ESTABLECIMIENTO PÚBLICO DEL ORDEN DISTRITAL- Régimen Jurídico - EGCAP

[…]Una entidad estatal en los términos del literal a) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, cuya actividad contractual no está cobijada por algún régimen exceptuado de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; así las cosas, el negocio jurídico objeto del litigio se rige por lo dispuesto en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, por las disposiciones civiles y comerciales pertinentes en las materias no reguladas por aquellas, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, y por los documentos que integran el referido negocio jurídico.

ÍTEMS NO PREVISTOS – Procedencia- Acta de fijación de precios – Actas parciales de obra

[…]El mecanismo procede cuando el ítem requerido no está contemplado en el contrato ni existe uno equivalente (requisito 1); *(ii)* el contratista debe presentar los análisis de precios unitarios con precios «*actuales del mercado a la fecha de su presentación*», frente a los cuales la interventoría y la entidad cuentan con términos perentorios para aprobarlos u objetarlos (requisito 4); *(iii)* los insumos y rendimientos de los ítems contractuales sirven de referencia en cuanto resulten aplicables (requisito 5); *(iv)* mientras se fijan los precios definitivos, los ítems «*serán cancelados con el precio provisional inicial que se pacte con la Interventoría. Una vez se fijen los precios definitivos, se efectuarán los correspondientes ajustes en el acta de Recibo Parcial inmediatamente posterior*» (requisito 6) y, *(v)* el acuerdo se legaliza con la suscripción del acta de fijación de precios no previstos (requisito 8)

[…]las actas parciales de obra son cortes provisionales que no constituyen un cruce de cuentas definitivo entre las partes […]

PERMANENCIA DE OBRA – Prórroga del contrato – Estimación de Riesgos - Matriz de Riesgos- Mayores Costos – Reconocimiento

El artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 dispone que los pliegos incluyan «la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles», mandato que se concreta en la matriz de riesgos del proceso de selección; por manera que los efectos económicos de cada contingencia previsible los soporta, en principio, la parte a la que el riesgo fue asignado; en ese orden, las ampliaciones del plazo que obedezcan a riesgos asumidos por la entidad generan, previa demostración de los mayores costos que de ellas se deriven, el derecho del contratista a su reconocimiento, regla que, para este caso concreto, el propio contrato recogió al disponer en el parágrafo primero de su cláusula décima segunda que los costos de la prórroga son de cargo del contratista únicamente. cuando esta se requiera «*por causas imputables al CONTRATISTA*»

[…]en el equilibrio económico del contrato que protegen los artículos 5 (numeral 1) y 27 de la Ley 80 de 1993, precisión que no altera lo decidido, pues, no se trata aquí de una alteración imprevista de la ecuación contractual sino de la consecuencia económica, prevista y asignada, de riesgos que la entidad asumió

El precio global remunera el alcance convenido dentro del plazo inicialmente convenido, empero, no comporta la gratuidad del tiempo adicional contemplado en la prórroga, toda vez que, los costos de esos componentes…

El argumento de conformidad con el cual las causas de la ampliación corresponden a hechos de terceros que no comprometen a la entidad no distingue entre quién causó la contingencia y a quién se le asignó el riesgo en la matriz

REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

Bogotá DC, cinco (5) de octubre de dos mil veintiséis (2026).

Magistrado ponente:	**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**
Expediente:	**25000-23-36-000-2019-00913-01 (74.764)**
Actor:	**UNIÓN TEMPORAL RAPS DE SUBA**
Demandado:	**INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU)**
Medio de control:	**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – CPACA**
Asunto:	**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA – PRECIO DE ÍTEMS NO PREVISTOS Y MAYORES COSTOS DE UNA PRÓRROGA**

Síntesis del caso: la Unión Temporal RAPS de Suba solicitó que se declare el desequilibrio económico del contrato de obra número 1783 de 2014, celebrado con el IDU para los estudios, diseños y construcción de las redes ambientales peatonales seguras RAPS Suba – Rincón, entre otros aspectos, como consecuencia de (i) *la instalación de adoquines con color y pictograma, ítem cuyo precio, refiere la parte actora, no estaba previsto y fue impuesto por la entidad demandada y,* (ii) *los mayores costos de administración y de los componentes ambiental, SST, social y de tránsito causados durante la prórroga no. 1. El* a quo *(i) declaró el desequilibrio económico del contrato;* (ii) *condenó a la entidad a pagar los ítems no previstos de adoquín ($844.686.176,94) y los mayores costos derivados de la prórroga ($1.699.847.354);* (iii) *negó las demás pretensiones y,* (iv) *se abstuvo de condenar en costas. Únicamente apeló la entidad demandada. La Sala confirma la sentencia apelada toda vez que* (i) *el dictamen pericial de parte es válido y tiene mérito probatorio;* (ii) *el precio del ítem no previsto de adoquín se fijó con desconocimiento del trámite contractual y,* (iii) *la prórroga no. 1 obedeció a hechos no imputables al contratista cuyos mayores costos quedaron acreditados.*

Decide la Sala el recurso de apelación presentado por la parte demandada en contra de la sentencia de primera instancia proferida el 10 de abril de 2024 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección C mediante la cual se decidió lo siguiente:

> «***PRIMERO:*** *Declarar el desequilibrio económico del contrato de obra No 1783 de 2014, por concepto de ítems no previstos – adoquín, y mayor permanencia en obra por prorroga (sic) 1 del contrato, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*
>
> ***SEGUNDO:*** *Condenar al Instituto de Desarrollo Urbano por concepto de desequilibrio económico del contrato de obra No 1783 de 2014 al pago a favor de la Unión Temporal Raps de Suba al pago (sic) de las siguientes sumas:*

2.1. Por concepto de ítems no previstos – adoquín, la suma de ochocientos cuarenta y cuatro millones seiscientos ochenta y seis mil ciento setenta y seis pesos con noventa y cuatro centavos ($844.686.176.94).

2.2. Por concepto de mayores costos por prorroga (sic) 1 del contrato de obra 1783 de 2014, la suma de mil doscientos veinticinco millones setecientos diecisiete mil seiscientos noventa y nueve millones ochocientos cuarenta y siete mil trescientos cincuenta y cuatro pesos (sic) ($1.699.847.354).

TERCERO: *Niéguense* (sic) *las pretensiones de la demanda conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

CUARTO: *Sin condena en costas conforme decantó en el anterior considerando.*

QUINTO: *Ejecutoriada liquídense por Secretaría los gastos de proceso, y devuélvanse los remanentes al interesado. Pasados dos (2) años sin que hubieren sido reclamados dichos remanentes, la Secretaría declarará la prescripción a favor de la Rama Judicial.*

SEXTO: *Cumplido lo anterior, por Secretaría de esta Subsección, archívese el expediente dejando las constancias del caso*» (índices 40 y 50 SAMAI de la primera instancia – mayúsculas sostenidas y negrillas del texto original)[1].

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1) La Unión Temporal RAPS de Suba[2] presentó demanda en ejercicio del medio de control jurisdiccional de controversias contractuales, reformado luego integralmente el líbelo introductorio mediante escrito presentado el 19 de febrero de 2021, que sustituyó las pretensiones, los hechos, las pruebas y la estimación razonada de la cuantía, a partir del cual las súplicas son las siguientes:

«A. Pretensiones declarativas

1. Relativas al Contrato y los documentos que hacen parte del mismo

1.1. *Que se declare que entre el Instituto de Desarrollo Urbano y la Unión Temporal RAPS de Suba se suscribió el Contrato IDU 1783 de 2014.*

---

[1] Con inclusión de lo dispuesto por el *a quo* en auto de 8 de octubre de 2025 (índice 50 SAMAI de la primera instancia) por medio del cual se corrigió el ordinal segundo de la sentencia de primer grado para precisar que la condena comprende tanto los mayores costos administrativos como los componentes ambiental, social y de tránsito causados con ocasión de la prórroga no. 1.
[2] Integrada por las sociedades Construcciones Lujan SA Sucursal Colombia (40%), C&G Ingeniería y Construcciones SAS (40%), Proyectos de Ingeniería SA (Proing SA) (10%) y Estudios Técnicos SAS (10%).

1.2. *Que se declare que, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula segunda del Contrato IDU 1783 de 2014, el desarrollo del objeto contractual se realizaría de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el pliego de condiciones, en especial lo dispuesto en el Anexo Técnico Separable, Adendas y demás documentos que hacen parte integral de este Contrato, incluyendo la propuesta presentada por el Contratista.*

2. Pretensiones relativas a los mayores costos incurridos por el Contratista en la actividad de trasiego de materiales y escombros

2.1. Que se declare que en ningún documento contractual ni de la etapa de estudios y diseños se previó o se indicó por parte del IDU que el Plan de Manejo de Tráfico («PMT») que debía presentar e implementar el Contratista tenía que restringirse para que las zonas de cargue y descargue de materiales estuvieran ubicadas exclusivamente en las bocacalles, así como tampoco existía indicación alguna para que se entendiera que el cargue de volquetas se tuviera que realizar en horario exclusivamente nocturno.

2.2. Que, sumado a lo anterior, se declare que el presupuesto del Contrato definido por el IDU desde los estudios previos no incluía un ítem para remunerar el trasiego o transporte de materiales o escombros, entre otras razones, porque el IDU no consideró en su planificación del proyecto que dicha actividad fuera a ser necesaria, pues estimó que el PMT del proyecto podría ser aprobado sin restricciones y en las condiciones que plasmó en el Apéndice F.

2.3. Que, en consonancia con lo anterior, se declare que el PMT presentado por el Contratista ante la SDM, aprobado a través del comunicado No. SDM-DSVCT-161109-15 de 7 de diciembre de 2015, cumplía a cabalidad con lo ordenado por el IDU en el Contrato y en específico el Apéndice F.

2.4. Que se declare que la instrucción contenida en el numeral 17 de la comunicación No. SDM-DSVCT-161109-15 de 7 de diciembre de 2015, en el sentido de que los PMT´s específicos y adicionales para cada tramo de intervención debían ubicar obligatoriamente las zonas de cargue y descargue de materiales en las bocacalles y que el cargue de las volquetas se tenía que realizar en horario exclusivamente nocturno, resultó ser una instrucción sobreviniente para la Unión Temporal RAPS de Suba en tanto que ésta no era una de las condiciones técnicas dispuestas en el Apéndice F del Contrato, con fundamento en las cuales se estructuró el presupuesto del Contrato y la oferta del Contratista.

2.5. Que, como consecuencia de lo anterior, se declare que el IDU debe reconocer y pagar al Contratista los mayores costos en los que el Contratista tuvo que incurrir por tener que implementar los PMT´s específicos y adicionales con las restricciones y limitaciones que no estaban previstas contractualmente, específicamente, por los costos que se generaron para el trasiego de materiales y escombros hasta las bocacalles y por tener que trabajar en horarios exclusivamente nocturnos.

2.6. Subsidiarias a la pretensión 2.5:

2.6.1. Que se declare que el Contratista informó oportunamente a la Interventoría y al IDU que la implementación de la instrucción contenida en el numeral 17 de la comunicación No. SDM-DSVCT-161109-15 de 7 de diciembre de 2015 le representaría al Contratista mayores costos en la

ejecución de la obra por el trasiego no previsto de materiales y escombros en la obra durante jornada diurna y nocturna.

2.6.2. Que se declare que, durante la ejecución del Contrato IDU No. 1783 de 2014 el Contratista solicitó a la Interventoría y al IDU incluir un ítem de «Trasiego de materiales en metros cúbicos (m3) y uno en kilogramos (kg)», para evitar que se generara una afectación económica en contra del Contratista por la ejecución de dicha actividad.

2.6.3. Que se declare que la decisión del IDU de no aprobar el ítem de «Trasiego de materiales en metros cúbicos (m3) y uno en kilogramos (kg)» no estaba justificada legal ni técnicamente.

2.6.4. Que se declare el IDU (sic) es responsable civil y contractualmente ante el Contratista por la decisión injustificada de no aprobar un ítem de «Trasiego de materiales en metros cúbicos (m3) y uno en kilogramos (kg)» que hubiera permitido oportunamente remunerar al Contratista por aquellos costos en que incurrió en el trasiego de materiales y escombros durante la ejecución del Contrato IDU No. 1783 de 2014 y, por ende, dicha Entidad debe asumir los mayores costos en los que el Contratista tuvo que incurrir por tener que implementar los planes de manejo de tráfico (PMTs) con las restricciones y limitaciones impuestas por la SDM, específicamente, por las obligaciones que se generaron para el trasiego de materiales y escombros a distancias mucho más lejanas y separadas y en horarios exclusivamente nocturnos, restricciones estas que no estaban planteadas en el Apéndice F del Contrato.

2.6.5. Que, como consecuencias de lo anterior, se ordene al IDU pagar a la Unión Temporal RAPS de Suba los mayores costos en que este Contratista tuvo que incurrir para ejecutar la actividad de «Trasiego de materiales en metros cúbicos (m3) y uno en kilogramos (kg)» de acuerdo con lo que resulte probado en el proceso.

3. Relativas al incumplimiento del Contrato por parte del IDU en el trámite de la fijación de los precios de los ítems de instalación de adoquines

3.1. Que se declare que mediante comunicación CE-162-124-906 de 13 de abril de 2016 el Contratista presentó a la Interventoría los «Análisis de Precios Unitarios No Previstos» correspondientes a las actividades adicionales y no previstas de instalación de adoquines de color con y sin pictogramas; precios que fueron presentados de acuerdo con el diseño aprobado y en consonancia con los precios de mercado vigentes para ese momento, todo esto en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5.2.5 del Manual de Interventoría (Versión 3).

3.2. Que se declare que el IDU no formuló una objeción oportuna ni en los términos señalados en el Manual de Interventoría (Versión 3) frente a los «Análisis de Precios Unitarios No Previstos» correspondientes a las actividades de instalación de adoquines de color con y sin pictogramas presentados por el Contratista.

3.3. Que se declare que el IDU tampoco formuló una objeción oportuna ni en los términos señalados en el Manual de Interventoría (Versión 3) frente a los «Análisis de Precios Unitarios No Previstos» que de forma alternativa fueron presentados y avalados por la propia Interventoría ante el IDU, también para las actividades de instalación de adoquines de color con y sin pictogramas.

3.4. Que, en consecuencia, se declare que el IDU no podía fijar unilateralmente y de forma inconsulta el precio unitario las actividades (sic) de instalación de adoquines de color con y sin pictogramas, es decir, debía aprobar los «Análisis de Precios Unitarios No Previstos» presentados por el Contratista y que cumplían a cabalidad con los requisitos del Manual de Interventoría; o, en su defecto, debía aprobar los precios alternativos presentados por la Interventoría.

3.5. Que, sumado a lo anterior, se declare que en el trámite de revisión y fijación de los precios unitarios de los NP´s 47, 48, 49 y 50, el IDU no solo desconoció lo previsto en el numeral 5.2.5. del Manual de Interventoría (Versión 3), sino también las condiciones de mercado y las características de los insumos para la definición de los precios unitarios de estas actividades no previstas.

3.6. Que, por lo señalado en las pretensiones anteriores, se declare que los NP´s 47, 48, 49 y 50 establecidos por el IDU de manera unilateral, en desconocimiento del Manual de Interventoría y del Contrato, y sin el consentimiento del Contratista, no generaron efectos vinculantes entre las partes.

3.7. Que se declare que el IDU estaba y está obligado a pagar al Contratista las actividades de instalación de adoquines de color con y sin pictogramas con los precios unitarios que fueron presentados por el Contratista mediante comunicación CE-162-124-906 de 13 de abril de 2016, pues, conforme lo señalado en la pretensión 2.1. (sic), estos precios cumplían a cabalidad con lo señalado en el Manual de Interventoría.

3.8. Subsidiaria a la pretensión 3.7:

Que se declare que, cuando menos, el IDU estaba y está obligado a pagar al Contratista las actividades de instalación de adoquines de color con y sin pictogramas con los precios unitarios que fueron presentados por la Interventoría ante el IDU.

3.9. Que se declare que el IDU debe pagar a la Unión Temporal RAPS de Suba el valor que resulte de restar el valor de los «Análisis de Precios Unitarios No Previstos» presentados por el Contratista y el valor efectivamente pagado por el IDU con los precios fijados unilateralmente por dicha Entidad.

3.10. Subsidiraria (sic) a la pretensión 3.9.:

Que se declare que el IDU debe pagar a la Unión Temporal RAPS de Suba el valor que resulte de restar el valor de los «Análisis de Precios Unitarios No Previstos» alternativos presentados por la Interventoría y el valor efectivamente pagado por el IDU con los precios fijados unilateralmente por dicha Entidad.

4. Relativas a los mayores costos causados en la ejecución de los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito en el Contrato No. 1783 de 2014

4.1. Que se declare que durante la etapa previa a la suscripción del Contrato, y con fundamento en los estudios, análisis y planificación previa a cargo del IDU, dicha Entidad definió y determinó de forma unilateral los valores específicos que debían ofertarse para los componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito, por lo que los oferentes no podían cambiar, modificar ni alterar estos valores en su oferta.

4.2. Que se declare que los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito fueron pactados como un valor global de acuerdo con las indicaciones del Pliego de Condiciones y que dicho valor global se encontraba determinado y desglosado de forma específica y detallada en los presupuestos que el propio IDU determinó y entregó para cada componente, esto en virtud de lo dispuesto en la cláusula segunda del Contrato IDU No. 1783 de 2014.

4.3. Que, en consonancia con lo anterior, se declare que el precio global pactado para el pago de los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito únicamente remuneraba las actividades indicadas y desglosadas en el presupuesto que el propio IDU había determinado para cada componente, es decir, no se remuneraba ninguna otra actividad o ítem adicional a estos.

4.4. Subsidiaria:

Que se declare que el precio global pactado para el pago de los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito únicamente remuneraba las actividades indicadas y desglosadas en el presupuesto que el propio IDU había determinado y que, por ende, el Contratista no está en la obligación de asumir los costos que de forma anormal superen y desfasen lo previsto para este valor global.

4.5. Que se declare que la forma de pago de los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito en la modalidad de valor global, no implica que la Unión Temporal RAPS de Suba hubiera efectuado en su oferta un ofrecimiento de extensión ilimitada para ejecutar bajo dicho valor otras actividades diferentes de las expresamente pactadas, de conformidad con lo señalado en el literal e) del numeral 5) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993.

4.6. Que se declare que, al finalizar la Etapa de Estudios y Diseños el Contratista informó a la Interventoría y al IDU que se había encontrado que las actividades y los presupuestos de los componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito iban a ser insuficientes para lograr la ejecución de la Etapa de Obra.

4.7. Que se declare que, tal como lo había informado el Contratista y por causas ajenas y no imputables a este, durante la ejecución del Contrato se generaron efectivamente mayores costos para el Contratista en la implementación de los componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito y que superaron ampliamente los valores pactados para estos componentes.

4.8. Que se declare que la deficiencia e insuficiencia de los valores y presupuestos de los componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito, no era previsible para el Contratista al momento de presentar su oferta y por lo tanto este no tenía ni tiene el deber de soportar las consecuencias económicas del gave (sic) y anormal desfase de valor de dichos componentes ni los mayores costos que por tal razón se generaron durante la ejecución del Contrato, máxime cuando dichos mayores costos no se generaron por causas que le sean imputables.

4.9. Subsidiarias a la pretensión 4.8.:

4.9.1. Que se declare que fue a raíz de los errores cometidos exclusivamente por el IDU durante la etapa de planificación del Contrato, que en este se incluyeron presupuestos deficientes e insuficientes para la

ejecución de las actividades e ítems de los componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito.

4.9.2. Que se declare que la deficiencia e insuficiencia de los presupuestos de los componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito, no es imputable a la gestión del Contratista y por lo tanto este no tiene el deber de soportar las consecuencias de que los presupuestos para los componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito fueran insuficientes y que sobre estos tuviera que presentar su oferta el Contratista.

4.9.3. Que se declare que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 de la Matriz de Riesgos del Contrato IDU No. 1783 de 2014, las consecuencias económicas de los errores contenidos en los pliegos de condiciones y sus anexos deben ser soportados por el IDU, por lo cual, dicha Entidad es responsable de los sobrecostos en los que incurrió el Contratista en la implementación y ejecución de los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito durante la ejecución del Contrato.

4.10. Que, en consecuencia, ya sea de la prosperidad de la pretensión 4.8 o del grupo de pretensiones 4.9.1 y siguientes, se declare que el IDU está en el deber legal y contractual de pagar al Contratista los mayores costos en los que este tuvo que incurrir para poder ejecutar los componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito durante el plazo inicial del Contrato y que superaron los valores fijados por el IDU y señalados en el Contrato.

4.11. Que se ordene al IDU pagar al Contratista la diferencia entre el valor efectivamente gastado por el Contratista en la ejecución de los componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito durante el plazo inicial del Contrato y los valores efectivamente pagados a este por el IDU.

5. Relativas a los mayores costos de administración, personal y demas (sic) costos indirectos del proyecto que se generaron en virtud de la Prórroga No. 1 del Contrato

5.1. Que se declare que la estructura de los costos de personal y los gastos operacionales del componente de la «Administración» del AIU, fue definida por el IDU en función del término de ejecución inicial del Contrato IDU No. 1783 de 2014, es decir por veintiún (21) meses, por lo cual, dentro de dicha estructura no estaban incluidos los costos del personal y gastos operaciones (sic) que se pudieran causar en el evento en que el contrato se prorrogase.

5.2. Que se declare que el plazo del Contrato tuvo que ser ampliado por un periodo adicional al inicialmente previsto y que las causas que originaron la extensión al plazo contractual no son imputables al Contratista.

5.3. Subsidiaria a la pretensión 5.2:

Que se declare que las causas que dieron lugar a la extensión del plazo del Contrato que quedó contenida en la Prórroga No. 1 del Contrato IDU No. 1783 de 2014, no fueron imputables al Contratista y que, por tal motivo, el Contratista no está en la obligación de soportar los mayores costos por administración, personal y demas (sic) costos indirectos del proyecto que se generaron en dicha prórroga.

5.4. Que se ordene que, al no ser imputable al Contratista las causas de la Prórroga No. 1 del Contrato IDU No. 1783 de 2014, el IDU debe pagar a la Unión Temporal RAPS de Suba los mayores costos que se causaron

para dicho Contratista por concepto de administración, personal y demas (sic) costos indirectos del proyecto que se generaron en la Prórroga No. 1 al Contrato.

6. Relativas al desequilibrio económico generados por los mayores costos causado (sic) en los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito causados durante la Prórroga No. 1 del Contrato

6.1. Que se declare que la estructura de los costos de los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito fue definida por el IDU en función del término de ejecución de la Etapa de Ejecución y Recibo de Obras del Contrato IDU No. 1783 de 2014, es decir por once (11) meses, por lo cual, dentro de dicha estructura no estaban previstos los costos adicionales para ejecutar estos componentes en caso de que se prorrogase dicha Etapa del Contrato.

6.2. Que se declare que de forma injustificada el IDU se negó a adicionar el presupuesto de los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito para la ejecución de las obras durante la Prórroga No. 1 del Contrato IDU No. 1783 de 2014.

6.3. Que se declare que durante la ejecución de la Prórroga No. 1 del Contrato IDU No. 1783 de 2014 se generaron para el Contratista mayores costos por la ejecución e implementación de los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito, por razones que no le son imputables a dicho Contratista.

6.4. Que se declare que el IDU es responsable y deberá pagar al Contratista los mayores costos causados por la ejecución e implementación de los Componentes Ambiental, SST, Social y de Tránsito durante la Prórroga No. 1 del Contrato IDU No. 1783 de 2014.

7. Relativas a las existencias de renuncias (sic) por parte del Contratista

7.1. Que se declare que el Contratista no ha renunciado en forma alguna a formular las reclamaciones económicas en contra del IDU y con motivo de la ejecución del Contrato IDU No. 1783 de 2014, tal y como quedaron contenidas en el Acta de Liquidación de 4 de diciembre de 2019.

7.2. Subsidiaria pretensión 7.1:

Que se declare que, cualquier renuncia a reclamaciones económicas por parte de la Unión Temporal RAPS de Suba, que se haya pactado en los otrosíes del Contrato IDU No. 1783 de 2014 es contraria a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 y en consecuencia deberá declararse nula en los términos del artículo 44 de la Ley 80 de 1993.

B. Pretensiones de condena

1. Que se ordene y condene al IDU a pagar a favor del Contratista todos los montos que resulten de la prosperidad de las pretensiones declarativas, conforme a lo que resulte probado en el proceso.

2. Que se ordene la indexación y/o actualización monetaria de la(s) suma(s) que se ordene pagar al IDU, según lo solicitado en la pretensión anterior.

> *3. Que se condene al IDU a pagar los intereses moratorios sobre las sumas señaladas en la pretensión anterior y que se generen desde el momento que debió producirse el pago.*
>
> *4. Que, respecto de cualquier suma que resulte en la sentencia en favor del Contratista, se decreten, a partir de la ejecutoria de esta, intereses moratorios a la tasa más alta permitida.*
>
> *5. Que se disponga que deben pagarse, a favor del Contratista, intereses moratorios desde el día siguiente al término establecido en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.*
>
> *6. Que se condene al IDU a pagar todas las costas del proceso y las agencias en derecho que incluyen, sin limitarse, los honorarios pagados a los apoderados y los incurridos para la práctica de los dictámenes periciales y demás costos que resulten probados en el curso del proceso»* (mayúsculas sostenidas y negrillas del texto original – índice 3 SAMAI[3]).

2) Como fundamento fáctico de la demanda expuso, en síntesis, que *(i)* suscribió el contrato de obra número 1783 del 27 de noviembre de 2014 por valor de $31.717.193.590 y con un plazo de veintiún (21) meses, discriminado en nueve (9) para estudios, diseños y aprobaciones y doce (12) para la ejecución y recibo de las obras, de los cuales uno (1) correspondía a las preliminares y once (11) a la ejecución; *(ii)* la matriz de riesgos del proceso de selección asignó al IDU, entre otros riesgos, los causados por «*errores que hayan quedado en los pliegos de condiciones (PDC), APU, unidades, cantidades de obra, especificaciones, descripción del proyecto y/o estudios previos, operaciones aritméticas*», por la «*demora por parte del IDU en el trámite de aprobación de precios no previstos*» y por el «*cambio de normatividad técnica durante la ejecución del proyecto*»; *(iii)* el acta de inicio se suscribió el 22 de enero de 2015 y la etapa de ejecución y recibo de obras debía culminar el 22 de octubre de 2016; *(iv)* el adoquín contractual fue sustituido por adoquín de concreto con color y pictograma muisca (actividad no prevista) y para fijar su precio la entidad impuso los análisis de precios unitarios (APU) aprobados en otros proyectos «*RAPS*» con precios de 2015, pese a que el contratista presentó, con la comunicación CE-162-124-906 del 13 de abril de 2016, un análisis de precios unitarios soportado en cotizaciones vigentes; *(v)* el presupuesto oficial del componente ambiental no incluyó los tres (3) inspectores S&SOMA exigidos por el Apéndice E, cuya vinculación demandó la interventoría durante toda la ejecución; *(vi)* la prórroga no. 1 del 21 de octubre de 2016, por seis (6) meses, tuvo causa en hechos ajenos al contratista y se solicitó con reserva expresa del derecho a reclamar los mayores costos derivados de ella; *(vii)* la adición

---

[3] Archivo: «*028 20210219ReformaDemandaApoderadoActora.pdf*» - páginas 6 a 15.

no. 1 del 20 de abril de 2017, por valor de $359.909.741, se destinó exclusivamente al fondo de ajustes; *(viii)* el contrato terminó el 21 de abril de 2017 (acta número 39), la obra se recibió a satisfacción el 10 de octubre de 2019 (acta número 53) y el 4 de diciembre de 2019 se liquidó bilateralmente el contrato (acta número 55), con tres (3) salvedades y, *(ix)* durante la ejecución el contratista reclamó todos los conceptos ante la interventoría y el IDU, en particular mediante las comunicaciones CE-164-124-1966 del 24 de noviembre de 2016 y CE-162-124-302, sin obtener reconocimiento alguno (índice 2 SAMAI[4]).

2. La oposición

1) El IDU controvirtió todas las pretensiones de la demanda; al responder los hechos sostuvo, entre otras cosas, que el manual de interventoría aplicable era el adoptado por la Resolución 2114 del 30 de julio de 2012 y que las partes suscribieron el acta no. 3A de fijación de precios no previstos; asimismo, propuso las siguientes excepciones de mérito: *(i)* **«*inexistencia del desequilibrio económico del contrato por causas imputables al IDU*»**, en la cual tras exponer un marco jurisprudencial del equilibrio económico de los contratos estatales arguyó que *(a)* la demanda no encuadra las causas alegadas en ninguno de esos supuestos previstos jurisprudencialmente para la existencia de un reconocimiento económico; *(b)* el contratista, en la carta de presentación de la oferta, declaró conocer los pliegos y sus anexos y asumió las cargas de diligencia del oferente y, *(c)* estudió rubro por rubro para afirmar que los componentes contaban con los recursos previstos, que el alegado error del numeral 1 de la matriz de riesgos no se configura, que el AUI era «*más que suficiente*» para absorber los costos de la ampliación del plazo, que el contratista «*firmó la prórroga sin dejar salvedad alguna*», que el trasiego era una carga conocida remunerada en los ítems contractuales y que los precios de los adoquines se fijaron con el método expuesto en los memorandos DTD 20163150167471 y 20163150167473, sin ejercicio de facultades excepcionales; *(ii)* **«*primacía del principio de la autonomía de la voluntad de las partes*»**, debido a que el pliego de condiciones y el contrato son ley para las partes en su formación, cumplimiento y fase final; de modo que, el contratista asumió las aleas propias de la ejecución y no puede ir contra sus propios actos; *(iii)* ***«liquidación bilateral del contrato 1783 de 2014»***, según la cual es improcedente la liquidación judicial

[4] Archivo: «*028 20210219ReformaDemandaApoderadoActora.pdf*» - páginas 15 a 61.

pedida porque el contrato se liquidó de mutuo acuerdo mediante el acta de liquidación bilateral del contrato no. 55 y, *(iv)* ***«excepciones oficiosas»*** con la solicitud de declarar de oficio todas las que resulten probadas en el proceso (índice 2 SAMAI[5]).

3. La sentencia de primera instancia

1) El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección C en sentencia del 10 de abril de 2024, corregida posteriormente mediante providencia de 8 de octubre de 2025, resolvió *(i)* declarar el desequilibrio económico del contrato de obra número 1783 de 2014 por concepto de los ítems no previstos de adoquín y de la mayor permanencia en obra por razón de la prórroga no. 1; *(ii)* condenar al IDU a pagar a la Unión Temporal RAPS de Suba las sumas de $844.686.176,94 por concepto de los ítems no previstos de adoquín y $1.699.847.354 por los mayores costos derivados de la prórroga; *(iii)* negar las restantes pretensiones de la demanda y, *(iv)* no condenar en costas de la primera instancia (índices 40 y 50 SAMAI de la primera instancia).

2) Como fundamento arguyó que *(i)* en los contratos a precio global, en principio, «*no hay lugar al reconocimiento de obras adicionales o mayores cantidades de obra no previstas*», pues, el contratista debe precaver un margen de solvencia, sin perjuicio de la demostración del desequilibrio económico; *(ii)* el acervo probatorio es eficaz y, en particular, el dictamen pericial satisface los presupuestos de coherencia y fundamentación exigibles de la prueba técnica, sin que la entidad acreditara nada en contrario; *(iii)* el cambio del adoquín se ordenó el 18 de abril de 2016, en vigencia del Manual de Interventoría y/o Supervisión de Contratos versión 3[6], cuyo numeral 5.2.5 regula la fijación de los ítems no previstos; *(iv)* el método con el que la entidad fijó el precio, esto es, tomar como base los APU de las actividades similares aprobados para los demás proyectos RAPS, desconoció ese trámite por el hecho de que el precio se estableció «*sin efectuar validaciones técnicas del mercado, sin calcular rendimientos ni cotizaciones actualizadas para el momento de cambio en adoquín*»; *(v)* la prórroga no. 1 tuvo causa en cuatro contingencias no imputables al contratista y ancladas en riesgos asignados al IDU en la matriz, a saber: *(a)* la

---

[5] Archivo: «*20220307ContestaReformaDemandaApoderadaIdu.pdf*» - páginas 141 a 185.
[6] Adoptado por la Resolución no. 66321 del 18 de diciembre de 2015, que derogó la Resolución no. 2114 de 2012.

indefinición de la EAAB sobre el cambio de redes, *(b)* la falta de aprobación del estudio de tránsito por cuenta de los bicicarriles de Transmilenio que carecían de diseño, *(c)* la invasión del espacio público por vendedores informales y, *(d)* el paro nacional camionero; *(vi)* el dictamen acreditó, con soportes contables, los mayores costos de administración ($345.803.045) y de los componentes ambiental, social y de tránsito ($480.680.420, $108.454.611 y $304.832.549, para un total de $893.967.580) causados durante la ampliación del plazo del contrato, sumas que actualizó desde la fecha de la liquidación del contrato; *(vii)* el trasiego, en cambio, no configura desequilibrio económico del contrato debido a que no se acreditó el cambio de normatividad invocado; *(viii)* tampoco lo configuran los componentes del plazo inicial, pactados a precio global, cuyo valor el contratista conoció y aceptó sin reparo, y *(ix)* no hay lugar a la condena en costas por el hecho de ser vencido en el proceso no basta para tal efecto.

4. El recurso de apelación interpuesto por la parte demandada

El IDU apeló la sentencia de primer grado (índice 45 SAMAI de la primera instancia); para tal efecto esbozó los siguientes motivos de inconformidad:

1) El dictamen pericial de parte carece de mérito probatorio, por cuanto: *(i)* el perito Carlos Guillermo Barón Triana no está inscrito en la categoría 13 (intangibles especiales) del Registro Abierto de Avaluadores en los términos de la Ley 1673 de 2013 y del Decreto 556 de 2014, por lo cual carece de idoneidad para avaluar los perjuicios reclamados y, *(ii)* el dictamen fue elaborado por encargo de la parte actora, empero, su autor reconoció una relación profesional previa con el apoderado de aquella, circunstancia que compromete su imparcialidad.

2) En relación con la condena por los ítems no previstos de adoquín debe observarse lo siguiente: *(i)* el tribunal dejó de valorar *(a)* el anexo de especificaciones técnicas del contrato, *(b)* los memorandos DTD 20163150167471 y 20163150167473, *(c)* el oficio STESV 20163360832401 del 7 de septiembre de 2016 y *(d)* el acta de liquidación bilateral del contrato, piezas que acreditan que el precio se fijó con los rendimientos promedio aprobados para los demás proyectos «*RAPS*»; *(ii)* el Manual de Interventoría versión 3 no era aplicable porque al suscribirse el contrato regía la Resolución 2114 de 2012; *(iii)* el ítem guarda equivalencia técnica con los contractuales, por lo cual no satisface el requisito 1 del numeral 5.2.5 invocado en la sentencia y, *(iv)* el contratista y la interventoría

suscribieron el acta no. 3A del 20 de abril de 2017 de fijación de precios no previstos y facturaron a esos valores, conducta que configura un acto propio que torna improcedente la reclamación.

3) En cuanto a la condena por los mayores costos derivados de la prórroga número 1 debe advertirse lo siguiente: *(i)* los componentes ambiental, SST, social y de tránsito se pactaron a precio global, en atención a lo dispuesto en el numeral 6.1.1.1 del pliego de condiciones; *(ii)* las causas de la prórroga corresponden a hechos de terceros que no comprometen a la entidad y, *(iii)* en la prórroga no. 1 se estipuló que esta «*no genera ningún costo*» para el IDU.

II. CONSIDERACIONES

Presentada la demanda en tiempo[7] y cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala[8] resuelve el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) la competencia del *ad quem*, 3) régimen jurídico aplicable a la controversia, 4) análisis de los cargos de apelación, 5) actualización de la condena, 6) conclusión y, 7) condena en costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

1) La Unión Temporal RAPS de Suba en ejercicio del medio de control judicial de controversias contractuales solicitó, entre otros aspectos, que se declare el desequilibrio económico del contrato de obra número 1783 de 2014 como consecuencia de *(i)* la instalación de adoquines con color y pictograma y, *(ii)* los mayores costos de administración y de los componentes ambiental, SST, social y de tránsito causados durante la prórroga no. 1, junto con la actualización, los

---

[7] El contrato de obra 1783 de 2014 requería liquidación y esta se efectuó de común acuerdo mediante el acta de liquidación bilateral del contrato no. 55, suscrita el 4 de diciembre de 2019; en este contexto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del CPACA (numeral 2, literal j), el término de dos (2) años para demandar corría desde el día siguiente al de la firma del acta, esto es, del 5 de diciembre de 2019 al 5 de diciembre de 2021; la demanda se radicó el 19 de diciembre de 2019, valga decir, dentro de la oportunidad procesal correspondiente. De igual manera, la reforma integral de la demanda se presentó el 19 de febrero de 2021, esto es, también dentro de ese término, por manera que ninguna de las pretensiones formuladas, nuevas o reformuladas, está afectada por la caducidad del medio de control.

[8] La Sala es competente para conocer del recurso de alzada presentado en contra de la sentencia de primer grado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 y 150 del CPACA, así como también en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado.

intereses moratorios y las costas del proceso; para tal efecto expuso, en síntesis, que *(i)* el IDU ordenó el cambio del adoquín contractual e impuso el precio del ítem no previsto con los APU de otros proyectos, pese a los análisis presentados por el contratista con cotizaciones vigentes; *(ii)* la prórroga tuvo causa en hechos ajenos al contratista, quien se reservó en forma expresa el derecho a reclamar los mayores costos derivados de ella y, *(iii)* esos mayores costos no le fueron pagados en la liquidación ni en ningún otro momento del contrato.

2) El *a quo* accedió parcialmente a las pretensiones, en los siguientes términos: *(i)* declaró el desequilibrio económico del contrato; *(ii)* condenó al IDU a pagar $844.686.176,94 por los ítems no previstos de adoquín y $1.699.847.354 por los mayores costos derivados de la prórroga; *(iii)* negó las demás pretensiones de la demanda y, *(iv)* se abstuvo de condenar en costas.

3) Apeló únicamente la entidad demandada; en resumen, aduce que *(i)* el dictamen pericial de parte que soporta ambas condenas carece de mérito probatorio; *(ii)* la condena por los adoquines es improcedente porque el precio se fijó con las pruebas dejadas de valorar con fundamento en el manual que estima aplicable y con el aval del acta no. 3A y, *(iii)* la condena por la prórroga desconoce el precio global de los componentes y la estipulación de gratuidad de la ampliación.

4) En ese contexto, corresponde a la Sala determinar: *(i)* si el dictamen pericial de parte tiene mérito probatorio, pese a la falta de inscripción del perito en la categoría 13 del Registro Abierto de Avaluadores y su relación profesional previa con el apoderado de la parte actora; *(ii)* si el precio de los ítems no previstos NP-47 y NP-49 se fijó con arreglo al trámite contractual y, en ese marco, cuál es la incidencia del acta no. 3A invocada por la entidad y, *(iii)* si los mayores costos de administración y de los componentes causados durante la prórroga no. 1 debían ser asumidos por el IDU, no obstante que el precio global inicialmente pactado y la manifestación de la entidad demandada en el recurso de alzada según la cual la prórroga «*no genera ningún costo*».

5) La Sala confirmará la sentencia apelada, toda vez que, *(i)* el dictamen pericial de parte satisface los requisitos del artículo 226 del Código General del Proceso, fue sometido a contradicción sin que la entidad demandada aportara experticia contraria y su objeto no corresponde a la actividad valuatoria reservada a los avaluadores

inscritos; *(ii)* el precio de los ítems no previstos de adoquín se impuso con desconocimiento del trámite previsto en el numeral 5.2.5 del Manual de Interventoría versión 3 vigente al momento de la orden de cambio, sin que el acta no. 3A (que no obra en el expediente) ni la facturación a precios provisionales configuren actos propios que enerven la reclamación y, *(iii)* la prórroga número 1 obedeció a hechos no imputables al contratista, quien se reservó en forma expresa el derecho a reclamar los mayores costos.

2. La competencia del *ad quem*

1) Sobre el punto se advierte que en el asunto de la referencia únicamente interpuso recurso de alzada la parte demandada.

2) De acuerdo con lo anterior, se tiene que se trata de una situación de apelante único donde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del Código General del Proceso, norma procesal aplicable en virtud de la remisión legal expresa contenida en el artículo 306 de la Ley 1437 de 2011, la competencia del juez en segunda instancia se reduce al análisis de los puntos objeto del recurso.

3) En efecto, el artículo 328 del Código General del Proceso preceptúa:

> ***«ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. 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.*
>
> *Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones* (…).
>
> ***El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.***
>
> *En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia»* (se destaca).

4) En ese marco normativo es claro que el *ad quem*, cuando se trata de apelante único, solo puede revisar la actuación en cuanto tiene que ver con los motivos de la impugnación; vale decir, no puede el juez de segunda instancia analizar aspectos de la providencia que no fueron objeto del recurso, razón por la cual la competencia funcional de esta corporación se encuentra restringida legalmente a los cargos

esgrimidos por el apelante, salvo lo expresa y puntualmente dispuesto en el inciso segundo del artículo 187 del CPACA, según el cual *(i)* en la sentencia el juez decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que encuentre probada y, *(ii)* el silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones, propuestas o no, sin perjuicio de la *non reformatio in pejus*.

5) Por consiguiente, la Sala decidirá únicamente en relación con los precisos cargos de apelación esbozados por el IDU.

3. Régimen jurídico aplicable a la controversia

1) El Instituto de Desarrollo Urbano es un establecimiento público del orden distrital, creado mediante el Acuerdo 19 de 1972 del Concejo de Bogotá, esto es, una entidad estatal en los términos del literal a) del numeral 1 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993, cuya actividad contractual no está cobijada por algún régimen exceptuado de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; así las cosas, el negocio jurídico objeto del litigio se rige por lo dispuesto en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, por las disposiciones civiles y comerciales pertinentes en las materias no reguladas por aquellas, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, y por los documentos que integran el referido negocio jurídico.

2) Ahora bien, aunque la sentencia apelada agrupó los dos reconocimientos que ordenó bajo una única declaratoria de desequilibrio económico del contrato, en rigor cada uno de ellos tiene fundamento y medida propios, a saber, *(i)* el reconocimiento por los ítems no previstos de adoquín responde a un hecho imputable a la entidad, esto es, el desconocimiento del trámite reglado de fijación de los precios de esos ítems, que la propia demanda calificó como incumplimiento del contrato, y su medida es la diferencia entre el precio que debió pagarse y el que la entidad impuso y, *(ii)* el reconocimiento por los mayores costos de la prórroga no. 1 responde a la materialización de riesgos previsibles tipificados y asignados a la entidad en la matriz de riesgos del contrato, en los términos del artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 y según lo consignó el propio documento de la prórroga, y su medida son los costos realmente asumidos por el contratista durante la ampliación del plazo; distinción que precisa el fundamento de lo decidido por el *a quo* sin alterarlo, comoquiera que la calificación de la parte resolutiva no fue objeto del recurso de alzada.

4. Análisis de los cargos de apelación

De conformidad con la impugnación elevada, la Sala estudiará los siguientes aspectos: *(i)* el motivo de inconformidad relativo al mérito probatorio del dictamen pericial de parte, en atención a que de su suerte pende, en parte, el soporte de las dos condenas impuestas; *(ii)* los cargos esgrimidos en contra de la condena por los ítems no previstos de adoquín y, *(iii)* los argumentos de censura en contra de la condena por concepto de los mayores costos derivados de la prórroga no. 1.

4.1 El mérito probatorio del dictamen pericial de parte allegado por la Unión Temporal RAPS de Suba

1) En lo que atañe a la prueba pericial, *(i)* el artículo 218 del CPACA, modificado por el artículo 54 de la Ley 2080 de 2021, preceptúa que «[l]*as partes podrán aportar el dictamen pericial o solicitar al juez que lo decrete en las oportunidades establecidas en este código*», con la indicación de que *(a)* el dictamen pericial también podrá ser decretado de oficio por el juez y, *(b)* «[c]*uando el dictamen sea aportado por las partes o decretado de oficio, la contradicción y práctica se regirá por las normas del Código General del Proceso*» y, *(ii)* a su turno, el artículo 219 *ibidem*, modificado por el artículo 55 de la Ley 2080 de 2021 dispone, entre otros aspectos, que «[c]*uando el dictamen pericial sea solicitado por las partes, su práctica y contradicción, en lo no previsto en esta ley, se regulará por las normas del dictamen pericial decretado de oficio del Código General del Proceso*»[9]

En consonancia con lo anterior, el Código General del Proceso sujeta la eficacia del dictamen pericial a lo siguiente: *(i)* la exigencia de que el dictamen *(a)* sea «*claro, preciso, exhaustivo y detallado*», *(b)* con la explicación de los exámenes, métodos e investigaciones efectuadas y de los fundamentos técnicos de sus conclusiones y, *(c)* esté acompañado «*de los documentos que le sirven de fundamento y de aquellos*

---

[9] Las reglas de los artículos 218 y 219 del CPACA, en la versión de la Ley 2080 de 2021, son las aplicables a este proceso en virtud de la regla de transición especial prevista en el artículo 86 de esa ley, según el cual «*las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas*»; en este asunto las pruebas se decretaron en la audiencia inicial celebrada en mayo de 2023, con posterioridad a la publicación de la ley (25 de enero de 2021), y el dictamen se aportó en esa etapa, de modo que su aportación, práctica y contradicción se rigen por las normas modificadas; en todo caso, la conclusión sería la misma bajo el texto original del artículo 218, que igualmente remitía al Código General del Proceso en lo no previsto.

que acrediten la idoneidad y la experiencia del perito», junto con las declaraciones que el perito debe rendir sobre sus antecedentes profesionales, sus designaciones previas por la misma parte o por el mismo apoderado y la independencia de su opinión (artículo 226 del CGP); *(ii)* la contradicción, pues, la parte contra la cual se aduce «*podrá solicitar la comparecencia del perito a la audiencia, aportar otro o realizar ambas actuaciones*» (artículo 228 *ibidem*) y, *(iii)* la apreciación judicial conforme a la sana crítica, «*teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia*» (artículo 232 *ejusdem*).

2) Para este caso concreto está debidamente acreditado que *(i)* la parte actora aportó el 22 de junio de 2023, dentro de la oportunidad conferida en la audiencia inicial, el dictamen elaborado por el ingeniero civil Carlos Guillermo Barón Triana, contenido en 139 folios, acompañado de veinticuatro (24) anexos técnicos y contables, de la documentación contractual consultada y de la hoja de vida del experto (índice 30 SAMAI de la primera instancia); *(ii)* el perito rindió las declaraciones del artículo 226 del Código General del Proceso, en las cuales reveló su relación profesional previa con el apoderado de la parte actora y la relación de los dictámenes elaborados en los últimos años, entre ellos uno rendido dentro de un proceso sancionatorio adelantado por el propio IDU (índice 30 SAMAI de la primera instancia[10]); *(iii)* el experto compareció a la audiencia de pruebas del 11 de agosto de 2023, expuso su experticia y respondió el interrogatorio de la apoderada de la entidad (mins. 2:31:00 a 3:52:16 de la audiencia de pruebas del 11 de agosto de 2023) y, *(iv)* el IDU no aportó dictamen de contradicción ni prueba técnica alguna orientada a desvirtuar los fundamentos o las conclusiones de aquel.

3) En ese contexto, la Sala advierte que los extremos de censura tendientes a cuestionar el mérito probatorio del dictamen pericial de parte allegado por la parte actora no tienen vocación de prosperidad por las siguientes razones:

a) El artículo 22 de la Ley 1673 de 2013 dispone que la función de perito, «*cuando el dictamen comprenda cuestiones técnicas de valuación*», se encomendará al avaluador inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores cuya especialidad corresponda a la materia objeto del dictamen; esta misma ley define la valuación

---

[10] Archivo: «*23_MemorialWeb_Otro(.pdf) NroActua 30*» - págs. 131 a 139.

como la actividad por medio de la cual «*se determina el valor de un bien*», cuyo dictamen «*se denomina avalúo*» (artículo 3, literales a y c); en consonancia con lo anterior, el artículo 5 del Decreto 556 de 2014 organiza el registro en categorías definidas según «*los alcances establecidos para cada categoría de bienes a avaluar*».

La experticia allegada no comprendió cuestiones técnicas de valuación, pues, no estimó el valor de mercado de bien o derecho alguno, sino que, verificó, sobre los documentos del contrato, los presupuestos oficiales, las actas de recibo y los soportes contables del contratista, la causación y la cuantía de los sobrecostos que se demandan en este proceso judicial, labor que corresponde a la prueba pericial regulada en el Código General del Proceso, sin que la falta de inscripción en la categoría de «*intangibles especiales*» prive de valor probatorio el dictamen[11].

b) De otra parte, la materia sobre la cual versa la experticia (precios unitarios, rendimientos, componentes de obra, personal y administración de un contrato de infraestructura vial) corresponde precisamente al campo profesional del perito, esto es, ingeniero civil de la Universidad Nacional de Colombia, inscrito en el Registro Abierto de Avaluadores en la categoría de obras de infraestructura e integrante de la lista de peritos del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, con trayectoria acreditada en experticias sobre contratos de obra pública (índice 30 SAMAI de la primera instancia[12]); por manera que, su idoneidad, en los términos del artículo 226 del CGP, quedó demostrada con los documentos que acompañaron el dictamen, sin que la entidad hubiese desvirtuado ese respaldo en la contradicción del dictamen ni acreditado que la ausencia de inscripción en la categoría que echa de menos incidiera en la solidez de sus conclusiones.

c) Tampoco compromete la eficacia de la prueba la alegada falta de imparcialidad del perito por razón de que *(i)* el dictamen de parte es, por definición legal, elaborado por encargo y con retribución de quien lo aporta, sin que esa sola circunstancia lo

---

[11] Al respecto ver: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia STC7722-2021 del 24 de junio de 2021, rad. 11001-02-03-000-2021-01718-00, MP Octavio Augusto Tejeiro Duque. En esta providencia se avaló la valoración de una experticia de ingeniería rendida por un profesional no inscrito en dicho registro, por cuanto la Ley 1673 de 2013 rige a quienes actúan como avaluadores y no a toda pericia técnica.

[12] Archivos: *(i)* «*23_MemorialWeb_Otro(.pdf) NroActua 30*» - págs 43 a 125 y, *(ii)* «*Hoja de Vida CARLOS BARON TRIANA.pdf*», carpeta «*Anexo no. 24*» del dictamen pericial allegado por la parte demandante.

invalide ya que, el Código General del Proceso garantiza el contraste mediante las declaraciones a las que refiere el artículo 226 y la contradicción del artículo 228; *(ii)* el perito reveló en el propio dictamen su otrora relación profesional con el apoderado de la parte actora, así como también el hecho de haber rendido experticias por solicitud de diversas entidades públicas (entre ellas el INVÍAS, Cormagdalena y la UAESP) y de haber actuado como perito dentro de un trámite administrativo sancionatorio adelantado por el propio IDU (índice 30 SAMAI de la primera instancia)[13] y, *(iii)* no se advierte que el perito esté inmerso en alguna de las causales de recusación establecidas para los jueces en los artículos 130 del CPACA y 141 del CGP, así como tampoco la configuración de alguna circunstancia que afecte gravemente su credibilidad, con lo cual se satisface lo dispuesto en el artículo 235[14] del CGP.

4.2 La condena por los ítems no previstos de adoquín con color y pictograma

1) En el proceso está acreditado que *(i)* los ítems contractuales de adoquinado (4.2 y 4.3 del presupuesto oficial) correspondían a adoquín de arcilla (índices 30[15] y 61[16] SAMAI de la primera instancia); *(ii)* el adoquín contractual fue sustituido por adoquín de concreto con color y pictograma muisca, cuya descripción fijó la interventoría mediante el oficio CIR-RAPS-OF-575-2016 del 18 de abril de 2016, actividad que las partes tramitaron como los ítems no previstos NP-47 a NP-50 (índice 30 SAMAI de la primera instancia)[17]; *(iii)* el contratista presentó con la comunicación CE-162-124-906 del 13 de abril de 2016 los análisis de precios unitarios del nuevo ítem soportados en cotizaciones del día anterior (índice 30 SAMAI de la primera

---

[13] Archivo: «*23_MemorialWeb_Otro(.pdf) NroActua 30*» - pág. 138.
[14] «***ARTÍCULO 235. IMPARCIALIDAD DEL PERITO.*** *El perito desempeñará su labor con objetividad e imparcialidad, y deberá tener en consideración tanto lo que pueda favorecer como lo que sea susceptible de causar perjuicio a cualquiera de las partes. //* ***Las partes se abstendrán de aportar dictámenes rendidos por personas en quienes concurre alguna de las causales de recusación establecidas para los jueces. La misma regla deberá observar el juez cuando deba designar perito****. //* ***El juez apreciará el cumplimiento de ese deber de acuerdo con las reglas de la sana crítica, pudiendo incluso negarle efectos al dictamen cuando existan circunstancias que afecten gravemente su credibilidad****. // En la audiencia las partes y el juez podrán interrogar al perito sobre las circunstancias o razones que puedan comprometer su imparcialidad. //* ***PARÁGRAFO.*** *No se entenderá que el perito designado por la parte tiene interés directo o indirecto en el proceso por el solo hecho de recibir una retribución proporcional por la elaboración del dictamen. Sin embargo, se prohíbe pactar cualquier remuneración que penda del resultado del litigio*» (se destaca).
[15] Archivo: «*23_MemorialWeb_Otro(.pdf) NroActua 30*» - págs. 44 a 45.
[16] Archivo «*43. PRESUPUESTO IDU-SA-SGI-001-2014.xlsx*», carpeta «1.*15. Documentos de Licitación*» de los anexos de la reforma de la demanda (carpeta comprimida «*029 ANEXOS REFORMA*»).
[17] Archivo «*13. CIR-RAPS-OF-575-2016.pdf*», carpeta «*Comunicados*», carpeta «*anexo no. 1*» del dictamen pericial allegado por la parte demandante.

instancia)[18]; *(iv)* la entidad, mediante el oficio STESV 20163360832401 del 7 de septiembre de 2016, expedido con fundamento en el memorando DTD 20163150167473 del 19 de agosto de 2016, que la propia entidad cita también con el radicado 20163150167471, dispuso que los precios se estructuraran tomando como base los APU de las actividades similares aprobados para los demás proyectos RAPS (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[19], a lo cual el contratista se opuso mediante la comunicación CE-162-122-1644 del 12 de septiembre de 2016, en la que explicó que los pictogramas de cada localidad son particulares y remitió nuevamente sus análisis (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[20]; *(v)* los ítems NP-47 y NP-49 se ejecutaron y recibieron a satisfacción en cantidades de 43.207 m² y 7.370,23 m², según el acta de recibo final no. 53, al paso que los NP-48 y NP-50 no se ejecutaron (índice 30 SAMAI de la primera instancia) [21]; *(vi)* el contratista consignó en el acta de liquidación bilateral del contrato la salvedad primera, que reservó de manera expresa, entre otros conceptos, la reclamación por la diferencia de precios de estos ítems (índice 30 SAMAI de la primera instancia) [22],y *(vii)* el dictamen no fue desvirtuado por la parte contraria.

2) La Sala advierte que los reparos del recurso de alzada encaminados a cuestionar este específico aspecto de la controversia no pueden ser atendidos favorablemente por las siguientes razones:

a) La censura sobre la vigencia del manual carece de fundamento, toda vez que: *(i)* la cláusula décima cuarta del contrato sujeta al contratista a las obligaciones «*establecidas en el Manual de Interventoría y/o Supervisión de Contratos vigente para la fecha en que se hagan exigibles*» (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[23] y la cláusula sexta somete la aprobación de los ítems no previstos a los manuales de gestión contractual y de interventoría «*vigentes*» (índice 61 SAMAI de la primera instancia), reglas especiales que prevalecen, para este trámite, sobre la mención

---

[18] Archivo: «*12. CE-162-124-906.pdf*», carpeta «*Anexo No. 11*» del dictamen pericial allegado por la parte demandante.
[19] Archivo «*013CuadernoPruebasNo4.pdf*» - págs 28 a 29, carpeta «*3 PRUEBAS*» del expediente digitalizado.
[20] Archivo: «*013CuadernoPruebasNo4.pdf*» - págs 215 a 217, carpeta «*3 PRUEBAS*» del expediente digitalizado.
[21] Archivo: «*Acta 53 de Recibo Final IDU-1783-2014.pdf*» - págs. 4 a 5, carpeta «*Anexo No. 9*» del dictamen pericial allegado por la parte demandante.
[22] Archivo «*TOMO 3 PRUEBAS CONTESTACIÓN REFORMA.pdf*» - pág. 265, carpeta «*6 CONTESTA REFORMA DEMANDA APODERADA IDU*».
[23] Archivo: «*011CuadernoPruebasNo2.pdf*» - pág. 103, carpeta «*3 PRUEBAS*» del expediente digitalizado.

genérica de la cláusula trigésima quinta según la cual «[h]*acen parte integral del Contrato* (…) *el Manual de Interventoría y/o Supervisión de Contratos del IDU, vigente a la fecha de suscripción del contrato*»; por manera que, la versión aplicable a la fijación de estos precios es la que se encontraba vigente al momento de tramitar los ítems no previstos, esto es, la versión 3.0 adoptada por la Resolución no. 66321 de 2015 y no la existente al suscribirse el contrato y, *(ii)* en todo caso, la propia entidad reconoció en el recurso que «*con respecto al trámite de ítems no previstos la versión no cambió*» (índice 44 SAMAI de la primera instancia[24]), razón por la cual, aun en la tesis del apelante, el resultado del análisis sería idéntico.

b) El trámite aplicable a esa fijación es el previsto en el numeral 5.2.5 del referido documento conforme al cual *(i)* el mecanismo procede cuando el ítem requerido no está contemplado en el contrato ni existe uno equivalente (requisito 1); *(ii)* el contratista debe presentar los análisis de precios unitarios con precios «*actuales del mercado a la fecha de su presentación*», frente a los cuales la interventoría y la entidad cuentan con términos perentorios para aprobarlos u objetarlos (requisito 4); *(iii)* los insumos y rendimientos de los ítems contractuales sirven de referencia en cuanto resulten aplicables (requisito 5); *(iv)* mientras se fijan los precios definitivos, los ítems «*serán cancelados con el precio provisional inicial que se pacte con la Interventoría. Una vez se fijen los precios definitivos, se efectuarán los correspondientes ajustes en el acta de Recibo Parcial inmediatamente posterior*» (requisito 6) y, *(v)* el acuerdo se legaliza con la suscripción del acta de fijación de precios no previstos (requisito 8) (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[25].

En este contexto, el método con el cual la entidad fijó el precio desconoció el trámite reglado del numeral 5.2.5 en mención, por lo siguiente: *(i)* el contratista satisfizo la carga que le incumbía, esto es, presentó los análisis de precios unitarios soportados en cotizaciones vigentes al momento de su presentación, como lo exige el requisito 4 (índice 30 SAMAI de la primera instancia)[26] y, *(ii)* la entidad no los objetó mediante validaciones técnicas del mercado, cotizaciones alternativas o cálculo de rendimientos del nuevo ítem, sino que, por la vía de memorandos internos fijó como «*ítem de pago*» de los NP-47 y NP-49 el precio unitario 4.2.2 del proyecto RAPS Teusaquillo «*a 2.015*»; es decir, un método de homologación con otro contrato,

---

[24] Archivo: «*40_MemorialWeb_Recurso-apelacionpdf(.pdf) NroActua 45*» - págs. 12 a 14.
[25] Archivo: «*010Version3ManualInterventoriaSupervision.pdf»* - págs. 50 a 51*,* carpeta «*PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA*» del expediente digitalizado.
[26] Archivo: «*23_MemorialWeb_Otro(.pdf) NroActua 30*» - págs. 53 a 57 y 61.

ajeno al manual en mención (índices 30[27] y 61[28] SAMAI de la primera instancia), como lo concluyó el *a quo* al señalar que el precio se estableció sin validaciones de mercado, sin rendimientos ni cotizaciones actualizadas para el momento del cambio.

Asimismo, se tiene que las pruebas cuya falta de valoración se acusa no desvirtúan esa conclusión sino que la corroboran, por cuanto *(i)* el memorando DTD 20163150167473 documenta el origen y el alcance del método de homologación aplicado, pues, allí se afirma que «*como se indicó al contratista y al interventor, en mesas de trabajo de revisión parcial de APUs en el año 2.015, para la estructuración de los precios unitarios de suministro e instalación de adoquines de color, se debían tomar como base los APUs de las actividades similares aprobados para los demás proyectos RAPS*», con la advertencia de que «*esta observación no fue atendida por el contratista*» (índice 30 SAMAI de la primera instancia)[29]; *(ii)* el oficio STESV 20163360832401 del 7 de septiembre de 2016 se limitó a comunicar a la interventoría el referido criterio, sin análisis técnico propio, y a fijar con base en él «*el ítem de pago*» de los NP-47 y NP-49 en el precio unitario 4.2.2 del proyecto RAPS Teusaquillo «*a 2.015*» (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[30]; *(iii)* el acta de liquidación registra ese mismo método como fundamento del rechazo de la salvedad del contratista (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[31] y, *(iv)* el anexo de especificaciones técnicas para los ítems no previstos de la obra RAPS Suba – Adoquines de concreto color describe un ítem de material, insumos y un proceso constructivo distintos del contractual, lo que confirma la falta de equivalencia que la propia entidad reconoció al tramitarlo como no previsto (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[32]; sin perjuicio de lo expuesto, se advierte que no es posible analizar el contenido del memorando DTD 20163150167471 dado que no reposa en el expediente.

---

[27] Archivo: «*23_MemorialWeb_Otro(.pdf) NroActua 30*» - págs. 58 a 61 (respuestas a las preguntas 5.2.3 y 5.2.4).
[28] Archivos: *(i)* «*20163150167473(.pdf)*» - págs. 1 a 2 (memorando DTD del 19 de agosto de 2016, carpeta «*Anexo No. 12*» del dictamen pericial) y, *(ii)* «013CuadernoPruebasNo4(.pdf)» - págs. 28 a 29 (oficio STESV 20163360832401 del 7 de septiembre de 2016)
[29] Archivo: «20163150167473(.pdf)» - págs. 1 a 2.
[30] Archivo: «*013CuadernoPruebasNo4(.pdf)*» - págs. 28 a 29.
[31] Archivo: «*Acta 55 de Liquidación IDU-1783-2014(.pdf)*» - págs. 8 a 9.
[32] Archivo: «*TOMO 1 PRUEBAS CONTESTACIÓN REFORMA (1)(.pdf)*» - págs. 253 a 263 y 287 a 297.

c) Tampoco es de recibo el punto de apelación fundado en la supuesta equivalencia técnica del ítem, toda vez que *(i)* el adoquín contractual era de arcilla y el instalado es de concreto con color y pictograma muisca, esto es, difieren el material, los insumos y el proceso constructivo, tal como lo acreditan el catálogo de precios del contrato (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[33], el anexo de especificaciones técnicas para los ítems no previstos de la obra RAPS Suba – Adoquines de concreto color invocado por el propio apelante (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[34] y el dictamen pericial (índice 30 SAMAI de la primera instancia)[35] y, *(ii)* de existir la equivalencia que ahora se alega, la consecuencia hubiese sido remunerar la actividad al precio del ítem contractual de arcilla y no al de un análisis de precios de otro proyecto, lo cual desvirtúa el propio argumento del apelante.

d) De otra parte, el argumento del acto propio edificado sobre el acta no. 3A y la facturación tampoco está llamado a prosperar, dado que *(i)* de conformidad con el artículo 167 del CGP «[i]*ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*», empero, para este caso concreto el acta no. 3A no obra en el expediente; *(ii)* aun en la hipótesis de la entidad, la fijación y la facturación de estos ítems tuvieron carácter provisional porque el requisito 6 del numeral 5.2.5 ordena cancelarlos al «*precio provisional*» y efectuar «*los correspondientes ajustes*» una vez fijados los definitivos (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[36]; en ese mismo sentido, esta Subsección ha precisado que las actas parciales de obra son cortes provisionales que no constituyen un cruce de cuentas definitivo entre las partes[37]; *(iii)* la doctrina de los actos propios exige una conducta inequívoca de la cual se desprenda la disposición del derecho; no obstante, aquí la conducta acreditada del contratista fue la contraria, esto es, la inconformidad reiterada (la oposición del 12 de septiembre de 2016, suscrita por el representante legal, en la que ratificó sus análisis y advirtió los problemas de flujo de caja que generaba el precio provisional, y la reclamación

---

[33] Archivo: «*026 ANEXOS TERCERA PARTE CONTESTACION 2019-913(.pdf)*» – pág. 162.
[34] Archivo: «*TOMO 1 PRUEBAS CONTESTACIÓN REFORMA (1)(.pdf)*» – págs. 253 a 263 y 287 a 297.
[35] Archivo: «*23_MemorialWeb_Otro(.pdf) NroActua 30*» - págs. 45 y 55 a 61.
[36] Archivo: «*010Version3ManualInterventoriaSupervision.pdf*» - pág. 51, carpeta «*PRUEBAS ALLEGADAS CON LA DEMANDA*» del expediente digitalizado
[37] Al respecto: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 10 de octubre de 2024, exp. 2018-00006-02 (67.508), CP Fredy Ibarra Martínez.

económica del 24 de noviembre de 2016) (índices 30[38] y 61[39] SAMAI de la primera instancia) y, *(iv)* a lo anterior se suma el hecho de que el contratista consignó la salvedad correspondiente en el acta de liquidación bilateral del contrato (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[40].

4.3 La condena por los mayores costos derivados de la prórroga no. 1

1) El artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 dispone que los pliegos incluyan «*la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles*», mandato que se concreta en la matriz de riesgos del proceso de selección; por manera que los efectos económicos de cada contingencia previsible los soporta, en principio, la parte a la que el riesgo fue asignado; en ese orden, las ampliaciones del plazo que obedezcan a riesgos asumidos por la entidad generan, previa demostración de los mayores costos que de ellas se deriven, el derecho del contratista a su reconocimiento, regla que, para este caso concreto, el propio contrato recogió al disponer en el parágrafo primero de su cláusula décima segunda que los costos de la prórroga son de cargo del contratista únicamente cuando esta se requiera «*por causas imputables al CONTRATISTA*» (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[41]. Ese es el fundamento del reconocimiento que el *a quo* enmarcó, en los términos de la demanda, en el equilibrio económico del contrato que protegen los artículos 5 (numeral 1)[42] y 27 de la Ley 80 de 1993, precisión que no altera lo decidido, pues, no se trata aquí de una alteración imprevista de la ecuación contractual sino de la consecuencia económica, prevista y asignada, de riesgos que la entidad asumió.

2) En este contexto, la Sala advierte que los argumentos de censura invocados en contra de la condena por los mayores costos derivados de la prórroga no. 1 no están llamados a prosperar, por las siguientes razones:

---

[38] Archivo: «*36. CE-162-124-1966(.pdf)*» - págs. 1 a 4 y 13 a 16 (reclamación económica del 24 de noviembre de 2016), carpeta «*Anexo No. 15*» de los anexos del dictamen pericial allegado por la parte actora.
[39] Archivo: «*013CuadernoPruebasNo4(.pdf)*» - págs. 215 a 217 (comunicación CE-162-122-1644 del 12 de septiembre de 2016).
[40] Archivo: «*Acta 55 de Liquidación IDU-1783-2014(.pdf)»* – pág. 8.
[41] Archivo: «*011CuadernoPruebasNo2.pdf*» - págs. 102 a 103, carpeta «*3 PRUEBAS*».
[42] «*ARTÍCULO 5. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas: // 1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato. // En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato* (…)*»*.

a) El pacto de los componentes ambiental, SST, social y de tránsito a precio global no conduce por sí solo a la revocatoria de la condena, por las siguientes razones: *(i)* el precio global remunera el alcance convenido dentro del plazo inicialmente convenido, empero, no comporta la gratuidad del tiempo adicional contemplado en la prórroga, toda vez que, los costos de esos componentes (personal, señalización, punto de atención a la comunidad, dotación) están previstos en función del tiempo de ejecución, de modo que la ampliación de la etapa de obra en seis (6) meses, esto es, en la mitad del término inicialmente previsto para su ejecución, excede la cobertura del valor global pactado; *(ii)* la propia interventoría del contrato, cuatro (4) meses después de suscrita la ampliación, conceptuó que «*teniendo en cuenta la CLÁUSULA DECIMO SEGUNDA. PRORROGA*», que «*es viable el pago de un valor adicional por los costos netamente administrativos, generados por la suscripción de la prórroga*», previa presentación detallada de ellos (índice 30 SAMAI de la primera instancia)[43] y, *(iii)* a diferencia de lo ocurrido con los componentes del plazo inicial, en este acápite de la controversia no se discute la insuficiencia del precio dentro del plazo pactado, sino el pago de un periodo adicional que ese precio no cubría.

b) El argumento de conformidad con el cual las causas de la ampliación corresponden a hechos de terceros que no comprometen a la entidad no distingue entre quién causó la contingencia y a quién se le asignó el riesgo en la matriz, toda vez que: *(i)* en el régimen del artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 los efectos económicos del riesgo previsible los soporta la parte que lo asumió en la matriz y, *(ii)* las contingencias que motivaron la prórroga no. 1 fueron encuadradas en el propio documento de la prórroga en riesgos que la matriz asignó al IDU, a saber: *(a)* la falta de aprobación del estudio de tránsito y de los planes de manejo de tráfico por la Secretaría Distrital de Movilidad, derivada de la falta de entrega del diseño del bicicarril de la calle 139 por parte del IDU, según allí se consignó, en el riesgo diez (10), «*diseños deficientes y/o incompletos entregados por el IDU al constructor*»; *(b)* la invasión del espacio público por vendedores informales, en el riesgo dieciocho (18), «*suspensión del contrato por oposición de las comunidades o acciones populares*» y, *(c)* el desabastecimiento de materiales por el paro nacional de transportadores, en el riesgo trece (13), «*escasez o fluctuación en el costo de cualquier tipo de material*»; mientras que la indefinición de la EAAB sobre la renovación de las redes, que la interventoría no encuadró en numeral alguno,

---

[43] Archivo: «*14. CIR-RAPS-OF-1136-2017.pdf*», carpeta «*Anexo No. 21*» del dictamen pericial allegado por la parte actora.

corresponde, en criterio de la Sala, a la demora de las empresas de servicios públicos que la matriz contempla en el riesgo cuatro (4) como riesgo compartido entre las partes y, en todo caso, a una contingencia que la referida prórroga calificó como no imputable al contratista (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[44], sin que en ningún caso se trate de una contingencia imputable al contratista.

Además, *(i)* el propio documento de la prórroga dejó constancia, con el concepto de la interventoría acogido por la Subdirección General de Infraestructura de la entidad, que las actividades no pudieron ejecutarse «*por razones no imputables al Contratista*» (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[45], calificación que el recurso de alzada no controvierte en forma alguna y, *(ii)* el contrato mismo distribuyó los costos de las prórrogas según su imputabilidad, pues, el parágrafo primero de la cláusula décima segunda pone a cargo del contratista «*todos los costos que se generen por esta prórroga en plazo*» únicamente «*cuando por causas imputables al CONTRATISTA se requiera prorrogar el plazo*» (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[46], regla que excluye que los costos de una ampliación por causas no imputables a aquel tengan incidencia sobre su patrimonio.

c) Debe igualmente tenerse en cuenta que la manifestación según la cual la ampliación «*no genera ningún costo*», que la recurrente invoca en el recurso de alzada como si fuese una estipulación pactada en la prórroga no. 1, tampoco enerva la reclamación por el hecho de que *(i)* esa declaración no fue objeto de acuerdo entre las partes, sino que, figura en la parte considerativa de la prórroga no. 1, donde el documento reprodujo, de un lado, las aclaraciones que el contratista consignó en el acta de solicitud del 13 de octubre de 2016 (entre ellas la reserva expresa de que la solicitud «*no implica una renuncia a solicitar al IDU directamente, o reclamar judicialmente*» los mayores costos por mayor permanencia y por los componentes durante la extensión del plazo) y, de otro, a renglón seguido y con el encabezado «*el IDU manifestó las siguientes consideraciones*», la respuesta unilateral de la entidad, según la cual los costos previstos eran «*más que suficientes*» y «*por lo anterior la presente prórroga no genera ningún costo para el IDU por concepto alguno*» y, *(ii)* ninguna de las cinco cláusulas del otrosí, que son las que contienen

---

[44] Archivos: *(i)* «*014CuadernoPruebasNo5(.pdf)*» - págs. 122 a 143 (prórroga no. 1 del 21 de octubre de 2016) y, *(ii)* «*5. Matriz de riesgos(.pdf)*» (carpeta «*1.15. Documentos de Licitación*» de los anexos de la reforma de la demanda).
[45] Archivo: *«014CuadernoPruebasNo5.pdf»* - págs. 138 y 142 (carpeta *«3 PRUEBAS»* del expediente digitalizado).
[46] Archivo: «*011CuadernoPruebasNo2(.pdf)*» - págs. 102 a 103.

lo convenido, consagra la gratuidad de la ampliación ni renuncia alguna del contratista (índice 61 SAMAI de la primera instancia)[47].

En todo caso, es pertinente anotar que *(i)* el director de obra del contratista, quien participó en la elaboración de la solicitud, declaró que la posición de la entidad demandada en las mesas de trabajo previas fue que en el documento no se dejaban salvedades, por cuanto el IDU aceptaba que las causas no le eran imputables al contratista y este podría reclamar después los mayores costos (mins. 01:42:38 a 01:43:44 y 01:53:34 a 01:54:34 de la audiencia de pruebas del 11 de agosto de 2023), aspecto que no fue desvirtuado en el curso del proceso; *(ii)* la Sección Tercera, en sentencia de unificación del 27 de julio de 2023 estableció que cuando se celebran acuerdos durante la ejecución del contrato el juez «*deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad*», con el deber de «*desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance*» y de determinar «*si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula*», sin que el silencio pueda interpretarse como declaración dispositiva ni la renuncia a un derecho pueda presumirse, y sin que las entidades puedan exigir renuncias o desistimientos como condición de las modificaciones contractuales[48]; *(iii)* aplicada esa regla al caso concreto, se tiene que la intención común de las partes no fue la de zanjar la cuestión de los mayores costos, pues, *(a)* la solicitud que dio origen a la prórroga contenía la reserva, *(b)* la manifestación de gratuidad fue una consideración unilateral de la entidad que el documento contrapuso a esa reserva sin elevarla a cláusula y, *(c)* la propia interventoría conceptuó luego viable el reconocimiento de los costos administrativos de la mayor permanencia, según se anotó, a diferencia del asunto resuelto en la unificación, en el cual fue el propio contratista quien propuso, de manera disyuntiva, la ampliación del plazo o el reconocimiento económico y, *(iv)* sin perjuicio de lo expuesto, la reserva se reiteró en la salvedad primera del acta de liquidación bilateral del contrato en forma concreta y específica, pues sus dos primeros conceptos son, precisamente, la «*mayor permanencia en obra que resulte de la extensión del plazo contractual*» y «*los costos adicionales que se causen durante la extensión del plazo contractual por la implementación de los componentes*» (índice 61 SAMAI de la primera

---

[47] Archivo: «*014CuadernoPruebasNo5(.pdf)*» - págs. 122 a 143.
[48] Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia de unificación del 27 de julio de 2023, rad. 1999-02151-01 (39.121), CP Guillermo Sánchez Luque.

instancia[49]), circunstancia que habilita a la Sala para pronunciarse de fondo sobre este específico aspecto de la controversia.

5. Actualización de la condena

La Sala se limitará a actualizar la condena (indexación) para reflejar su valor presente, para lo cual se empleará la siguiente fórmula:

$$RA = VH \times (IPC\ final^{50} / IPC\ inicial^{51})$$

1) Ítems no previstos de adoquín con color y pictograma:

- RA = $844.686.176,94 × 161,00 / 142,32.
- RA = $955.554.205,22.

2) Mayores costos derivados de la prórroga no. 1

- RA = $1.699.847.354 × 161,00 / 142,32.
- RA = $1.922.958.291,13.

6. Conclusión

La Sala confirmará la sentencia apelada que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda porque *(i)* el dictamen pericial de parte satisface los requisitos del artículo 226 del Código General del Proceso, fue sometido a contradicción sin que la entidad aportara experticia contraria y su objeto no corresponde a la actividad valuatoria reservada a los avaluadores inscritos; *(ii)* el precio de los ítems no previstos de adoquín se impuso con desconocimiento del trámite previsto en el numeral 5.2.5 del Manual de Interventoría versión 3, vigente al momento de la orden de cambio, sin que el acta no. 3A (que no obra en el expediente) ni la facturación a precios provisionales configuren actos propios que enerven la reclamación y, *(iii)* la

---

[49] Archivo: «*014CuadernoPruebasNo5(.pdf)*» - págs. 122 a 143.
[50] 161,00, índice de septiembre de 2026 de la serie de empalme del IPC (base diciembre de 2018 = 100) publicada por el DANE.
[51] 142,32, índice de abril de 2024 de la misma serie, que fue el empleado por el *a quo* en la sentencia de primer grado.

prórroga número 1 obedeció a hechos no imputables al contratista, quien se reservó en forma expresa el derecho a reclamar los mayores costos.

7. Condena en costas

En los términos de los artículos 188 del CPACA y 365 (numeral 3) del CGP, como se desestimó el recurso de apelación de la parte demandada, esta asumirá las costas procesales de la segunda instancia, las cuales deberán ser liquidadas en forma concentrada por el tribunal de primera instancia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 del CGP, con inclusión de las agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Confírmase la sentencia del 10 de abril de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección C; el ordinal segundo de su parte resolutiva, en atención a la actualización de la condena, queda así:

> *«**SEGUNDO: Condénase** al Instituto de Desarrollo Urbano por concepto de desequilibrio económico del contrato de obra No 1783 de 2014 al pago a favor de la Unión Temporal RAPS de Suba de las siguientes sumas:*
>
> ***2.1** Por concepto de ítems no previstos – adoquín, la suma de **novecientos cincuenta y cinco millones quinientos cincuenta y cuatro mil doscientos cinco pesos con veintidós centavos ($955.554.205,22)***
>
> ***2.2** Por concepto de mayores costos por la prórroga no. 1 del contrato de obra 1783 de 2014, la suma de **mil novecientos veintidós millones novecientos cincuenta y ocho mil doscientos noventa y un pesos con trece centavos ($1.922.958.291,13)***

2º) Condénase en costas de la segunda instancia a la entidad demandada en favor de la parte actora; **tásense** de manera concentrada por el tribunal de primera instancia.

3º) Ejecutoriada esta providencia, **devuélvase** el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de Subsección
(Firmado electrónicamente)

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.