



Compartido por
FRANCISCO FAJARDO
Abogados & Asociados

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

Consejero Ponente: Fernando Alexei Pardo Flórez

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales - Apelación de sentencia -Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021-

***TEMAS:** PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL - se predica de la entidad contratante y del oferente / contratista - conducta de este debe ser consecuente con el principio de buena fe objetiva / MODIFICACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL - contrato de consultoría - por la naturaleza de determinado contrato y la definición de su objeto, las obligaciones atribuidas a las partes se desarrollan de manera dinámica, según las circunstancias de ejecución, sin que las variaciones en actividades impliquen una modificación del objeto contractual / PRECISIONES EN TORNO A LOS INSTITUTOS DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO Y DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO – el caso concreto debe analizarse bajo la óptica del incumplimiento contractual de conformidad con la causa petendi INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL - no se demostró la actuación reprochada a la entidad contratante en cuanto a las supuestas modificaciones del objeto contractual - el pliego de condiciones estableció acciones coordinadas entre el contratista demandante y el diseñador de la primera línea del metro de Bogotá.*

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia del 14 de septiembre de 2022, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

1. La controversia, planteada desde la demanda y delimitada según lo manifestado en el recurso de apelación, gira en torno a los supuestos gastos adicionales en que incurrió el contratista por las actuaciones del IDU durante la ejecución del contrato de consultoría 2226 del 30 de diciembre de 2013 y que, según el demandante, implicaron la modificación del objeto contractual de manera impositiva y sin el ejercicio de las prerrogativas públicas excepcionales consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP.

II. ANTECEDENTES

La demanda y las razones de hecho y de derecho en las que se fundamenta

2. El 17 de abril de 2018¹, la sociedad IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A. -en adelante, *IVICSA*, el consultor, el contratista, el demandante o el apelante-, a través de apoderado judicial, interpuso demanda de controversias

¹ Folios 5 a 35 del cuaderno principal.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

contractuales, en ejercicio del derecho de acción, en contra del Instituto de Desarrollo Urbano -en lo sucesivo, el IDU, la entidad contratante o la demandada-, con la finalidad de que se declarara: **(i)** la ruptura del equilibrio económico del contrato de consultoría 2226 del 30 de diciembre de 2013, y **(ii)** el incumplimiento en el que habría incurrido el IDU con relación a ese negocio jurídico.

3. Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se hagan las siguientes declaraciones y condenas (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

“1. Que se declare que en desarrollo del contrato IDU-2226-2013, suscrito entre el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – UDU e IV INGENIEROS CONSULTORES SUCURSAL COLOMBIA S.A., con fecha 30 de diciembre de 2013, se produjo un rompimiento de la ecuación económica del contrato, por causas no imputables al contratista, que afectó sus legítimos intereses, ocasionándole como consecuencia un detrimento patrimonial injustificado.

“2. Que se declare que el quebrantamiento de la ecuación económica ocurrido en desarrollo del contrato IDU-2226-2013, se presentó, en unos casos como consecuencia de hechos y circunstancias imprevistas e imprevisibles, y en otros, por acciones y omisiones del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU, situaciones ambas ajenas a la conducta contractual del contratista.

“3. Que se reconozca que el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU incumplió el contrato IDU-2226-2013, de fecha 30 de diciembre de 2013.

“4. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU a pagar todos los sobrecostos, costos extras y adicionales, costos financieros, multas, sanciones, honorarios, incrementos en los precios, intereses, y, en general todos los daños y perjuicios causantes del desequilibrio económico ocurrido durante la ejecución del contrato IDU-2226-2013, sufridos por la sociedad IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia.

“5. Que se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU a pagar a la sociedad IV INGENIEROS CONSULTORES SUCURSAL COLOMBIA S.A., la suma de novecientos sesenta y ocho millones seiscientos sesenta y un mil seiscientos cincuenta y cinco pesos (\$968'661.655) moneda corriente por los conceptos y cuantías que a continuación se indican:

“5.1. La suma de setenta y siete millones setecientos setenta y seis mil trescientos pesos (\$77'776.300) moneda corriente, por concepto de sobrecostos operacionales del proyecto.

“5.2. La suma de doscientos cincuenta y ocho millones noventa y un mil setecientos veintidós pesos (\$258'091.722) moneda corriente, por concepto de actividades adicionales a las inicialmente contratadas, correspondientes a los inventarios forestal, fauna y flora.

“5.3. La suma de cinco millones doscientos ochenta mil pesos (\$5'280.000) moneda corriente, por concepto de trabajos adicionales de arqueología realizados por IVICSA.

“5.4. La suma de doscientos setenta y nueve millones ochocientos ochenta mil seiscientos cincuenta pesos (\$279'880.650) moneda corriente, por concepto de trabajos adicionales de ingeniería ocasionados por la falta de información procedente de proyecto técnico.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

“5.5. La suma de ochenta y siete millones doscientos ochenta y tres mil ciento noventa y nueve (\$87'283.199) moneda corriente, por concepto de trabajos adicionales del profesional de sistema de Información Geográfica”

“5.6. La suma de \$260'439.784 correspondiente al valor de la multa impuesta por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante Resolución 81360 del 17 de septiembre de 2014, y confirmada por Resolución 84753 del 3 de octubre de 2014, expedida por esta entidad.

4. Como **fundamentos fácticos y jurídicos**, en síntesis, se mencionaron los siguientes:

5. El IDU e IVICSA suscribieron el contrato de consultoría 2226 del 30 de diciembre de 2013, con el objeto de realizar *“La consultoría del estudio de impacto ambiental -EIA-, para la construcción y operación de la primera línea del metro de Bogotá, de las estaciones, patios y talleres, en el marco del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- para la ciudad de Bogotá”*, por un valor de \$2.503'363.316; cuyo plazo de ejecución se fijó en 8 meses.

6. De acuerdo con el escrito de demanda, el estudio de impacto ambiental contratado debía desarrollarse según las especificaciones del pliego de condiciones y en el anexo técnico, documentos en los que se establecieron cinco factores básicos para realizar la consultoría, a saber: **(i)** el trazado; **(ii)** la ubicación de las estaciones; **(iii)** las características generales del Metro; **(iv)** sistema constructivo; y **(v)** los patios y talleres. Sin embargo, conforme a la manifestación de IVICSA, los aspectos enunciados fueron modificados por el IDU en el desarrollo del negocio jurídico; de ahí que los estudios contratados sufrieran una alteración que conllevó a que los presupuestos sobre los cuales se había estructurado la propuesta económica no se cumplieron.

7. En relación con el predio en donde se ubicarían los patios y talleres, IVICSA afirmó que, de acuerdo con el pliego de condiciones, se había determinado que ello sucedería en el inmueble denominado *“Gibraltar”*, situado en la localidad de Bosa. El 4 de febrero de 2014, la coordinadora ambiental del IDU realizó la presentación general del proyecto de la PLMB y le entregó al consultor los productos que, a esa fecha, el consorcio L1 *-diseñador de la primera línea del metro de Bogotá (PLMB)-* había adelantado.

8. IVICSA aseguró que el IDU le impuso varias modificaciones en las condiciones inicialmente pactadas, lo que implicó desarrollar actividades no previstas inicialmente en el contrato.

9. Según lo afirmado en la demanda, los cambios produjeron sobrecostos para IVICSA, que no estaba en la obligación de asumir, dado que se ocasionaron por cuenta de situaciones ajenas a la conducta contractual del consultor y atribuibles a la entidad contratante.

10. A su vez, de acuerdo con el presupuesto que presentó el consultor en su oferta económica, los costos operacionales del proyecto se extenderían por el término de 8 meses, que se pactó para ejecutar el contrato de consultoría 2226 de 2013; sin embargo, a juicio de IVICSA, las matrices que publicó el IDU en el anexo 8 del pliego de condiciones eran inconsistentes. En concreto, señaló un *“error de*



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

formulación”, consistente en que el formulario para la presentación de la oferta contemplaba únicamente los costos de operación por espacio de un mes, cuando el proyecto tenía una duración superior, de ocho (8) meses.

11. Respecto de las actividades adicionales, la parte actora alegó: **(i)** en relación con el componente biótico *-inventarios forestales, de fauna y flora-* que la entidad contratante entregó la información de ingeniería básica de la Primera Línea del metro de Bogotá *-PLMB-*, hasta finales de mayo de 2014 *-3 meses después de que el consultor hubiese iniciado las labores-*, lo que obligó a IVICSA a modificar los cronogramas definidos para recopilar los datos necesarios; y **(ii)** en cuanto a las labores a desarrollar en los patios y talleres, que fueron mayores a las que se tenían presupuestadas, porque la ubicación del área de trabajo prevista inicialmente se modificó por razones técnicas, del predio “*Gibraltar*”, que correspondía a una extensión de 10 hectáreas, al predio “*Bosa 37*” de 40.5 hectáreas².

12. En función de dichas situaciones, el consultor alegó que las modificaciones introducidas por el IDU en el contrato 849 de 2013 suscrito con el consorcio L1, frente al diseño constructivo de la primera línea del metro de Bogotá, le representaron a IVICSA, en relación con el contrato de consultoría 2226 de 2013, lo siguiente: **(i)** mayor tiempo de dedicación de los profesionales y auxiliares bióticos y biólogos que realizaron el trabajo de campo; **(ii)** un incremento de trabajo que consistió en *“el censo de 497 unidades arbóreas, con el lleno de 58.149 variables forestales (...), representando un 12.46% de incremento en la información primaria de la PLMB (...)*³; y **(iii)** el predio denominado «*Bosa 37*» requirió de un censo equivalente a 547 «*unidades vegetales de árboles*», lo cual representó un 13.72% de trabajo adicional al inventario forestal.

13. El 25 de noviembre de 2016, el IDU e IVICSA liquidaron bilateralmente el contrato de consultoría objeto de estudio. En esa oportunidad, el contratista consignó salvedades en el acta, en las que manifestó su inconformidad por el no reconocimiento del desequilibrio económico y financiero del negocio jurídico, causado por las modificaciones del contrato realizadas por el IDU.

La contestación de la demanda

14. El 27 de febrero de 2019⁴, el IDU contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Para tal efecto, sostuvo que la propuesta técnica y económica del consultor debía ajustarse de manera “*íntegra*” a los requerimientos consignados en el pliego de condiciones, lo cual representaba una carga de diligencia mínima del oferente sobre cada uno de los requisitos exigidos por la entidad contratante.

15. El IDU expresó que no incumplió el contrato, porque en los pliegos de condiciones se estableció que “*Si el proponente que resulte adjudicatario ha evaluado incorrectamente o no ha considerado toda la información que pueda influir en la determinación de los costos, no se eximirá de responsabilidad por la ejecución completa de sus labores (...) ni le dará derecho a reembolso de costos, ni a*

² Afirmación realizada en la demanda, folio 14 del cuaderno principal.

³ *Ídem*.

⁴ Folios 1 a 28 del cuaderno número 2 del tribunal.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

reclamaciones o reconocimientos adicionales de ninguna naturaleza", y como los pliegos hicieron parte esencial del contrato y son fuente de obligaciones para las partes, el contratista asumió el riesgo de incurrir en mayores costos por las falencias de su propuesta técnica y económica.

16. Mencionó que IVICSA no formuló ninguna observación al proyecto del pliego de condiciones del concurso de méritos IDU-CMA-SGI-034-2013, que dio origen al contrato de consultoría 2226 del 30 de diciembre de 2013. Recordó que el consultor, en la presentación de la propuesta técnica y económica, declaró que conocía el contenido de los documentos precontractuales, en especial, los requerimientos técnicos, los cuales aceptó. Insistió en que lo mismo ocurrió durante la audiencia de asignación de riesgos, en la que no se formuló observación alguna.

17. A su vez, el IDU negó la realización de modificaciones y cambios al negocio jurídico suscrito; también señaló que no pidió trabajos adicionales en el marco de ejecución contractual, al respecto, aseguró que las observaciones que la entidad contratante le formuló a IVICSA obedecían al desarrollo normal de la consultoría, las cuales perseguían la correcta finalización del proyecto.

18. Por otra parte, indicó que el desequilibrio económico del contrato no existió. Sobre el particular, la demandada resaltó la necesidad de que los oferentes presentaran propuestas serias, de conformidad con las exigencias planteadas en el pliego de condiciones, por lo que no era posible que a IVICSA se le reconocieran valores distintos a los pactados, dado que, a su juicio, la falta de previsión y de conocimiento del pliego de condiciones era la razón por la cual el contratista debió asumir el riesgo normal y propio de cualquier negocio jurídico.

Audiencia inicial

19. En audiencia inicial realizada el 8 de octubre de 2019, el Tribunal *a quo* agotó la etapa prevista en el artículo 180 del CPACA y declaró la excepción de pleito pendiente respecto de la pretensión indemnizatoria por \$260'349.784, que correspondió al valor de la multa que impuso el IDU a IVICSA⁵, debido a que la legalidad de los actos administrativos, mediante los que se impuso la sanción⁶, se encontraba en discusión en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho surtido ante el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bogotá, identificado con radicado 110013336032-2015-00423-00. Esta decisión fue notificada en la audiencia y no fue apelada por las partes⁷, por lo que no hay lugar a pronunciarse al respecto en lo sucesivo.

⁵ Se aclara que la multa fue impuesta mediante la Resolución 81360 del 17 de septiembre de 2014 y confirmada con la Resolución 84753 del 3 de octubre del mismo año.

⁶ Ídem.

⁷ Sobre esta pretensión, la Sala aclara que, con posterioridad a declararse la excepción de pleito pendiente, la parte actora presentó memorial de desistimiento, el 28 de octubre de 2021, porque en el proceso referido, la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia de segunda instancia, el 10 de septiembre de 2021, en la que se declaró la nulidad de las resoluciones demandadas. Además, consultado el aplicativo Samai, se evidenció que la providencia fue notificada el 19 de octubre de 2021 y devuelta al juzgado de primera instancia para obedecer y cumplir, el 6 de diciembre del mismo año.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

La sentencia de primera instancia

20. El Tribunal *a quo*, a través de la sentencia del 14 de septiembre de 2022⁸, negó las pretensiones de la demanda. Lo anterior, con sustento en que IVICSA no probó la existencia de mayores actividades a las previstas inicialmente, que comportaran la ruptura del equilibrio económico del contrato.

21. Sostuvo que la demandante no acreditó el quebrantamiento grave de la ecuación financiera del negocio jurídico, sumado al hecho de que existían unos riesgos inherentes a la labor contractual que fueron asumidos por IVICSA, dado que se previó que la suma de \$2.503'363.316 comprendía todos los costos asociados a la ejecución del proyecto hasta su liquidación.

22. En lo que tiene que ver con la modificación del predio “*Gibraltar*”, en donde se irían a ubicar los patios y talleres, sostuvo que dicha variación no estaba acreditada, así como tampoco lo estaban, a raíz de dicha circunstancia, “*los cambios de actividades, la reprogramación del cronograma, ni los mayores costos en tiempo y recursos económicos que aduce IVICSA (...)*”.

23. Frente a la entrega tardía de la información sobre el diseño constructivo de la primera línea del metro de Bogotá -PLMB-, por la variación del método a utilizar, y su impacto correlativo en la recopilación de información primaria del componente biótico, hizo especial énfasis en la obligación contractual que le asistía a IVICSA de coordinar dichos aspectos con el consorcio L1, carga prestacional que, de cumplirse, hubiera impedido las modificaciones por las que ahora reclama. De igual modo, advirtió que no se demostraron los supuestos valores adicionales en el proyecto que conllevaron a que se superara el monto total del contrato de consultoría 2226 del 30 de diciembre de 2013.

24. A su vez, con relación a los trabajos adicionales de ingeniería que supuestamente debió sufragar la demandante por falta de información del proyecto técnico, consideró que IVICSA tenía la obligación contractual de coordinar con el consorcio L1, diseñador de la PLMB, para obtener la información requerida de manera oportuna y no podía asignarse dicha obligación a la entidad contratante. Sobre los trabajos adicionales del profesional del Sistema de Información Geográfica –SIG-, reiteró la ausencia de documentos que conformaban el marco contractual, especialmente, la propuesta presentada por el contratista, así como los pagos por concepto del aludido sobrecosto, motivo por el cual también negó dicha pretensión indemnizatoria.

25. Respecto de las actividades adicionales -*los inventarios forestales, de fauna y flora*-, el *a quo* recalcó que el demandante no aportó la propuesta técnica y económica, medio de prueba documental idóneo para evidenciar “*la diferenciación entre lo ofertado en materia de inventarios forestal, fauna y flora y lo realmente*

⁸ Índice número 2 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

ejecutado, por ende no es posible establecer que las obras ejecutadas por tales conceptos sean mayores a lo pactado”⁹.

26. Al referirse a los sobrecostos operacionales del proyecto, señaló que, si bien IVICSA manifestó que incurrió en dichos gastos por un error en la formulación del pliego de condiciones que estableció el reconocimiento de equipos por 1 mes, a pesar de que el contrato contempló un plazo de ejecución de 8 meses, no es menos cierto que el contratista, al momento de presentar su oferta económica, conocía del plazo de ejecución del contrato y que dicho aspecto no era oculto, por lo que, al guardar silencio en la etapa precontractual y pretender dicho reconocimiento posteriormente, resulta contrario a la buena fe.

27. Por último, el Tribunal *a quo* no condenó en costas porque *“tal condena presupone una especial estructura argumentativa, que releve la finalidad de sus medios control que es la realización de los derechos y garantías del ciudadano frente al Estado, en orden de los cuales, no es suficiente ser vencido en el proceso para derivar condena en costas”¹⁰.*

El recurso de apelación

28. La parte demandante interpuso recurso de apelación¹¹ en contra de la sentencia de primera instancia, con fundamento en los motivos que se sintetizan a continuación:

29. Respecto del predio *“Gibraltar”* en el que se ubicarían los patios y talleres, señaló que las pruebas obrantes en el expediente sí daban cuenta de su modificación. En ese sentido, indicó que, contrario a lo considerado por el *a quo*, el nuevo sitio dispuesto por el IDU, *“Bosa 37”*, supuso que las actividades previstas por IVICSA tuvieran que ser reprogramadas, *“conllevando un reproceso de la información y generando mayores tiempos, mayores recursos económicos y de personal”¹².*

30. Frente a la entrega tardía de información sobre el diseño constructivo del proyecto de la PLMB, debido a las variaciones en el método de construcción, insistió en que su labor contractual de coordinación con el consorcio L1 no abarcó la definición de los procedimientos que se debían seguir para dicho efecto; de ahí que, en su criterio, la coordinación no comprendió los efectos lesivos derivados de la modificación del diseño técnico.

31. La parte demandante manifestó que el cambio de los métodos constructivos implicó una alteración sustancial del contrato, que conllevó a que tuviera que desarrollar actividades adicionales, por ejemplo, en materia de inventarios

⁹ Índice número 2 de la plataforma tecnológica SAMAI del Consejo de Estado. Folio 40 de la sentencia de primera instancia.

¹⁰ Índice número 2 del historial de actuaciones de SAMAI del Consejo de Estado. Folio 44 de la sentencia de primera instancia.

¹¹ Escrito radicado el 7 de octubre de 2022, Índice número 2 del historial de actuaciones de SAMAI del Consejo de Estado.

¹² Índice número 2 del historial de actuaciones de SAMAI del Consejo de Estado. Folio 6 del recurso de apelación.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

forestales, de fauna y flora, dado que se modificó la información de ingeniería básica del proyecto, lo que supuso que los inventarios iniciales quedarán obsoletos e implicó volver a realizar labores de campo. Adicionalmente, adujo que dicha circunstancia se unió con la entrega tardía de la información técnica y necesaria para la elaboración del estudio de impacto ambiental, asunto que, contrario a lo afirmado en la sentencia de primera instancia, no se encontraba a cargo de IVICSA, sino del IDU.

32. Frente a los costos operacionales adicionales, aseveró que ese reclamo nunca se fundó en un hecho imprevisto, puesto que su ocurrencia fue producto de un error en la formulación del pliego de condiciones por parte del IDU, debido a que la entidad únicamente consideró dichos gastos por 1 mes, cuando el plazo de ejecución del contrato era de 8 meses; expresó que no era deber de los oferentes advertir al IDU sobre ese ítem, porque, en su lógica, se debía multiplicar los costos mensuales ofertados por el número total de meses de ejecución del contrato, por lo que el error contenido en el pliego de condiciones debía ser asumido por la demandada, dado que la redacción de dicha documentación estuvo a su cargo.

33. El Ministerio Público guardó silencio en el trámite de la segunda instancia.

III. CONSIDERACIONES

34. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales: jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva, el agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial y verificados los requisitos de la demanda en forma, procede la sala a decidir la segunda instancia de la presente *litis*.

35. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: **(i)** el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; **(ii)** el régimen jurídico del contrato 2226 del 30 de diciembre de 2013 y su naturaleza; **(iii)** el caso concreto; **(iv)** las subreglas de decisión; y **(v)** la condena en costas.

El objeto del recurso de apelación interpuesto y los problemas jurídicos para resolver la controversia

36. En esta instancia, le corresponde a la Sala pronunciarse sobre los reparos concretos presentados con el recurso de apelación en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa¹³.

¹³ Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, consideró: “Si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada”. Expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

37. Para tal efecto, se debe precisar cuál es el alcance jurídico del debate que propone el consultor en contra de la entidad pública contratante, específicamente, en lo relativo a las reclamaciones sobre el desequilibrio económico del contrato y el incumplimiento contractual, debido a que, aunque la parte demandante involucró los conceptos de manera indistinta, esta Subsección¹⁴ ha considerado que, obedecen a causas diferentes y generan consecuencias diversas.

38. En tal virtud, para la Sala resulta claro que los fundamentos de hecho y de derecho en los cuales se apoya el consultor para elevar sus pretensiones, exclusivamente, proponen una controversia jurídica consistente en determinar el IDU incumplió o no y si modificó lo pactado en el pliego de condiciones para desarrollar el contrato de consultoría No. 2226 del 30 de diciembre de 2013.

39. Así, con base en la impugnación del fallo de primera instancia, los problemas jurídicos concretos a resolver son los siguientes: **(i)** ¿Se modificó el contrato por parte del IDU en relación con el predio en donde se ubicarían los patios y talleres y eso supuso un mayor gasto al contemplado por el contratista?; **(ii)** ¿Hubo una entrega tardía de la información técnica a cargo del IDU debido al cambio del método constructivo de la primera línea del metro de Bogotá -PLMB- y ello conllevó la ejecución de actividades adicionales?; y **(iii)** ¿Ocurrió un error en la elaboración del pliego de condiciones que debe asumir el IDU y que implicó costos operacionales adicionales para el contratista?

El régimen jurídico del contrato 2226 del 30 de diciembre de 2013 y su naturaleza

40. Con el fin de resolver los cargos de la apelación, la Sala considera pertinente traer a colación, de manera previa, las características y especificaciones del negocio jurídico objeto de estudio, con el fin de precisar la naturaleza de la operación económica realizada y la ejecución de las prestaciones acordadas por las partes.

¹⁴ Sobre las diferencias conceptuales existentes entre el desequilibrio económico y financiero del contrato y el incumplimiento contractual, esta Subsección ha señalado lo siguiente: “*La conservación del equilibrio prestacional propende por asegurar que durante la ejecución del contrato se mantengan las mismas condiciones económicas y/o financieras que las partes tuvieron en cuenta al momento de presentar la oferta y que le sirvieron de cimiento. En ese sentido, ha sostenido que dicha equivalencia puede verse afectada, ya fuere por factores externos a las partes cuya ocurrencia se enmarca dentro de la teoría de la imprevisión, o por diversas causas que pueden resultar atribuibles a la Administración por la expedición de actos en ejercicio legítimo de su posición de autoridad, los cuales han sido concebidos por la doctrina como “Hecho del Príncipe” o en uso de sus facultades de entidad contratante a través de las potestades excepcionales “lus variandi”, pero que en ningún caso se derivan de la conducta antijurídica del extremo público contratante (...) Contrario sensu, el incumplimiento contractual supone la inobservancia de las obligaciones contraídas por virtud de la celebración del acuerdo negocial, infracción que bien puede cristalizarse por cuenta del cumplimiento tardío o defectuoso de las condiciones convenidas o por el incumplimiento absoluto del objeto del contrato (...) El incumplimiento se origina en una conducta alejada de la juridicidad de uno de los extremos cocontratantes que, de manera injustificada, se sustrae de la satisfacción de las prestaciones a su cargo en el tiempo y en la forma estipulada (...)*”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 22 de agosto de 2013, expediente 22.947, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Criterio reiterado, entre otras providencias, en: (i) sentencia del 3 de abril de 2020, expediente. 61.500, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y (ii) sentencia del 22 de octubre de 2021, expediente No. 66.106, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

41. En ese sentido, se destaca que el contrato 2226 de 2013 fue suscrito con el Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- establecimiento público descentralizado del orden distrital, con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera¹⁵. Así, se advierte que el IDU, en su calidad de contratante, se encuentra entre las entidades estatales consagradas en el artículo 2 de la Ley 80 de 1993¹⁶.

42. Sobre el particular, del pliego de condiciones definitivo¹⁷ aportado con la demanda, se constata que el IDU adelantó un procedimiento de selección mediante un concurso de méritos regulado por el numeral tercero del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, en el que se consagró que el futuro contrato se regularía por las normas previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública -EGCAP-; aspecto ratificado por las partes en diferentes cláusulas del contrato de consultoría 2226 de 2013, por ejemplo, las relativas al perfeccionamiento, interpretación y liquidación; sin que esto implique, en modo alguno, que las partes tengan la facultad de prever su propio régimen de contratación, sino que, se trata de una reiteración del régimen jurídico aplicable al contrato¹⁸. Asimismo, se advierte que ni la naturaleza de la entidad contratante, ni el objeto contractual, ni el contexto del procedimiento de contratación, implicaron circunstancias específicas que conlleven a que el contrato se regule por normas especiales o por un régimen de derecho privado.

43. En ese orden de ideas, el régimen jurídico aplicable al contrato de consultoría 2226 de 2013, corresponde, principalmente, a las normas que conforman el EGCAP-, que, para la fecha de suscripción del negocio jurídico -30 de diciembre de 2013-, correspondían a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, que estableció el procedimiento de selección de concurso de méritos, así como las modificaciones introducidas por la Ley 1474 de 2011.

44. Sobre el contrato de consultoría se advierte que está tipificado y regulado en el artículo 32 de EGCAP¹⁹. Con fundamento en esa disposición se ha observado

¹⁵ Creado mediante el Acuerdo 19 de 1972 del Concejo de Bogotá.

¹⁶ Artículo 2: "Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; **los establecimientos públicos**, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, **en todos los órdenes y niveles**" (se destaca).

¹⁷ Índice número 2 del historial de actuaciones de SAMAI del Consejo de Estado. Folios 52 a 159 del archivo de anexos de la demanda.

¹⁸ Esta Subsección ha precisado que el acuerdo de voluntades no es fuente idónea para definir el régimen jurídico aplicable a un contrato en el que es parte una entidad pública consagrada en el EGCAP. Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de mayo de 2020, expediente 64.701, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, a cuyo tenor: "*Bajo las reglas del citado estatuto la voluntad de las partes no es fuente idónea para definir el régimen jurídico aplicable al respectivo contrato*".

¹⁹ Artículo 32: "*Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...).*"

2o. Contrato de Consultoría. *Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de*



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

que pueden tener como objeto, entre otros, el estudio de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para proyectos específicos, así como las asesorías técnicas de coordinación de los mismos.

45. Al respecto, la Sección Tercera de esta Corporación ha precisado que el contrato de consultoría tipificado en la Ley 80 de 1993, se caracteriza por el aprovechamiento de la actividad intelectual de una persona natural o jurídica, relacionada con aspectos económicos, técnicos, culturales, ambientales, entre otros, con el fin aplicar dichos conocimientos en proyectos de interés público y con inversión pública, con la finalidad de brindar soluciones en escenarios de preinversión o factibilidad económica y social de un proyecto; los análisis, estudios y diseños, planos, cálculos, presupuestos, cronogramas, o incluso a la gerencia de proyectos²⁰.

46. Con la intención de determinar el alcance de lo acordado por las partes, más allá de la denominación del negocio jurídico suscrito, la Sala destaca que el contrato 2226 de 2013 tuvo como objeto *“Realizar la consultoría del estudio de impacto ambiental -EIA-, para la construcción y operación de la primera línea del metro de Bogotá, de las estaciones, patios y talleres, en el marco del Sistema Integrado de Transporte Público -SITP- para la ciudad de Bogotá”*²¹.

47. Del contenido de las prestaciones del negocio se evidenció que algunas de las obligaciones contraídas por IVICSA, en su calidad de consultor, fueron²²:

A. Obligaciones específicas: 1. Obligaciones técnicas. (...). 1) Recopilar y obtener información que permita describir las condiciones del medio ambiente físico y biótico existentes, sobre el cual se construirá y operará la PLMB, en el área de influencia del proyecto. 2) Realizar el estudio de impacto ambiental con base en información primaria y secundaria, además de contar con las técnicas y métodos necesarios (...). 3) Describir y caracterizar el medio ambiente donde se pretende realizar el proyecto (...). 4) Identificar y evaluar los impactos que pueda producir el proyecto (...). 5) Diseñar un plan de manejo ambiental que contenga las medidas de prevención, corrección, compensación y mitigación de los efectos negativos generados por el proyecto (...). 16) El consultor será responsable de la adecuada coordinación de las actividades del proyecto que se encuentren bajo su responsabilidad, así como de realizar reuniones, mesas de trabajo y facilitar la coordinación de las actividades con el consultor que desarrolla el componente técnico de la Primera Línea del metro de Bogotá y con los profesionales que desarrollan el estudio social y predial (...) 17) Coordinación de trabajo para el desarrollo del EIA [Estudio de Impacto

diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos (...).”

²⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18.169, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. Criterio reiterado por la Subsección C de la Sección Tercera en sentencia del 2 de diciembre de 2013, C.P. Jaime Orlando Santofimio, en la que se manifestó que: *“el despliegue de actividades de carácter eminentemente intelectual, pero presenta como particularidad sustantiva que tales esfuerzos están dirigidos, específicamente, (...) para la realización de estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control o supervisión”*.

²¹ Folio 7 a 26 del cuaderno de pruebas.

²² Ídem.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

Ambiental]: A) Coordinación con estudios sociales: El IDU desarrollará los estudios socio-prediales, socio cultural y económico. El consultor deberá consultar y tener en cuenta para el desarrollo de estos estudios con el fin de poder incorporar los resultados en el estudio EIA, para ello realizar las reuniones que sean pertinentes para el tema; B) coordinación entre el Consorcio L1: El consultor participará en las reuniones a las cuales sea convocado con el fin de armonizar las acciones del EIA con los productos y desarrollo del contrato 849 de 2013 “el diseño para la primera línea del metro (...). C) Coordinación entre entidades: la realización de algunas de las tareas de la consultoría requiere la gestión con diferentes entes distritales y/o nacionales (...). Por lo anterior, el consultor deberá realizar las gestiones correspondientes conforme cada caso²³.

48. En el texto contractual, como contraprestación, el IDU se comprometió, entre otras cosas, a: “1) Realizar los pagos contemplados en este contrato; (...); 3) Facilitar la información para que el consultor pueda desarrollar el objeto de este contrato”²⁴.

El caso concreto

Sobre la entrega de la información técnica

49. Con el fin de resolver el cuestionamiento de la parte actora, la Sala se refiere, de manera sucinta, al deber de planeación de los contratos públicos y su incidencia para resolver en el caso concreto, el cargo de la apelación.

50. La Sección Tercera de esta Corporación se ha pronunciado sobre la planeación del contrato estatal, con el fin de precisar que es un deber compartido entre las entidades estatales y los oferentes que participan en el procedimiento de selección²⁵. Dicha exigencia en el comportamiento inicia desde la etapa de selección y se ha equiparado con actuar conforme a la buena fe objetiva, de acuerdo con a los postulados de la lealtad y la corrección, lo cual implica la exigencia de informar las falencias o errores evidenciados a la entidad, según lo dispone el artículo 1603 del Código Civil²⁶.

51. Asimismo, este deber de actuar es exigible durante todo el plazo contractual, en relación con la entidad contratante y el oferente que resultó adjudicatario, por lo que no es posible que el contratista que conoció, desde el procedimiento de selección, la estructuración del negocio jurídico, reclame posteriormente, supuestas inconsistencias que debió advertir desde la planeación del negocio jurídico, debido a que la planeación es bifronte, es decir, se predica para la entidad contratante y también para el contratista. Por ende, este último no puede alegar inconsistencias que pudieron ser evidenciadas durante el proceso de selección, cuando tuvo acceso

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

²⁵ Se ha precisado que, durante la etapa previa a la celebración del negocio jurídico, los oferentes deben actuar de manera diligente, con el cuidado y rigor de un especialista que pretende suscribir un negocio jurídico con el Estado por sus altas calidades y experiencia en determinada materia. Al respecto, se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2020, expediente 46.057, C.P. María Adriana Marín.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de noviembre de 2012, expediente 24.897, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

a toda la información del proyecto y acogió los ítems del pliego de condiciones y anexos socializados, sin manifestar ninguna inconformidad al respecto²⁷.

52. Revisado el expediente, la Sala advierte que, en el procedimiento de selección que culminó con la suscripción del contrato 2226 de 2013, se hizo un énfasis especial en la coordinación de actividades que debía adelantar el futuro consultor (aquí demandante) con el diseñador técnico del proyecto de la PLMB - *consorcio L1*- y el IDU, para el desarrollo del estudio de impacto ambiental.

53. Sobre el particular, en el pliego de condiciones se consagró expresamente que, de manera concomitante al estudio de impacto ambiental, se encontraba en ejecución el contrato 849 de 2013²⁸, por medio del cual se iba a elaborar el diseño para la primera línea del metro de Bogotá -PLMB-, de ahí que el oferente para la consultoría debió tener en cuenta la coordinación de actividades con el contratista del diseño técnico -*consorcio L1*- para formular el estudio de impacto ambiental²⁹.

54. En efecto, en el pliego de condiciones se consagró:

Coordinación de trabajo para el desarrollo del EIA [Estudio de Impacto Ambiental]:

Coordinación entre Consorcio L1

El consultor participará de las reuniones a las cuales sea convocado con el fin de armonizar las acciones del EIA con los productos y desarrollo del contrato 849 de 2013 “el diseño para la primera línea del metro en el marco del sistema integrado de transporte público -SITP- para la ciudad de Bogotá”, se deberá tener presente en todo el desarrollo de los EIA para mantener las especificaciones técnicas de la PLMB.

Coordinación entre Entidades

La realización de algunas de las tareas de la consultoría, requiere la gestión con diferentes entes Distritales y/nacionales, especialmente la Secretaría Distrital de Ambiente. Por lo anterior, el Consultor deberá realizar las gestiones correspondientes conforme al caso.

Descripción del proyecto.

El consultor del EIA debe coordinar con el consultor que adelanta el componente técnico de la PLMB, la entrega de la información de diseño y especificaciones técnicas indicadas en este numeral, de los presentes pliego de condiciones. Información necesaria para que el consultor del EIA determine la información asociada con el componente ambiental, demanda de recursos, volúmenes generados de residuos, escombros, diseño de sistemas de tratamientos de aguas, volúmenes de vertimientos, demanda de agua, manejo integral de residuos³⁰ (se destaca).

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 3 de julio de 2020, expediente. 65.198, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. Criterio reiterado en sentencia del 7 de mayo de 2021, expediente 64.033. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

²⁸ El IDU publicó el pliego de condiciones definitivo en noviembre de 2013, para la contratación de la consultoría del estudio de impacto ambiental para la primera línea del metro de Bogotá (folios 52 a 160 del cuaderno de pruebas); en ese documento se estableció la labor de coordinación con el consorcio L1, contratista del contrato 849 de 2013, que, según el mismo documento, ya se había suscrito y se encontraba en ejecución de actividades de geotecnia.

²⁹ Pliego de condiciones visible en folios 52 a 160 del cuaderno de pruebas.

³⁰ Ídem.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

55. En esa misma línea, se destaca que en la cláusula décima del contrato objeto de estudio³¹ se puntualizó que todos los avances del estudio de impacto ambiental debían ajustarse según las especificaciones técnicas que desarrolló el diseño y el componente técnico del PLMB. Igualmente, se constata que una de las obligaciones dispuestas a cargo del IDU en el mismo negocio³² fue la de “*Facilitar la información para que el consultor pueda desarrollar el objeto del contrato*”.

56. En ese escenario, se advierte que IVICSA desde su participación el procedimiento de selección conocía que la consultoría se ejecutaría paralelamente y en coordinación con el contrato que desarrollaría el diseño y componente técnico de la primera línea del metro de Bogotá³³, por lo que el contratista asumió la obligación de coordinación con diferentes actores, entre ellos, con el diseñador de la PLMB (consorcio L1), si bien, esa asunción no puede ser entendida como una exigencia ilimitada, en virtud de la cual el aquí demandante estuviera llamado a asumir cualquier circunstancia ocurrida en relación con la definición de los diseños, sí se debe tener en cuenta que, al conocer que ambos negocios jurídicos se desarrollaban de manera paralela, implicaba prever, dentro de lo que razonablemente impusiera el conocimiento técnico del proyecto y dada su experticia en la materia que la elaboración de los estudios de impacto ambiental debían ajustarse según lo acontecido en el contrato de consultoría 849 de 2013, dentro del plazo pactado; sin embargo, como el referido acuerdo negocial, ni las particularidades de su ejecución, se encuentran dentro del material probatorio en el *sublite*, no se demostró la realidad de la definición del método de construcción de la PLMB y la eventual variación alegada en la demanda.

57. Al respecto, en la demanda se afirmó que la entrega de la información técnica fue tardía. No obstante, ante la evidencia de que el contratista conocía que el negocio jurídico se ejecutaría paralelamente y en coordinación con el contrato de consultoría 849 de 2013 y, en concordancia con ello, se imponía a la parte demandante demostrar la afectación de las condiciones y el tiempo en el que IVICSA debía cumplir sus obligaciones. Ninguna prueba obra en el expediente que permita a la Sala arribar a esa conclusión, como se procede a explicar.

58. Sobre la entrega de la información relacionada con el método de construcción del proyecto de la PLMB, la Sala constata que durante la ejecución del negocio jurídico, en acta de reunión realizada el 4 de febrero de 2014³⁴, el IDU entregó a los representantes de IVICSA información preliminar sobre el trazado del proyecto PLMB, con la salvedad de que el contenido no era definitivo y que estaba en revisión de la interventoría del contrato 2226 de 2013, específicamente, se enlistaron los

³¹ *Cláusula Décima: Obligaciones del consultor. (...)17) Coordinación de trabajo para el desarrollo del EIA; (...) B) coordinación entre el Consorcio L1: El consultor participará en las reuniones a las cuales sea convocado con el fin de armonizar las acciones del EIA con los productos y desarrollo del contrato 849 de 2013 (...) se deberá tener presente en todo el desarrollo de los EIA para mantener las especificaciones técnicas de la PLMB.* Folios 7 a 26 del cuaderno de pruebas.

³² Contrato 2226 de 2013 suscrito entre el IDU e IVICSA.

³³ Se advierte, desde este momento, que el contrato de consultoría 849 de 2013 en el cual se debía definir el diseño definitivo de la PLMB, no fue aportado como prueba en el *sublite*.

³⁴ En acta de reunión, sin número, realizada el 4 de febrero de 2014 consta que se reunieron los representantes del IDU e IVICSA, visible a folios 210 a 212 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

siguientes documentos: **(i)** estudio de alternativas; **(ii)** estudio predio Gibraltar; **(iii)** topografía; **(iv)** geotecnia; y **(v)** trazado.

59. El 6 de mayo del 2014, se realizó la reunión de coordinación número 29 del proyecto³⁵, en la que IVICSA manifestó que necesitaba información respecto del método constructivo de la PLMB, concretamente si el proyecto se construiría bajo un sistema de pantallas o de tuneladoras. Durante el desarrollo de la reunión, la interventoría³⁶ explicó que el método de construcción se encontraba pendiente de aprobación, por eso no era posible confirmar una decisión en ese momento; sin embargo, precisó que podía entregar información preliminar sobre el trazado y geotecnia que, en todo caso, se encontraba pendiente de validación. A su turno, el consorcio L1 - *diseñador de la primera línea del metro de Bogotá (PLMB)*- indicó que podía entregar el inventario parcial de redes que sería intervenido en el desarrollo de la PLMB.

60. Tal como se transcribió en el párrafo 53, desde el pliego de condiciones, se consagró la coordinación a cargo del futuro contratista (aquí apelante) ante el consorcio L1 - *diseñador de la primera línea del metro de Bogotá (PLMB)*-, con el fin de obtener “*la entrega de la información de diseño y especificaciones técnicas se deberá tener presente en todo el desarrollo de los EIA para mantener las especificaciones técnicas de la PLMB*”³⁷, todo esto sin que IVICSA haya probado que se opuso o manifestó su inconformidad al respecto durante el procedimiento de selección, carga que le incumbía demostrar a la parte demandante.

61. Así las cosas, no se evidencia que el IDU haya ocultado o demorado la información a entregar para el consultor, así como tampoco una actitud negligente de su parte; por el contrario, en la referida reunión del 4 de febrero de 2014, la entidad contratante entregó una serie de documentos preliminares a IVICSA, con la salvedad de que estaban en revisión de la interventoría. Asimismo, la ahora demandada atendió a la inquietud del contratista, manifestada el 6 de mayo de 2014, en la que le indicó, respecto a la información solicitada, que dichos documentos estaban pendientes de aprobación definitiva.

62. Además, no se puede obviar la labor de coordinación que tenía a cargo directamente IVICSA con el contratista que adelantaba el diseño del componente técnico de la primera línea del metro de Bogotá -*consorcio L1*-. Revisado el expediente, la Sala encuentra las actas de seguimiento semanal, entre esas la número 29 de la reunión del 6 de mayo de 2014, en la que se abordó el tema relacionado con la definición del método de construcción del proyecto de la PLMB, sin que se evidencie de dicha memoria que no se entregó la información oportunamente al consultor o en un plazo determinado por las partes.

63. En ese sentido, IVICSA, en su rol de consultor del estudio de impacto ambiental, conocía -desde el momento de presentación de su oferta- que el método

³⁵ En acta de reunión número 29 del 6 de mayo de 2023 consta que se reunieron representantes del IDU, de IVICSA, y del consorcio L1 y la interventoría. Visible en folios 238 a 241 del cuaderno de pruebas.

³⁶ *Ídem.*

³⁷ Pliego de condiciones visible en folios 52 a 160 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

de construcción estaba pendiente de ser definido, sin que demostrara en el *sublite*, respecto de la entrega de la información proveniente del contrato 849 de 2013, que la obligación de coordinación fue excesiva, sino que, por el contrario, se constata que el consultor tenía que adoptar las previsiones necesarias para que, una vez definido el método constructivo, se adelantaran las gestiones requeridas para obtener la información y tener en cuenta los datos necesarios para el desarrollo del referido estudio de impacto ambiental de manera oportuna.

64. La Sala parte por advertir que la obligación de coordinación asumida contractualmente por IVICSA con diferentes actores, entre ellos, con el diseñador del componente técnico del proyecto de la primera línea del metro de Bogotá no puede ser entendida como una exigencia ilimitada, por lo que la asunción de dicha obligación y el alcance de la actuación exigible al consultor ambiental debe analizarse y razonarse según lo acontecido durante la ejecución contractual y las cualidades propias del contratista consultor, como pasa a detallarse.

65. Respecto de la obligación asumida por IVICSA resultó acorde a su rol de experto colaborador de la Administración, por lo que, debía actuar con la pericia y probidad en el desarrollo de la labor que se le encomendó, es decir, su función no se restringía a esperar la información de manera pasiva e inmutable, sino que se le exigía una actuación diligente durante las reuniones pertinentes con el consorcio L1 para prever posibles modificaciones al proyecto, especialmente, en lo que pudiera afectar el desarrollo del estudio de impacto ambiental y, además, actuar de manera oportuna para anticipar posibles consecuencias negativas que se podrían desencadenar de la entrega de información proveniente del diseño y componente técnico del trazado de la PLMB.

66. En efecto, según la naturaleza del contrato de consultoría, era posible que durante su ejecución se presentaran en eventos que podían incidir en la elaboración final de los estudios³⁸, a tal punto, que, en el caso concreto, desde el procedimiento de selección quedó claro que la obligación del contratista consistía en elaborar el estudio de impacto ambiental, de conformidad con los pliegos de condiciones, los anexos técnicos y la información proveniente de los diseños técnicos de la PLMB.

67. De lo anterior, se ratifica que las exigencias de coordinación plasmadas desde el pliego de condiciones y reiteradas en el contrato, se desprenden de la naturaleza de la consultoría, lo cual fue plenamente conocido por IVICSA y cuya incorporación en el negocio jurídico resulta connatural al objeto y contexto en el cual se inscribió, sin que la imposición de esa obligación, se advierta como una circunstancia de imposible cumplimiento para el contratista que pueda considerarse

³⁸ Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 3 de abril de 2020, expediente 48.676, C.P. Alberto Montaña Plata, consideró: “*El demandante parecería pretender identificar la configuración de un ejercicio unilateral de modificación de las obligaciones contractuales (...); sin embargo, las situaciones descritas no modificaron el contrato en el sentido de haber adicionado obras o trabajos diferentes a los que estaban incluidos en el objeto contractual, sino que estaban comprendidos, precisamente, dentro de su alcance. Por ello, las situaciones que parecerían haberse elevado como pretensiones (...) en realidad obedecían al contenido obligacional en cabeza del consultor (...)*”.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

como abusivo en el marco del contrato suscrito³⁹. El contratista siempre estuvo enterado de las condiciones en que se debió desarrollar el estudio de impacto ambiental; conoció la zona de influencia del proyecto y tuvo que considerar esa referencia para la presentación de la propuesta, sin que existiera para ese momento, una información oculta que imposibilitara el desarrollo de su labor; por el contrario, se acordó una obligación de coordinación con el consorcio L1 que no era de imposible cumplimiento y cuya realización fue evidenciada durante la ejecución del negocio.

68. En ese orden de ideas, el conocimiento y la aceptación del consultor respecto de las exigencias planteadas en el pliego de condiciones y la zona de influencia del proyecto, le imponía actuar precavidamente a la hora de estructurar su propuesta, a efectos de prevenir que los aspectos por definir entre la presentación de la oferta, la suscripción del contrato y la elaboración del estudio de impacto ambiental, causaran un impacto negativo en la economía del negocio.

69. En esa misma línea, tampoco están llamadas a prosperar las pretensiones con base en la afirmación de que la variación del sistema bajo el cual se construiría la primera línea del metro de Bogotá produjo una alteración sustancial en el contrato de consultoría, en tanto, como ya se dijo no hay elementos de prueba que den cuenta de un cambio del diseño constructivo, si bien, la definición de este aspecto afectaba la ejecución de las obligaciones contractuales de parte del contratista del estudio de impacto ambiental, ante la imposibilidad de analizar la ejecución del contrato para el diseño definitivo de la PLMB, porque, se reitera, no fue aportado como prueba en el proceso, no es posible constatar la supuesta variación alegada por la parte actora.

70. Así las cosas, la Sala concluye que: **(i)** no se constató la supuesta conducta reprochable del IDU, con relación a la entrega tardía de la información; y **(ii)** durante el proceso de selección, IVICSA conoció la ejecución paralela del contrato 849 de 2013 que definía el diseño técnico de la PLMB y la obligación de coordinación a pactar para obtener la información necesaria para la ejecución de sus labores, sin que hubiera demostrado en el *sublite* sus afirmaciones sobre la entrega tardía de la información o que se hubiere variado el método constructivo, por lo que, la Sala concluye que el ahora demandante debió prever esa situación y su incidencia en la revisión y aprobación del EIA y, en caso de que hubiere demostrado las variaciones alegadas debía acreditar que superaron el alcance de la plurimencionada obligación de coordinar los estudios de impacto ambiental en razón de los avances de los diseños técnicos de la primera línea del Metro. Por lo tanto, se reitera que no se

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. sentencia del 5 de junio de 2008, expediente 8.031, C.P. Mauricio Fajardo Gómez. “Existen diversas prohibiciones que no pueden ser desconocidas por la entidad contratante al configurar el pliego de condiciones (...) en consideración a que, de admitirse la inclusión, en los pliegos, de previsiones que marchasen en contravía de las aludidas restricciones, sin duda se estaría avalando la consagración de reglas o de criterios manifiestamente arbitrarios, desproporcionados o irrazonables. Se trata, entonces, de las prohibiciones consistentes en (i) introducir condiciones y exigencias de imposible cumplimiento; (ii) prever exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que suministren las entidades; (iii) consignar reglas que induzcan en error a los proponentes y contratistas ↙especialmente cuando aquellas establezcan efectos o consecuencias contradictorios↘; (iv) consagrar reglas que permitan la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada y (v) fijar reglas que dependan de la voluntad exclusiva de la entidad contratante”.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

demonstró el daño alegado por las supuestas actividades adicionales ejecutadas y no hay lugar a acceder al cargo de la apelación.

Sobre el predio en donde se ubicarían los patios y talleres

71. Con el fin de resolver el cargo de la apelación, la Sala evidencia que la parte demandante, reiteradamente, reprochó que la entidad contratante modificó el predio en donde se ubicarían los patios y talleres, por lo que tuvo que incurrir en mayores costos en la elaboración del inventario forestal de fauna y flora, que le produjo un costo adicional para el desarrollo del estudio de impacto ambiental -EIA-.

72. Como se aprecia, lo que se encuentra en discusión obedece a un caso en el cual se atribuye responsabilidad al ente público contratante por alterar las condiciones de ejecución del contrato y el objeto contractual, sin el cumplimiento de los requisitos legales, debido a la imposición de cargas al consultor, tales como la modificación de uno de los predios establecidos para desarrollar labores y, también, porque otorgó un alcance distinto a la pactada obligación de coordinación que tenía el contratista ante el consorcio L1 -*diseñador del trazado de la PLMB*-.

73. Al respecto, se aclara que en determinados negocios jurídicos, debido a la naturaleza de la tipología contractual y la definición de su objeto, las obligaciones atribuidas a las partes se desarrollan de manera dinámica según las circunstancias de ejecución, tal como puede ocurrir en los contratos de consultoría que se celebran para la elaboración de estudios y/o diseños⁴⁰, sin que, en esos casos, las variaciones en actividades ejecutadas impliquen una modificación del objeto contractual, evento que ocurrió en el *sublite*, como se procede a explicar:

74. Sobre el lugar de ejecución de las labores del estudio de impacto ambiental, en el pliego de condiciones se estableció que correspondía a los oferentes visitar la zona de influencia en donde se tenía planeado ejecutar el proyecto de la primera línea del metro de Bogotá, sin que se hubiera especificado el predio Gibraltar, ni ningún otro inmueble, y establecer, en su propuesta económica, todos los costos directos e indirectos en que pudieran incurrir para el desarrollo del contrato de consultoría:

*1.14. Visita a la zona objeto del contrato: **Los sitios en los cuales se desarrollará el proyecto objeto del contrato que es materia del presente concurso, son de acceso público, por consiguiente, será responsabilidad de los proponentes visitar e inspeccionar las zonas en los cuales se desarrollará el proyecto. (...) de manera tal que el proponente deberá tener en cuenta el cálculo de los aspectos económicos del proyecto, los cuales deben incluir todos los costos directos e indirectos que implique el cumplimiento del objeto del contrato, con todas las obligaciones y asunción de riesgos que emanan del mismo, de acuerdo con la estimación y distribución definitiva de tales riesgos.***

Si el proponente que resulte adjudicatario ha evaluado incorrectamente o no ha considerado toda la información que pueda influir en la determinación de los costos, no se eximirá de su responsabilidad por la ejecución completa de sus labores de conformidad con el contrato, ni le dará derecho a reembolso

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, en sentencia del 3 de abril de 2020, expediente 48.676, C.P. Alberto Montaña Plata.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

de costos, ni a reclamaciones o reconocimientos adicionales de ninguna naturaleza⁴¹ (se destaca).

75. En cuanto a la ubicación de los patios y talleres, se advierte que esta definición de lugares no correspondió al clausulado del contrato 2226 de 2013; por el contrario, las partes acordaron que sería un aspecto que se definiría con el contrato 849 de 2013, cuyo objeto consistió en el diseño técnico del trazado para la primera línea del metro de Bogotá. Asimismo, se evidencia que IVICSA se comprometió, entre otras obligaciones a su cargo, a realizar la “*coordinación entre el Consorcio L1: El consultor participará en las reuniones a las cuales sea convocado con el fin de armonizar las acciones del EIA con los productos y desarrollo del contrato 849 de 2013*”.

76. Asimismo, se destaca que ni en el pliego de condiciones ni en el negocio jurídico se designó un sitio específico para la elaboración del estudio de impacto ambiental o de la ubicación de los patios y talleres de la primera línea del metro de Bogotá, lo cual guarda relación con que estas obligaciones se ejecutarían de manera concomitante y coordinada con las del contrato para definir el diseño técnico de la referida primera línea del metro de Bogotá.

77. A lo anterior se añade que, con lo allegado en el expediente, se demostró que, durante la ejecución del contrato de consultoría 2226 de 2013, las partes tuvieron múltiples reuniones de trabajo para analizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, de las cuales se aportaron las actas de las diligencias, que son relevantes para resolver el cargo apelado, porque dan cuenta de que no se modificó el predio de ubicación de los patios y talleres y, además, que la entrega del “*Estudio Predio Gibraltar*” por parte del IDU a IVICSA no implicó una decisión definitiva sobre el sitio final de ubicación de los patios y talleres del proyecto de la primera línea del metro de Bogotá -PLMB-, tal como se procede a explicar:

78. En reunión del 20 de enero de 2014⁴² se realizó la presentación general del proyecto de la primera línea del metro de Bogotá y se analizaron los 4 tramos del trazado, la ubicación de las estaciones, el método constructivo y las características generales de los trenes y los patios y talleres.

79. En la reunión mencionada, posterior a la presentación general del proyecto, se identificó, como punto crítico, la ubicación del predio Gibraltar por aspectos ambientales, debido a que fue un depósito de basuras y lodos, por lo que se plantearon distintas alternativas: **(i)** retiro de materiales del bien y reemplazarlos por materiales idóneos y **(ii)** efectuar un tratamiento sobre el material que se encuentra sin necesidad de su retiro del predio. Las mismas inquietudes fueron reiteradas en la siguiente reunión de seguimiento⁴³, en la que IVICSA manifestó su preocupación

⁴¹ Pliego de condiciones visible en folios 52 a 160 del cuaderno de pruebas.

⁴² Según el acta de reunión de trabajo número 1 en la que consta que asistieron los representantes de: (i) El IDU -*coordinador del proyecto Metro*-; (ii) el consorcio contratista de los diseños del método constructivo de la primera línea del metro de Bogotá -PLMB-; (iii) IVICSA en su calidad de consultor del estudio de impacto ambiental y (iii) el director de la interventoría del proyecto,

⁴³ Según acta de reunión número 2 del 12 de febrero de 2014, que obra en folios 388 a 391 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

sobre el funcionamiento del predio Gibraltar, a lo que el IDU y el consorcio L1 respondieron que, respecto de ese predio, debía revisarse la gestión del riesgo para el desarrollo del proyecto de la primera línea del metro de Bogotá -PLMB-.

80. Ahora, en el acta de reunión del 4 de febrero de 2014⁴⁴, se consignó que el IDU le entregó a IVICSA, entre otros documentos, uno denominado “*Estudio Predio Gibraltar*”, sin embargo, la Sala constata que la entidad aclaró al contratista que dicha información era preliminar y que se encontraba en revisión de la interventoría.

81. En acta de reunión número 42 del 18 de junio de 2014⁴⁵, el consultor indicó que visitó el lugar donde se tenía planeado desarrollar el patio taller *-sin mencionar el nombre del predio-* y, en razón a su visita, expresó sus dudas por la alta fragilidad ambiental del terreno. A su vez, el IDU manifestó que la zona en la que se ubicaría el patio taller era contemplada como suelo de expansión en el POT de Bogotá y, en todo caso, se comprometió a especificar la ubicación del predio mediante correo electrónico⁴⁶. En ese orden de ideas, el contratista afirmó que quedaba a la espera de la comunicación oficial sobre la ubicación final del patio taller.

82. En acta de reunión número 49 del 9 de julio de 2014⁴⁷, el consultor solicitó un plazo adicional de un mes para homogenizar la información del estudio de impacto ambiental; sin embargo, el IDU le precisó al contratista que la labor pendiente de ejecutar en el predio destinado para la ubicación del patio taller de la PLMB correspondía a la inicialmente prevista, porque el inmueble se encuentra ubicado en la misma zona de influencia del proyecto y, por ende, no debía realizar labores adicionales.

83. Visto lo anterior, se tiene que durante la ejecución del contrato de consultoría para la elaboración del estudio de impacto ambiental se realizaron reuniones de seguimiento en las que se llegó a diferentes acuerdos para cumplir con las obligaciones contractuales; en estas diligencias acudieron los representantes de: **(i)** el IDU; **(ii)** IVICSA; **(iii)** el interventor y **(iv)** el consorcio L1 *-contratista de los diseños del proyecto PLMB-*, tal como se explica a continuación:

84. En las actas de estas reuniones se constata que los participantes expresaron sus dudas sobre las condiciones ambientales del predio Gibraltar, por lo que se plantearon diferentes alternativas de intervención en el terreno; especialmente, en relación con el sitio final de ubicación de patios y talleres, al respecto se reitera que siempre se partió de una información preliminar pendiente de validación sobre la viabilidad de ese predio.

85. De conformidad con las pruebas relacionadas anteriormente, la Sala advierte que, respecto al “*Estudio Predio Gibraltar*”, no es posible analizar el contenido del

⁴⁴ Según acta que obra a folios 210 y 211 del cuaderno de pruebas.

⁴⁵ Folios 218 a 221 del cuaderno de pruebas.

⁴⁶ Se advierte que el IDU, mediante correo electrónico del 18 de junio de 2014, comunicó a Fernando Cortés Larreamendy, representante de IVICSA ante el IDU, “*De acuerdo con los compromisos adquiridos en comité celebrado el día de hoy, se envía la localización del patio taller*”. Sin embargo, no se encuentra ningún archivo adicional adjunto al correo, ni se especifica nombre alguno del predio destinado para tal fin.

⁴⁷ Folios 414 a 417 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

referido documento, porque no fue aportado al *sub lite*, pues únicamente se cuenta con el acta de reunión del 4 de febrero de 2014, que constata la entrega al contratista, no obstante se recuerda que, el IDU, al momento de entregar la documentación a IVICSA, le advirtió que dicha información era preliminar y que se encontraba en revisión de la interventoría.

86. En esa misma línea, se enfatiza que el propio consultor, en reunión del 18 de junio de 2014, manifestó que estaba pendiente de la información definitiva sobre el sitio de ubicación del patio taller, es decir, esta afirmación se contradice con lo manifestado en el recurso de apelación sobre la supuesta definición del predio Gibraltar como sitio definitivo.

87. De conformidad con lo anterior, la parte actora no demostró que el IDU modificó unilateralmente el sitio de ubicación de los patios y talleres, tal como lo reprochó en la demanda y, además, el objeto del contrato de consultoría permitió que la elaboración del EIA se desarrollara de manera dinámica, conforme fueran evolucionando los estudios y/o diseños técnicos de la PLMB, definidos en el contrato 843 de 2013, según se previó desde los estudios previos y en el contrato 2226 de 2013, objeto de análisis en el *sub lite*.

Sobre los costos operacionales adicionales

88. La parte demandante insistió en que el IDU incurrió en un error en la etapa precontractual, porque estimó los gastos del contrato por 1 mes y no por el plazo total del negocio jurídico. En ese contexto, la Sala considera que el alegado error no existió, para lo cual es pertinente revisar lo consignado en el pliego de condiciones, que estableció: “*El consultor deberá tener en cuenta en su propuesta económica la inclusión de los siguientes costos operacionales en el proyecto*”⁴⁸:

Alquiler equipo, suministros y otros elementos	Cantidad	Unidad de medida	Cantidad total para el proyecto
Campero, Pick Up, camioneta, camión o similar vehículo	1	Mes	8.0
Alquiler de Plotter	1	Mes	8.0
Alquiler de oficina zona norte, promedio 22 M ²	1	Mes	4.0
Alquiler de PC, procesador Intel Core i5, RAM 4GB DD 250-500 GB (...), pantalla LCD de 17” teclado y mouse óptico (...).	4	Mes	32.0
Programas computacionales especializados (...).	1	Mes	8.0
Edición de informe mensual de interventoría o consultoría (...).	1	Mes	8.0

⁴⁸ Pliego de condiciones visible en folios 52 a 160 del cuaderno de pruebas.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

Servicio de línea telefónica local ilimitado, internet banda ancha ilimitada 4MB estrato 6.	1	Mes	8.0
---	---	-----	-----

89. Sobre la información contenida en el pliego de condiciones, se observa que la entidad contratante especificó la cantidad de equipos o suministros que se requerían para la ejecución del contrato, así como la unidad de medida para presentar la propuesta, que correspondió a la de “mes” en todos los casos. En la última columna que aparece en el cuadro anterior se precisó la cantidad total, que atañe a la multiplicación de la cantidad unitaria por el número de meses de ejecución del contrato, que se pactó en 8 meses. En ese sentido, respecto de los ítems cuya unidad de medida fue 1, la cantidad total concernió a 8; asimismo, con relación al “Alquiler de PC, procesador Intel Core i5, RAM 4GB DD 250-500 GB (...), pantalla LCD de 17” teclado y mouse óptico”, que se estimó en una cantidad de 4, con la misma unidad, el total correspondió a 32.

90. La Sala no encuentra razón en lo afirmado en la demanda sobre la existencia de un “error de formulación” en el pliego de condiciones, derivado de la unidad de medida para ofertar por los costos operacionales, dado que, como ya se explicó, la última casilla de la tabla de costos operacionales correspondió a la cantidad total de la operación durante la ejecución del contrato, es decir, que el oferente tenía a su alcance la información necesaria para estimar de manera adecuada sus gastos en la propuesta económica, al menos en lo relacionado con este ítem contractual.

91. Adicionalmente, se advierte -nuevamente- que en el expediente no se allegó la oferta económica que presentó IVICSA, de ahí que la Sala no puede examinar los ítems propuestos por la demandante, ni los supuestos costos adicionales que se generaron por, supuestamente, no tener en cuenta el plazo de ejecución del contrato.

92. En todo caso, las sumas de dinero relacionadas con costos operacionales durante el plazo de ejecución del contrato eran previsibles desde el momento de presentación de la oferta, pues el plazo del negocio jurídico era conocido desde el procedimiento de selección; en ese sentido, no es admisible que el oferente hubiera guardado silencio durante toda la etapa precontractual y, posteriormente, recriminar a la entidad por el supuesto error en el pliego de condiciones respecto del cálculo de los costos operacionales.

93. Aunado a lo anterior, la Sala destaca que el valor pactado por las partes al suscribir el contrato correspondió a un precio total de \$2.503'363.316⁴⁹, en el que únicamente se definieron mediante sistema de precios unitarios determinados ítems⁵⁰, entre los que no se encuentra el valor de los costos operacionales, por lo que, con mayor razón, el oferente debió tener en cuenta en su oferta económica

⁴⁹ Contrato 2226 de 2013, cláusula tercera: “Valor del contrato. EL costo oficial total de los servicios de consultoría objeto del presente concurso se estima en la suma de dos mil quinientos tres millones trescientos sesenta y tres mil trescientos dieciséis pesos MCTE (\$2.503'363.316) IVA incluido (...).
Parágrafo: “En el valor del presente contrato se entienden incluidos todos los costos asociados a la ejecución del proyecto hasta su liquidación”

⁵⁰ A saber, los ítems de monitoreos ambientales, toma de muestras y modelaciones.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

que el costo ofertado por aspectos operacionales correspondía al total del precio y del plazo de ejecución del negocio jurídico.

94. Bajo ese precepto, IVICSA ofertó con el conocimiento de que los valores operacionales se calculaban bajo un sistema de precio global, por lo que debió contemplar en su propuesta económica los costos totales del contrato y, a menos de que hubiera demostrado los supuestos errores del pliego de condiciones, no puede reclamar una contraprestación económica a su favor.

95. Así, la Sala advierte que la interpretación equivocada por el oferente sobre el contenido del pliego de condiciones, no es un aspecto a reprochar a la entidad demandada, sino que resulta atribuible a la labor desarrollada por IVICSA al momento de estructurar su oferta económica y, de ninguna manera, se deriva de un error o confusión en la elaboración del pliego de condiciones.

96. Como consecuencia, se probó que la parte actora conocía sobre el plazo de ejecución del contrato y de los ítems establecidos para los gastos operacionales desde el pliego de condiciones, sin que se haya demostrado que IVICSA presentó al IDU observación respecto de las supuestas imprecisiones del pliego que afectaría el valor de los costos operacionales estimados al momento de presentar la oferta, con lo cual queda sin fundamento el cargo de la apelación.

97. En ese orden de ideas, la parte actora, contrario a demostrar un incumplimiento contractual, como supuesto de la responsabilidad de la entidad por errores en la elaboración del pliego de condiciones, lo que se evidencia es una indebida interpretación del pliego atribuible a la actividad desarrollada por ella misma durante la etapa precontractual.

Subreglas de decisión

98. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección confirmará la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda, recapitulando que:

99. Sobre el deber de planeación en la contratación estatal y el comportamiento exigible al oferente que resulta adjudicatario, se evidencia que el conocimiento y la aceptación respecto a las circunstancias establecidas en el pliego de condiciones y que corresponden a las particularidades del contrato de consultoría, le imponen al oferente el compromiso de actuar precavidamente a la hora de estructurar su propuesta, a efectos de prevenir que los aspectos pendientes de definición causen un impacto negativo en la economía del negocio.

100. La obligación de coordinación asumida por IVICSA resultó acorde con la naturaleza del contrato de consultoría en el que se debía elaborar el estudio de impacto ambiental sometido a diferentes ajustes según lo que se definiera en el diseño y componente técnico del proyecto de la PLMB, sin que ese pacto implique *per se* una exigencia ilimitada para el contratista.

101. En los casos en los que las partes acuerden la ejecución de las actividades contratadas mediante un precio global, el oferente debe contemplar en su propuesta económica todos los costos para cumplir con sus obligaciones contractuales y no



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

podrá reclamar por mayores valores, a menos que, se demuestren los supuestos de incumplimiento o de desequilibrio económico y financiero del contrato.

102. Cuando se alegan mayores costos en la ejecución de un contrato, por circunstancias imputables a la entidad, incumbe al demandante una carga probatoria de demostrar esos mayores costos respecto a lo ofertado en la propuesta económica, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 167 del CGP.

103. Los errores en la interpretación del pliego de condiciones por parte del oferente no implican un error de formulación por la entidad contratante, especialmente cuando se evidencia que en el pliego se especifica con claridad los aspectos relevantes sobre los cuales se debe presentar la oferta económica.

La condena en costas

104. Sobre este asunto, se advierte que la postura mayoritaria de la Subsección no es compartida por el Magistrado Ponente de esta decisión, por lo que éste suscribirá, de manera separada a este fallo, un salvamento parcial de voto respecto de su misma ponencia.

105. De conformidad con la remisión del primer inciso del artículo 188 del CPACA⁵¹, y según lo establecido en el artículo 365-1 del CGP⁵², se condenará en costas a la demandante. Esas costas serán liquidadas por la Secretaría del Tribunal de origen, según lo previsto en los artículos 365 y 366 del CGP⁵³.

La fijación de agencias en derecho en segunda instancia

106. En la medida en que el IDU se pronunció⁵⁴ frente al recurso de apelación interpuesto por IVICSA, dicha gestión *-en segunda instancia-* es suficiente para fijar agencias en derecho a favor de esa parte.

107. El Acuerdo PSAA16-10554, expedido el 5 de agosto de 2016 por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó la demanda⁵⁵,

⁵¹ Artículo 188. “*Condena en costas: Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal”.

⁵² Artículo 365 “*Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. (...)*” (se destaca).

⁵³ Artículo 366 “*Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)* 4. **Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas (...)**” (se destaca).

⁵⁴ Índice 21 de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado.

⁵⁵ Acuerdo PSAA16-10554. Artículo 7. “*Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su publicación y se aplicará respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha. Los comenzados antes se*



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

estableció las tarifas de agencias en derecho. En cuanto a los asuntos de lo contencioso-administrativo, el artículo 2 del dispuso que debía tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes.

108. Asimismo, en materia de tarifas de agencias en derecho se señaló que en los “*procesos declarativos en general*”, las agencias en derecho en segunda instancia deben fijarse entre 1 y 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes⁵⁶.

109. En ese sentido, se fijan las agencias en derecho en 1 salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de esta providencia, a favor del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 14 de septiembre de 2022, proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS, por la segunda instancia, a la apelante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Como agencias en derecho de la segunda instancia se fija la suma de 1 salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de esta providencia, en favor del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- y a cargo de IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A. -IVICSA-.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Salvamento parcial de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
Aclaración de voto

siguen regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003, 2222 de 2003 y 9943 de 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”.

⁵⁶ “**Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: 1. Procesos declarativos en general (...). En segunda instancia entre 1 y 6 S.M.L.M.V. (...)**”. (se destaca).



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandada: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

Nota: Esta providencia fue suscrita en 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 link . Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF



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

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

Salvamento parcial de voto

Con el acostumbrado respeto por las providencias de la Sala, este Despacho no acompaña la decisión de condenar en costas, en segunda instancia, en el asunto de la referencia; por lo cual, es ineluctable salvar parcialmente el voto, al amparo del siguiente discernimiento.

La posición mayoritaria de la Subsección, a la luz de lo dispuesto en el primer inciso del artículo 188 del CPACA, aplicó un criterio objetivo, con el fin de condenar en costas en esta instancia. Sin embargo, el inciso segundo del artículo antedicho, introducido por la Ley 2080 de 2021¹, alude a la manifiesta carencia de fundamento como requisito para condenar en costas, y ello se refuerza por la expresión “**en todo caso**”, que debe ser entendida como una exigencia para que se valore siempre si la demanda carecía manifiestamente de fundamento y, solo cuando la respuesta sea afirmativa, procederá la condena en costas.

Para armonizar la interpretación de ambos incisos (considerando el envío normativo que el primero efectúa al CGP), es necesario auscultar la exposición de motivos del proyecto que dio lugar a la citada Ley 2080 de 2021, en la que se indica²: *“En el marco de la estrategia planteada por el Consejo de Estado, y en armonía con los planes fijados por el Gobierno nacional, con el fin de lograr la reforma que requiere el sistema judicial para hacerlo más ágil y **cercano al ciudadano**, se propone la revisión y ajuste de algunos aspectos del procedimiento que se surte ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...) En efecto, según las estadísticas actuales existen índices de congestión elevados en casi todos los despachos judiciales del país, lo que ha limitado en forma notoria el derecho fundamental de **acceso eficiente y oportuno a la administración de justicia**”* (énfasis añadido).

De la exposición de motivos, se desprende que la primera razón que inspiró la presentación del proyecto de ley era hacer el sistema judicial “*más cercano al ciudadano*”, procurando el acceso eficiente y oportuno de aquél a la administración de justicia, en lugar de restringirlo. Por ende, es válido concluir que no era su intención convertir la condena en costas en un mecanismo disuasorio para desincentivar la presentación de demandas en sede de lo contencioso administrativo.

¹ Aplicable al caso concreto, atendiendo la fecha en la que se profirió la sentencia de primera instancia (14 de septiembre de 2022) y, para la segunda instancia, la fecha de presentación del recurso de apelación (7 de octubre de 2022).

² Gaceta n° 726 de 2019 del Congreso de la República.



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

En concreto, al revisar el devenir de los debates del proyecto de ley, se observa que fue la Comisión Primera de la Cámara de Representantes quien propuso el texto del artículo 47 -modificatorio del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011-, para el primer debate, con el siguiente tenor³:

“En todo caso, habrá lugar a la condena en costas a la parte vencida en el proceso cuando se establezca que se presentó la demanda o se profirió el acto demandado, según corresponda, cuando sea manifiesta la carencia de fundamento legal de aquella o de este, a pesar de la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial en sentido contrario al fundamento jurídico de una u otro”.

Para el segundo debate, la Plenaria de dicha célula legislativa ajustó la redacción del anterior texto propuesto, para determinar “que se condenará en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal” como se observa a continuación⁴:

<p>Artículo 47. Adiciónense Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011:</p> <p>En todo caso, habrá lugar a la sentencia dispondrá sobre la condena en costas a la parte vencida en el proceso cuando se establezca que se presentó la demanda o se profirió el acto demandado, según corresponda, cuando sea con manifiesta la carencia de fundamento legal de aquella o de este, a pesar de la existencia de una sentencia de unificación jurisprudencial en sentido contrario al fundamento jurídico de una u otro.</p>	<p>Se hace ajuste de forma y se aclara la redacción para establecer que se condenará en costas a la parte vencida cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.</p>
---	--

Finalmente, la Comisión Accidental, conformada para conciliar el texto aprobado por Senado y la Cámara de Representantes, acogió el artículo 47 tal como fue aprobado por esta, en sesión plenaria. En su justificación, se señaló: “Se acoge el artículo propuesto en Cámara dado que evita la presentación de demandas carentes de fundamento”, como se sigue⁵:

<p>Artículo 47. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 188 de la Ley 1437 de 2011:</p> <p>En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Cámara de Representantes.</p> <p>Se acoge el artículo propuesto en Cámara dado que evita la presentación de demandas carentes de fundamentación.</p>
--	--

El Congreso de la República, en definitiva, aprobó el inciso segundo del artículo 188 del CPACA con la finalidad de que solo se condenara en costas cuando la demanda se hubiese presentado con manifiesta carencia de fundamentación, sin distinción alguna respecto del tipo o naturaleza del proceso de lo contencioso administrativo (salvo los que encuentren regulación especial) A juicio de este Despacho, interpretar que el legislador pretendía acercar la administración de justicia al ciudadano y

³ Gaceta n° 979 de 2020 del Congreso de la República.

⁴ Gaceta n° 1338 de 2020 del Congreso de la República.

⁵ Gacetas n° 1491 y 1492 de 2020 del Congreso de la República



Radicación: 25000-23-36-000-2018-00308-02 (69.775)
Demandante: IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.
Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-
Referencia: Controversias contractuales

facilitar su acceso a la misma, en lugar de desincentivar la interposición de demandas y que, por ende, pretendió flexibilizar los criterios para la imposición de la condena en costas incluyendo uno subjetivo valorativo (consistente en el análisis sobre la forma como el demandante fundamenta el escrito introductorio del proceso), se alinea con el derecho constitucional de acceso a la administración de justicia.

Ese criterio subjetivo para la procedencia de la condena en costas se complementa con la previsión contenida en el párrafo 3° del artículo 75 de la Ley 80 de 1993, según la cual “*en los procesos derivados de controversias de naturaleza contractual se condenará en costas a cualquiera de las partes, siempre que se encuentre que se presentó la conducta del párrafo anterior*”, en alusión a la “*existencia de temeridad en la posición no conciliatoria de alguna de las partes*”.

Así, no puede pasarse por alto la exigencia prevista en las normas sustanciales y procedimentales que regulan las controversias que se ventilen ante esta jurisdicción, de que se compruebe que haya temeridad (en el caso de los procesos de naturaleza contractual) y manifiesta carencia de fundamento legal de las demandas (en todos aquellos que no encuentren regulación específica), lo que implica -necesariamente- una valoración subjetiva de la conducta de la parte demandante⁶. De manera que, en el caso concreto, no había lugar a la condena en costas, por cuanto la demanda no careció manifiestamente de fundamento legal, así como tampoco se advirtió una conducta temeraria o de mala fe por parte del apelante (IV Ingenieros Consultores Sucursal Colombia S.A.).

En los anteriores términos se dejan consignadas las razones para salvar parcialmente el voto frente a lo decidido por la Sala en la sentencia dictada dentro del proceso de la referencia.

Fecha *ut supra*,

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Nota: Este documento fue suscrito en 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 link . Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



⁶ Obsérvese, por ejemplo, que la Sección Segunda, Subsección A, de esta Corporación, amparada en una interpretación extensiva del inciso segundo del artículo 188 del CPACA, acogió el criterio subjetivo para la imposición de la condena en costas, en los siguientes términos: “*Sobre la condena en costas, es importante aclarar que la jurisprudencia de la Subsección A del Consejo de Estado venía aplicando el criterio objetivo valorativo consagrado en el art. 188 de la Ley 1437 de 2011, según el cual en toda sentencia el juez procederá a su reconocimiento cuando encuentre demostrado en el proceso que estas se causaron, sin que en esa valoración fuera relevante analizar si las partes actuaron de manera temeraria, mal intencionada o de mala fe, no obstante, dicho criterio fue variado con la adición introducida por el art. 47 de la Ley 2080 de 2021, en el que indica que la condena en costas es viable, siempre y cuando se acredite que la parte vencida obró con manifiesta carencia de fundamento legal. Teniendo en cuenta el cambio introducido por el legislador en la materia, la Subsección A aclara que adoptará una nueva postura en la cual, en las sentencias proferidas a la luz de la reciente normativa se deberá analizar la conducta realizada por las partes en el proceso, entre ello, si se presentó o no, carencia de fundamentación jurídica conforme a lo señalado en el inciso 2° del art. 188 de la Ley 1437 de 2011*” (Sentencia del 9 de noviembre de 2023, exp. 66001-23-33-000-2018-00099-01 (3651-2021), C.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez)