2007⁵² que definió lineamientos dirigidos “*a la resignificación urbana [y] a la generación de equilibrio urbano*”⁵³, y se implementó el Plan Urbano Integral PUI Comuna 13, que tuvo como eje la “*conectividad como premisa de inclusión*”⁵⁴

38. Este programa contempló la construcción del Sendero de Conexión de Independencias 1, que se fundamentó en la instalación de unas escaleras eléctricas que irían desde el punto de retorno del Reversadero Independencias I, hasta en el Viaducto Media Ladera, acompañado de otras obras conexas como son: la

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de noviembre de 2025, radicación 250002336000201700459 01 (71.456), C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

⁴⁵ “... las comunicaciones de la entidad dirigidas al contratista, en las que anuncia su disenso en torno a la existencia de una afectación de la ecuación contractual que diera lugar a reconocimientos económicos a su favor, no constituyen actos administrativos” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de junio de 2024, radicación 250002336000201500179 01 (57513), C.P. María Adriana Marín).

⁴⁶ Fls. 647 a 688, c.2.

⁴⁷ Fls. 689 a 705, c.2.

⁴⁸ Por el monto de \$1.829'428.408.

⁴⁹ Fls. 593 a 646, c.2.

⁵⁰ Consultado en: https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/archivos/PDLS/pdl_C13.pdf

⁵¹ Este crecimiento urbano informal genera un deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos, ante las deficiencias en la prestación de los servicios públicos, vialidad y equipamientos, infraestructura escasa (vías, redes, parques, espacios públicos) (Conpes 3305 de 2004, consultado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3305.pdf>).

⁵² Acuerdo 3 de 2004 del Concejo de Medellín.

⁵³ Plan de Desarrollo 2004-2007, consultado en:

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/a_conmed_0003_2004.htm

⁵⁴ Nota original: “*Tomada de Grupo de Memoria Histórica. La huella invisible de la guerra: desplazamiento forzado en la Comuna 13. Fotografía de portada*”, citada en “*La Comuna 13: de asentamiento marginal a enclave turístico*”, consultado en: <https://oa.upm.es/75420/>

readecuación de calzadas, reposición de redes de acueducto y alcantarillado, construcción de dos edificios públicos y terraza mirador (todas estas intervenciones se ubican en el Paseo Urbano de la Carrera 109, el Reversadero, el Balcón de la 13 y el Viaducto Media Ladera)⁵⁵.

39. En ese contexto, el municipio y la EDU suscribieron el Convenio Interadministrativo 480002205 de 2007 para que la segunda se encargara de *“la coordinación de estudios, diseños técnicos y ejecución del Proyecto Urbano Integral para la Comuna 13 y las áreas de influencia de las Estaciones de Metrocable Nuevo Occidente, ubicada en la Comuna 7”*⁵⁶. En su objeto se contempló la construcción e interventoría de los siguientes proyectos: Paseo Urbano de la Carrera 109; Paseo urbano de la Carrera 99; Viaducto Media Ladera Tramo 1; Sendero de Conexión Independencias I; Unidad Deportiva Antonio Nariño Fase I; Viaducto Media Ladera Tramo 2; y Centralidad Nuevos Conquistadores.

40. La EDU realizó la invitación abierta No. 11 de 2010⁵⁷, para la construcción de obras civiles y de urbanismo del Reversadero 1 y el Sendero de Conexión Independencias I, mediante la implementación de estructuras de concreto, muros de contención, senderos en rampas y escaleras, readecuación de redes de servicios públicos, paisajismo, regularización de calzada, amoblamiento urbano y edificios para el servicio de la comunidad⁵⁸.

41. Producto de la anterior convocatoria, se celebró el contrato de obra No. 87 del 1 de febrero de 2011 con el consorcio demandante, para que este último efectuara la *“construcción de las obras civiles y de urbanismo Reversadero 1, sendero de conexión independencias 1 de la Comuna 13 de la ciudad de Medellín”*⁵⁹, por valor inicial de \$6.984'539.490⁶⁰ y 270 días de plazo, contados a partir de la suscripción del acta de inicio⁶¹. El negocio jurídico se extendió hasta el 31 de agosto de 2012, en virtud de cinco prórrogas acordadas, y se adicionó en la suma de \$1.607'000.000.

Los reclamos del demandante

42. El actor en la alzada reprocha que el *a quo* le hubiese asignado a las Resoluciones GG-381 y GG-0511 de 2012 la *“fuerza de cosa juzgada material”*, habida cuenta que en el acta de liquidación bilateral se reservó el derecho a reclamar en juicio el desequilibrio económico del contrato. Indicó, además, que el Tribunal pasó por alto las pruebas que demostraban la responsabilidad de la EDU

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Fls.336 a 342, c.1,

⁵⁷ A título justificativo de la misma, se indicó (fl.237, c.1.): *“Para dar cumplimiento al convenio interadministrativo 480002205 de 2007 y a la ejecución del Plan Maestro del Proyecto Urbano Integral PUI Comuna 13, se enuncia que este nuevo espacio público a desarrollar, se articulará con los equipamientos nuevos en la zona, generando así nuevos recorridos y otras dinámicas de movilidad en el sector, no solo de paso, si no de estancia y esparcimiento, girando esto en torno a uno de los proyectos estructurantes, uno de ellos es el Paseo Urbano Reversadero Independencias I, que a su vez es el corredor para acceder al Proyecto Senderos de Conexión 1 (escaleras eléctricas), proyecto que se compone de sendero peatonal con escaleras eléctricas acompañado de un sendero paralelo de escaleras tradicionales, además de dos edificaciones públicas para el servicio comunitario y actividades culturales, ubicadas en los extremos superior e inferior del sendero y la vía de acceso (Carrera 109) al sector del reversadero 1 (...).”*

⁵⁸ Fl.129, c.1.

⁵⁹ Fl.56, c.1.

⁶⁰ Clausula quinta. Donde \$6.651'942.371 correspondía al valor de la obra, y \$332'597.119 a la provisión para el pago de reajustes.

⁶¹ Clausula tercera.

respecto de los eventos que rompieron el equilibrio del contrato, y subrayó que las adiciones y otros íes al contrato no resolvieron los asuntos objeto del litigio.

43. La Sala incursionará directamente en el contenido de la liquidación bilateral alcanzada por las partes, para establecer si las reclamaciones en las que la demandante funda sus pretensiones quedaron cobijadas en dicho finiquito; lo anterior, pues la Sala ya excluyó de la connotación de actos administrativos a las resoluciones proferidas por la EDU en las que se negó el reconocimiento pedido por el contratista, de modo que se impone determinar si tales aspectos fueron o no objeto de acuerdos.

44. En los negocios jurídicos sometidos al derecho privado la liquidación no constituye una fase imperativa para el cierre del contrato, como si lo es para algunos contratos sometidos al EGCAP a los que aplica el procedimiento de liquidación previsto en el art. 60 de la Ley 80 de 1993. Bajo el derecho común no hay una norma que lo imponga, de manera que son las partes en ejercicio de su autonomía de la voluntad quienes definen su inclusión y, de convenirla, ésta se incorpora con la dimensión de una cláusula accesoria a través de la cual los contrayentes establecen los términos de la liquidación, su alcance, la posibilidad que una de ellas pueda hacerla de forma unilateral, si ese es su deseo, y los asuntos que la comprenden.

45. En el caso concreto, los contrayentes acordaron lo siguiente:

“CLÁUSULA TRIGÉSIMA PRIMERA: LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO. La liquidación del contrato se hará de común acuerdo entre el contratista y la contratante dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de terminación del mismo dentro de este plazo las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar de los cuales quedará constancia en el acta de liquidación.

Parágrafo: Si es del caso, para la liquidación se exigirá al contratista la ampliación de la vigencia de las garantías de estabilidad de los trabajos, el pago de los salarios prestaciones e indemnizaciones, responsabilidad extracontractual, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del Contrato.

Si el Contratista no concurre liquidación del contrato o las partes no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma la contratante lo liquidará unilateralmente dentro de los dos meses siguientes al vencimiento de los cuatro meses previstos para la liquidación bilateral.

(...)

Los contratistas tendrán derecho a efectuar las salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en el evento de la liquidación unilateral sólo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo”⁶².

46. Las partes fijaron en esta cláusula un conjunto de fases encaminadas a lograr la liquidación del contrato –primero bilateral y, de resultar fallida, asignaron a la EDU la facultad convencional de realizarla de forma unilateral–. Las partes replicaron los términos de la liquidación prevista en el EGCAP, de manera que su alcance correspondió al establecimiento de una etapa en la que procedía la revisión integral del acuerdo con miras a establecer el balance final y completo de todos los aspectos del negocio jurídico, y con ello determinar “*los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar*”.

⁶² Fls.56 a 64, c.1.

47. Es de señalar que cuando se logra la liquidación de mutuo acuerdo, esta expresión conjunta de la voluntad se constituye en ley para las partes y, por tanto, a dicho pacto se atribuyen los efectos derivados de los principios de normatividad de los contratos (artículo 1602 del Código Civil) y de buena fe contractual (artículo 1603 del Código Civil). Siendo así, los acuerdos alcanzados adquieren intangibilidad y, por tanto, no pueden ser desconocidos por las partes, ni invalidados, salvo por el consentimiento de ellas mismas o por causas legales.

48. Por su carácter definitorio, el contenido del acuerdo de liquidación es fundamental para establecer qué aspectos quedaron comprendidos allí, sobre cuáles hay paz y salvo, y también si quedaron aspectos excluidos sobre los cuales persiste el disenso entre ellas.

49. El 31 de octubre de 2014 las partes suscribieron el acta de liquidación bilateral⁶³, con la descripción general del negocio jurídico, seguida de la indicación de sus prórrogas y del balance de pagos. Allí el consorcio plasmó una salvedad en los siguientes términos (transcripción literal incluidos eventuales errores):

“... el contratista no se declara a paz y salvo con la entidad contratante, con la firma de la presente liquidación bilateral y por lo tanto se reserva el derecho de iniciar la acción judicial contractual, la cual sido debidamente presentada ante el Tribunal Administrativo de Antioquia ... con el fin de obtener el restablecimiento del equilibrio económico que se generó durante la ejecución del contrato N° 87 de 2011 por el incumplimiento de las obligaciones contractuales de la entidad y su falta de planeación, cuyas consecuencias son: mayor permanencia en obra, por problemas de acceso al sitio de trabajo, por entrega de diseños extemporáneos y rediseños y problemas topográficos y de suelo, debido a la fuerte temporada invernal y los problemas de orden público en el sector.

Reclamación por el no pago de las actas de reajuste, reclamación por sobre costos de mano de obra invertida durante el desarrollo del contrato, reclamación por sobrecostos sufragados durante la implementación de la guía socioambiental, reclamación de costos administrativos adicionales invertidos en desarrollo del contrato durante el plazo original, reclamación por sobrecostos administrativos invertidos durante el plazo del contrato original a 25 de noviembre de 2011, cuyo valor asciende a la suma de ... \$1.829.428.408, más los intereses moratorios”.

50. Tal manifestación corresponde a una expresión concreta que permite identificar las reservas que sobre la liquidación alcanzada hizo el consorcio, de modo que resulta admisible que el demandante reclame por tales conceptos en sede judicial.

51. El reproche central de la salvedad alude al rompimiento de la ecuación económica del contrato, con fundamento en: (i) la mayor permanencia en obra; (ii) el no pago de las actas de reajuste del negocio; y (iii) la ausencia de reconocimiento de sobrecostos.

52. Sobre este aspecto, lo primero que apunta la Sala es que el demandante en sus pretensiones reclamó el incumplimiento de la EDU⁶⁴ y, de forma consecencial,

⁶³ Fls. 819 a 821, c.3.

⁶⁴ Las alusiones a la supuesta ruptura del equilibrio económico del contrato deben encauzarse bajo la figura del incumplimiento de un negocio jurídico, en virtud del principio *iura novit curia*, que dirige al juez a la correcta aplicación del derecho, siempre en el marco que le impone la *causa petendi* invocada en la demanda. Bajo el régimen legal que gobierna el contrato objeto de examen, no tiene cabida la aplicación figura del equilibrio económico del contrato de la Ley 80 de 1993, por ser extraña al derecho privado. Las disposiciones civiles y comerciales no reconocen un derecho del contratista al restablecimiento del equilibrio económico del contrato. El art. 868 del Código de Comercio confiere al deudor (no incumplido) una posibilidad distinta, la de solicitar la revisión de una prestación de futuro cumplimiento, en contratos de ejecución sucesiva o diferida, cuando circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a su celebración, agraven la prestación hasta

pidió el reconocimiento y pago de las sumas con las cuales se restituía el equilibrio económico del contrato. La Sala efectuará inicialmente el análisis pretendido en el marco del incumplimiento de un débito convencional⁶⁵.

Mayor permanencia en obra

53. El demandante afirma que la mayor permanencia en obra por un período adicional de 281 días, originado en eventos ajenos a su culpa o injerencia, no le fue reconocida ni pagada por la entidad. Esta Sala reitera, como lo ha dicho en oportunidades anteriores⁶⁶, que no basta con la simple acreditación del transcurso del tiempo (es decir, su prolongación frente al plazo inicial); en estos casos es necesario que el contratista demuestre que efectivamente sufrió perjuicios con ocasión de dicha circunstancia, sin que ésta le sea atribuible, para que pueda hacer efectiva su pretensión indemnizatoria.

54. Los acuerdos que modificaron el negocio jurídico fueron los siguientes:

CONTRATO 87 de 2011	
Acta de inicio del 28 de febrero de 2011	
Acto contractual	Descripción
<u>Plazo original</u>	270 días calendario (240 días para actividades constructivas y 30 para el trámite de legalización y entrega a las entidades competentes).
<u>Precio original</u>	\$6.984'539.490 (de los cuales \$6.651'942.371 corresponden al valor de la obra y \$332'597.119 a la provisión para el pago de reajustes).
Adición 1	- Amplía el plazo 66 días calendario.
Otrosí 1	Se agrega un párrafo a la cláusula primera, ante la necesidad de incrementar la jornada laboral en horas nocturnas, con el fin de atender situaciones de orden técnico, logístico y de entrega.
Adición 2	- Extiende el plazo en 65 días calendario. - Adiciona el valor del contrato en \$350'000.000.
Adición 3	- Prórroga el plazo en 90 días calendario. - Adiciona el precio del contrato en \$1.257'000.000.
Otrosí 2	Modifica la cláusula tercera, para precisar que el plazo convenido incluye tanto el proceso de ejecución, como el de legalización y entrega a las entidades competentes.
Adición 4	- Amplía el término negocial en 30 días calendario.
Adición 5	- Extiende el plazo en 30 días calendario.

55. La anterior información permite concluir que el plazo se aumentó en 281 días calendario, para un total de 551 días, por lo que se extendió al 31 de agosto de 2012; el precio se adicionó en \$1.607'000.000, resultando su monto final en \$8.258'942.371, más los \$332'597.119 contemplados para cubrir los reajustes.

56. A través de los anteriores acuerdos, el consorcio signó su consentimiento para ampliar el plazo inicial y también para indicar que esas prórrogas no suponían

hacerla excesivamente onerosa. Figura que tampoco tiene asidero bajo el *sub-examine*, en tanto dicho acuerdo está terminado y, por ende, no hay prestaciones pendientes por ejecutar susceptibles de revisión o reajuste, según las normas mercantiles.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 17 de junio de 2024, radicación 4100-1233-3000-2019-00214-01 (69484), C.P. Martín Bermúdez Muñoz.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de noviembre de 2021, radicación 250002336000201302201 01 (56023), C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

una variación del valor del contrato. Así se contempló expresamente en todas las adiciones, las No. 1⁶⁷, 2⁶⁸, 3⁶⁹, 4⁷⁰ y 5⁷¹, en las que, en términos casi idénticos, se estipuló que la prolongación del término negocial no generaba costos adicionales para la contratante *por mayor permanencia en obra*, reajustes (para las prórrogas No. 3, 4 y 5) u otros conceptos diferentes en relación con lo convenido en esos actos.

57. Las renunciaciones expresas a reclamaciones derivadas de los efectos de esos acuerdos son plenamente válidas, pues derivan de la materialización de la autonomía de la voluntad, constitutiva de fuente de obligaciones (art. 1494 C.C.) que, junto al reconocimiento de la capacidad de los sujetos en el tráfico negocial, revela que son ellos los llamados a definir si el curso de la ejecución contractual y los sucesos que surgen de tal itinerario impactan o no en el componente económico del contrato, o tienen proyección en otros aspectos⁷².

58. Las partes son las llamadas a establecer las determinaciones que regulan sus negocios, lo que incluye la concreción de mecanismos de arreglo para el logro del objeto convenido; de ahí que están habilitadas para liberar de responsabilidad al otro contrayente en los aspectos concertados, según sus análisis y el interés subjetivo que lo motive, pudiendo exonerarlo de futuras reclamaciones. Así lo prevé el art. 15 del C.C., al consagrar la capacidad de los sujetos para disponer libremente de sus derechos, en tanto dispone que “[p]odrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que sólo miren al interés individual del renunciante, y que no esté prohibida la renuncia”.

59. Riñe con el principio *pacta sunt servanda* –que determina que lo pactado constituye ley para las partes–, y atenta contra la buena fe de los contrayentes, que uno de éstos, luego de suscribir un pacto modificadorio, pretenda apartarse de las condiciones bajo las cuales libre y válidamente se comprometió. Por tanto, no es conforme a derecho restar valor a los acuerdos de renuncia acordados, o aquellos que declaran la no generación de una adición de recursos por cuenta de las prórrogas, por decisión unilateral de uno de los contrayentes, pues habrá de decirse que su manifestación en solitario carece de fuerza frente al carácter coercitivo que trenza las voluntades de los sujetos negociales y que sella el ordenamiento jurídico, según dispone el art.1602 C.C.; salvo que se demuestre que aquellos acuerdos adolecen de un defecto que los torna inválidos; lo que en este caso no se pregonó.

⁶⁷ “**CLÁUSULA PRIMERA – ADICIÓN EN PLAZO:** Adicionar el plazo de ejecución de las obras del presente contrato en SESENTA Y SEIS (66) DÍAS CALENDARIO, contados a partir del vencimiento del plazo inicialmente pactado, lo cual no representa costos adicionales para el contratante por mayor permanencia u otros conceptos en la ejecución del objeto contractual” (se subraya) (Fls.65 y 66, c.1.).

⁶⁸ “**CLÁUSULA PRIMERA – ADICIÓN EN PLAZO:** Adicionar el plazo de ejecución de las obras del presente contrato en SESENTA Y CINCO (65) DÍAS CALENDARIO, contados a partir del vencimiento del plazo pactado en la adición No 1, lo cual no representa costos adicionales para el contratante por mayor permanencia u otros conceptos en la ejecución del objeto contractual” (se resalta) (Fls.67 a 70, c.1.).

⁶⁹ “**CLÁUSULA PRIMERA – ADICIÓN EN PLAZO:** Adicionar el plazo de ejecución de las obras del presente contrato en NOVENTA (90) DÍAS CALENDARIO, contados a partir del vencimiento del plazo pactado en la adición No 2. La presente adición no generará reclamaciones futuras por mayor permanencia, reajustes o cualquier otro concepto diferente al que por este acto se acuerda” (se subraya) (Fls.71 a 74, c.1.).

⁷⁰ “**CLÁUSULA PRIMERA – ADICIÓN EN PLAZO:** Adicionar el plazo de ejecución de las obras del presente contrato en TREINTA (30) DÍAS CALENDARIO, contados a partir del vencimiento del plazo inicialmente pactado. La presente adición no generará reclamaciones futuras por mayor permanencia, reajustes u cualquier otro concepto diferente al que por este acto se acuerda” (se subraya) (Fls.75 a 79 c.1.).

⁷¹ “**CLÁUSULA PRIMERA – ADICIÓN EN PLAZO:** Adicionar el plazo de ejecución del presente contrato en TREINTA (30) DÍAS CALENDARIO, contados a partir del vencimiento del plazo inicialmente pactado. La presente adición no generará reclamaciones futuras por mayor permanencia, reajustes u cualquier otro concepto diferente al que por este acto se acuerda” (se resalta) (Fls.80 a 82 c.1.).

⁷² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 25 de noviembre de 2025, radicación 250002336000201700459 01 (71.456), C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

60. Esclarecido lo anterior, se traen de presente los antecedentes y justificación de los acuerdos modificatorios, en aras de precisar el motivo que condujo a su suscripción, y así establecer si las circunstancias objeto de reclamación en sede judicial deben o no ser examinadas por la Sala. Al efecto, se estudiará cada evento que, según el demandante, produjo la mayor permanencia en obra.

61. (i) En relación con los problemas atinentes al acceso al sitio de la obra. El consorcio arguyó que tuvo dificultades en la construcción por las condiciones propias del sector y las planteadas para la realización de la misma, en tanto el ancho de la vía no permitía el paso de materiales para otras obras y el tránsito de los ciudadanos, la disposición de la zona dificultó el transporte de materiales, como lo había ofertado, y su avance se dilató ante la coordinación que tuvo que concertar con una obra aledaña (la relativa a la instalación de las escaleras eléctricas), para el despliegue de las obras civiles que le correspondían.

62. Los términos de contratación, conocidos y aceptados por el consorcio al proponer su oferta⁷³ expresaron que *“por la naturaleza especial de la obra a ejecutar, es responsabilidad exclusiva del Oferente inspeccionar y examinar los sitios y los alrededores de las obras, e informarse acerca de la naturaleza del terreno y del subsuelo, la forma y características del sitio, las cantidades, localización y naturaleza de la obra y la de los materiales necesarios para su ejecución, transporte, mano de obra y, de manera especial, las fuentes de materiales, zonas de depósito de material sobrante, vías de acceso al sitio, instalaciones que pueda requerir, las condiciones del ambiente y, en general, todas las circunstancias que puedan afectar o influir en el cálculo del valor de su oferta. Así entonces, los oferentes deberán considerar en sus ofertas todas las condiciones y circunstancias que rodean el sitio donde se ejecutará la obra”*⁷⁴ (negrilla original).

63. A su vez, se acordó que el análisis de los precios unitarios presentado por el proponente debía tener en cuenta todas *“las situaciones geomorfológicas, hidrológicas, de accesibilidad, las condiciones sociales y laborales de la zona, las instalaciones que requerirá el personal que empleará en los trabajos y, en general, todas las condiciones y circunstancias previsibles que alguna manera pueden afectar el costo o el tiempo de ejecución de los trabajos”*⁷⁵, con la precisión de que el desconocimiento de aquellas circunstancias *“... por parte del adjudicatario [posterior contratista] no dará lugar a reclamaciones futuras”*⁷⁶.

64. De esta forma, no resulta en una justificación válida por la que el consorcio pretenda recibir una mayor compensación económica, las demoras que se presentaron en atención a la disminución del ancho útil de la vía, ante la simultaneidad que debía garantizar en el acceso al transporte de materiales y el tránsito de personas, toda vez que desde la etapa de las tratativas conocía su obligación de inspeccionar y verificar el lugar del proyecto, para evidenciar todas las condiciones que pudieran interferir en sus labores y valores, como son, por supuesto, las características del sitio, vías de acceso y la infraestructura de debía

⁷³ “... Con la presentación de la oferta, el oferente manifiesta que estudió las condiciones de contratación todos los documentos del proceso, que obtuvo las aclaraciones sobre las estipulaciones que haya considerado en inciertas o dudosas, que conoce la naturaleza de los trabajos, su costo y su tiempo de ejecución, que formuló su oferta de manera libre, seria, precisa y coherente” (fl.130, c.1).

⁷⁴ Núm.1.14. RECONOCIMIENTO E INSPECCIÓN DEL SITIO DE LAS OBRAS, fl.132, c.1.

⁷⁵ Ibidem

⁷⁶ Ibidem.

implementar a efectos de lograr la construcción pactada, lo que aparejaba el transporte del material requerido y la *“elaboración y ejecución de un plan de manejo de tránsito vehicular, peatonal que garanticen la circulación por vías aledañas a la obra y que incluya entre otras la señalización necesaria”*⁷⁷.

65. En esa medida, se trató de una obligación que el demandante admitió al formular su oferta, sin que la pueda desconocer con posterioridad, escudado en situaciones que no son novedosas y que, como se vio, se comprometió a inspeccionar. La presencia de la vía no fue sorpresiva, la misma ya existía, su ancho no fue alterado, de modo que tenía el cometido de confeccionar su plan constructivo con referencia a este sendero, entre muchos otros elementos, de la mano del entendimiento de las implicaciones que éste produciría en la realización del proyecto. La falta de diligencia y seriedad en punto a este compromiso no da cabida a reclamaciones fundadas en su inobservancia, tal como se consagró en las reglas de la contratación.

66. En la parte motiva de la Adición No. 2 expresamente se anotó que *“con relación a las condiciones de accesibilidad, consideramos que estas eran de conocimiento del consorcio desde el comienzo del proceso contractual por lo que no son justificación para la solicitud de la adición”*⁷⁸ y en la Adición No. 4 se reiteró esta manifestación, al consignar que el consorcio era consciente de su responsabilidad directa en el atraso de las actividades atinentes a acarreos internos y circulación de peatones por las áreas de trabajo⁷⁹.

67. Con todo, a través de escrito del 8 de mayo de 2012 – CR87-243-08-05-12-JIEP–⁸⁰, el consorcio reseñó la necesidad de ampliar el plazo, con fundamento en que la construcción y pavimento de la Carrera 109 impedía totalmente el libre tránsito de cualquier material o insumo, y ello lo obligaba a tener otras alternativas de transporte de materiales, afectando el rendimiento de la ejecución de la obra. Esta circunstancia fue admitida dentro de los considerativos de la Adición No. 4, en la que, como se anticipó, el demandante renunció a recibir costos adicionales por la prolongación del término negocial.

68. En punto al cambio de los métodos constructivos, en particular, al mecanismo de transporte de materiales, dadas las condiciones del área intervenida, el contratista solicitó, el 20 de marzo de 2012, el pago de los toboganes utilizados para los acarreos, fundamentado en que al elaborar la propuesta consideró que se podrían utilizar los caminos circundantes; sin embargo, al ejecutar la obra la comunidad se negó transitar por los desvíos peatonales, aduciendo problemas de seguridad, por lo que tuvo que implementar el sistema de transporte manual y la evacuación mediante canales en láminas galvanizadas o toboganes metálicos, lo cual le generó una afectación económica importante, pues tuvo que contar con una cuadrilla de ayudantes conformada por 30 personas, que se encargaban del transporte ascendente y descendente, durante el término de 11 meses, lo cual aumentó los costos de nómina que presupuestó⁸¹.

⁷⁷ Fl.128, c.1.

⁷⁸ Fls.67 a 70, c.1.

⁷⁹ Fls.75 a 79, c.1.

⁸⁰ Fls.460 a 462, c.1.

⁸¹ Fls.463 a 467, c.1.

69. No es dable acceder a ese pedimento, por cuanto los aludidos toboganes componen el método constructivo que el demandante escogió utilizar, bajo su propio riesgo, experiencia, exploración del sitio y responsabilidad⁸², en atención a la observancia de las condiciones de la obra, entre ellas, las vías de acceso y condiciones sociales circundantes a ella.

70. Desde la formación del contrato quedaron definidas las reglas a las que se sujetaban las partes en el *iter* contractual, que son las que debe seguirse de cara a la concreción de los riesgos asignados y distribuidos entre ellas; de modo que, ante el panorama que materializa un evento de tal naturaleza, no puede una de ellas de forma unilateral sustraerse de dicho pacto, a menos que demuestre la ilegalidad de la cláusula en que éstos fueron definidos.

71. La EDU estableció, en los términos de la contratación, la matriz de riesgos del negocio jurídico. En la cláusula "*trigésima segunda*" del contrato se estipuló "*forman parte integral de este contrato ... las Condiciones de Contratación de la Invitación Abierta N° 11 de 2010*", por lo que esta matriz constituye un documento contractual que delimita el contenido obligacional del asunto en cuestión, cuyos apartes pertinentes se transcriben a continuación⁸³:

2.18. Tipificación, Asignación y Estimación del Riesgo

(...)

8. Variación del plazo	Son los efectos derivados de las condiciones técnicas y del proceso constructivo de la obra, que incremente o disminuya los plazos	La ocurrencia de las variaciones del plazo será tratada de conformidad con la causa que les dio origen	La parte que resulte legalmente obligada asumirá el 100%
-------------------------------	--	--	--

72. En el expediente no consta que el consorcio o algún otro interesado hubiese formulado observaciones sobre la asignación de riesgos del contrato. Se entiende, entonces, que la claridad y determinación de los riesgos en la matriz fue un asunto conocido y aceptado por los interesados, entre ellos, por el contratista.

73. Como se lee, en punto a los riesgos del contrato, fue acordado que los efectos derivados de las condiciones técnicas y del proceso constructivo serían asumidas en un 100% por la parte relacionada con la circunstancia que les dio origen. Como las causas del incremento del plazo tuvieron causa en el cambio de la técnica de transporte de materiales, fundamentado en un indebido examen de las condiciones físicas y sociales de la zona por el contratista, a éste corresponde asumir sus repercusiones. Aquí, más allá de efectuarse la distribución de un riesgo propiamente dicho, que se refiere a eventos externos, la distribución comprendió las consecuencias de una conducta antijurídica por deficiencias en el cumplimiento de sus obligaciones. Lo anterior, reafirma el principio de buena fe, conforme al cual nadie puede beneficiarse de su culpa ni pedir el reconocimiento de sobrecostos o perjuicios originados en su propio incumplimiento.

⁸² "32. MÉTODOS DE CONSTRUCCIÓN

Los métodos para la ejecución de las obras sujetos a la iniciativa del CONTRATISTA, sujetándose al proceso constructivo indicado en estas condiciones, en quien recaerá la responsabilidad por tales métodos, los cuales estarán encaminados a obtener los mejores resultados en la obra; sin embargo, la EMPRESA DESARROLLO URBANO -EDU- tendrá en cualquier momento el derecho ordenar cambios en los métodos, con miras a la seguridad y el avance de la obra, o a su coordinación con las obras de otros contratistas, o para obligar al CONTRATISTA ajustarse al contrato" (Fl.214, c.1.).

⁸³ Fl.1454, c.1.

74. En relación con la demora generada por la espera que el contratista tuvo que aguardar frente al avance de la obra colindante –la instalación de las escaleras eléctricas–, las condiciones de la contratación también fueron claras en prever que la EDU podía ejecutar trabajos en las zonas adyacentes, para lo cual el consorcio debía permitir al otro colaborador de la entidad contratante el tránsito, así como el depósito de materiales y, en caso de que su progreso dependiera del avance de este último, debía comunicar a la entidad cualquier defecto o retraso que pudiera incidir en su encargo⁸⁴.

75. Uno de los eventos que justificó la suscripción de la *Adición No. 3*⁸⁵ consistió en los reparos advertidos frente a la instalación de la cubierta de las escaleras eléctricas pues, dada su envergadura, fue necesario modificar su diseño de fabricación para que pudiera ser instalada en la obra mediante tornillería y perno, lo cual, se afirmó, incidió en mayores tiempos a los previstos en la programación inicial.

76. Al tratarse de elementos muy pesados que debían ser transportados de manera manual hasta el sitio de montaje, se debió variar el equipo de instalación para poderlo ingresar a la zona y, además, se adelantaron jornadas pedagógicas para sensibilizar a la comunidad en el uso de las escaleras eléctricas, eventos que alteraron el ritmo de ejecución de la obra civil, pero que, finalmente, no implicaron mayores costos al prolongar el tiempo negocial por noventa (90) días (tiempo convenido en esta prórroga) pues, como ya se manifestó, el consorcio concertó en el clausulado de ese pacto, que ese incremento del plazo no generaría pagos adicionales o cualquier otro reconocimiento a cargo de la EDU.

77. No es viable examinar los efectos derivados de esos otros frentes de obra por períodos distintos a los cobijados en la *Adición No.3*, por cuanto el consorcio no identificó el mayor tiempo que le pudieron haber generado esos sucesos y las repercusiones en el proyecto bajo su liderazgo. Por consiguiente, no se accederá a las reclamaciones de mayor permanencia en obra, basados en los inconvenientes de acceso a la obra.

78. (ii) Respecto a la entrega tardía de los diseños y rediseños del proyecto, se verifica que a la EDU, según el núm.15 de los términos de contratación, le correspondía entregar al consorcio, por conducto de la interventoría, los planos y especificaciones del proyecto y que cualquier cambio a los mismos debía ser ordenado por el interventor, previa consulta con los proyectistas. Si el contratista consideraba conveniente variar aquellos, debía someter los ajustes al interventor para que los aprobara. En caso de que el contratista efectuará algún trabajo sin la autorización previa del interventor, sería de su total responsabilidad quedando a su costa todas las reparaciones y modificaciones a que hubiera lugar.

⁸⁴ "17. COORDINACIÓN CON OTROS CONTRATISTAS

La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -EDU- se reserva el derecho a ejecutar otros trabajos dentro de los límites o zonas adyacentes a las obras objeto de la presente Invitación. En consecuencia, el CONTRATISTA deberá permitir a éste o a otro contratista, depositar equipos o materiales, instalar personal, etc., además del desarrollo normal e independiente de sus labores.

(...)

Cuando alguna actividad del CONTRATISTA dependa del trabajo que esté ejecutando otro, aquél deberá inspeccionar dichas obras e informar a la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -EDU- sobre cualquier defecto o demora que pueda afectar su propio trabajo. El incumplimiento de lo anterior implicará la aceptación por parte del CONTRATISTA de las obras que estén ejecutando terceros, así como la reparación que cualquier daño posterior o defectos que resultaren en las mismas, previsibles en el momento de ejecutar el trabajo" (fl.204, c.1.).

⁸⁵ Fls.71 a 74, c.1.

79. El consorcio fundamenta su reparo en que la contratante sólo le hizo entrega de la licencia construcción el 21 de junio de 2011, retardando la ejecución del edificio No. 2, porque se requería de tal permiso para que la EPM aprobara la subestación de energía.

80. Obran en el plenario sendos oficios mediante los cuales A.C.I. Proyectos S.A., firma interventora, entregó al contratista –con sello de recibo de este último– los planos atinentes a las redes eléctricas de media tensión, baja tensión, el proyecto arquitectónico, la red de acueducto, red de aguas combinadas, diseños estructurales del Sendero Conexión Independencias I (contentivos de fundaciones, losas de pisos No. 2, 3 y 4, losa de cubierta, escaleras para tramos 1, 2, 3, 4 y 5, escalera jardinera exterior y manejo de residuos sólidos Fundaciones), planos arquitectónicos y de topografía, georeferenciación de la zona A y actas de entrega de predios a intervenir con la obra, los cuales datan de febrero y marzo de 2011⁸⁶. El inicio de las actividades del negocio jurídico fue el 28 de febrero de 2011⁸⁷; por ende, no es cierto que la EDU entregara tardíamente los referidos documentos.

81. Aunque la licencia de construcción, expedida a través Resolución C4-2333 por la Curaduría Cuarta de Medellín⁸⁸, para la realización de “*los dos edificios institucionales en los extremos de las escaleras eléctricas*”⁸⁹, tiene fecha del 21 de junio de 2011, lo cierto es que su entrega al contratista, en ese mes, no truncó el avance de todo el proyecto. Este se componía por elementos adicionales a la realización de esos edificios y, desde febrero de esa anualidad, el demandante contaba con los demás planos y especificaciones del asunto, sin que lograra probar el impacto negativo y generalizado de la tardanza de la referida licencia, de cara a la integralidad del objeto convenido.

82. Son visibles oficios de meses posteriores –mayo, junio, agosto, octubre y noviembre de 2011–⁹⁰ a través de los cuales la interventoría remitió al consorcio documentos contentivos de: georeferenciación de pilas, diseños de redes eléctricas, planos estructurales del edificio 2, diseño para la puesta en tierra de la subestación, esquema de reubicación de pilas, ajustes arquitectónicos (de georeferenciación tramo 4, diseño viga de fundación, edificio 1, fachada principal y lateral), actualización de redes eléctricas.

83. La realización de ajustes a los planos, especificaciones y diseños no se opone a lo previsto en las reglas negociales, pues fue un escenario contemplado en su ejecución. Inclusive en la petición de ampliación del plazo del 26 de septiembre de 2011⁹¹, que derivó en la Adición No. 1, el consorcio refirió que las modificaciones a aquellos, con ocasión de un deslizamiento del terreno, la inclusión del muro que permitía configurar la plazoleta que conducía del foso 3 al 4, el ajuste al edificio número 2, dada su medianería con una vivienda colindante, y la falta de coincidencia de la georeferenciación de la EPM con los diseños de redes sanitarias, imponían la prolongación del período negocial, sin que considerara necesario “*solicitar adición presupuestal al contrato en desarrollo, por lo que se conservan las condiciones*

⁸⁶ Fls.509 a 520, c.2.

⁸⁷ Fl.92, c.1.

⁸⁸ Fls.453 a 455, c.1.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Fls.529 a 540, 550 a 551, 559 a 564, 579, y 584 a 588, c.2.

⁹¹ Fls.478 a 480, c.1.

*económicas establecidas inicialmente al momento de la presente solicitud de ampliación*⁹².

84. Lo anterior se plasmó en la Adición No. 1, documento que, como ya se explicó, no aparejó repercusiones económicas al contratista ante una estipulación expresa en ese sentido. Atañe a las partes allanarse a dicho pacto, ante el principio de normatividad que lo respalda, en aplicación del principio *pacta sunt servanda*, sin que alguna de éstas hubiere debatido su validez en sede judicial por la configuración de alguna causal de nulidad en su contra; sin que exista una mejor razón que la de los propios contrayentes, en particular del experto en las labores contratadas, que desdiga de la seriedad y concreción de tal manifestación.

85. Asimismo, con la Adición No. 2 las partes identificaron, como motivo de su celebración, la “... *cantidad de inconvenientes en la ejecución de las redes hidrosanitarias, debido a que el mismo crecimiento anormal de la zona ha generado que el contratista se encuentre con redes que no están referenciados por EPM y que han interferido en el normal desarrollo de las actividades, generándose retrasos de gran magnitud*”⁹³, situación que implicó el acuerdo de prolongación del plazo y que corre la misma suerte de lo advertido en punto a la Adición No. 1, esto es, que al juez le corresponde respetar la autorregulación de intereses que los sujetos efectuaron sobre la no generación de sobrecostos para la empresa, toda vez que éstas se tornan definitivas (art.1602 del C.C.).

86. No se demostró la forma en que los demás ajustes efectuados a los planos y diseños influyeron en el desarrollo del resto del negocio jurídico. La demandante no detalló una cualificación para ello, comoquiera que no indicó qué interregno utilizó de más para la consecución del objeto contratado con base en esa circunstancia. Nótese que los demás adicionales no mencionan este supuesto – salvo lo concerniente a los ajustes estructurales originados en las disconformidades en la topografía y estudios de suelos, que se estudian seguidamente–.

87. Con todo, en varios documentos, como los del 27 de julio⁹⁴, 8 de agosto⁹⁵, 17 de agosto⁹⁶ y 22 de septiembre de 2011⁹⁷, A.C.I. Proyectos S.A. enlistó las actividades que, para esas fechas, el contratista no había efectuado o había suspendido pese a contar con los diseños; lo que muestra que varios de los retrasos de la obra acontecieron por circunstancias ajenas a los diseños, en contraste con lo aducido por el demandante.

88. (iii) El consorcio aseveró que al intervenir del área halló discrepancias en la topografía y estudio de suelos elaborados por la EDU, pues advirtió condiciones diferentes a las que se le informaron, como la composición distinta del terreno y la presencia de gran cantidad de cajas telefónicas que interferían con las redes de alcantarillado; sostuvo que ello tornó patente la falta de planeación de parte de la contratante y produjo una prolongación del lapso negocial, sin el correlativo reconocimiento patrimonial.

⁹² Ibidem.

⁹³ Fls.67 a 70, c.1.

⁹⁴ Fls.546 y 547, c.2.

⁹⁵ Fls.555 a 558, c.2.

⁹⁶ Fls.565 a 567, c.2.

⁹⁷ Fls.576 y 577, c.2.

89. Las comunicaciones contractuales, así como las consideraciones plasmadas en los otrosíes, dan cuenta tanto del reconocimiento de la EDU de las divergencias topográficas que trastocaron la normal ejecución del negocio jurídico, como de la estipulación de fórmulas de arreglo, con el propósito de componer tales adversidades.

90. Ciertamente, el 15 de abril de 2011⁹⁸, las partes y la interventoría se reunieron con el propósito de revisar los diseños estructurales del negocio. La contratante se comprometió a revisar la ubicación y alturas de muros, en atención al ajuste del diseño arquitectónico, para definir si era viable implementar el diseño estructural inicial o si se requería de uno especial. Luego, mediante oficio del 31 de mayo de 2011 –CR87-051-310511-JIEP⁹⁹– el consorcio solicitó a la firma interventora la determinación de las coordenadas definitivas de las pilas del edificio número 2, que no se habían podido realizar por interferencia con la medianería de las viviendas existentes, así como la orden de la demolición total o parcial del viaducto existente en la cabeza del Reversadero, para la construcción de las pilas de la rampa de discapacitados. El 16 de junio de ese año¹⁰⁰, A.C.I. Proyectos S.A. remitió ubicación de la estructura del mencionado edificio.

91. En la Adición No. 1 las partes relacionaron como justificación que *“los diseños estructurales del proyecto establecen la construcción de un gran número de pilas como sistema de fundación, sin embargo, al momento de la ejecución de éstas, en algunos puntos de la obra, se encontraron condiciones considerablemente diferentes a las esperadas de acuerdo con el estudio de suelo ...”*¹⁰¹. A su vez, a través de la Adición No. 2, los contrayentes indicaron que ese análisis describía un terreno compuesto por llenos antrópicos, pero en el área de la cabeza del Reversadero la conformación era distinta, al descubrir roca meteorizada, que disminuía considerablemente el rendimiento de la actividad de excavación y construcción de pilas¹⁰².

92. Esta situación también fue reiterada en el Otrosí No. 2, en el que se pusieron de presente las dificultades encontradas en las excavaciones, así como en la Adición No. 3, en la que se plasmó que *“[d]urante el desarrollo de la obra y debido a la realidad y conformación de la zona en la cual se está trabajando, se han tenido que generar ajustes a los diseños tanto de índole arquitectónico como estructural...”*¹⁰³. Las Adiciones No. 4 y 5 no hicieron alusión a esta circunstancia.

93. Lo expuesto demuestra que el antedicho defecto de los estudios topográficos y de suelo sí fue valorado al suscribir los pactos modificatorios, en tanto constituyó unas de las causas que los originaron.

94. Ante el enlace de esta reclamación, con la motivación de esos pactos adicionales, no es dable desconocer las causas de éstos ni tomarlas como extrañas al presente litigio pues, ciertamente, condujeron a las partes a suscribir los otrosíes examinados, e implicaron para ellas el cierre del panorama frente a futuros pedimentos en razón a su expresa manifestación de que la misma no *“generaría*

⁹⁸ Fls.524 y 525, c.2.

⁹⁹ Fl. 474, c.1.

¹⁰⁰ Fls.541 a 545, c.2.

¹⁰¹ Fls.65 y 66,c.1.

¹⁰² Fls.67 a 70,c.1.

¹⁰³ Fls.71 a 74,c.1.

reclamaciones futuras por mayor permanencia”. Estos pactos gozan de plena validez dada la capacidad de los contratantes de disponer este tipo de efectos en sus acuerdos, ante la constatación de que estuvieron precedidos de análisis y de una expresa y clara negociación¹⁰⁴; por consiguiente, no procede un reconocimiento por este aspecto.

95. (iv) En lo que atañe a los efectos derivados temporada invernal que trastocó la programación de la obra, el demandante sostuvo que en los acuerdos de ampliación del plazo no se precisó el monto de los *perjuicios* ocasionados con esa prolongación del tiempo de ejecución.

96. Al examinar el plenario, se constata que las condiciones climáticas fueron tomadas como eventos justificativos de la extensión del plazo del negocio jurídico, en lo que atañe a la Adición No. 4, comoquiera que el demandante la incluyó en su escrito de solicitud de prórroga, al señalar que las fuertes lluvias eran sucesos extraordinarios que generaron afectaciones al rendimiento de las actividades¹⁰⁵. Como ya se mencionó, al convenirse la prórroga de treinta (30) días de que trata ese pacto, las partes expresamente concluyeron, y así acordaron, que tal extensión no produciría mayores costos, por lo que la Sala no puede apartarse de dicho acuerdo ante la inexistencia de razones que lo invaliden.

97. El Otrosí No. 2¹⁰⁶ también se asentó en las repercusiones de la ola invernal. En el apartado considerativo se consignó la necesidad de su celebración ante los efectos de la intensa temporada de lluvias. Allí se estipuló que el plazo de ejecución se entrecruzaría con el término contemplado para la legalización y entrega de la obra ante las entidades competentes, medida de remediación de los mayores tiempos que implicaban las situaciones que lo justificaron.

98. De forma expresa los contrayentes acordaron que esa modificación no generaría *“reclamaciones futuras por mayor permanencia, reajustes o cualquier otro concepto diferente al que por este acto se acuerda”*. De modo que, ante la claridad en la exclusión de los mayores gastos derivados de ese acuerdo, no hay lugar a desconocer lo libre y conscientemente convenido por las partes sobre este aspecto.

99. Por su parte, la Adición No. 2 fue categórica en rechazar las condiciones climáticas como motivo de prórroga del pacto en ese momento, en tanto que aquellas se mitigaron con la construcción de invernaderos, como medida de protección ante las lluvias¹⁰⁷. Como esa extensión no tiene fuente en la referida ola invernal, no hay lugar a establecer si se produjeron mayores costos por el lapso ampliado con este acuerdo.

100. En conclusión, tampoco se accede a este pedimento. Si bien tanto en la Adición No. 4 como en el Otrosí No. 2 se reconoció una prolongación del tiempo con ocasión de los efectos de la ola invernal, las partes expresamente consintieron que ello no produciría mayores costos para la EDU; además, en la Adición No. 2 se

¹⁰⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 18 de septiembre de 2023, radicación 050012333000201500587 01 (62.481), C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

¹⁰⁵ Escrito del 8 de mayo de 2012, fls.460 a 462, c.1.

¹⁰⁶ Fls.90 y 91, c.1.

¹⁰⁷ Fls.67 a 70, c.1.

consignó que la temporada de lluvias no era una justificación para la ampliación del plazo.

101. (v) Los enfrentamientos entre grupos al margen de la ley truncaron el normal progreso del negocio jurídico. Este hecho fue reconocido como causa de la celebración de las Adiciones No. 1¹⁰⁸ y 2¹⁰⁹. Como el consorcio expresó que estas prórrogas no generaban un impacto económico, no hay lugar apartarse de lo estipulado y desconocer los pactos alcanzados, pues son contenedores de obligaciones y acuerdos llamados a cumplirse.

102. El expediente es ajeno a pruebas que acrediten que el período contractual tuvo que extenderse en épocas distintas o adicionales a las contempladas en las mencionadas prórrogas.

Reajuste a los precios unitarios

103. El consorcio alega que la empresa no reconoció los reajustes a los precios unitarios, por el monto de \$52'842.300,81, plasmados en 8 actas específicas¹¹⁰, pese a que en los términos de contratación –núm. 1.2– se contempló que el negocio jurídico se efectuaría bajo la modalidad de precios unitarios reajustables, con base en la fórmula allí consignada¹¹¹.

104. Esta reclamación fue traída a juicio desde la presentación del libelo, al reformarlo el contratista incluyó dos nuevos hechos atinentes a la realización de la liquidación de mutuo acuerdo y la salvedad que consignó. El examen del corte de cuentas revela que la EDU ya reconoció los reajustes pedidos por el consorcio, incluso por un valor mayor al solicitado en la demanda, como se observa en el balance incluido en el acta de finiquito¹¹²:

INFORME DE REAJUSTES

Valor provisión para Reajustes	\$332.597.119
Valor Ejecutado por Reajustes	\$105.813.054
Valor Pagado al Contratista por reajustes	\$97.209.017
Saldo a favor del Contratista por reajustes	\$8.604.037
Saldo a liberar de la provisión de Reajustes	\$226.784.065

105. A su vez, en el ordinal cuarto se estipuló desembolsar al consorcio el saldo a su favor por concepto de reajustes, así:

“CUARTO: Una vez cancelado al CONTRATISTA la suma de OCHO MILLONES SEISCIENTOS CUATRO MIL TREINTA Y SIETE PESOS M/L (\$8.604.037) que a su favor es reconocido por concepto de reajustes; TRESCIENTOS NOVENTA MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M/L (\$390.252.862) que a su favor es reconocido por la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO, por la obra ejecutada, efectuadas las retenciones debidas, las partes se encontrarán a paz y salvo por todo concepto” (se subraya).

¹⁰⁸ Allí se relacionó como justificación del pacto: “Ocurrencia durante el desarrollo de la obra de eventos de alteración del orden público que han comprometido la integridad física de los trabajadores durante los enfrentamientos entre grupos al margen de la ley que operan en el sector...” (fls.65 y 66, c.1).

¹⁰⁹ En la considerativa de este acuerdo se indicó: “Enfrentamientos de grupos al margen de la ley que operan en el sector y en su accionar afectan el rendimiento de las actividades ya que los trabajadores que han inmersos en el conflicto exponiendo su integridad física” (fls.67 a 70, c.1).

¹¹⁰ Relacionadas a fl.17, c.1.

¹¹¹ Fls.126 y 127, c.1.

¹¹² Fls. 819 a 821, c.3.

106. Lo anterior, corrobora con la liquidación las partes establecieron que el valor ejecutado a título de reajustes ascendía a \$105'813.054; también verificaron que de ese monto ya se había pagado al contratista la suma de \$97'209.017 y que faltaba por cancelarle la cifra de \$8'604.037, comprometiéndose la EDU a girar al consorcio este último valor para quedar a paz y salvo por éste.

107. El pedimento efectuado por \$52'842.300,81 desconoce lo que, con posterioridad, se acordó en el corte de cuentas en punto a los reajustes y, en todo caso, la demandante no probó, ni siquiera mencionó, en qué se apartaba o distinguía esa cifra de lo que fue reconocido y pagado por la empresa, mediante la liquidación bilateral.

108. La pretensión por este ítem se limitó a solicitar la antedicha cifra, sin identificar si se trataba de un valor ajeno al reconocido y el soporte de su causación. Tampoco procede acceder a una orden de pago de lo acordado, en tanto que el pedimento no versó sobre ello. Ante estas constataciones, la Sala negará la reclamación fundada en el reconocimiento del reajuste a los precios unitarios.

Reclamación por los sobre costos incurridos en la ejecución del pacto

109. Bajo este concepto, el contratista no reclama el supuesto incremento de los costos derivados de la ampliación del término de ejecución de la obra –ya examinados– sino el mayor importe que tuvo que asumir para lograr el objeto convenido. Los lineamientos de la invitación abierta consagraron lo siguiente acerca del reconocimiento de cantidades de obra y trabajos extras o adicionales:

“11. CANTIDADES DE OBRA

Las cantidades de obra por ejecutar, indicadas en el Anexo No. 5, son aproximadas y están calculadas con base en los diseños del Proyecto; por lo tanto, podrán aumentar, disminuir o suprimirse durante la ejecución de los trabajos, pero tales variaciones no viciarán ni invalidarán el contrato que se derive de esta Invitación. El CONTRATISTA está obligado a ejecutar las mayores cantidades de obra que resulten, a los mismos precios de la oferta, salvo que se presenten circunstancias imprevisibles que afecten el equilibrio económico del contrato.

(...)

13. TRABAJOS EXTRAS Y ADICIONALES

Se entiende por trabajo extra aquel que, además de no estar incluido en los planos de la Invitación, ni en las especificaciones, ni en el formulario de cantidades de obra de la oferta, no puede clasificarse, por su naturaleza, entre los previstos en dichos documentos; el que sí pueda serlo, aunque no esté determinado en forma expresa en tales documentos, será trabajo adicional.

La EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -EDU- podrá ordenar trabajos extras o adicionales, y el CONTRATISTA estará obligado a ejecutarlos y a suministrar los materiales necesarios, siempre que los mismos hagan parte inseparable de la obra contratada o sean necesarios para ejecutarla o para protegerla, para lo cual se suscribirá un contrato adicional.

La obra adicional se pagará a los respectivos precios unitarios establecidos en el contrato ...”¹¹³.

110. Se pactó que el contrato se realizaría bajo la modalidad de precios unitarios reajustables. Esta forma de pago se concreta por las unidades o cantidades de obra ejecutadas, multiplicadas por el valor de cada una de ellas, según los límites establecidos en el mismo contrato. El análisis de los precios unitarios corresponde

¹¹³ Fls.202 y 203, c.1.

a un modelo que elabora el proponente, en virtud del cual estima los costos de ejecución de una obra. Para ello, tiene en cuenta los costos directos, que corresponden a materiales, mano de obra, maquinarias, rendimiento, entre otras variables, y los indirectos, que hacen referencia a al pago de administración, utilidad e imprevistos¹¹⁴.

111. La invitación pública determinó, en su núm. 4.2.4, que el rango de valores unitarios de cada uno de los *ítems* debe estar entre el 98% y el 103% del monto individual del presupuesto oficial previsto para éstos. Los precios planteados por el oferente corresponden a la fecha de la presentación de su propuesta y deben *“cubrir todos los costos de trabajos diurnos y nocturnos o en días feriados, prestaciones sociales, impuestos, herramientas, equipos y todos los demás costos inherentes al cumplimiento satisfactorio del contrato, inclusive los imprevistos, gastos de administración y utilidades del oferente”*¹¹⁵.

112. A su vez, se previó que el *valor total de la oferta* resultaría de la suma del *costo directo* (derivado de la multiplicación de las cantidades de obra por los precios unitarios) y el *AIU*. Este último debía ubicarse entre el 90% y el 105% del *AIU* previsto en el presupuesto oficial –de lo contrario, la oferta sería rechazada–¹¹⁶.

113. El contratista aseguró que lo pagado por concepto de mano de obra, gastos administrativos y la implementación de la guía socio ambiental resultó superior a lo recuperado con la construcción del proyecto. Explicó que las diferencias advertidas se ocasionaron por el mandato de la empresa de ceñirse a los precios unitarios plasmados en las condiciones de contratación, so pena de que la propuesta fuese rechazada.

114. El consorcio, como experto en la construcción de obras de urbanismo, redes externas y de acueducto y alcantarillado¹¹⁷, tenía los conocimientos para plantear unos precios que abarcaran todos los costos implicados en el cumplimiento de cada uno de los *ítems*, por lo que no es dable que luego de manifestar su conformidad, y de presentar unos valores que respaldó con su propio conocimiento del mercado y *expertise*, se escude en que éstos debían encajar, casi que igualar, la estimación de los valores de los *ítems* y el *AIU* del presupuesto oficial, como si hubiese afrontado una imposición, que nunca cuestionó.

115. Si el consorcio consideró que el presupuesto suministrado por la empresa no correspondía a las condiciones de mercado, ni tenía en cuenta aspectos tan importantes como el reconocimiento de todas las prestaciones sociales de los trabajadores, según las programaciones requeridas para cumplir el objeto, debió formular tales observaciones a la EDU previo a la formulación de la propuesta, o, en un escenario más radical, abstenerse de ofertar, por la brecha entre éstos y las supuestas estimaciones reales de los precios unitarios y el *AIU*; sin embargo, su actuar se ciñó a presentar una propuesta, a ofrecer unos valores como posibles y analizados en el mercado del que este sujeto es conocedor, sin acreditar las falencias de la contratante en punto a su tasación.

¹¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 1 de noviembre de 2023, radicación 05001233100019970035501 (45.723).

¹¹⁵ Fl.166, c.1.

¹¹⁶ Fl.167, c.1.

¹¹⁷ Según el núm. 3.5. de los términos de la contratación, relativo a la ‘Experiencia del Oferente’ (fls. 158 y 159, c.1.)

116. Con todo, en el expediente no obran pruebas relativas a los sobrecostos solicitados¹¹⁸. El soporte de la petición atinente a los mayores costos de la implementación de las guías socio ambientales y administrativos se limitó a una certificación aportada por el mismo demandante, carente de respaldo o insumos que la corroboren y sobre los cuales se pueda hacer alguna constatación.

117. Frente a los mayores valores de la nómina, la firma interventora manifestó al consorcio, en escrito del 3 de octubre de 2011¹¹⁹, que no reconocería la jornada laboral extendida en horario nocturno entre el 10 y 25 de septiembre de ese año, por cuanto esa estrategia no fue eficiente, como se esperaba, pues no se alcanzó la facturación proyectada; además, arguyó que el contratista tuvo que haber tenido en cuenta la jornada extendida para el cumplimiento de la reprogramación vigente.

118. Por medio del Otrosí No. 1 del 26 de octubre de 2011¹²⁰, los contrayentes precisaron la necesidad de incrementar la jornada laboral, hasta en horas nocturnas, con el fin de suplir o atender situaciones de orden técnico, logístico y de entrega (consistentes en alteración del orden público, la temporada invernal, difícil ingreso y tránsito de materiales por contar con una sola vía, y atención de emergencias por fallas en las redes de acueducto y alcantarillado), ante lo cual se estipuló que para el cumplimiento del contrato, el contratista debía disponer del personal administrativo, técnico y operativo y de los recursos logísticos requeridos, en los horarios adicionales acordados. El pago resultante de lo anterior se realizaría en el acta de obra correspondiente al mes de su prestación, previa revisión y aprobación de la interventoría.

119. Luego, mediante la Adición No. 2, las partes señalaron que el incremento del valor allí pactado –por la suma de \$350'000.000– obedecía al requerimiento “... *de una provisión que cubra los costos del horario extendido del personal administrativo y logísticos pactados en el otrosí N°1 del contrato en cuestión*”¹²¹. Con la Adición No. 3 también se aumentó el precio –en la cifra de \$1.257'000.000–, para dar cumplimiento al alcance físico del negocio jurídico, ante la inclusión de obras extras.

120. Estos acuerdos modificatorios son reveladores frente al reconocimiento de los sobrecostos que el consorcio afirmó, le fueron ocasionados, sin que se evidencie por qué resultaron insuficientes de cara a las reclamaciones elevadas o se demuestre la efectiva causación de otros importes mayores. Tratándose de la ejecución de obras extras, el contratista debió incluir en su estimación, esos costos de la jornada extendida, pues para ese momento ya conocía que debía reprogramar el cronograma de la obra, a fin de lograr su cumplimiento en el plazo pactado.

121. Como consecuencia de lo anterior, la Sala no accederá a este pedimento.

Sobre la legitimación material del municipio

¹¹⁸ El art. 167 del Código General del Proceso (CGP) establece como carga de los sujetos procesales la de conducir al juez a un estado de certidumbre sobre los hechos que profesan –para el actor en lo relacionado con sus súplicas y los supuestos que las cimientan, y para el demandado el sustento de sus excepciones o razones de defensa–.

¹¹⁹ Fls.456 a 458, c.1.

¹²⁰ Fls.84 a 86, c.1.

¹²¹ Fls.67 a 70, c.1.

122. El municipio carece de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que (i) no fungió como parte dentro del contrato enjuiciado; (ii) la *litis* no se dirige a cuestionar la validez del convenio que suscribió con la EDU; (iii) la *causa petendi* no eleva censura alguna en su contra, en tanto se limita a pedir que se le condene patrimonialmente, sin identificar las falencias, inobservancias o conductas adversas en que incurrió, y que afectaron al negocio jurídico en cuestión; (iv) en virtud de lo estipulado en el convenio, la empresa se comprometió a adelantar, bajo su responsabilidad, los procesos contractuales requeridos para dar cabal cumplimiento al objeto de ese pacto. La obligación principal de la entidad territorial se refirió al giro de los recursos necesarios para el logro de esos acuerdos voluntades, sin constatar atribuciones de ésta en las fases de escogencia del contratista, ejecución o finalización de los pactos específicos; y (v) en virtud del principio de relatividad de los contratos (art. 1602, Código Civil), el negocio jurídico solo obliga a quienes intervinieron en él a través de su expresa manifestación de voluntad de vincularse a la relación contractual; por lo mismo, las pretensiones únicamente pueden proponerse en contra de quienes tomaron parte en el contrato, o a quien se imputan juicios de responsabilidad, sin que en el *sub-lite* exista cargo alguno contra el municipio.

123. Al constatar que la entidad territorial no ocupó un rol en el negocio jurídico fuente de la controversia, ni existe un señalamiento en su contra, la Sala declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el municipio.

Costas

124. En los términos del artículo 188 del CPACA, la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas previstas en el Código General del Proceso, normativa que establece, en su artículo 365, núm. 1, que se condenará en costas *“a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación ...”*.

La liquidación de las costas se debe adelantar de manera concentrada en el Tribunal que conoció del proceso en primera instancia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 366 del Código General del Proceso.

125. En este orden de ideas, se fijan las agencias en derecho, para esta instancia, a cargo del consorcio Reversadero, en la suma de NUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$9'932.696)¹²² a favor de la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) y del municipio de Medellín, cifra que no supera el 5% sobre las pretensiones que fueron formuladas en este proceso, límite máximo para la tasación de las costas en segunda instancia, según lo establece el Acuerdo 1887 de 2003. Dado que la parte demandante está compuesta por una forma asociativa, esta condena será pagada por sus dos integrantes, en partes iguales –ya que cada uno tenía un 50% de participación en el consorcio–, a favor de ambas entidades accionadas, en la misma proporción para cada una.

¹²² Correspondiente al 1% del monto solicitado por la mayor permanencia en obra (\$993'269.584).

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:

1. MODIFICAR la sentencia del 9 de octubre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Oralidad y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de la falta de legitimación en la causa por pasiva del municipio de Medellín.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. CONDENAR en costas, por esta instancia, al consorcio Reversadero, en la suma de NUEVE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$9'932.696) a favor de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU, y el municipio de Medellín, en partes iguales.

Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

3. En firme esta providencia, devolver el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <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.

