

EQUILIBRIO ECONÓMICO – Eventos Imprevistos – Fórmula de ajuste – Ineficacia – Alteración del equilibrio económico del contrato

[...] El numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 prescribe: “Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (...) Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios”

Para materializar el principio según el cual en los contratos estatales debe mantenerse “la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar” (Ley 80 de 1993, art. 27), la ley ordena a las entidades estatales utilizar mecanismos de ajuste de precios (art. 4.8). Estos mecanismos permiten responder a una circunstancia previsible en los contratos cuya ejecución se prolonga en el tiempo: la variación de los costos de los insumos requeridos para ejecutar las obras. Aunque la Ley 80 de 1993 no circunscribió este mandato al contrato de obra pública, la legislación anterior ya lo contemplaba específicamente para este tipo contractual (Ley 4 de 1964, arts. 2 y 11; Decreto 1518 de 1965, art. 17; Decreto Ley 150 de 1976, art. 74; y Decreto Ley 222 de 1983, art. 86).

CLÁUSULAS DE REAJUSTE DE PRECIOS EN LOS CONTRATOS ESTATALES – Juego Imperfecto – Fórmulas de ajuste – Función – Correctora – Preventiva – Variación de Costos

[...] Las cláusulas de reajuste de precios no son inmodificables ni definen una asignación anticipada de un riesgo imprevisible a su beneficiario. El legislador estableció expresamente que pueden ser revisadas y corregidas si “*fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución*”. La revisión procede frente a lo que la doctrina denomina el *juego imperfecto de las fórmulas de ajuste*, lo que acontece por vía general cuando la fórmula no alcanza a reflejar la realidad de la variación de costos.

Las cláusulas de ajuste cumplen una doble función: correctora y preventiva frente al riesgo previsible de variación de los costos. Generan obligaciones dinerarias para la entidad estatal y derechos de crédito para el contratista; de esta manera, se integran la ecuación económica surgida al momento de proponer o de contratar. Su aplicación se rige por el principio de normatividad del contrato (Código Civil, art. 1602). Por lo tanto, el derecho del contratista frente a la variación de los costos considerados al elaborar los análisis de precios unitarios se circunscribe al resultado de aplicar la fórmula pactada, lo que no excluye la revisión y corrección de ese mecanismo cuando fracasen los supuestos o hipótesis para su ejecución (Ley 80 de 1993, art. 4.8). [...]

EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO – Restablecimiento ante el fracaso del mecanismo de ajuste de precios – Contrato de Obra – Precios Unitarios – Cláusula de Ajuste – Carga Probatoria

[...] para restablecer el equilibrio económico de un contrato de obra celebrado bajo el sistema de precios unitarios y en el que se pactó una cláusula de ajuste, tiene la carga de probar:

(i) La ocurrencia, durante la ejecución del contrato, de situaciones imprevistas e imprevisibles al momento de proponer o de contratar, pero con la precisión de que la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico no procede para corregir *desequilibrios congénitos* atribuidos, por ejemplo, al tipo de cláusula pactada o a los precios unitarios ofertados.

(ii) El fracaso sobrevenido de los supuestos o hipótesis en los que se basó el mecanismo de ajuste de precios como consecuencia de tales situaciones imprevistas e imprevisibles. No se trata de acreditar el incremento o la variación de los costos de los insumos requeridos para ejecutar las obras, pues la cláusula de ajuste se pacta precisamente para preservar la equivalencia prestacional ante incrementos que se presentan como previsibles. Por tanto, debe probarse que la variación fue anormal o extraordinaria, excedió todo margen razonable de previsibilidad y no fue absorbida mediante la aplicación del mecanismo, o que una circunstancia sobrevenida alteró los supuestos sobre los que este se estructuró y le impidió producir el efecto económico para el cual fue concebido

(iii) La alteración del equilibrio económico del contrato como consecuencia del fracaso sobrevenido de los supuestos o hipótesis para la aplicación del mecanismo de ajuste. Este hecho no consiste simplemente en que el costo asumido por el contratista para adquirir un insumo destinado a ejecutar un ítem de obra superó el precio unitario pactado o el resultante de aplicar la fórmula polinómica o el índice de reajuste convenido.

Si la alteración obedece a *"la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables"*, el contratista tiene derecho a que la entidad *"restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida"* (Ley 80 de 1993, art. 5.1). En consecuencia, debe acreditarse que los costos efectivamente asumidos para ejecutar determinados ítems de obra no solo superaron los precios unitarios reajustados, sino que, considerada integralmente la estructura económica del contrato —ingresos, por un lado, y costos y gastos, por otro—, produjeron una situación deficitaria o de pérdida, sin que ello signifique que deba acreditarse la quiebra de las sociedades que integran el consorcio. [...]

APLICACIÓN DIRECTA DEL ICCP – Indicador estadístico – DANE

[...] El ICCP es un indicador estadístico elaborado por el DANE (CPC, art. 19136) para medir la variación porcentual promedio de los precios de los principales insumos requeridos para construir carreteras y puentes. Para calcularlo, el DANE agregaba las variaciones de los precios de los insumos mediante una metodología de canasta fija, en la que cada variación incidía según la ponderación asignada al respectivo insumo dentro de la estructura de costos de referencia. [...]

ECUACIÓN ECONÓMICA DEL CONTRATO – Etapa de Ejecución – Ruptura del Equilibrio

[...] La ecuación económica del contrato es comprensiva de toda su ejecución -o la de la etapa correspondiente- y, desde ese punto de vista, la prueba de la ruptura del equilibrio impone el análisis macroscópico o consolidado del resultado económico y no solo el de la cuenta o ítem que se alega como causa o fuente del desequilibrio". [...]



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 68001233100020090006301 (74.543)
Demandante: Ingenieros Cañas Constructores Ltda. y otros.
Demandado: Instituto Nacional de Vías (INVÍAS)
Medio de control: Controversias contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

Temas: Equilibrio económico del contrato estatal – contrato de obra por precios unitarios / Convenciones modificatorias – ausencia de salvedades y alcance de los acuerdos / Reajuste de precios – ineficacia sobrevenida de la fórmula pactada / Teoría de la imprevisión – incremento extraordinario de los precios de los insumos y restablecimiento al punto de no pérdida.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación presentado contra la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la parte demandante.

La controversia versa sobre la ruptura del equilibrio económico de un contrato de obra pública por sobrecostos derivados del incremento del precio de los insumos y del empleo de materiales para la conformación de terraplenes distintos de los previstos al celebrarse el contrato.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la providencia dictada el 3 de julio de 2025, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda y se abstuvo de condenar en costas.
2. Esa sentencia decidió la demanda presentada por Ingenieros Cañas Constructores Ltda., Alejandro Ruiz Zerrate y Juan Carlos Belalcázar Benítez, integrantes del Consorcio Alianza 2005 (en adelante, el “Consorcio Constructor”). Las pretensiones, los hechos principales y los fundamentos de derecho de la demanda se sintetizan a continuación¹.

¹ La parte demandante está integrada por los tres miembros del Consorcio Alianza 2005, aunque el consorcio sea la parte contractual en estricto sentido, pues la Ley 80 de 1993 (art. 6) reconoce a estas figuras asociativas capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales sometidas al EGCAP. Las personas que integran el Consorcio están legitimadas en la causa por activa para demandar por sí mismas el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, de acuerdo con la postura unificada de la Sección: *“Finalmente, la Sala estima necesario precisar y enfatizar que la rectificación jurisprudencial que mediante la presente decisión se efectúa en relación con la capacidad procesal que les asiste a los consorcios y a las uniones temporales para comparecer como sujetos en los procesos judiciales en los cuales se debaten asuntos relacionados con los derechos o intereses de los que son titulares o que discuten o que de alguna otra manera les conciernen en razón de su condición de contratistas de las entidades estatales o de interesados o participantes en los procedimientos de selección contractual, de ninguna manera debe*



Pretensiones y fundamentos

3. El Consorcio Constructor solicitó que se declarara la ruptura del equilibrio económico del contrato de obra pública 1551 de 2005 por el incremento anormal de los precios de los insumos necesarios para ejecutar las actividades constructivas² y por la necesidad de usar materiales para conformar terraplenes distintos de los previstos al celebrarse el contrato (pretensión 1ª). En consecuencia, pidió que se revisaran los precios unitarios —para que su valor final correspondiera al costo efectivamente asumido por el Consorcio Constructor— y se ordenara el pago de los mayores costos causados por la obtención y el transporte de los materiales empleados en la conformación de los terraplenes (pretensión 2ª). También solicitó que se condenara al INVÍAS a pagar \$520'555.829 por los anteriores conceptos (pretensión 3ª), más el valor resultante de aplicar el AIU del 25% (pretensión 4ª), y las costas del proceso (pretensión 5ª)³.
4. Subsidiariamente, pidió que se declarara que el INVÍAS incumplió el contrato al no pagar al Consorcio Constructor los sobrecostos no cubiertos por la cláusula de reajuste de precios o que el contratista sufrió un daño antijurídico. En consecuencia, solicitó que se impusieran las mismas condenas solicitadas en las pretensiones principales (pretensiones subsidiarias 1ª y 2ª).
5. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, expuso:
6. El 7 de septiembre de 2005, el INVÍAS y el Consorcio Constructor suscribieron el contrato de obra pública 1551. Su objeto fue el diseño, reconstrucción, pavimentación y/o repavimentación de 22 kilómetros de la vía San Gil-Mogotes, conforme al pliego de condiciones, la propuesta aceptada, las especificaciones técnicas definidas por la entidad y el anexo técnico. En el Formulario 4 de la propuesta, que contenía el listado de ítems de obra y precios unitarios, se precisó que el precio del asfalto sería el establecido por Ecopetrol S.A., sociedad que tenía la condición de única productora y proveedora de ese material, así como de combustóleo y ACPM.
7. El plazo de ejecución se fijó en veintiún meses, contados desde la orden de inicio: tres para estudios y diseños, y hasta dieciocho para la construcción. La remuneración se pactó por precios unitarios, con un AIU del 25% y una cláusula de ajuste anual por ítem de obra aplicable cada 12 meses, con base en la variación de los grupos del Índice de Costos de la Construcción Pesada (en adelante, ICCP).

considerarse como una cortapisa para que los integrantes de los respectivos consorcios o uniones temporales, individualmente considerados —sean personas naturales o jurídicas— puedan comparecer al proceso —en condición de demandante(s) o de demandado(s)”. C.E., Sec. Tercera, Sala Plena, Sent. 19.933, sep. 25/2013. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Para efectos expositivos, la expresión “Consorcio Constructor” se utiliza en esta providencia para designar conjuntamente a los tres integrantes del Consorcio Alianza 2005 que promovieron la demanda.

² Estos son: (i) asfalto utilizado en la producción de mezcla densa en caliente tipo MDC-2; (ii) combustóleo utilizado en la producción de mezcla densa en caliente tipo MDC-2; (iii) cemento utilizado en la producción de concreto clase D; (iv) cemento utilizado en la producción de concreto clase F; (v) cemento utilizado en la producción de concreto clase G; (vi) cemento utilizado en la producción de concreto para cunetas; y (vii) ACPM de los equipos empleados para la ejecución del contrato.

³ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (2); pág. 48.



8. El 21 de noviembre de 2005, el INVÍAS impartió la orden de inicio, por lo que el plazo inicialmente vencía el 21 de agosto de 2007. El contrato fue modificado en seis oportunidades, entre el 14 de septiembre de 2006 y el 28 de marzo de 2008⁴.

9. Durante la ejecución del contrato se presentaron incrementos anormales en el precio de insumos necesarios para adelantar las actividades constructivas: asfalto y combustóleo utilizados en la producción de mezcla densa en caliente tipo MDC-2; cemento empleado en concretos de clases D, F y G y en concreto para cunetas; y, ACPM consumido por los equipos destinados a la ejecución de las obras. Además, para conformar los terraplenes fue necesario emplear materiales distintos y de mayor valor que los previstos al celebrarse el contrato, porque los materiales disponibles en la zona de la vía no cumplían las especificaciones técnicas exigidas para esa actividad.

10. El 15 de abril de 2008, el INVÍAS y el Consorcio Constructor suscribieron el acta de entrega y recibo definitivo de obra. En ese documento se declaró que las obras fueron recibidas a entera satisfacción y que el contratista las ejecutó conforme a las instrucciones impartidas por la interventoría y por la entidad contratante.

11. El 5 de agosto de 2008, la Cámara Colombiana de la Infraestructura remitió una comunicación a la Presidencia de la República sobre el comportamiento del precio del asfalto. En ella advirtió que los incrementos de ese insumo afectaban la ejecución de obras de infraestructura, podrían incidir en el cumplimiento de las metas de inversión del sector y hacían necesario revisar los índices utilizados en las fórmulas de reajuste pactadas en los contratos de las entidades del sector transporte.

12. Como fundamento jurídico de sus pretensiones, el Consorcio Constructor invocó los artículos 2, 58 y 90 de la Constitución Política; el artículo 7 de la Ley 19 de 1982; los artículos 3, 4 y 27 de la Ley 80 de 1993; y los artículos 1495, 1496, 1546, 1592, 1602, 1603, 1610 y 2056 del Código Civil. Sostuvo que el INVÍAS no solo debía pagar oportunamente la obra ejecutada, sino preservar el equilibrio económico y financiero del contrato. Afirmó que al presentarse sobrecostos no imputables al contratista que no fueron cubiertos por la fórmula de reajuste pactada, la entidad tenía el deber de restablecer la ecuación contractual y reconocer los mayores costos que soportó.

Contestación de la demanda

13. El INVÍAS se opuso a las pretensiones. Adujo que los sobrecostos reclamados correspondían a riesgos asumidos por el contratista⁵. Frente a los materiales para la conformación de terraplenes, indicó que el contratista tenía a su cargo los estudios y diseños, la inspección del sitio de la obra y la selección de las fuentes de materiales. También señaló que el pliego de condiciones precisó que no habría reconocimientos adicionales por cambio de fuentes, acarreos, escasez o falta de materiales. Añadió que el contratista no presentó una solicitud formal para adicionar un nuevo ítem de obra con ocasión de esos mayores costos.

⁴ En la demanda no se precisó el objeto de las modificaciones.

⁵ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (2); págs. 110 a 128.



14. En relación con el asfalto, combustóleo, cemento y ACPM, sostuvo que los precios de los diferentes ítems de obra fueron actualizados conforme a la cláusula séptima del contrato, que preveía el ajuste anual con base en el ICCP. Afirmó que al haberse pactado una remuneración por precios unitarios reajustables no era procedente reconocer sumas adicionales. También indicó que la variación del precio de esos insumos era previsible para un contratista experto. Agregó que la oferta incluyó un AIU del 25%, del cual el 5% correspondía a imprevistos, y que la entidad otorgó anticipos por \$4.482'352.918 para garantizar la ejecución del proyecto. Finalmente, señaló que el Consorcio Constructor no presentó datos claros sobre las cantidades de insumos adquiridos, sus fechas de compra ni su correspondencia con el programa de obra aprobado.

15. Propuso la “*excepción*” de inexistencia del derecho reclamado, sustentada en que el Consorcio Constructor no demostró la variación real de los precios ni los perjuicios alegados. También formuló la excepción de falta de liquidación del contrato, porque el contratista debía pedir la liquidación judicial para reclamar perjuicios derivados de la ejecución del contrato. Además, propuso la excepción de falta de previsión del contratista, soportada en que este debía valorar las condiciones del sitio de trabajo, las fuentes de materiales, los precios de mercado y los riesgos propios de su empresa.

Alegatos en primera instancia

16. Concluida la etapa probatoria⁶, el Consorcio Constructor presentó alegatos de conclusión. Sostuvo que la cláusula de ajuste pactada en el contrato era de *estabilización* de precios y no de *revisión* de estos, y que el restablecimiento de la ecuación económica procedía en virtud de la teoría de la imprevisión, no con fundamento en lo estipulado en el contrato. Con apoyo en el dictamen pericial practicado en el proceso, señaló que la tendencia normal de los precios correspondía a la estimada por el contratista y que su aumento durante la ejecución del contrato fue imprevisible. Recalcó que los precios unitarios ofertados no eran artificialmente bajos ni carecían de justificación. Respecto de los materiales para la conformación de terraplenes, agregó que al formular la oferta el Consorcio Constructor no podía

⁶ Mediante auto del 27 de octubre de 2010 (Exp. Digital; índice 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip), NroActua 2; doc. 68001233100020090006300_C01_1 (2), pág. 147), el Tribunal abrió el proceso a pruebas, conforme al artículo 209 del Código Contencioso Administrativo. El *a quo* decretó las documentales aportadas con la demanda y la contestación; designó al Colegio de Auxiliares de la Justicia para que nombrara un ingeniero civil encargado de rendir el dictamen pericial solicitado en la demanda; y ordenó al INVÍAS remitir la totalidad de los antecedentes administrativos del contrato 1551 de 2005 y sus adicionales. También ordenó oficiar a la Cámara Colombiana de la Infraestructura para que remitiera copia de la comunicación C-12550 del 5 de agosto de 2008 y de la respuesta dada a esa comunicación, así como a la Sección Tercera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que enviara copia de la sentencia del 25 de septiembre de 2008, proferida dentro del proceso promovido por la Compañía de Trabajos Urbanos S.A. contra el INVÍAS. Además, negó librar oficios al DANE y a Ecopetrol, por considerar notorios los índices nacionales del ICCP y los precios de los productos derivados del petróleo entre septiembre de 2006 y noviembre de 2007. En cuanto al dictamen pericial, mediante auto del 16 de julio de 2018 (ibid., pág. 277), el Tribunal corrió traslado a las partes, de conformidad con el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil. En constancia secretarial del 28 de agosto de 2018 (ibid., pág. 278), se dejó registro de que las partes guardaron silencio frente al traslado del dictamen y de que se recaudaron la totalidad de las pruebas (dictamen pericial y anexos: SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 2ED_OficioN0147IMMSremit(.pdf) NroActua 2; Enlace a One Drive; AZ 1, 2 y 3; AZ CUADERNO 2 PERITO.pdf; págs. 1-11 y 12-442 respectivamente). El 26 de junio de 2026, el Despacho requirió al Tribunal Administrativo de Santander para que remitiera el expediente físico contenido en AZ-1, AZ-2 y AZ-3. El 6 de julio de 2026, el Tribunal *a quo* remitió las 3 AZ a esta Corporación. SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 2ED_OficioN0147IMMSremit(.pdf) NroActua 2; enlace a One Drive; 23 (30 Jun 26) Solicitud envió Anexos Perito Físicos Configuración de vínculos; SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 15; 41RECIBEMEMORIAL_EXPFISICO_74543(.pdf) NroActua 15. Las referencias a la AZ del dictamen corresponden a su versión en físico.



determinar la idoneidad de los materiales disponibles en la zona de ejecución de los trabajos⁷.

17. El INVÍAS reiteró en sus alegatos de conclusión los argumentos que sustentaron su oposición a las pretensiones y las excepciones de mérito formuladas⁸. El Ministerio Público no rindió concepto.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

18. El Tribunal negó las pretensiones⁹. Consideró que la ausencia de una pretensión de liquidación judicial del contrato no impedía emitir un pronunciamiento de fondo, porque esa pretensión no estaba expresamente prevista en el artículo 87 del CCA entre las que podían formularse en ejercicio de la acción de controversias contractuales, aunque su procedencia había sido reconocida por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

19. Con apoyo en jurisprudencia de esta Corporación¹⁰, sostuvo que el equilibrio económico se presume restablecido cuando las partes suscriben convenciones modificatorias durante la ejecución del contrato sin formular salvedades. Agregó que el Consorcio dirigió comunicaciones al interventor sobre las condiciones de pluviosidad que afectaron el cronograma y suscribió acuerdos modificatorios sobre el plazo de ejecución y la adición de nuevos ítems de obra, pero no formuló reservas sobre los sobrecostos reclamados en la demanda. Por último, precisó que el INVÍAS emitió las actas de pago por ajuste de precios unitarios conforme a la fórmula pactada en el contrato y accedió a entregar sumas adicionales a título de anticipo, hasta alcanzar el 49% del valor inicial del contrato. Con fundamento en lo anterior, consideró improcedente la reclamación.

20. Señaló que el Consorcio Constructor no probó que el equilibrio económico del contrato se hubiera alterado al punto de generar una situación de pérdida o un déficit anormal o extraordinario. Indicó que el demandante tampoco acreditó que los costos asumidos por asfalto, combustible o ACPM hubieran sido superiores a los precios reajustados pagados por la entidad. Asimismo, sostuvo que no era verosímil que las variaciones de precios fueran imprevisibles para la fecha de celebración del contrato.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

21. El Consorcio Constructor pidió que se revocar la sentencia¹¹. Afirmó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que la falta de salvedades en las convenciones modificatorias no impide estudiar de fondo las reclamaciones por desequilibrio económico. Sostuvo que el silencio no puede asumirse como una renuncia tácita si el contratista expresó su inconformidad por otros medios, solicitó recursos adicionales y ejecutó el contrato bajo circunstancias extraordinarias. Adujo que el Tribunal desconoció esa orientación jurisprudencial, porque dedujo de la

⁷ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; doc. 68001233100020090006300_C01_1 (2), pág. 281-327.

⁸ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; doc. 68001233100020090006300_C01_1 (2), pág. 330-342.

⁹ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 18ED_143Jul25Sentenciadep(.pdf) NroActua 2

¹⁰ C.E., Sec. Tercera, Sent. 6.032, jun. 23/1992; C.E., Sec. Tercera, Subsecc. C, Sent. 36.644, mayo 28/2015. C.E., Sec. Tercera, Subsecc. C, Sent. 52.666, ene. 29/2018. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹¹ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 25ED_2031dejul25MemorialC(.pdf) NroActua 2.



ausencia de reservas en las prórrogas y adiciones una renuncia a reclamar, sin examinar el contexto en que fueron pactadas.

22. Sostuvo que el Tribunal valoró indebidamente las pruebas, pues injustificadamente dio prevalencia a las modificaciones contractuales suscritas en condiciones de “*asimetría económica*”. Además, adujo que dejó de valorar comunicaciones en las que el Consorcio Constructor advirtió la insuficiencia de los mecanismos de ajuste pactados frente al incremento anormal de los precios de los insumos.

23. Señaló que el dictamen pericial acreditó el carácter anormal de esos incrementos, los costos realmente asumidos por el contratista para adquirir los insumos, las diferencias entre los precios ajustados con base en el ICCP y los valores efectivamente cancelados a sus proveedores, así como la razonabilidad de los precios incluidos en la propuesta. Precisó que la entidad estatal no objetó el dictamen y por eso debían acogerse sus conclusiones. Por último, aseveró que el Tribunal omitió valorar las comunicaciones de la Cámara Colombiana de la Infraestructura sobre el carácter anormal de la variación de los precios de los insumos señalados en la demanda.

24. Argumentó que el contratista debe asumir los riesgos derivados de la ejecución del contrato, incluido el de variación de precios, pero dentro de márgenes de razonabilidad y previsibilidad. Afirmó que el incremento presentado desbordó esos umbrales, superó el componente de imprevistos del AIU y no fue absorbido por la fórmula de reajuste pactada. Agregó que el mecanismo previsto en el contrato correspondía al reajuste de precios unitarios y no podía confundirse con la figura de revisión de precios, que procede cuando la fórmula pactada resulta insuficiente para cubrir el incremento extraordinario de los costos. Por tanto, concluyó que debía restablecerse el equilibrio económico del contrato en virtud de la teoría de la imprevisión.

25. Por último, afirmó que el Tribunal injustificadamente exigió probar una “*afectación económica de magnitud desproporcionada*” como presupuesto para ordenar el restablecimiento del equilibrio económico. Señaló que la ley no exige acreditar una “*quiebra patrimonial*” ni una imposibilidad absoluta de cumplimiento, sino la alteración sustancial de las condiciones de ejecución derivada de circunstancias extraordinarias y no imputables al contratista que superen los riesgos normales del negocio. Precisó que el restablecimiento procede cuando se genera una “*afectación grave a la rentabilidad legítima del contratista*”.

Trámite en segunda instancia

26. Dentro del término previsto en el artículo 212 del CCA, el Consorcio Constructor presentó alegatos en los que insistió en sus argumentos¹².

27. El INVÍAS guardó silencio.

28. El Ministerio Público pidió confirmar la sentencia. Señaló que el Consorcio no manifestó durante la ejecución que el incremento de los insumos hubiera alterado la economía del contrato. También advirtió que el Tribunal omitió valorar el dictamen

¹² SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 18; 43_MemorialWeb_Alegatos-202607070003001(.pdf) NroActua 18.



pericial, pero estimó que esa prueba no acreditaba el desequilibrio. Sustentó esta conclusión en que el perito carecía de idoneidad para analizar el comportamiento del mercado, no determinó con exactitud la cantidad de combustóleo utilizada en la mezcla MDC-2 y no demostró que los reajustes y las adiciones fueran insuficientes para cubrir los sobrecostos alegados por el Consorcio Constructor¹³.

III. CONSIDERACIONES

29. Corresponde a la Sala decidir si: (i) la ausencia de salvedades en las convenciones modificatorias del contrato de obra enervaba la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico y (ii) se dejaron de valorar pruebas que acreditarían la alteración de la ecuación económica del contrato, debido a la insuficiencia de la fórmula de reajuste de precios pactada.

30. La Sala confirmará la sentencia impugnada. Las convenciones modificatorias del contrato de obra no tuvieron por objeto regular los hechos que sustentan las pretensiones del demandante, por lo que su celebración —y la ausencia de salvedades— no impedía su prosperidad. Sin embargo, no se probó que el equilibrio económico se hubiera alterado ante la ineficacia del mecanismo de ajuste de los precios unitarios.

Las modificaciones al contrato de obra y la ausencia de salvedades

31. En la sentencia del 27 de julio de 2023, la Sección Tercera del Consejo de Estado unificó la jurisprudencia sobre los efectos jurídicos de los acuerdos celebrados durante la ejecución de los contratos estatales, como otrosíes, prórrogas, adiciones y suspensiones¹⁴. La regla de unificación se fijó antes de que se dictara la sentencia impugnada en este proceso, por lo que debía ser atendida, máxime cuando su aplicación no fue condicionada a los procesos iniciados con posterioridad a su expedición. Aquella puede desagregarse en las siguientes subreglas:

(i) El juez debe estudiar el mérito de las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica, no haya formulado una salvedad o haya guardado silencio al suscribir las convenciones modificatorias durante la ejecución del contrato.

(ii) El juez debe establecer cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance con fundamento en (a) las reglas de interpretación de los contratos, (b) las normas supletivas civiles y comerciales aplicables al tipo contractual y (c) la ejecución de buena fe del contrato.

¹³ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 16; Memorial_CHM_Concepto 080-2026(.pdf) NroActua 16.

¹⁴ “Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos. El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado”. C.E., Sec. Tercera, Sala Plena, Sent. 39.121 (párr. 44), jul. 27/2023. M.P. Guillermo Sánchez Luque. Sobre el contenido de la “regla de unificación” el Magistrado Ponente expresó sus reservas y cuestionamientos en el voto disidente a la sentencia.



(iii) Con base en lo anterior, debe definir si las partes pretendieron regular los asuntos objeto de reclamación y los términos del pacto. Si nada acordaron, debe determinar si las pretensiones tienen fundamento en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado.

32. El Tribunal sustentó la decisión de negar las pretensiones en el siguiente razonamiento: *“En este escenario, la aceptación por parte del Contratista a las plurales modificaciones realizadas al contrato, modificaciones que incluso, se adoptaron en torno del precio, sin las debidas observaciones, tiene por efecto el finiquito de los asuntos pendientes para las partes (...), no siendo posible discutir posteriormente hechos anteriores”*. Sin embargo, no examinó en concreto el contenido ni el alcance de los acuerdos modificatorios. En consecuencia, la Sala encuentra fundado el reparo, pues era necesario realizar ese análisis y considerar su resultado al definir la prosperidad de las pretensiones.

33. El contrato se suscribió el 7 de septiembre de 2005¹⁵, el INVÍAS impartió la orden de inicio el 21 de noviembre siguiente¹⁶ y las partes firmaron el acta de terminación de la obra el 15 de abril de 2008¹⁷. Durante el período de ejecución se celebraron ocho convenciones modificatorias, a saber:

Convención modificatoria	Objeto de la modificación	Causa de la modificación
Modificación 1 del 9 de diciembre de 2005	No obra en el expediente el documento contentivo de esta modificación. Su existencia se deduce de los antecedentes señalados en la modificación No. 2 ¹⁸ .	
Modificación 2 del 14 de septiembre de 2006 ¹⁹	Modificó la cláusula octava sobre el anticipo y su parágrafo segundo sobre amortización. Incrementó el anticipo en \$1.073.780.326, para un total de \$2.252.190.089, y dispuso su amortización mediante deducciones determinadas de acuerdo con el pago por hito terminado.	Según los considerandos, el intenso invierno de marzo, abril, mayo y junio había impedido transportar e instalar la mezcla asfáltica y, por ello, facturar el primer hito. Ese hecho afectó el flujo de caja del Consorcio Constructor. Además, ante la proximidad de la temporada seca de julio, agosto y parte de septiembre, se consideró necesario acopiar materiales de río y cantera y continuar las actividades de mejoramiento de subrasante, subbase, base granular, filtros y alcantarillas.
Modificación 3 y Adicional 1 del 28 de mayo de 2007 ²⁰	Adicionó el valor del contrato en \$2.617.108.202, para un total de \$9.274.292.302; prorrogó el plazo en cuatro meses y diez días, hasta el 30 de diciembre de 2007; otorgó un anticipo equivalente al 15% del valor básico de la adición; y precisó el alcance contractual entre el PR7+000 y el PR21+518, con una longitud de 14.52 kilómetros.	Según los considerandos, la modificación buscó completar las metas físicas entre el PR17+518 y el PR21+518. La solicitud se sustentó en el aumento de cantidades de obra y en nuevos ítems no previstos que resultaron de la actualización de los estudios y diseños, así como en las lluvias intensas que dificultaron la producción e instalación de subbase, base granular y mezcla asfáltica. También se tuvo en cuenta que mediante otro contrato se había intervenido un sector comprendido en el alcance inicialmente pactado, lo que exigía precisar los puntos de inicio y de finalización de la obra.

¹⁵ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); Pág. 27.

¹⁶ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); Pág. 46.

¹⁷ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 68001233100020090006300_C01_1 (2); Pág. 45.

¹⁸ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 28-29.

¹⁹ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 28-29.

²⁰ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 30-34.

27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip)

NroActua 2;



Expediente: 68001233100020090006301 (74.543)
Demandante: Ingenieros Cañas Constructores Ltda. y otros.
Demandado: Instituto Nacional de Vías (INVÍAS)
Medio de control: Controversias contractuales

Adicional 2 del 27 de agosto de 2007 ²¹	Adicionó el valor del contrato en \$852.069.951, para un total acumulado de \$10.126.362.253.	En el Acta de Actualización de Precios del 1 de junio de 2007 se había determinado el valor que debía incorporarse al contrato por ese concepto ²² . En este sentido, la adición al contrato formalizó la aplicación de la cláusula de reajuste pactada, cuyos resultados se recogieron en el acta del 1 de junio de 2007.
Modificación 4 del 6 de noviembre de 2007 ²³	Incrementó el anticipo en \$520.093.045, para un total acumulado de \$3.162.352.918, equivalente al 35% del valor básico total del contrato. También modificó su amortización para que se efectuara mediante deducciones de las actas de obra por hito y concluyera, a más tardar, en la penúltima acta.	De acuerdo con la comunicación 161-CIT-CONALZ-2005 del 17 de septiembre de 2007 ²⁴ , en la que consta la solicitud que dio lugar a la modificación, el contratista pidió ampliar el anticipo para invertir en el tramo adicional comprendido entre el PR17+518 y el PR21+518 y en la explotación y procesamiento de material de río destinado a producir material de mejoramiento, subbase, base granular y agregados para filtros y concretos. Indicó que requería esos recursos para mantener la ejecución de las obras y el flujo de caja durante los meses de mayor intensidad de lluvias.
Otrosí 1 del 29 de noviembre de 2007 ²⁵	Se acordó que el INVÍAS pagaría al contratista el 100% del valor básico de las actas de ajuste 2A, 3A y 4A con cargo a la amortización del anticipo. También se acordó pagar \$1.657.065 por el IVA correspondiente a esas actas.	Conforme a los considerandos, en razón del incremento de las sumas entregadas a título de anticipo, el valor a cargo del INVÍAS resultante de las actas de ajuste de precios unitarios se reconocería como menor cuota de amortización.
Adicional 3 y Modificación 5 del 28 de diciembre de 2007 ²⁶	Prorrogó el contrato por tres meses, hasta el 30 de marzo de 2008. Aumentó el anticipo en \$1.320.000.000, para un total acumulado de \$4.482.352.910, equivalente al 49% del valor básico acumulado del contrato.	Según la comunicación del 30 de noviembre de 2007 P2500-79-267 ²⁷ y el acta de solicitud de adición y prórroga del 19 de diciembre de 2007, suscrita por el INVÍAS, el interventor y el Consorcio Constructor ²⁸ , la prórroga se concertó para terminar las obras pendientes, debido a condiciones climáticas, dificultades en la explotación y transporte de materiales, desplazamientos en la programación, dificultades técnicas en algunos muros y la necesidad de ejecutar nuevos ítems de seguridad vial. El aumento del anticipo se justificó en la necesidad de producir materiales de base y subbase y agregados para concretos y filtros.
Adicional 4 del 28 de marzo de 2008 ²⁹	Prorrogó el plazo en quince días, hasta el 14 de abril de 2008, sin adición en valor.	Según la comunicación P2500-79-293 del 18 de marzo de 2008 y la solicitud de adición o prórroga del 27 de marzo siguiente, las obras de arte pendientes y el tratamiento del “círculo de falla” presentado entre el PR10+500 y el PR10+800 impedían terminar la obra en el plazo pactado.

34. Las convenciones modificatorias que obran en el expediente no pretendieron regular los asuntos objeto de reclamación: el incremento anormal e imprevisto de los precios del asfalto, el combustóleo, el cemento y el ACPM, así como los mayores

²¹ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 37-38.

²² SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 93-94.

²³ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 35-36.

²⁴ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); pág. 376.

²⁵ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 44-45.

²⁶ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 39-41.

²⁷ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); pág. 110.

²⁸ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 106-107.

²⁹ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 42-43.



costos derivados de la obtención y el transporte de un material distinto del inicialmente previsto para construir los terraplenes.

35. El examen de esas convenciones, junto con sus documentos antecedentes, no muestra que tales circunstancias hubieran sido consideradas para negociar y definir los acuerdos. Aunque el Adicional 2 del 27 de agosto de 2007 adicionó al valor del contrato los recursos resultantes de aplicar la fórmula pactada de ajuste de los precios unitarios conforme a un acta previamente suscrita, no implicó una renegociación ni una revisión de esos precios con fundamento en el alegado incremento anormal de los insumos ni reguló sus efectos económicos. Su objeto se circunscribió a formalizar el resultado de la aplicación de la cláusula de reajuste que constaba en esa acta. Ninguna de las consideraciones, actas y comunicaciones citadas como fundamento de las convenciones modificatorias alude al incremento extraordinario de los precios de los insumos —asfalto, combustóleo, cemento y ACPM—, a la insuficiencia de los precios unitarios de los ítems cuyos análisis de precios involucraban su consumo o a la ineficacia del mecanismo de ajuste. Tampoco se hizo referencia al incremento de costos derivado del hecho de que los materiales disponibles en el sitio de la obra no cumplieran las especificaciones técnicas exigidas para la conformación de terraplenes.

36. No está probado que estas ocho convenciones modificatorias hubieran regulado los asuntos objeto de reclamación, de manera que su suscripción no enerva las pretensiones del demandante.

37. Definido lo anterior, corresponde analizar “*si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado*”.

La ineficacia sobrevenida de la fórmula de ajuste pactada y la alteración del equilibrio económico del contrato

38. El actor hace gravitar su reclamo en la ineficacia sobrevenida de la fórmula de reajuste pactada y la consecuente alteración del equilibrio económico por eventos imprevistos.

39. El numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 prescribe: “*Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (...) Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios*” (énfasis añadido).

40. Para materializar el principio según el cual en los contratos estatales debe mantenerse “*la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar*” (Ley 80 de 1993, art. 27), la ley ordena a las entidades estatales utilizar mecanismos de ajuste de precios (art. 4.8). Estos mecanismos permiten responder a una circunstancia previsible en los contratos cuya ejecución se prolonga en el tiempo: la variación de los costos de los insumos



requeridos para ejecutar las obras. Aunque la Ley 80 de 1993 no circunscribió este mandato al contrato de obra pública, la legislación anterior ya lo contemplaba específicamente para este tipo contractual (Ley 4 de 1964, arts. 2 y 11; Decreto 1518 de 1965, art. 17; Decreto Ley 150 de 1976, art. 74; y Decreto Ley 222 de 1983, art. 86).

41. Las cláusulas de reajuste de precios no son inmodificables ni definen una asignación anticipada de un riesgo imprevisible a su beneficiario. El legislador estableció expresamente que pueden ser revisadas y corregidas si *“fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución”*. La revisión procede frente a lo que la doctrina denomina el *juego imperfecto de las fórmulas de ajuste*³⁰, lo que acontece por vía general cuando la fórmula no alcanza a reflejar la realidad de la variación de costos.

42. Las cláusulas de ajuste cumplen una doble función: correctora y preventiva frente al riesgo previsible de variación de los costos. Generan obligaciones dinerarias para la entidad estatal y derechos de crédito para el contratista; de esta manera, se integran la ecuación económica surgida al momento de proponer o de contratar. Su aplicación se rige por el principio de normatividad del contrato (Código Civil, art. 1602)³¹. Por lo tanto, el derecho del contratista frente a la variación de los costos considerados al elaborar los análisis de precios unitarios se circunscribe al resultado de aplicar la fórmula pactada, lo que no excluye la revisión y corrección de ese mecanismo cuando fracasen los supuestos o hipótesis para su ejecución (Ley 80 de 1993, art. 4.8).

43. De acuerdo con lo anterior, quien pretende obtener una compensación económica para restablecer el equilibrio económico de un contrato de obra celebrado bajo el sistema de precios unitarios y en el que se pactó una cláusula de ajuste, tiene la carga de probar:

44. (i) La ocurrencia, durante la ejecución del contrato, de situaciones imprevistas e imprevisibles al momento de proponer o de contratar, pero con la precisión de que la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico no procede para corregir *desequilibrios congénitos* atribuidos, por ejemplo, al tipo de cláusula pactada o a los precios unitarios ofertados³².

³⁰ Prioux, Henri; caso Ets Dickson del Consejo de Estado, año 1957, publicado en Actualité Juridique, abril de 1957, n° 155. Citado por: Gordillo, Agustín. Mayores costos, imprevisión, indexación. En: Barra, Rodolfo, et al. Contratos Administrativos: régimen de pago y actualización, Tomo I. Buenos Aires: Astrea, 1998, p. 110.

³¹ C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 44.977, sep. 10/2021. M.P. María Adriana Marín: *“Se observa entonces, que la figura del reajuste de precios es una medida preventiva, frente a una situación previsible que puede afectar el resultado económico final del contrato en contra de cualquiera de las partes, y que se soluciona mediante la inclusión, en el mismo, de la respectiva cláusula de reajuste, normalmente mediante una fórmula matemática. Y, por lo tanto, es un mecanismo que tiende a preservar la naturaleza conmutativa de los contratos y a garantizar que la equivalencia inicialmente acordada entre prestaciones y contraprestaciones, entre derechos y obligaciones a cargo de las partes, se mantenga a lo largo de la ejecución, en tal forma que la remuneración recibida finalmente por el contratista corresponda a la que él previó obtener cuando propuso y cuando contrató con la Administración”*.

³² C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 17.660, ago. 28/2014. M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera: *“El artículo 4 (numeral 8) de la Ley 80 de 1993, vigente para la fecha en que fue celebrado el contrato 0717 de 1996, contempla la posibilidad de que las partes pacten cláusulas de ajuste o de corrección de precios, con el fin de mantener durante el desarrollo y la ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer (en los casos en los que se hubiere realizado licitación o concurso) o de contratar (en los casos de contratación directa); en este marco, las partes decidieron utilizar como deflactor el índice de costos de construcción de carreteras. // Al convenir la cláusula de reajuste, las partes, razonablemente, previeron lo previsible, de modo que sólo frente a la ocurrencia de hechos (económicos) anormales, extraordinarios e imprevisibles, que impacten en forma grave la economía del contrato y frente a las cuales se tornen ineficaces los mecanismos de reajuste estipulados, puede el juez*



45. (ii) El fracaso sobrevenido de los supuestos o hipótesis en los que se basó el mecanismo de ajuste de precios como consecuencia de tales situaciones imprevistas e imprevisibles. No se trata de acreditar el incremento o la variación de los costos de los insumos requeridos para ejecutar las obras, pues la cláusula de ajuste se pacta precisamente para preservar la equivalencia prestacional ante incrementos que se presentan como previsibles. Por tanto, debe probarse que la variación fue anormal o extraordinaria, excedió todo margen razonable de previsibilidad y no fue absorbida mediante la aplicación del mecanismo, o que una circunstancia sobrevenida alteró los supuestos sobre los que este se estructuró y le impidió producir el efecto económico para el cual fue concebido³³.

46. (iii) La alteración del equilibrio económico del contrato como consecuencia del fracaso sobrevenido de los supuestos o hipótesis para la aplicación del mecanismo de ajuste. Este hecho no consiste simplemente en que el costo asumido por el contratista para adquirir un insumo destinado a ejecutar un ítem de obra superó el precio unitario pactado o el resultante de aplicar la fórmula polinómica o el índice de reajuste convenido.

47. Si la alteración obedece a *“la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables”*, el contratista tiene derecho a que la entidad *“restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida”* (Ley 80 de 1993, art. 5.1). En consecuencia, debe acreditarse que los costos efectivamente asumidos para ejecutar determinados ítems de obra no solo superaron los precios unitarios reajustados, sino que, considerada integralmente la estructura económica del contrato —ingresos, por un lado, y costos y gastos, por otro—, produjeron una situación deficitaria o de pérdida, sin que ello signifique que deba acreditarse la quiebra de las sociedades que integran el consorcio³⁴.

48. En el párrafo segundo de la cláusula séptima, las partes pactaron que los precios unitarios se actualizarían para cada ítem de obra cada doce meses, con base en la variación del respectivo grupo del Índice de Costos de la Construcción Pesada (ICCP)

revisar los precios del contrato y arbitrar la corrección de la cláusula de estabilización, para que el equilibrio que se ha visto alterado - teoría de la imprevisión por el álea económica- pueda ser restablecido // Lo anterior significa que la fórmula de reajustes pactada en el párrafo de la cláusula octava del contrato 0717 de 1996 y los coeficientes que la componen son aplicables en condiciones de normalidad y ella no puede ser desconocida por las partes, por el hecho de que no satisfaga las expectativas económicas de una de ellas”.

³³ Ídem.

³⁴ C.E., Sec. Tercera, Sent. 14.577, mayo 29/2003. M.P. Ricardo Hoyos Duque: *“la Sala hace suyo lo afirmado por JEZE cuando señala que ‘Para calcular el monto de dicha carga (se refiere a la excepcional), es preciso sumar el total de los gastos propios de la explotación y el total de los ingresos y créditos, comparando luego los dos totales. No debe deducirse, del déficit total, la parte que correspondería al alza que se juzga previsible de los elementos del precio de costo. (...) para determinar si la explotación es deficitaria, se debe considerar todo el contrato y no tal o cual parte de éste. Puede suceder que una cláusula del contrato entrañe una pérdida. Esto no basta; es necesario tener en cuenta todas las cláusulas del contrato. Si, con todos estos elementos, la explotación no resulta deficitaria debido a circunstancias excepcionales, la teoría de la imprevisión no se aplica. Ello sucederá con mayor razón si, en definitiva, el contratante obtiene un beneficio del conjunto del contrato”* C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 69.317, mayo 30/2025. M.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ: *“El dictamen tampoco prueba que este incremento haya roto el equilibrio económico del contrato, en el sentido de generar una situación deficitaria o de pérdida en el balance global del negocio jurídico. El perito se limitó a registrar una variación en uno solo de los costos operativos de la concesión; sin embargo, esta demostración resulta insuficiente para acreditar el supuesto fáctico del que depende la exigibilidad del derecho subjetivo al restablecimiento del equilibrio por circunstancias imprevistas: la existencia de una situación de pérdida que justifique que, pese a no tratarse de un hecho imputable a la entidad concedente, esta auxilie a su contratista para restablecer la ecuación económica hasta un “punto de no pérdida”, como lo estableció expresamente el legislador”.*



entre la fecha de cierre de la licitación y el vencimiento de cada anualidad, y así sucesivamente hasta la terminación del plazo contractual. No acordaron una fórmula integrada por distintos índices y factores de ponderación, sino la aplicación directa de la variación del grupo del ICCP correspondiente a cada ítem. También estipularon que las cantidades de obra que no se ejecutaran dentro del programa anual de intervenciones no se actualizarían con el índice correspondiente al momento de su ejecución, sino que se pagarían a los precios de la anualidad en la que debieron ejecutarse. Las anualidades se definieron como periodos de doce meses contados desde el cierre de la licitación³⁵.

49. El ICCP es un indicador estadístico elaborado por el DANE (CPC, art. 191³⁶) para medir la variación porcentual promedio de los precios de los principales insumos requeridos para construir carreteras y puentes. Para calcularlo, el DANE agregaba las variaciones de los precios de los insumos mediante una metodología de canasta fija, en la que cada variación incidía según la ponderación asignada al respectivo insumo dentro de la estructura de costos de referencia³⁷. El índice resultante para cada grupo de obra expresaba la variación promedio ponderada de sus componentes y no reproducía el comportamiento individual de cada insumo. En el contrato, el reajuste se obtenía multiplicando el precio unitario inicial del ítem de obra por el cociente entre el índice de su grupo de obra al vencimiento de la anualidad y el índice del mismo grupo vigente al cierre de la licitación.

50. El valor final del contrato ascendió a \$10.126.362.253 según lo registrado en el acta de entrega y recibo definitivo de la obra³⁸. Como resultado de aplicar la cláusula de ajuste, el INVÍAS reconoció y pagó al Consorcio Constructor \$1.022.490.320 adicionales a los valores básicos calculados con los precios unitarios ofertados. De esa suma, \$170.420.369 correspondieron a la actualización de 2006³⁹ y \$852.069.951 a la actualización de 2007⁴⁰. Para aplicar el mecanismo, el contratista, la interventoría, la consultoría de apoyo y el INVÍAS suscribieron las actas de actualización de precios

³⁵ “**PARÁGRAFO SEGUNDO: AJUSTE DE PRECIOS.** - Los precios serán actualizados para cada ítem cada doce meses con base en la variación de los respectivos grupos del ICCP, correspondiente al periodo comprendido entre la fecha del cierre de la licitación y los doce meses siguientes y así sucesivamente hasta el vencimiento del plazo del Contrato. Las cantidades de obra que no se ejecuten dentro del programa anual de intervenciones no estarán sujetas a la actualización prevista anteriormente, sino que serán pagadas a los precios de la anualidad en la cual debieron haber sido ejecutados. Las anualidades se entienden como periodos de doce (12) meses contados a partir de la fecha del cierre de la Licitación”. SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); pág. 156.

³⁶ Disposición legal aplicable al caso en virtud del artículo 212 del CCA. El proceso promovido por el Consorcio Constructor se inició con la demanda presentada el 27 de enero de 2009 (SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (2); Págs. 98-99). En consecuencia, de conformidad con el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, los procesos acumulados continúan rigiéndose y deben concluir bajo el régimen jurídico anterior. Dicho régimen corresponde al previsto en el CCA, cuyo artículo 267 dispone: “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 en lo contencioso administrativo”. Sobre la aplicación del CPC, véanse: C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 67.344 (párrs. 36-37), jul. 1/2025, M.P. María Adriana Marín; y C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 60.071 (párr. 3), oct. 17/2023, M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

³⁷ Cfr. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/construccion/indice-de-costos-de-la-construccion-pesada/historicos-iccp>.

³⁸ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); pág. 127.

³⁹ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 86-88.

⁴⁰ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; 68001233100020090006300_C01_1 (1); págs. 93-100.



y sus modificaciones. En ellas no se plasmó ninguna observación sobre el fracaso de los supuestos e hipótesis para la aplicación del mecanismo pactado.

51. En el proceso, a solicitud de la parte demandante, se practicó el dictamen pericial rendido por el ingeniero civil Ángel Alberto Peinado Portillo, quien respondió las veintitrés preguntas formuladas por el Consorcio Constructor y anexó los documentos y cálculos en los que sustentó sus respuestas⁴¹⁴². La sentencia impugnada no examinó este medio de prueba, lo que impone valorarlo en esta instancia para resolver los reparos del demandante.

52. La Sala empieza por señalar que no acogerá acríticamente las conclusiones del dictamen porque el INVÍAS no lo hubiera objetado por error grave⁴³. Aun en este evento, se debe apreciar la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, la competencia de los peritos y los demás elementos probatorios que obren en el proceso para contrastar sus conclusiones (CPC, art. 241). El perito es auxiliar de la justicia, no quien la administra. Por tanto, el juez no está obligado a aceptar ciegamente sus conclusiones; de lo contrario, el perito sustituiría al juzgador en la decisión del litigio⁴⁴.

53. Por las razones que se exponen a continuación, la Sala considera que el dictamen pericial no acredita los supuestos fácticos antes señalados para que prospere la pretensión de restablecimiento fundada en la ineficacia sobrevenida del mecanismo de ajuste pactado en este contrato de obra por precios unitarios.

54. En lo relativo a la reclamación por el mayor costo de los insumos, las preguntas formuladas por el Consorcio Constructor al perito —y, por consiguiente, las respuestas al cuestionario— apuntaban a comparar dos valores unitarios para cada insumo: el que el perito atribuyó al insumo con fundamento en la oferta y actualizó mediante el ICCP, y el que identificó como efectivamente pagado por el contratista durante la ejecución del contrato de obra. La diferencia entre ambos valores debía multiplicarse por la cantidad del insumo atribuible a los ítems de obra ejecutados ($\Delta p \times q$) para estimar el mayor costo que, según el Consorcio Constructor, no habría sido absorbido por el mecanismo de ajuste pactado.

55. En términos generales, la operación respondía a la siguiente lógica: [mayor costo estimado no cubierto por el mecanismo de ajuste = (valor que el perito identificó como precio unitario pagado durante la ejecución – valor unitario que atribuyó al insumo con

⁴¹ SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 2ED_OficioN0147IMMSremit(.pdf) NroActua 2; enlace a One Drive; AZ Cuaderno 2 perito.

⁴² El 26 de junio de 2026, el Despacho requirió al Tribunal Administrativo de Santander para que remitiera el expediente físico contenido en AZ-1, AZ-2 y AZ-3. El 6 de julio de 2026, el Tribunal a quo remitió las 3 AZ a esta Corporación. SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 2ED_OficioN0147IMMSremit(.pdf) NroActua 2; enlace a One Drive; 23 (30 Jun 26) Solicitud envió Anexos Perito Físicos Configuración de vínculos; SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 20; 47ALDESPACHOPAR_PASOALDE_74543ok(.docx) NroActua 20; SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 15; 41RECIBEMEMORIAL_EXPFISICO_74543(.pdf) NroActua 15.

⁴³ El perito designado presentó el dictamen ordenado en auto del 10 de abril de 2018. El Tribunal corrió traslado a las partes del dictamen rendido por el ingeniero Ángel Alberto Peinado Portillo mediante auto del 16 de julio de 2018, de conformidad con el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil. La providencia fue notificada por estado el 18 de julio siguiente. En constancia secretarial del 28 de agosto de 2018 se dejó registrado que las partes guardaron silencio en el término de traslado. En consecuencia, ninguna solicitó la aclaración o complementación del dictamen ni formuló objeción alguna. Posteriormente, en auto del 31 de octubre de 2018, el Tribunal reiteró que el peritaje no había sido objetado y fijó los honorarios del auxiliar de la justicia. SAMAI; CE; Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip) NroActua 2; doc. 68001233100020090006300_C01_1 (2), págs. 276-279.

⁴⁴ C.E., Secc. Tercera, Sub. A, Sent. 71.644, nov. 7/2025 (párr. 287), C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



fundamento en la oferta y actualizó con el ICCP) * cantidad del insumo]. En síntesis, el cuestionario buscó determinar sucesivamente los precios y las cantidades necesarios para efectuar esa comparación y consolidar las diferencias obtenidas respecto del asfalto, el combustóleo, el cemento y el ACPM.

56. En las preguntas 1, 3, 5, 7, 9, 11 y 13, el Consorcio Constructor solicitó determinar, con fundamento en los análisis de precios unitarios de la propuesta, la cantidad de asfalto, combustóleo o cemento requerida para producir una unidad del respectivo ítem de obra. Las preguntas 2, 4, 6, 8, 10, 12 y 14 pidieron establecer los precios de esos insumos durante la ejecución y determinar sus variaciones mensuales frente al valor que el cuestionario denominó “valor propuesto”, actualizado con el ICCP correspondiente al mes de facturación de cada acta. Las preguntas 15 y 16 se ocuparon, respectivamente, de la cantidad y del precio del ACPM utilizado por la maquinaria.

57. La pregunta 17 consolidó las comparaciones anteriores al solicitar que se calificara como normal o anormal el comportamiento de las variaciones de precios identificadas. La pregunta 18 incorporó la otra variable del cálculo: las cantidades mensuales ejecutadas de los ítems de obra, facturadas al INVÍAS, aprobadas y recibidas por la interventoría y la entidad, a partir de las cuales el perito calculó las cantidades de los insumos examinados. Por otra parte, la pregunta 22 abordó lo relativo al mayor costo del ítem 220 —terraplenes—, derivado del empleo y transporte de un material diferente del que se había previsto emplear al presentar la propuesta.

58. Desde su propia concepción, el cuestionario del Consorcio Constructor no conducía a acreditar la alteración del equilibrio económico del contrato. El ejercicio solicitado al perito se concentró en presuntos mayores costos asociados a 6 ítems de obra: el 450P, correspondiente a mezcla densa en caliente tipo MDC-2; el 630.4, concreto clase D; el 630.6, concreto clase F; el 630.7, concreto clase G; el 671, cunetas revestidas en concreto; y el 220, terraplenes. Respecto de los 5 primeros, la reclamación se fundó en la variación de los precios del asfalto, el combustóleo y el cemento. En relación con el ítem 220, se reclamó el mayor costo de obtener y transportar el material empleado para conformar los terraplenes.

59. El acta de terminación registró 39 ítems ejecutados, agrupados en los capítulos de explanaciones, subbases y bases, pavimento flexible, obras de drenaje, señalización e ítems no previstos. Las diferencias calculadas por el perito se circunscriben, entonces, a presuntos mayores costos en 6 de esos 39 ítems.

60. Como se indicó antes, este ejercicio fragmentario no permite acreditar la alteración del equilibrio económico: “[L]a ecuación económica del contrato es comprensiva de toda su ejecución -o la de la etapa correspondiente- y, desde ese punto de vista, la prueba de la ruptura del equilibrio impone el análisis macroscópico o consolidado del resultado económico y **no solo el de la cuenta o ítem que se alega como causa o fuente del desequilibrio**”⁴⁵. El contratista no probó que hubiera enfrentado una situación de pérdida derivada de la ejecución del contrato —no de un ítem de obra en particular— que justificara el pago de una compensación para restablecer el equilibrio.

⁴⁵ C.E., Secc. Tercera, Sub. A, Sent. 53.875, oct. 23/2017, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



61. Sin perjuicio de la insuficiencia del enfoque descrito para probar la alteración del equilibrio económico, atendidas la firmeza y la calidad de los fundamentos del peritaje (CPC, art. 241), las conclusiones respecto de la variable precio (p) no resultan fiables.
62. El contrato fijó precios unitarios para *ítems* completos de obra, no precios contractuales autónomos para el asfalto, el combustóleo, el cemento o el ACPM. El costo de estos insumos debía formar parte de los análisis de precios unitarios de los respectivos *ítems*, junto con los equipos, la mano de obra, los transportes, etc. Por ello, el precio atribuido por el perito a cada *insumo* debía resultar verificable en el APU pertinente. Sin embargo, el perito no incorporó esos APU a los anexos del dictamen, no examinó su composición en las respuestas ni identificó el componente del APU del cual extrajo los valores que denominó “*precios propuestos*” de los insumos. Tampoco explicó cómo desagregó el valor de cada insumo dentro del precio unitario del respectivo *ítem* para actualizarlo separadamente con el ICCP.
63. A título de ejemplo, el acta de terminación de la obra registró para el ítem 450P —mezcla densa en caliente tipo MDC-2— un precio unitario contractual de \$212.000 por metro cúbico. Ese valor correspondía al *ítem* completo, no a un insumo de producción (asfalto) considerado aisladamente. En la respuesta 1, el perito reconoció que el APU suministrado con la oferta no permitía identificar expresamente la cantidad de asfalto empleada para producir ese ítem de obra. Ante esa ausencia, acudió a análisis estandarizados de Construdata, que desagregaban los componentes de una mezcla MDC-2 y asignaban 145 kilogramos de asfalto por metro cúbico.
64. Ese dato de Construdata únicamente sustenta el coeficiente de consumo de asfalto para la producción de mezcla adoptado por el perito; no explica el valor de \$489.187 por tonelada que, en la tabla anexa a la respuesta 2, denominó “*precio propuesto en licitación*” del asfalto. Los análisis de Construdata empleaban otros precios. El APU de la propuesta no fue incorporado al dictamen y el perito no indicó cuál era el precio por tonelada allí previsto ni cómo obtuvo de ese documento el valor de \$489.187. Por tanto, la determinación de la variable precio carece de firmeza y de fundamentos verificables.
65. Las conclusiones sobre la variable cantidad (q) tampoco resultan fiables. En la respuesta 18, el perito afirmó que las cantidades empleadas en sus cálculos provenían de las actas mensuales de obra y del acta de terminación. Sin embargo, esos documentos registran las cantidades ejecutadas de los *ítems* contractuales, con su respectiva unidad de medida, y no las cantidades de insumos (asfalto, combustóleo, cemento o ACPM) consumidas para ejecutarlos. Por tanto, las cantidades de esos insumos no fueron extraídas directamente de las actas, sino obtenidas mediante cálculos adicionales cuya fuente y desarrollo no quedaron explicados en el dictamen.
66. En las tablas anexas a la respuesta 18, el perito obtuvo las cantidades de los insumos multiplicando la cantidad mensual ejecutada del ítem de obra cuya producción requería su consumo —por ejemplo, la mezcla densa en caliente tipo MDC-2— por la cantidad del respectivo insumo que consideró necesaria para producir una unidad del ítem. Sin embargo, no explicó cómo determinó esas cantidades por unidad. Así, no indicó de qué documento o mediante qué cálculo obtuvo los 208.40 kg de asfalto por m³ de MDC-2 ni los 350 kg de cemento por m³ de concreto.



67. A la falta de explicación se suman contradicciones internas. En las respuestas 1 y 2 del dictamen, respecto del asfalto, el perito partió de un consumo de 145 kg por cada m³ de MDC-2, pero en el anexo de la respuesta 18 utilizó 208.40 kg/m³ sin explicar la diferencia. Asimismo, en la respuesta 3 afirmó que no era posible determinar exactamente el consumo de combustóleo, porque dependía de la necesidad al elaborar la mezcla, pero luego aplicó uniformemente 3.50 galones por m³ sin justificar por qué aplicaba esta magnitud.

68. Respecto del ACPM, la conclusión del perito tampoco se sigue de las premisas expuestas en la respuesta 15. Allí reconoció que los informes sobre las máquinas destinadas al contrato no fueron aportados por el Consorcio Constructor y que en sus oficinas tampoco reposaban registros de rendimiento por máquina. A pesar de ello, acudió a las facturas aportadas con la demanda y tomó los galones adquiridos como la cantidad utilizada durante la ejecución de las obras. Sin embargo, esas facturas solo acreditaban la compra del combustible; no permitían establecer qué equipos lo consumieron, durante cuántas horas operaron, cuál fue el consumo de cada máquina ni si todo el ACPM adquirido se destinó exclusivamente al funcionamiento de la maquinaria empleada en las obras de este contrato.

69. El dictamen tampoco acredita que los precios de los insumos hubieran experimentado incrementos anormales y extraordinarios. En la respuesta 17, el perito reconoció que no era experto financiero ni especialista en el comportamiento del mercado de hidrocarburos, ámbito relevante para analizar las variaciones del asfalto, el combustóleo y el ACPM, insumos derivados del petróleo. Ante esa limitación, indicó que extraería sus conclusiones de los documentos aportados con la demanda.

70. Aunque relacionó variaciones porcentuales del costo de esos insumos y del cemento durante la ejecución del contrato, no efectuó un análisis histórico anterior a la oferta que permitiera establecer las tendencias, la volatilidad y los rangos ordinarios de variación de sus precios. Tampoco definió ni justificó un criterio técnico para distinguir las fluctuaciones previsibles, propias de los respectivos mercados, de aquellas que podían calificarse como anormales o extraordinarias. Por tanto, la calificación formulada en esa respuesta no cuenta con fundamentos firmes y precisos.

71. Por último, el dictamen y la comunicación de la Cámara Colombiana de la Infraestructura —que tiene un alcance general y no está referida a un contrato en particular— no demuestran que, por las variaciones descritas, los precios unitarios actualizados de los ítems examinados hubieran resultado insuficientes para cubrir el costo de ejecución de cada uno⁴⁶. Tampoco prueban que, por esa causa, hubieran fracasado los supuestos e hipótesis para la aplicación del mecanismo de ajuste.

⁴⁶ “Muy respetado Señor Presidente: // Me dirijo a su Despacho con el fin de expresar la muy grave preocupación que embarga a los constructores en torno al comportamiento de los precios del asfalto proveído por la Empresa Colombiana de Petróleos, ECOPETROL. // La tonelada pasó de \$590.000 mil pesos (sic) en agosto de 2.007 a \$1.135.000 mil pesos (sic) en agosto del 2008 debido, incluso, a un sorpresivo aumento del 11% decretado el viernes anterior, todo lo cual implica un incremento desbordado cercano al 100% para los 12 meses precedentes. // Se convierten estos aumentos en una amenaza de proporciones insospechadas y de gravísimos efectos, frente a la decisión del Gobierno de avanzar en la reparación y la construcción de las vías. El país las requiere con afán, a la vez que la inversión en infraestructura se convierte en el mejor antidoto para evitar el posible decaimiento de la economía y hacer sostenible su crecimiento. // El encarecimiento de los insumos tiene consecuencias directas en el cumplimiento de las metas de la inversión en infraestructura porque, independientemente de las previsiones contractuales, debe ser asumido por la



72. En las respuestas 2, 4, 6, 8, 10, 12 y 16, el perito comparó el precio de cada insumo con un valor actualizado mediante el ICCP del mes de facturación. Sin embargo, la cláusula de ajuste no actualizaba individualmente materiales o combustibles, sino el precio unitario completo de cada *ítem de obra*, con base en la variación del grupo correspondiente del ICCP. El perito no estableció la incidencia neta de la variación de cada insumo —por ejemplo, el asfalto— sobre el costo total del ítem —la mezcla asfáltica—, no examinó el comportamiento de los demás componentes del respectivo ítem ni determinó si el costo integral de ejecutarlo superó su precio unitario actualizado. Tampoco aplicó la regla pactada para las cantidades ejecutadas fuera del programa anual de intervenciones.

73. En conclusión, no se probó la ineficacia sobrevenida del mecanismo de ajuste de los precios unitarios, de lo que se deduce que tampoco se probó que el equilibrio económico se hubiera alterado.

74. Por estas mismas razones, se impone confirmar la decisión de negar las pretensiones subsidiarias de la demanda. Como los demandantes no probaron el fracaso sobrevenido del mecanismo de ajuste de los precios unitarios ni la alteración del equilibrio económico del contrato por los sobrecostos alegados, no es posible afirmar que el INVÍAS hubiera incumplido la obligación de efectuar una compensación económica para restablecer dicho equilibrio ni que esos sobrecostos constituyeran una carga patrimonial que el contratista no estuviera en el deber de soportar y que, por tanto, debiera trasladarse a la entidad estatal.

75. En consecuencia, la Sala confirmará el fallo apelado.

Costas

76. En consideración a que no se evidenció temeridad ni mala fe en la actuación procesal de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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,

entidad contratante en la medida en que implique un comportamiento imprevisible. El no reconocimiento del incremento desmedido de los costos al contratista genera la obligación ineludible del restablecimiento del equilibrio financiero en los contratos de concesión y de obra pública. // Se hace imperativa la actualización inmediata de los índices del DANE, en los cuales se basan las fórmulas de reajuste que utilizan las entidades contratantes del país. Para ello, proponemos un instrumento urgente de coordinación interinstitucional, liderado por la Presidencia de la República y el Señor Ministro de Transporte, donde se hace indispensable la presencia de ECOPETROL, para revisar también las fórmulas de cálculo empleadas por la estatal petrolera, dado que los incrementos decretados por ella resultan excesivos frente al comportamiento reciente de los precios del petróleo". SAMAI CE, Exp. Digital; in. 2; 27ED_EXPEDIENTEDIGITALIZA(.zip), NroActua 2; doc. 68001233100020090006300_C01_1 (2); pág. 220.



Expediente:	68001233100020090006301 (74.543)
Demandante:	Ingenieros Cañas Constructores Ltda. y otros.
Demandado:	Instituto Nacional de Vías (INVÍAS)
Medio de control:	Controversias contractuales

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 3 de julio de 2025, dictada por el Tribunal Administrativo de Santander.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

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 vínculo: <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. **Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai.



VF