**OBRAS ADICIONALES** - **Concepto**

Las obras adicionales se consideran obras distintas de las inicialmente previstas en el objeto contractual, o ítems no previstos pero cuya ejecución se torna necesaria para cumplirlo a cabalidad, en tal sentido su reconocimiento implica variación del contrato. En armonía con esta noción, su reconocimiento a través de la acción de controversias contractuales implica que la entidad contratante las haya autorizado, se consagren en el contrato a través de modificación de mutuo acuerdo, de manera unilateral o bien en la forma prevista en el respectivo contrato y en todo caso que no obedezcan a la iniciativa del contratista de realizarlas sin consentimiento de la entidad. […] Visto lo anterior, se advierte que las obras adicionales estaban supeditadas a que subdirección las ordenara. El valor de las obras adicionales sería aquel que pactaran las partes o que resultara del sistema de administración.

**OBRAS ADICIONALES** **- Reconocimiento - Aprobación previa**

Visto lo anterior, se advierte que, si bien entre las partes hubo acercamientos para llevar a cabo las obras en placa huella, lo cierto es que no llegaron a buen término, el INVÍAS no aprobó la propuesta; estudiar la posibilidad de hacer los cambios solicitados por el contratista, no significa que las haya consentido en el momento en que se ejecutaron. Así, el contratista no podía adelantar trabajos ajenos al contrato bajo la excusa de que eran indispensables para su ejecución, debió esperar la aprobación u orden de la entidad si quería obtener el pago de las obras en placa huella. Los inconvenientes derivados del mal estado del puente no justifican la ejecución de obras por fuera de lo pactado.

**OBRAS ADICIONALES** **- Sobrecostos - Reconocimiento - Modificación del contrato**

En efecto, se ha entendido que se debe reclamar en oportunidad aquellos fenómenos que puedan afectar la economía del contrato, con mayor razón cuando se llegan a acuerdos para superar las dificultades externas del contrato y viabilizar su ejecución. En esa línea, se ha sostenido que las modificaciones que las partes le incorporan al contrato tienen como finalidad la de reconducir la relación contractual, razón por la cual desconoce la buena fe contractual el hecho de que una de las partes después de ese momento haga reproches a su contraparte por situaciones que la modificación pretendía superar. Por consiguiente, si el contratista no formuló ningún reparo cuando suscribió las actas de suspensión, no es posible acceder a sus reclamaciones en esta sede, pues no le es dado ir contra sus propios actos […] Es por ello que se ha concluido que el silencio del contratista se equipara a la aceptación de los efectos económicos que le pudiera producir las suspensiones […] Ahora bien, en el curso del procedimiento sancionatorio las partes acordaron que el contratista podía adelantar las obras luego de culminado el término de ejecución a efectos de cumplir las metas físicas del proyecto. Sin embargo, esa circunstancia bajo ninguna óptica significó que la entidad haya propiciado, insinuado o exhortado al contratista para que adelantara obras con especificaciones distintas a las inicialmente pactadas. Si el contratista consideraba que era factible ejecutar la obra con otras especificaciones que aseguraran los mismos estándares de calidad de lo inicialmente pactado, debía llegar a un acuerdo con el contratante, antes de cambiar las características de la obra.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B**

**Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de junio de dos mil diecinueve (2019).

Proceso número: 73001-23-31-000-2008-00741-01(**39974**)

Demandante: Consorcio Supervías 2

Demandado: Nación-Ministerio de Transporte y otro

Acción: Controversias contractuales

*Temas: La falta de acuerdo entre las partes para ejecutar obras adicionales impide su reconocimiento. La falta de reparos al suscribir el acta de suspensión del contrato impide formular reclamos posteriores.*

Sin que se observe nulidad de lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandante en contra de la sentencia del 24 de septiembre de 2010 del Tribunal Administrativo del Tolima que negó las pretensiones de la demanda (fl. 807-850, c. ppal.).

**SÍNTESIS**

El consorcio Supervías 2 requirió el pago de obras adicionales y de sobrecostos por la suspensión del contrato; sin embargo, las primeras no fueron pactadas con la entidad y los segundos no fueron puestos de presentes durante la ejecución contractual.

**ANTECEDENTES**

1. **La demanda**
2. El 18 de diciembre de 2008 (fl. 1, c. ppal.), el consorcio Supervías 2, integrado por Obras Especiales Obresca C.A. y Julio Bahamón Vanegas, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, presentó demanda en contra de la Nación-Ministerio de Transporte e Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) (fl. 601-665, 671, c. ppal.).
   1. **Las pretensiones**
3. La parte demandante solicitó las siguientes declaraciones y condenas (fl. 602-603, c. ppal.):

*Primera.- Que se decrete que el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) incumplieron contractualmente el contrato de obra n.° 1558 del 7 de septiembre de 2005, y sus adiciones aclaraciones y modificaciones en cuanto al pago de los mayores valores pagado (sic) por el contratista en la terminación del mismo, debido a los retrasos sin culpa del contratista, a las imposibilidades para el transporte de material y equipos y las modificaciones aceptadas para llevar a cabo la terminación de la obra.*

*Segunda.- Que el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) cancelen en forma solidaria al Consorcio Supervías 2, la suma de ciento cincuenta y dos millones ochocientos setenta mil setenta y un pesos ($152.870.071) por concepto de mayores gastos y/o costos en que incurrió el contratista como consecuencia de los trabajos de placa huella, en ejecución del contrato n.° 1558 de 2005.*

*Tercera.- Que el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) cancelen en forma solidaria al consorcio Supervías 2, la suma de diecinueve millones doscientos treinta y siete mil quinientos sesenta y siete pesos ($19.237.567) por concepto de mayores costos y/o gastos administrativos en que incurrió el contratista, como consecuencia de la suspensión del contrato de obra n.° 1558 de 2005, entre el 16 de diciembre de 2005 y el 27 de marzo de 2006.*

*Cuarta.- Que el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) cancele en forma solidaria al consorcio Supervías 2, la suma de setenta y seis millones ciento once mil pesos ($76.111.000) por concepto de obra ejecutada entre las abscisas Pr4+520 a Pr4+940 con concreto clase E para alcantarillado de 2.500 psi, en un ancho de 4,00 mts y 0,15 mts de espesor.*

*Quinta.- Que el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS) cancele al consorcio Supervías 2, la suma de cuarenta y nueve millones ochocientos veinte (sic) cinco mil ochocientos cuarenta y un pesos ($49.825.841) por concepto de disponibilidad de los equipos durante el tiempo de suspensión de la obra en ejecución del contrato n.° 1558 de 2005.*

*Sexta.- La Condena respectiva, o sea el monto total de Los perjuicios generados será actualizada de conformidad con lo previsto en el art. 178 del C.C.A., mediante la aplicación de los mecanismos, procedimientos y fórmulas adoptados por el H. Consejo de Estado en diferentes oportunidades, actualización que se hará con sus correspondientes intereses legales desde la fecha de la ocurrencia de los perjuicios ocasionados, hasta cuando se dé cumplimiento a la sentencia que ponga fin al proceso.*

*Séptima.- Se servirán ordenar que la parte demandada le dará cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.*

*Octava.- Se ordenará que la suma a pagar devengará intereses moratorios desde que quede esta en firme, en cumplimiento de la declaración parcial de inexequibilidad del art. 178 del por parte de la Corte Constitucional.*

*Novena.- Que las sumas de dinero que se reconozcan sean indexadas en los términos del artículo 178 del Código Contencioso Administrativo,*

* 1. **Los hechos**

1. Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se resume a continuación (fl. 603-615, c. ppal.):
   1. El 22 de junio de 2005, el municipio de Herveo limitó a tres toneladas el tránsito de vehículos sobre el puente del río Aguacatal, por el mal estado de la estructura.
   2. El 7 de septiembre de 2005, previo proceso licitatorio, el consorcio y el INVÍAS suscribieron el contrato de obra n.° 1558, para el mejoramiento de la vía Herveo-Casabianca en el departamento del Tolima.
   3. El 7 de octubre de 2005 inició el plazo de ejecución contractual.
   4. El 16 de diciembre de 2005, el INVÍAS aceptó la suspensión del contrato mientras se rehabilitaba el puente e informó que reconocería los gastos relacionados con las actividades desarrolladas por el contratista de acuerdo al programa de obra aprobado.
   5. El 15 de marzo de 2006, ante la dificultad de transitar por el puente, el contratista, el supervisor, el interventor, la comunidad y las autoridades del municipio Herveo analizaron la posibilidad de reanudar la obra y concluyeron que ello solo era posible si se variaban las especificaciones de la obra, en vez de emplear pavimento asfáltico se confeccionaría la vía con placa huella en concreto. La propuesta fue remitida al INVÍAS para que aprobara el costo del cambio requerido.
   6. El 27 de marzo de 2006, se cumplió el término de suspensión del contrato y el contratista tuvo que disponer los recursos, materiales y personal necesarios para poder ejecutar la obra bajo las especiales condiciones ocasionadas por el estado del puente.
   7. El 17 de mayo de 2006, con memorando interno n.° SAT-21280, la entidad aprobó la propuesta de placa huella en concreto y demás elementos que se requerían para ello.
   8. El 24 de mayo de 2006, el instituto le comunicó al contratista su decisión de ejecutar el contrato bajo las especificaciones iniciales, pues la propuesta nunca fue aprobada oficialmente por el INVÍAS, debido a que la comunidad de Herveo se opuso a la variación de la vía. Por lo anterior, al contratista le correspondió montar una planta de asfalto del otro lado del puente, pues este nunca fue arreglado, para poder contar con el material necesario a efectos de ejecutar la obra y también tuvo que perder la inversión que había hecho para implementar los cambios.
   9. El 1° de agosto de 2007, luego de varias prórrogas, adiciones y suspensiones del contrato, se constató que el puente permanecía intransitable para la maquinaria y días antes de finalizar el plazo de ejecución se prohibió su uso en general, lo que impidió terminar la vía entre las abscisas Pr4+520 y Pr4+940. La entidad aprobó que el tramo faltante se hiciera en concreto rígido y el contratista procedió de conformidad.
   10. El 23 de noviembre de 2007, el INVÍAS levantó el acta de recibo final de obra, instrumento que no fue suscrito por el consorcio, toda vez que ahí se consignó, conforme lo afirmó el interventor, que las características técnicas del último tramo distaban de las previstas en el contrato.
   11. **Los fundamentos de derecho y el concepto de su violación**
2. La actora indicó que la parte demandada incumplió el contrato cuando desconoció los artículos 1, 2, 13, 23, 25, 26, 29, 53, 66, 90, 123, 209, 315 y 333 de la Constitución Política; 2, 3, 9, 17, 76 y 85 del Código Contencioso Administrativo; 24, 33, 1501, 1546, 1602, 1603, 1604, 1609, 1973, 1987 y 2026 a 2032 del Código Civil; 518, 520 y 871 del Código de Comercio; 3, 24 a 30 y 41 de la Ley 80 de 1993; 71 de la Ley 111 de 1996 y 12 del Decreto 855 de 1994.
   1. La demandante señaló que debía percibir los mayores costos en que incurrió en la ejecución del contrato por lo siguiente (fl. 617, c. ppal.):

[D]*onde se suscribe un contrato, se llega al consenso o acuerdo de voluntades, se acuerdan una reglas diáfanas de juego, se concluye la obra pese a dificultades originadas en la falta de previsión de la entidad demandada, que no constató el estado de la vía, en cuanto a las condiciones para el transporte de material pesado a ser utilizado en la obra a contratar, dándose por dicha imprevisión, todas las demoras, atrasos y cambios consentidos por la administración en cuanto a las especificaciones de la obra, ya que las condiciones del trayecto hasta la misma imposibilitaban la realización conforme a las condiciones contractuales establecidas en el contrato mismo, todo ya visto en la parte de los elementos fácticos se termina por parte el contratista (sic) con dicho contrato y por un simple capricho, mala fe, dolo y con intencionalidad diáfana de causar un daño, por motivos ocultos no se liquida el mismo y no se procede a cancelar los mayores valores invertidos por el contratista con ocasión de las suspensiones de la obra, las cuales fueron causadas por estos (sic) y sí por la imprevisión de la demandada al momento de verificar el estado de la vía (puentes para el paso de materiales pesados) para así proceder a iniciar una licitación para el arreglo de los mismos, haciendo factible y sin contratiempos el desarrollo del objeto contractual contratado con mis representados, y los valores desembolsados por el contratista para la construcción de las obras no incluidas pero sí autorizadas por el INVÍAS, lo que es un diáfano incumplimiento del contrato por parte del ente demandado.*

1. **La contestación de la demanda**
2. La Nación-Ministerio de Transporte (fl. 723-727, 733-736, c. ppal.) propuso las excepciones de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” y “*falta de responsabilidad del ente demandado*”, dado que en sus funciones no estaba la construcción, mantenimiento, adecuación o conservación de la infraestructura vial.
3. El Instituto Nacional de Vías (fl. 710-716, c. ppal.) propuso las excepciones de “*inexistencia de causas de incumplimiento del contrato*” e “*inexistencia de los hechos constitutivos de las obligaciones requeridas*”, ya que los sobrecostos reclamados por la actora, fueron producto de causas a ella imputables, como los daños en su planta de asfalto, la demora en iniciar las obras y el mal manejo del proyecto.

**SENTENCIA APELADA**

1. El *a quo* encontró acreditada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación-Ministerio de Transporte, toda vez que dicha cartera es una persona jurídica distinta del INVÍAS.

* 1. El Tribunal negó las pretensiones de la demanda, para ello precisó que si bien la entidad faltó a su deber de planear en debida forma el contrato, pues pasó por alto el estado del puente que era la única vía de acceso a la obra, lo cierto es que ello no significó el incumplimiento contractual que pretende su contraparte. En efecto, aclaró que el INVÍAS nunca aprobó el uso de placa huella para la obra y por ello ningún reconocimiento debía hacerse. Respecto a los costos por la suspensión del contrato, indicó que el contratista no pudo mantener en funcionamiento su planta de asfalto y retiró la maquinaria del proyecto, por ende, las interrupciones fueron producto de su actuar y, en todo caso, las suspensiones se hicieron de mutuo acuerdo. De cara a las obras ejecutadas entre las abscisas Pr4+520 a Pr4+940, aseguró que estas no cumplían con las especificaciones pactadas, por lo que era improcedente ordenar su pago.

**III. SEGUNDA INSTANCIA**

1. **El recurso de apelación**
2. Inconforme con la decisión de primera instancia, la parte demandante presentó recurso de apelación (fl. 887-915, c. ppal.). Aseguró que si el tribunal reconoció la falta de planeación del INVÍAS en relación con el puente, ello lo obligaba a ordenar el pago de los trabajos de placa huella, dado que fueron necesarios para poder sortear el mal estado del puente. Advirtió que el *a quo* pasó por alto que en el plenario reposan las pruebas de los sobrecostos en que incurrió el contratista por las múltiples suspensiones del contrato, lapso en el que tuvo disponibles la maquinaria y el personal necesario para ejecutar las obras. Controvirtió que no se hubiesen pagado las obras entre las abscisas Pr4+520 y Pr4+940, toda vez que estas fueron ejecutadas con las nuevas especificaciones aprobadas por el INVÍAS.

1. **Los alegatos de conclusión**
2. La parte demandante (fl. 924, 926, c. ppal.) reprodujo las razones expuestas en su recurso de apelación y con base en estas solicitó la revocatoria del fallo de primer grado
3. El Instituto Nacional de Vías (fl. 937-944, c. ppal.) aseguró que las pretensiones carecían de sustento probatorio y ello obligaba a confirmar la sentencia apelada.
4. El agente del Ministerio Público (fl. 927-935, c. ppal.) solicitó se confirmara la decisión del *a quo*, toda vez que la contratista no acreditó los mayores costos que le significaron las múltiples suspensiones del contrato y los trabajos en placa huella, así como la vía construida en concreto rígido entre las abscisas Pr4+520 a Pr4+940, de ahí que sea improcedente el reclamo del consorcio[[1]](#footnote-1).

**IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

1. **Presupuestos procesales** 
   1. **Jurisdicción, competencia y acción procedente**
2. Como en el presente asunto fungen como parte la Nación-Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías, su conocimiento corresponde a esta **jurisdicción**, siendo esta Corporación la **competente**, toda vez que el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 37 de la Ley 446 de 1998, le asigna el conocimiento en segunda instancia, entre otros asuntos, de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por parte de los tribunales administrativos[[2]](#footnote-2).
3. De otro lado, el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo prescribe que la **acción procedente**, para pedir que se declare el incumplimiento de la parte contratante y el consecuente reconocimiento de perjuicios causados a la contratista, es la de controversias contractuales.
   1. **La legitimación en la causa**
4. Las partes se encuentran legitimadas por activa y por pasiva, toda vez que son los extremos de la relación contractual bajo análisis en esta sede judicial. En contraste, como bien lo indicó el *a quo*, la Nación-Ministerio de Transporte carece de legitimación en la causa por pasiva, dado que no es parte del contrato[[3]](#footnote-3). Si bien este punto no fue cuestionado expresamente por el recurrente, lo cierto es que el centro de imputación de la eventual condena constituye un aspecto implícito en el juicio de responsabilidad que el actor requiere que se produzca en esta instancia. En efecto, la finalidad del apelante es que se acceda a las pretensiones y se condene al responsable de los perjuicios, escenario que exige se revise la legitimación de todos los demandados[[4]](#footnote-4).
   1. **La caducidad**
5. Como el plazo de ejecución del contrato finalizó el 2 de mayo de 2007[[5]](#footnote-5), la demanda promovida el 18 de diciembre de 2008 (fl. 1, c. ppal.), lo fue dentro de los dos años de que trata el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.
   1. Lo anterior, dado que en el presente asunto el contrato está sometido al trámite de liquidación, por tanto, el término de caducidad debe computarse desde el vencimiento de la oportunidad para liquidar como corresponde a la regla general. Así, las partes contaban con cuatro meses para liquidar bilateralmente entre el 3 de mayo de 2007 –día siguiente a la finalización del contrato– y el 3 de septiembre de 2007. Vencido ese término, la entidad contaba con dos meses para liquidar unilateralmente entre el 4 de septiembre de 2007 y el 4 de noviembre de 2007. Culminada la oportunidad para liquidar bilateral y unilateralmente, desde el día siguiente, se tenían dos años más para pedir la liquidación judicial, los cuales vencían el 5 de noviembre de 2009, por lo que es claro que no operó la caducidad de la acción.
6. **El problema jurídico**
7. La Sala debe verificar si el *a quo* erró cuando sostuvo: (i) que el INVÍAS no debía reconocer el valor de las obras adicionales en placa huella, (ii) que la ecuación económica del contrato no se afectó por las múltiples suspensiones de la ejecución y (iii) que la entidad tampoco debía reconocer las obras adicionales en concreto rígido.
8. **Los hechos probados**
9. Los documentos allegados por las partes lo fueron dentro de la oportunidad pertinente, por lo que pueden ser valorados[[6]](#footnote-6), de los que se advierten los siguientes hechos que interesan al proceso:
   1. El 25 de junio de 2005, la Policía Nacional prohibió el paso sobre el puente del río Aguacatal de vehículos con peso mayor a tres toneladas (fl. 29-31, c. ppal.).
   2. El 7 de septiembre de 2005, la Subdirectora de la Red Terciaría y Férrea del INVÍAS y el consorcio Supervías 2 suscribieron el contrato n.° 1558 con, entre otras, las siguientes cláusulas (fl. 18-22, c. ppal.):

*CLÁUSULA PRIMERA: OBJETO. El CONTRATISTA se obliga a ejecutar para el INSTITUTO, por el sistema de precios unitarios sin ajustes, mejoramiento de la vía Herveo-Casabianca, municipio de Herveo, departamento del Tolima, de acuerdo con los pliegos de condiciones y la propuesta del contratista y bajo las condiciones estipuladas en el presente contrato.*

*CLÁUSULA SEGUNDA: VALOR DEL CONTRATO. El precio de este contrato será la suma de los productos que resulten de multiplicar las cantidades de obra ejecutadas, por los precios unitarios estipulados en la propuesta del CONTRATISTA, en el documento lista de cantidades de obra, precios unitarios y valor total de la propuesta. Las cantidades de obra son aproximadas y por lo tanto se podrán aumentar, disminuir o suprimir durante la ejecución de la obra y tales variaciones no viciarán ni invalidarán el contrato, bajo esta condición se estima el precio del presente contrato en la suma de mil setecientos noventa millones doscientos sesenta y dos mil cuatrocientos cincuenta y ocho pesos ($1.790.262.458), equivalente a 4.692,69 salarios mínimos legales mensuales. PARÁGRAFO PRIMERO. El CONTRATISTA presentó en su propuesta un A.I.U. del veinte por ciento (20%) y una utilidad del cinco por ciento (5%) (…)*

*CLÁUSULA CUARTA: PLAZO. El plazo para la ejecución de las obras del presente contrato será de ocho (8) meses contados a partir de la orden de iniciación que impartirá el Subdirector de la Red Terciaria y Férrea del INSTITUTO, previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del mismo.*

*CLÁUSULA QUINTA: VIGILANCIA Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO. El INSTITUTO vigilará el cumplimiento de las obligaciones del CONTRATISTA, por conducto de un interventor contratado por la Entidad.*

*CLÁUSULA SEXTA: PROGRAMA DE INVERSIONES Y CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES. Las obras objeto del contrato, se deben realizar de acuerdo con el programa de inversiones presentado para la aprobación del Subdirector de la Red Terciaria y Férrea suscrito por el CONTRATISTA, la interventoría y los supervisores de contrato y de proyecto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de suscripción del contrato, este programa debe corresponder al presentado en la propuesta.* ***En caso de ser necesario efectuar modificaciones al programa de inversiones por requerimientos fundamentales del proyecto y a solicitud del CONTRATISTA, previa aprobación de la interventoría y de los supervisores del contrato y de proyecto, deberá ser presentado para la aprobación del Subdirector de Red Terciaria y Férrea, tales modificaciones al programa no deben implicar variaciones del valor total del contrato.*** *Siempre que lo solicite el interventor o el INSTITUTO, el CONTRATISTA deberá proporcionar por escrito la información relacionada con la ejecución de la obra, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a dicha solicitud. El programa de inversiones no se podrá modificar en forma tal que signifique variación del plazo del contrato, salvo que se trate de prórroga o adición y suspensiones. En tal caso, el programa de inversiones deberá ser reprogramado y aprobado por el Subdirector de la Red Terciaria y Férrea del INSTITUTO, previa solicitud del CONTRATISTA aprobado por el interventor y los supervisores de contrato y de proyecto y se suscribirá el contrato adicional si se requiere. Durante la ejecución de la obra, el INSTITUTO efectuará un seguimiento al programa de inversiones y al cronograma de actividades, presentado por el CONTRATISTA, como uno de los mecanismos de verificación del cumplimiento de sus obligaciones contractuales.*

*CLÁUSULA SÉPTIMA: ACTAS DE OBRA. El valor básico de la respectiva acta será la suma que resulte de multiplicar las cantidades de obra mensual por los precios unitarios de la propuesta del CONTRATISTA. El valor de la obra ejecutada debe corresponder al menos a la cuota parte establecida en el programa de inversiones para el mes correspondiente. Las actas de obra mensuales tendrán carácter provisional en lo que se refiere a la calidad de la obra y a las cantidades de obra aprobadas por el interventor. El interventor podrá, en actas posteriores, hacer correcciones o modificaciones a cualquiera de las actas anteriores aprobadas por él y deberá indicar el valor correspondiente a la parte o partes de los trabajos que no cumplan con las especificaciones técnicas de las obras objeto del contrato, a efecto de que el INSTITUTO se abstenga de pagarlas al CONTRATISTA hasta que el interventor dé el visto bueno. Ningún documento que no sea el acta de recibo definitivo de la totalidad o parte de las obras, podrá considerarse como constitutivo de aprobación de las obras objeto del contrato.*

*CLÁUSULA NOVENA: OBRAS COMPLEMENTARIAS Y ADICIONALES. Se entiende por obras adicionales aquellas que por su naturaleza, pueden ejecutarse con las especificaciones originales del contrato o variaciones no substanciales de los mismos y en donde todos los ítems tengan precios unitarios pactados. El Instituto podrá ordenar por escrito obras adicionales y el contratista estará en la obligación de ejecutarlas. Las obras adicionales se pagarán a los precios establecidos en el formulario n.° 4.* ***Obras Complementarias. Se entiende por obra complementaria la que no está incluida en las condiciones originales del contrato y por esa misma razón, no puede ejecutarse con los precios del mismo.******El INSTITUTO podrá ordenar******obras complementarias******y el contratista estará obligado a ejecutarlas****,* ***siempre que los trabajos ordenados hagan parte inseparable de la obra contratada, o sean necesarias para ejecutar esta obra o para protegerla. Los precios que se aplicarán para el pago de la obra complementaria serán los que se convengan con el contratista, mediante la suscripción de un acta de precios no previstos. Cuando sea imposible acordar de antemano con el contratista el precio de la obra complementaria, el INSTITUTO podrá optar por ordenar que dicho trabajo sea ejecutado por el sistema de administración,*** *o sea por el costo directo más un porcentaje acordado por las partes, que deben cubrir los costos por concepto de administración y utilidad del contratista. Por costo directo se entenderá el de las siguientes partidas. a) El valor de los materiales puestos al pie de la obra. b) Los jornales y sueldos útiles, aumentados en el porcentaje por prestaciones sociales calculados por el contratista en la propuesta. Los jornales de dominicales y días feriados están incluidos en estos porcentajes. c) El alquiler del equipo y herramientas, liquidado según las tarifas horarias de la propuesta del contratista y conforme a lo estipulado en el pliego de condiciones de la presente licitación pública. En el caso de tarifas no establecidas en la propuesta, estas se calcularán por métodos similares a los empleados por la Asociación Colombiana de Ingenieros Constructores (ACIC). Para el pago de las obras complementarias por administración, el contratista elaborará planillas diarias de control en que se consignen los datos de empleo de mano de obra, materiales, equipo y los correspondientes a otros gastos incurridos. Estas planillas deberán ser aprobadas por el interventor y constituirán la base para la presentación de la facturación correspondiente.*

*CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: VIGILANCIA. El INSTITUTO supervisará el presente contrato a través del Director de la Dirección Territorial Tolima o por quien este delegue como supervisor de contrato. PARÁGRAFO: El Subdirector de la Red Terciaria y Férrea designará a un Supervisor del Proyecto.*

*CLÁUSULA DÉCIMA SÉPTIMA: DIVERGENCIAS. Las divergencias que ocurran entre el interventor y el CONTRATISTA, relacionadas con la supervisión, control y dirección de los trabajos, serán dirimidas por el Subdirector de la Red Terciaria y Férrea del Instituto. (…)*

*CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA: LIQUIDACIÓN. El presente contrato será objeto de liquidación de conformidad con lo previsto en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, procedimiento que deberá efectuarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su vencimiento o a la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o a la fecha del acuerdo que así lo disponga. PARÁGRAFO PRIMERO: Para la liquidación se exigirá al CONTRATISTA la ampliación de la garantía, si es del caso, a fin de avalar las obligaciones que este deba cumplir con posterioridad a la extinción del presente contrato. PARÁGRAFO SEGUNDO: Si el CONTRATISTA no se presentare para efectos de la liquidación del contrato o las partes no llegaren a ningún acuerdo, el INSTITUTO procederá a su liquidación, por medio de resolución motivada susceptible del recurso de reposición.*

*CLÁUSULA VIGÉSIMA CUARTA: CONTROL DE GESTIÓN DE CALIDAD. El CONTRATISTA deberá proporcionar al INSTITUTO un trabajo acorde con la calidad definida en el contrato. Para lograr este objetivo, ejecutará y controlará los trabajos bajo el enfoque de un modelo de aseguramiento de la calidad, conforme a la norma NTC-ISO 9001 versión 2000; en consecuencia, desarrollará un plan de calidad específico para el proyecto, incluyendo los requisitos del sistema de aseguramiento de la calidad, donde definirá la secuencia de las actividades, los elementos o características claves del mismo, los procedimientos aplicables, los objetivos y especificaciones, los responsables, los recursos, los métodos, los programas de inspección y ensayos, la auditoría de calidad y los registros para cumplir los requisitos de calidad específicos, el cual deberá ser presentado al interventor dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la suscripción del contrato, para revisión y concepto del mismo y remisión a la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del Instituto para su respectiva aprobación* (negrillas fuera de texto).

* 1. El 11 de octubre de 2005 se inició la ejecución del contrato por orden de la Subdirectora de la Red Terciaría y Férrea del INVÍAS (fl. 33, c. ppal.).
  2. El 10 de noviembre de 2005, ante la imposibilidad de utilizar el puente para movilizar la maquinaria, el contratista solicitó al interventor que “*se suspenda la iniciación de las obras de construcción de la vía hasta que se le dé una solución definitiva al acceso en el puente Aguacatal*” (fl. 35, c. ppal.). Ese día, el interventor transmitió el mensaje del consorcio a la Subdirectora de la Red Terciaría y Férrea y le indicó que debían adoptarse prontas soluciones, ya que el inicio de las obras estaba previsto para el 11 de noviembre siguiente (fl. 36, c. ppal.).
  3. El 28 de noviembre de 2005, el alcalde municipal de Herveo le informó al consorcio que “*no se considera viable el paso de la maquinaria solicitada por ustedes, por sobre el puente ubicado en el río Aguacatal, debido a los problemas que esta estructura ha venido afrontando en los últimos meses*” (fl. 38, c. ppal.).
  4. El 16 de diciembre de 2005, las partes decidieron suspender el contrato hasta el 15 de marzo de 2006 por “*restricción en el paso sobre el puente del río Aguacatal para vehículos pesados en la vía Delgaditas-Herveo, dicho acceso es obligado para el paso de materiales y equipos para la ejecución del contrato de obra n.° 1558-2005*” (fl. 40-41, c. ppal.).
  5. El 7 de febrero de 2006, el contratista, el supervisor y el interventor se reunieron para “*estudiar la alternativa propuesta por el contratista para proceder al reinicio de las obras*” y concluyeron lo siguiente (fl. 44-45, c. ppal.):

*El contratista a través del consultor ratifica lo manifestado en las memorias del diseño para pavimento rígido de la vía Herveo-Casabianca utilizando el método de la PCA del 84 y propone construir una estructura compuesta por 15 cms de sub base granular y 15 cms de concreto hidráulico propuesto de 4.000 psi.*

*Teniendo en cuenta que se requieren pactar precios para esta actividad, la supervisora de proyecto hace hincapié en el sentido de que una vez presentados al INVÍAS será sometido a aprobación por parte de la Subdirección de Apoyo Técnico, que no se debe olvidar los antecedentes del contrato, en el sentido de que para los nuevos precios se deberá tener en cuenta los precios de materiales, insumos, equipos y demás aceptados* (sic) *por el INVÍAS en su propuesta original. De otra parte, el INVÍAS considerará la alternativa propuesta por el contratista ya que se reducirían las metas físicas del contrato.*

*Se comprometen el contratista e interventor a presentar acta de acuerdo de precios unitarios con sus respectivos soportes incluido el aval de la territorial Tolima* [quien ejercía la supervisión del contrato] *para los ítems sub base granular, concreto hidráulico de 210* [ilegible] *y concreto hidráulico de 280* [ilegible]*.*

* 1. El 15 de marzo 2006, el alcalde municipal de Herveo, el presidente de la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Herveo, el supervisor, el interventor y el contratista se reunieron para “*presentar a la alcaldía y representantes de la comunidad las alternativas de pavimentación de la vía Herveo-Casabianca, debido a la suspensión del contrato 1558 de 2005, por la restricción de carga sobre el puente del río Aguacatal; con el fin de reiniciar las obras de pavimentación del mencionado contrato*” (fl. 46, c. ppal.). Al efecto se propusieron las siguientes alternativas y se asumieron los siguientes compromisos (fl. 47-47A, c. ppal.):

*1° Pavimento flexible: meta física aproximada 6,7 km.*

*2° Pavimento rígido: meta física aproximada 4 km.*

*3° Placa Huella en concreto con placa de 1,5 m de ancho: meta física aproximada 5,75 km.*

*4° Placa huella en concreto con placa de 0,9 m de ancho: meta física aproximada 7,35 km.*

***Una vez presentado el balance técnico-económico del contrato, para cada una de las alternativas de pavimentación propuestas, se escogió de común acuerdo la alternativa 4°, que se detalla a continuación***[sigue diagrama de la alternativa escogida]*.*

*Se tiene planteada la construcción de cuneta en concreto; pero una vez se someta a la aprobación de los precios por INVÍAS para la ejecución de esta alternativa, se efectuará un nuevo balance del contrato, que incluya la construcción de cuneta en* [ilegible] *pegada, la cual será sometida a consideración del alcalde y representantes de la comunidad para evaluar su viabilidad.*

*En consecuencia,* ***el contratista y el interventor se comprometen a presentar los precios unitarios no previstos a más tardar el viernes 17 de marzo de 2006, a la Subdirección de la Red Terciaría para someterlo a revisión y aprobación de la Subdirección de Apoyo Técnico del INVÍAS.***

*La nueva alternativa propuesta no implica prórrogas en el plazo. De otra parte, se acuerda reiniciar los contratos de obra e interventoría a partir del próximo lunes 27 de marzo de 2006* (negrillas fuera de texto)*.*

* 1. Ese día, las partes ampliaron la suspensión del contrato hasta el 27 de marzo de 2006 por “*restricción en el paso sobre el puente del río Aguacatal para vehículos pesados en la vía Delgaditas-Herveo, dicho acceso es obligado para el paso de materiales y equipos para la ejecución del contrato de obra n.° 1558-2005*” (fl. 49-51, c. ppal.).
  2. El 21 de marzo de 2006, el consorcio remitió al interventor “*una nueva propuesta técnica, basada en la especificación 450, que consideramos garantiza la ejecución de la obra*” (fl. 52, c. ppal.) y le informó que quedaba “*a la espera de la aprobación de precios y/o sus comentarios, para proceder a elaborar nuestra nueva programación de obra, como también el nuevo plan de inversión del anticipo*” (fl. 52, c. ppal.).
  3. El 27 de marzo de 2006, se reinició la ejecución del contrato, conforme quedó reseñado en la orden de reiniciación suscrita por las partes (fl. 53-55, c. ppal.).
  4. El 28 de marzo de 2006, el consorcio solicitó se ampliara la suspensión del contrato, pues en ese momento la situación del puente no había variado y el INVÍAS aún no aprobaba la propuesta, por lo que era imposible reiniciar la ejecución contractual (fl. 56, c. ppal.).
  5. El 1° de abril de 2006, el interventor requirió al contratista para que ejecutara el contrato, pues visitó el lugar de las obras y constató que el consorcio “*no ha hecho presencia y hay inactividad total*” (fl. 57, c. ppal.).
  6. El 4 de abril de 2006, el contratista le precisó al interventor que “*la no presencia en la obra se debe a que la actividad que estamos desarrollando en este momento es el ítem de movilización de equipos y los ingenieros encargados de la obra están ubicando los equipos de trituración, para luego ser trasladados al sitio de obra para su montaje*” (fl. 58, c. ppal.).
  7. El 5 de abril de 2006, con memorando interno n.° SAT-15494, la Subdirección de Apoyo Técnico le informó a la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del INVÍAS, en relación con la revisión de siete precios no previstos en el contrato, lo siguiente (fl. 59-60, c. ppal.):

*1. DEMOLICIÓN EN ESTRUCTURAS DE CONCRETO: El costo del ítem por valor de 36.585 $/m3, como costo directo, se encuentra aceptable para aprobación.*

*2. GAVIONES: El costo del ítem por valor de 91.848 $/m3, como costo directo, se encuentra aceptable para aprobación.*

*3. SUB-BASE GRANULAR: El costo del ítem por valor de 42.464 $/m3, como costo directo, se encuentra aceptable para aprobación.*

*4. PLACA HUELLA EN CONCRETO CLASE D (286.560 $/m3, costo directo): De acuerdo con las Especificaciones Generales de Construcción el costo del acero de refuerzo debe pagarse como un ítem independiente según el capítulo 640. Se debe revisar las cantidades de los materiales, las cuales no corresponden con un concreto clase D, adicionalmente en la especificación particular se refieren a la especificación 431, relacionada con la elaboración de los concretos, por tanto se solicita anexar dicha especificación. Se debe indicar el costo de transporte de los materiales.*

*5. CUNETAS REVESTIDAS EN CONCRETO CLASE D (259.700 $/m3, costo directo): Teniendo en cuenta que en las Especificaciones Generales de Construcción, se establece que las cunetas se elaboran con concreto clase F, se solicita, por lo tanto, anexar la especificación particular respectiva.*

*6. VIGA RIOSTRA EN CONCRETO CLASE D (337.760 $/m3, costo directo): Se deben revisar las cantidades de materiales, las cuales no corresponden con el tipo de concreto o anexar el diseño de la mezcla y la especificación 431, relacionada con la elaboración de concretos. Adicionalmente se deben revisar los rendimientos de la mano de obra, los cuales no corresponden con los rendimientos de las actividades que se realizan en forma paralela a esta.*

*7. PIEDRA PEGADA (113.055 $/m3, costo directo): Se debe revisar la cantidad de los materiales, la cual no corresponde con la dosificación indicada por el supervisor. Se requiere anexar la Especificación Particular y revisar los rendimientos de la mano de obra, teniendo en cuenta que se realizan actividades paralelas a esta y que su rendimiento está condicionado por el rendimiento de las otras actividades.*

* 1. El 26 de abril de 2006, en comité técnico, el contratista, el supervisor y el interventor trataron, entre otros, aspectos relacionados con el diseño, los precios unitarios no previstos en el contrato, la reprogramación de la obra y el equipo y personal del contratista destinado para el proyecto, así (fl. 61-64, c. ppal.):

*DISEÑO: Entre las diferentes opciones de diseño para reemplazar el original del contrato consistente en pavimento asfáltico,* ***se optó por parte de INVÍAS con la aceptación de la firma contratista, la interventoría, la Alcaldía de Herveo y la comunidad del municipio; por el diseño placa huella en concreto, según especificación 450 del INVÍAS.***

*De acuerdo con el anterior diseño y teniendo en cuenta los ensayos de laboratorio realizados para el mismo por el Contratista, se procederá por parte de la Interventoría a hacer un replanteo del diseño de acuerdo con la nivelación de los 7,4 km hasta el río Cajones, realizada por esta última; buscando optimizar el recurso y aprovecharlo al máximo.*

*ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS NO PREVISTOS: El día 30 de noviembre de 2005 se le envió al doctor Carlos Fernando Méndez Lezama, el oficio JRR GE 1348 011 05, con el fin de solicitar el estudio y aprobación de precios no previstos para los ítems: limpieza de alcantarillas (incluye poceta y cabezal y la disposición de material) y desmonte y limpieza de zona no boscosa; por parte del interventor* [sigue nombre del interventor]*, con copia al despacho de la* [subdirectora de la Red Terciaria y Férrea]*. A la fecha se espera la aprobación de dichos precios.*

*A la fecha se conoce el memorando SAT-15494, para Subdirección Red Terciaria y Férrea,* [sigue nombre de subdirectora] *de parte de* [sigue nombre de subdirector]*, Subdirección de Apoyo Técnico; relacionado con la revisión de siete precios no previstos, a saber:*

*1. Demolición en estructuras de concreto*

*2. Gaviones*

*3. Sub-base granular*

*4. Placa huella en concreto clase D*

*5. Cunetas revestidas en concreto clase D*

*6. Viga riostra en concreto clase D*

*7. Piedra pegada*

***Por solicitud del mismo,******el contratista presentará a la interventoría los análisis de precios unitarios corregidos.*** *En el punto correspondiente al ítem numero 5: Cunetas revestidas en concreto clase D, se aclara que se optó por este tipo de concreto por cuanto se presume que por el ancho de la vía (4m), en el momento en que se crucen dos vehículos la cuneta va a ser utilizada como superficie de rodamiento.*

*LOCALIZACIÓN DEL NUEVO DISEÑO: Se procederá por parte de la interventoría al replanteo del nuevo diseño y a partir del día 27 de abril se definirán también las obras de arte necesarias en el tramo a intervenir.*

*REPROGRAMACIÓN DE OBRA:* ***Una vez sean aprobados los análisis de precios unitarios no previstos, por parte de INVÍAS para la construcción de placa huella, el contratista presentará una reprogramación de la obra.***

*PLANTA DE TRITURADO DE MATERIALES: Se está trabajando en las obras civiles de adecuación de lote e ingreso al río Cajones. Se espera en los próximos veinte días que la planta esté instalada y funcionando. (…)*

*Personal y equipo del contratista: El contratista espera que llegue la planta de triturado en 1 semana. La retroexcavadora de oruga se espera para mayo 1 de 2006, así como una retroexcavadora sobre llantas y dos volquetas.*

*En la coordinación de las obras se encuentra encargado el Ingeniero* [sigue nombre de ingeniero] *(cuya aprobación como residente de obra se espera por parte de INVÍAS) y como auxiliar administrativo* [sigue nombre de auxiliar administrativo] (negrillas fuera de texto)*.*

* 1. El 17 de mayo de 2006, con memorando interno n.° SAT-21280, la Subdirección de Apoyo Técnico le informó a la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea, en relación con la revisión de siete precios no previstos en el contrato, lo siguiente –los tres primeros fueron analizados anteriormente en memorando interno n.° SAT-15494 del 5 de abril de 2006– (fl. 65-66, c. ppal.):

*Las recomendaciones realizadas en el memorando SAT-15494, apuntaban a corregir una serie de inconsistencias del APU* [análisis de precios unitarios] *presentado, ahora con la presentación de un nuevo APU, en donde las condiciones son diferentes hace que las inconsistencias se amplíen; por lo tanto, no se deberán aceptar cambios que incrementen los costos del ítem por olvido u omisión de insumos o equipos que por sus características debieron ser tenidos en cuenta desde el principio de la elaboración del mismo.*

*1. CONCRETO CLASE D PARA PLACA HUELLA: En cuanto al componente de equipo la tarifa/hora del vibrador en la zona es del orden de $3.000. Se modificó el porcentaje de herramienta menor respecto del establecido en la primera revisión, por lo tanto se debe mantener dicho porcentaje; el valor unitario de la herramienta menor seria de $365 para un total del componente de $19.115. En el componente de materiales no existe la justificación por parte de la interventoría sobre las cantidades de acelerante a utilizar como son los ensayos para dosificación; ahora bien, de acuerdo a lo informado por el contratista mediante oficio n.° OBR-CS2-068-11-06/JR del 22 de marzo, la cantidad de acelerante debería ser del 1% por lo tanto el valor unitario del acelerante es de $14.000 y el de desperdicio $3.690 para un total del componente de $206.385; por lo tanto el concepto de la Subdirección de Apoyo Técnico es que el ítem de pago por valor de 258.750 $/m3, como costo directo, se encuentra aceptable para su aprobación.*

*2. CONCRETO CLASE D PARA VIGA RIOSTRA: En cuanto al componente de equipo la tarifa/hora del vibrador en la zona es del orden de $3.000. Se modificó el porcentaje de herramienta menor respecto del establecido en la primera revisión, por lo tanto se debe mantener dicho porcentaje; el valor unitario de la herramienta menor sería de $1.250 para un total del componente de $20.000. En el componente de materiales no existe la justificación por parte de la interventoría sobre las cantidades de acelerante a utilizar como son los ensayos para dosificación; ahora bien, de acuerdo a lo informado por el contratista mediante oficio n.° OBR-CS2-068-11-06/JR del 22 de marzo, la cantidad de acelerante debería ser del 1%. Por lo tanto el valor unitario del acelerante es de $14.000 y el desperdicio de $3.690 para un total del componente de $198.690; luego el concepto de la Subdirección de Apoyo Técnico es que el ítem de pago por valor de 251.940 $/m3, como costo directo, se encuentra aceptable para su aprobación.*

*3. PIEDRA PEGADA: En cuanto al componente de equipo no se explica la utilización de vibrador más aun por la misma composición del material. El valor de la herramienta menor no corresponde al valor del 5% de la mano de obra, dicho valor es de $1.023, para un total del componente de $10.254. En el componente de materiales el valor de las cantidades a utilizar para el agregado grueso es de 0,252 m3; para el agregado fino es de 0,189 m3, para un valor unitario de $10.080 y $5.670, respectivamente y el desperdicio $870 para un total del componente de $70.762,5. En cuanto al componente de transporte el volumen de piedra a transportar corresponde con 0,91 m3 y no 1,30 m3 y con esto el valor total del componente es de $1.592,5; luego el concepto de la Subdirección de Apoyo Técnico es que el ítem de pago por valor de 103.071 $/m3, como costo directo, se encuentra aceptable para su aprobación.*

*4. ACERO DE REFUERZO GRADO 37: El ítem de pago por valor de 2.282 $/kg, como costo directo, se encuentra aceptable para su aprobación.*

*5. ACERO DE REFUERZO GRADO 60: El ítem de pago por valor de 2.282 $/kg, como costo directo, se encuentra aceptable para su aprobación.*

*6. LIMPIEZA DE ALCANTARILLAS INCLUYE POCETA Y CABEZAL Y LA DISPOSICIÓN DE MATERIALES: El ítem de pago por valor de 60.000 $/un, como costo directo, se encuentra alto para su aprobación. En cuanto al componente de transporte el volumen de material sobrante de limpieza no se compadece con las dimensiones de las alcantarillas a limpiar ya que de acuerdo con el informe de interventoría n.° 3 de fecha abril de 2006 dichas alcantarillas tienen unas dimensiones de 0,60 mts de diámetro y van en una longitud que oscila entre 4 mts y 6 mts, lo que resulta un máximo de volumen de 1,75 m3 en el caso que dicha alcantarilla estuviera totalmente colmatada, situación que no es cierta de acuerdo con el informe antes mencionado. Por lo anterior se debe revaluar dicho volumen por unidad. En cuanto al componente de mano de obra los rendimientos de los trabajadores son muy bajos.*

*7. DESMONTE Y LIMPIEZA EN ZONA NO BOSCOSA: El ítem de pago por valor de 400.000 $/ha, como costo directo, se encuentra aceptable para su aprobación.*

* 1. El 24 de mayo de 2006, la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea le manifestó al consorcio, entre otras cosas, que debía ejecutar el contrato conforme a las especificaciones pactadas desde el inicio y que la propuesta de placa huella nunca fue aprobada por el INVÍAS, así (fl. 67, c. ppal.):

*En la reunión adelantada el pasado lunes 22 de mayo en las instalaciones de la Dirección General del Instituto Nacional de Vías donde se contó con la presencia del* [sigue nombre del interventor] *interventor del contrato de la referencia,* [sigue nombre del representante del consorcio] *en representación del Consorcio Supervías 2, el Director General, el Secretario General Técnico, el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras y la Subdirectora de la Red Terciaria y Férrea entre otros; en la cual se le ratificó al contratista la decisión del Instituto de ejecutar el contrato de la referencia con el diseño inicialmente planteado en pavimento flexible, ya que la alternativa propuesta en placa huella en concreto no había sido aprobada oficialmente por el INVÍAS debido a la oposición de la comunidad; para lo cual el contratista manifestó que no necesita utilizar el paso por el puente sobre el río Aguacatal y por ende no requiere que se habilite el paso por dicho puente a través de un puente provisional, pero que para ejecutar las obras solicita una prórroga de dos meses.*

* 1. El 6 de junio de 2006, el contratista le solicitó al INVÍAS el pago de los costos en que incurrió para ejecutar la obra bajo las especificaciones de placa huella (fl. 68-71, c. ppal.).
  2. El 7 de junio de 2006, la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea le comunicó al contratista la aprobación de tres ítems de precios no previstos, ninguno relacionado con obras en placa huella, así: acero de refuerzo grado 37, acero de refuerzo grado 60 y desmonte y limpieza en zona no boscosa –los tres últimos enlistados en el memorando del 17 de mayo de 2006–. Asimismo, le indicó la necesidad de suscribir el acta de precios no previstos y el acta de modificación de cantidades de obra, antes de iniciar los trabajos con dichos *ítems* (fl. 72, c. ppal.).
  3. El 30 de junio de 2006, la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea negó el reconocimiento de los costos asociados a los trabajos en placa huella, toda vez que “*el contratista no puede reclamarle al INVÍAS los gastos generados por una alternativa de pavimentación, que apenas se estaba contemplado ejecutar, sin cumplir previamente con el trámite técnico y administrativo correspondiente, más aún sin contar con la aprobación del Instituto Nacional de Vías*” (fl. 76, c. ppal.).
  4. El 14 de septiembre de 2006, previa solicitud del contratista para poder cumplir con las metas físicas del proyecto, las partes prorrogaron el plazo de ejecución del contrato por dos meses, hasta el 20 de noviembre siguiente (fl. 23, c. ppal.).

* 1. El 16 de noviembre de 2006, previa solicitud del contratista para ampliar las metas físicas del proyecto, las partes prorrogaron el plazo de ejecución del contrato por dos meses y diez días, hasta el 30 de enero de 2007, y adicionaron el valor del contrato en $199.960.737 (fl. 24, c. ppal.).
  2. El 30 de enero de 2007, previa solicitud del contratista para poder cumplir con las mayores metas físicas del proyecto, las partes prorrogaron el plazo de ejecución del contrato por treinta días calendario, hasta el 1° de marzo siguiente (fl. 27, c. ppal.).
  3. El 27 de febrero de 2007 –dos días antes de finalizar el plazo de ejecución del contrato–, las partes decidieron suspender el contrato hasta el 13 de abril de 2007, por solicitud del contratista que es del siguiente tenor (fl. 168, c. de pruebas parte demandada):

*El proveedor de mezcla asfáltica MDC-2, VICON del consorcio Supervías 2 para el contrato de la referencia, presenta problemas técnicos en la operación de la planta de asfalto. Por lo cual nos comunican que todos los despachos a particulares estarán suspendidos hasta el 8 de abril de 2007, ya que se requiere de repuestos importados para su óptimo funcionamiento. Esta situación nos perjudica notablemente ya que no hay proveedores cercanos que puedan proporcionar el material solicitado. Hemos consultado con la planta de INCONAL y no se encuentra en operación, las otras plantas están ubicadas a más de 200 kilómetros de distancia de la obra, lo cual encarecería terriblemente el costo del transporte y crearía un mayor desequilibrio económico al ítem. Por lo anterior se solicita se autorice y gestione al suspensión inmediata del contrato hasta el 8 de abril de 2007, mientras se reanudan las labores en la planta de VICON.*

* 1. El 9 de abril de 2007, las partes ampliaron la suspensión del contrato hasta el 30 de abril siguiente por petición del contratista, puesto que “*el proveedor de mezcla asfáltica MDC-2 del consorcio Supervías 2 para el contrato INVÍAS n.° 1558 de 2005, continúa presentando problemas técnicos en la operación de la planta de asfalto ubicada en río Seco, manifestando no poder cumplir con los compromisos de despacho de material hasta el 30 de abril del año en curso*” (fl. 171, c. de pruebas parte demandada).
  2. El 30 de abril de 2007, se reinició la ejecución del contrato, conforme quedó reseñado en la orden de reiniciación suscrita por las partes (fl. 598-600, c. ppal.).
  3. El 2 de mayo de 2007 –último día de ejecución contractual–, el alcalde municipal de Herveo le comunicó al consorcio que la restricción para tránsito vehicular aumentó hasta las cinco toneladas (fl. 82, c. ppal.).
  4. El 7 de junio de 2007, el interventor informó al INVÍAS que el contratista: (i) incumplió con las metas físicas del contrato, ya que le faltó pavimentar la vía entre las abscisas PR4+520 y PR6+200 y (ii) no hizo las correcciones ordenadas por la interventoría respecto de las obras mal ejecutadas o defectuosas (fl. 91, c. ppal.).
  5. El 30 de julio de 2007, la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea le anunció al contratista el inicio de un procedimiento sancionatorio por las anomalías descritas el 7 de junio anterior por el interventor (fl. 97, c. ppal.).
  6. El 16 de agosto de 2007, el interventor le comunicó al contratista que avalaba la solicitud hecha por el concejo municipal de Herveo de terminar el tramo faltante en concreto rígido, para lo cual “*el consorcio Supervías 2 deberá presentar el diseño correspondiente a la pavimentación en concreto rígido*” (fl. 19, c. de pruebas parte demandante).
  7. El 5 de septiembre de 2007, la subdirectora de la Red Terciaria y Férrea, el contratista, el supervisor y el interventor se reunieron para garantizar el debido proceso del consorcio en el procedimiento sancionatorio, con el siguiente resultado (fl. 111-112, c. ppal.):

*El contratista hace un recuento del desarrollo del contrato de obra y expone todos los inconvenientes superados, buena parte de ellos generados por los problemas de acceso a la vía, por el mal estado del puente Aguacatal y solicita una suspensión del proceso sancionatorio para entregar la obra que dejó el interventor con observaciones para lo cual requiere un plazo de 2 meses.*

*El interventor manifiesta que el plazo es muy exagerado y considera que con 45 días es suficiente para reparar los defectos que tienen los acabados de las obras.*

*El director de la Territorial Tolima considera que 45 es un plazo razonable para entregar las obras a satisfacción del INVÍAS.*

*La subdirectora teniendo en cuenta los argumentos del contratista y las observaciones del interventor y el director de la Territorial Tolima concede un plazo hasta el 20 de octubre de 2007, fecha a partir de la cual el interventor y los representantes del INVÍAS (supervisor del contrato y supervisor del proyecto) se desplazaran a la zona de las obras para el recibo correspondiente, en consecuencia queda aplazado el proceso sancionatorio hasta el 20 de octubre de 2007.*

* 1. El 15 de diciembre de 2007, el contratista, el supervisor y el interventor suscribieron el acta definitiva de recibo de la obra (fl. 186-189, c. ppal.), oportunidad en la que el contratista dejó la siguiente constancia en relación con la ejecución de la obra en pavimento rígido (fl. 190, c. ppal.):

*Esta actividad se ejecutó y construyó según el acuerdo pactado con el Instituto Nacional de Vías en la reunión efectuada el 5 de septiembre del 2007, anteriormente citada, en razón a los daños presentados en la superestructura del puente sobre el río Aguacatal, desde el día 2 de mayo de 2007 hasta la fecha, vía de acceso a la obra, impidiendo el paso de vehículos con peso superior a 5 Ton; autorizándose para poder terminar la inversión de la obra, la construcción de una placa en concreto hidráulico entre el PR4+520 al PR4+914,40 en un ancho de 4 metros y un espesor de 15 cm, la cual se cancelaría con el ítem de mezcla densa en caliente tipo MDC-2.*

*Cantidad de obra no recibida: 236,60 m3. El Consorcio declara que se reserva el derecho de reclamación de este ítem de acuerdo con las cantidades reales de obra ejecutadas.*

* 1. El 19 de diciembre de 2007, el interventor informó que el contratista “*ejecutó por su cuenta, un tramo de pavimento de 394,4 ml en concreto rígido, entre el PR4+250 hasta el PR4+914,40, para suplir el pavimento en concreto asfáltico original del contrato que estaba previsto con metas físicas hasta el K6+200*” (fl. 180, c. ppal.). Ese día, se decidió archivar las diligencias del procedimiento sancionatorio (fl. 182-185, c. ppal.).
  2. El 20 de octubre de 2008, el alcalde municipal de Herveo certificó que la “*carretera restaurada y mejorada según contrato de obra n.° 1558 del 7 de septiembre de 2005, suscrito entre el INVÍAS y el consorcio Supervías 2 se encuentra en óptimas condiciones de conservación y al 100% de su uso, no presentando problemas en su extensión por deterioro de las obras realizadas*” (fl. 194, c. ppal.).

1. **La cuestión de fondo**
2. Verificados los antecedentes fácticos, se precisa que el contrato suscrito por las partes el 7 de septiembre de 2005 está sometido a las previsiones de la Ley 80 de 1993, pues respecto de este no se verifica la aplicación de alguna excepción. Dicho lo anterior, la Sala pasa a pronunciarse sobre los puntos objeto de apelación.
   1. **Las obras adicionales en placa huella**
3. La apelante sostuvo que el *a quo* debió ordenar el pago de los costos de la placa huella, dado que debió ejecutar esos trabajos por el mal estado del puente, situación que era imputable al INVÍAS por falta de planeación.
4. Para resolver el punto de apelación, es preciso distinguir lo que esta Corporación ha definido como obras adicionales. Las obras adicionales se consideran obras distintas de las inicialmente previstas en el objeto contractual, o ítems no previstos pero cuya ejecución se torna necesaria para cumplirlo a cabalidad, en tal sentido su reconocimiento implica variación del contrato[[7]](#footnote-7).

En armonía con esta noción, su reconocimiento a través de la acción de controversias contractuales, implica que la entidad contratante las haya autorizado, se consagren en el contrato a través de modificación de mutuo acuerdo, de manera unilateral o bien en la forma prevista en el respectivo contrato y en todo caso que no obedezcan a la iniciativa del contratista de realizarlas sin consentimiento de la entidad[[8]](#footnote-8).

1. En esa medida, en punto a las obras adicionales –denominadas como complementarias en el contrato– se tiene que en la cláusula novena se consignó que la Subdirección de la Red Terciaría y Férrea[[9]](#footnote-9) podía ordenarlas y el contratista debía ejecutarlas. Asimismo, ahí se dijo que la remuneración de dichas obras se pactaría por mutuo acuerdo mediante un acta de precios no previstos y a falta de acuerdo dicha subdirección podía optar por el sistema de administración.
   1. Visto lo anterior, se advierte que las obras adicionales estaban supeditadas a que subdirección las ordenara. El valor de las obras adicionales sería aquel que pactaran las partes o que resultara del sistema de administración.
   2. En el caso concreto, se advierte que la Subdirección de la Red Terciaría y Férrea nunca ordenó adelantar obras en placa huella, el contratista fue quien planteó la posibilidad de cambiar las especificaciones del proyecto. La ejecución de obras adicionales por iniciativa del contratista no estaba prevista en la cláusula novena –ni en ninguna otra–.
   3. En consecuencia, para poder adelantar las obras adicionales que el contratista consideraba indispensables para sortear el mal estado del puente, debía llegar a un acuerdo con la Subdirección de la Red Terciaría y Férrea para modificar el contrato e incluirlas en este, de lo contrario estarían por fuera del objeto contractual –este se agotaba en las obras previstas en los pliegos de condiciones, la propuesta del contratista y el contrato–. Bajo esta línea, la Sala precisó[[10]](#footnote-10):

[C]*uando el alcance de lo acordado parece insuficiente –en criterio de la parte que debe ejecutarlo–, y considera que de verdad se necesita adicionar las obligaciones iniciales, en todo caso debe lograr un nuevo acuerdo, para que surja la obligación que considera indispensable para el cumplimiento efectivo de la obligación inicial. Si la parte no actúa de este modo, y en su lugar ejecuta, unilateralmente, las prestaciones adicionales, con la esperanza de que le sean retribuidas, incurre en el error de creer que su conducta crea obligaciones para los demás, por bien intencionadas y útiles que sean las prestaciones que realizó*

1. Sin embargo, a pesar de que lo intentó, el contratista nunca llegó a un acuerdo con la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea sobre la ejecución de los trabajos en placa huella, sus esfuerzos no llegaron a buen término.
   1. En efecto, en reuniones del 7 de febrero y 15 de marzo de 2006, el consorcio, el interventor y el supervisor acordaron que la placa huella era la mejor alternativa para ejecutar la obra. Asimismo, convinieron que, previo aval del supervisor, el contratista y el interventor debían presentar los precios unitarios para aprobación de las Subdirecciones de la Red Terciaria y Férrea y de Apoyo Técnico –*supra* párrs. 17.7 y 17.8–.
   2. En cumplimiento de los anteriores compromisos, el consorcio y el supervisor remitieron la propuesta a la Subdirección de Apoyo Técnico. Dependencia que informó a la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea la necesidad de precisar algunos datos relacionados con los trabajos en placa huella, conforme quedó consignado en memorando del 5 de abril de 2006 –*supra* párr. 17.15–.
   3. En esa medida fue que en comité técnico del 26 de abril de 2006, el consorcio, el interventor y el supervisor concertaron que el contratista y el interventor debían presentar nuevamente el análisis de precios unitarios para incluir los datos echados de menos por la Subdirección de Apoyo Técnico. Además, acordaron que el contratista debía elaborar un nuevo programa de inversiones y cronograma de actividades[[11]](#footnote-11), una vez fueran aprobados los precios unitarios –*supra* párr. 17.16–.
   4. Conforme al anterior acuerdo, el contratista y el interventor presentaron los precios unitarios corregidos a la Subdirección de Apoyo Técnico, quien consideró que la propuesta de placa huella era aceptable para aprobación y así lo informó el 17 de mayo de 2006 a la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea –*supra* párr. 17.17–.
   5. Sin embargo, la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea decidió no aprobar las obras en placa huella y requirió al contratista para que ejecutara el contrato según las especificaciones inicialmente pactadas –*supra* párr. 17.18–.
   6. En esa medida, a pesar de que el consorcio sabía que no podía ejecutar las obras sin previa aprobación, tal como lo manifestó en comunicaciones del 21 y 28 de marzo de 2006 –*supra* párrs. 17.10 y 17.12– y de la insistencia del interventor y del supervisor en ese sentido, el contratista adelantó los trabajos en placa huella, por lo que resulta inentendible porque desarrolló las actividades que ahora reclama.
2. Ahora, en el acta de ese comité técnico se consignó que “*se optó por parte de INVÍAS con la aceptación de la firma contratista, la interventoría, la Alcaldía de Herveo y la comunidad del municipio; por el diseño placa huella en concreto, según especificación 450 del INVÍAS*” –supra párr. 17.16–, y ello podría interpretarse como que la entidad aceptó la ejecución de la obra bajo las nuevas especificaciones. Sin embargo, ese fragmento hace referencia a la reunión del 15 de marzo de 2006, donde precisamente las personas que se mencionan escogieron esa alternativa. Cuando se hace alusión a que el INVÍAS optó por la placa huella, se refieren al director de la Dirección Territorial del Tolima, funcionario de la entidad que participaba en los comités técnicos como supervisor del contrato –cláusula decimotercera–. Por tanto, lo único que ahí se reseñó fue el acuerdo que ya existía entre el consorcio, el interventor y el supervisor sobre la placa huella, que siempre estuvo sujeto a la aprobación de la entidad –en cabeza de la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea–.
   1. Vale aclarar que el supervisor, a pesar de ser un funcionario de la entidad contratante, carece de la capacidad de modificar el contrato, por ende la anuencia que mostró respecto de las obras en placa huella no podía considerarse como suficiente. El supervisor no podía reemplazar al funcionario delegado para la contratación en este aspecto, tal como en lo precisó la Sala en anterior oportunidad[[12]](#footnote-12):

[L]*a supervisión de los contratos es un deber de las entidades públicas (artículo 4 de la Ley 80 de 1993), que bien pueden realizarla a través de supervisores o interventores para que verifiquen la ejecución y cumplimiento de los trabajos y actividades del contratista de la entidad pública. Esa labor es principalmente de intermediación entre la entidad contratante y el contratista, dirigida a cumplir el control y vigilancia de la correcta ejecución de las obligaciones surgidas del contrato y no la de sustituir o reemplazar a la entidad en la toma de las decisiones, quien conserva dicha potestad y la ejerce a través de su propio representante legal, que adelanta las actuaciones que le corresponden en virtud de su posición de parte dentro de la relación negocial[[13]](#footnote-13).*

1. Visto lo anterior, se advierte que si bien entre las partes hubo acercamientos para llevar a cabo las obras en placa huella, lo cierto es que no llegaron a buen término, el INVÍAS no aprobó la propuesta; estudiar la posibilidad de hacer los cambios solicitados por el contratista, no significa que las haya consentido en el momento en que se ejecutaron. Así, el contratista no podía adelantar trabajos ajenos al contrato bajo la excusa de que eran indispensables para su ejecución, debió esperar la aprobación u orden de la entidad si quería obtener el pago de las obras en placa huella. Los inconvenientes derivados del mal estado del puente no justifican la ejecución de obras por fuera de lo pactado.
   1. Por lo anterior, la Sala comparte la negativa de pagar ítems no previstos en el contrato, dado que nunca fueron aprobados ni ordenados por el INVÍAS y menos se suscribió alguna modificación contractual para ejecutarlos.
   2. **Los sobrecostos por las suspensiones del contrato**
2. El apelante aseguró que los sobrecostos en que incurrió por las múltiples suspensiones del contrato estaban, a diferencia de lo sostenido por el *a quo*, debidamente acreditados.
3. Sobre el particular, se tiene que el contrato fue suspendido entre el 16 de diciembre de 2005 hasta el 27 de marzo de 2006, por la imposibilidad de transitar por el puente del río Aguacatal –*supra* párr. 17.4, 17.6 y 17.9–. Asimismo, la ejecución contractual se suspendió entre el 27 de febrero de 2007 y el 30 de abril siguiente, por problemas técnicos del proveedor de mescla asfáltica –*supra* párr. 17.25 y 17.26–.
   1. Sin embargo, las solas suspensiones del contrato no son indicativas de los efectos adversos que pretende darles el consorcio. La Sala advierte que las suspensiones se pactaron de mutuo acuerdo, sin que ninguna de las partes indicara que ello impactaba negativamente sus intereses económicos.
   2. Al respecto, se ha considerado que las reclamaciones objeto de demanda resultan prósperas cuando previamente se incluyen en los actos bilaterales de modificación, adición, prórroga y suspensión[[14]](#footnote-14):

*En relación con los sobrecostos reclamados por una mayor permanencia de obra, considera la Sala que no pueden prosperar las pretensiones de la actora, dado que, como ya se observó, las suspensiones y ampliación del plazo, así como los motivos y causas que originaron el mayor tiempo del contrato quedaron consignados en actas y documentos que suscribió la contratista sin protesta alguna, esto es, en negocios jurídicos que concretaron las postergaciones de las cuales pretende ahora percibir beneficios indemnizatorios y de los que sólo vino a dar cuenta luego de su perfeccionamiento y a cuantificar una vez finalizado el plazo de ejecución del contrato.*

* 1. En efecto, se ha entendido que se debe reclamar en oportunidad aquellos fenómenos que puedan afectar la economía del contrato, con mayor razón cuando se llegan a acuerdos para superar las dificultades externas del contrato y viabilizar su ejecución. En esa línea, se ha sostenido que las modificaciones que las partes le incorporan al contrato tienen como finalidad la de reconducir la relación contractual, razón por la cual desconoce la buena fe contractual el hecho de que una de las partes después de ese momento haga reproches a su contraparte por situaciones que la modificación pretendía superar. En tal sentido se ha dicho[[15]](#footnote-15):

*De lo hasta aquí expuesto, es claro que los contratos adicionales arriba mencionados significaron un corte de cuentas para lo sucedido hasta la fecha en que se suscribieron, toda vez que su finalidad era superarlo, con mayor razón si se tiene en cuenta que las partes, incluido el contratista, ya conocían para esa fecha lo ocurrido. Luego, mal haría la Sala en desconocer esos acuerdos donde las partes libremente acordaron las fórmulas para viabilizar el contrato[[16]](#footnote-16), sin ningún tipo de salvedad[[17]](#footnote-17).*

* 1. Por consiguiente, si el contratista no formuló ningún reparo cuando suscribió las actas de suspensión, no es posible acceder a sus reclamaciones en esta sede, pues no le es dado ir contra sus propios actos, tal como lo indicó la Sala[[18]](#footnote-18):

[S]*i la parte afectada guarda silencio en torno a la omisión o silencio en torno a las reclamaciones, reconocimientos, observaciones o salvedades por incumplimientos previos a la fecha de celebración de un contrato modificatorio, adicional o una suspensión tiene por efecto el finiquito de los asuntos pendientes para las partes, no siendo posible discutir posteriormente hechos anteriores (excepto por vicios en el consentimiento), toda vez que no es lícito a las partes venir contra sus propios actos, o sea “venire contra factum propium non valet”, que se sustenta en la buena fe que debe imperar en las relaciones jurídicas.*

* 1. Es por ello que se ha concluido que el silencio del contratista se equipara a la aceptación de los efectos económicos que le pudiera producir las suspensiones[[19]](#footnote-19):

[N]*o es admisible entender del silencio del contratista una ausencia de renuncia de los efectos económicos de las adiciones en plazo del contrato o de las suspensiones, sino su aceptación, en tanto el asentimiento a la variación en el plazo, informa una aceptación de las condiciones en las que a partir de la prórroga se ejecutaría el contrato de obra.*

* 1. De lo hasta aquí expuesto es posible concluir que el comportamiento del contratista es suficiente para rechazar cualquier tipo de reclamación por la suspensión del contrato. Pero para ahondar en razones, la Sala encuentra que al término de la primera suspensión, el contratista ni siquiera tenía maquinaria o personal en la obra, tal como lo reconoció el 4 de abril de 2006 –*supra* párr. 17.14–. Asimismo, la segunda suspensión se debió a que estaba imposibilitado a ejecutar el contrato por problemas de su proveedor, según lo advirtió el 27 de febrero y el 9 de abril de 2007 –supra párrs. 17.25 y 17.26–. Lo anterior pone en evidencia que el contratista no estaba en condiciones de ejecutar el contrato durante las suspensiones, de lo que se sigue que se benefició de esas pausas.
  2. **Las obras adicionales en concreto rígido**

1. El consorcio aseguró que la obra en concreto rígido entre las abscisas Pr4+520 y Pr4+940 se ejecutó bajo las especificaciones técnicas aprobadas por el INVÍAS, por ende el *a quo* debió ordenar su pago. Sin embargo, el contratista solo acreditó que la entidad se abstuvo de recibirle las obras de las abscisas PR4+520 a PR4+914,40 y por ende a ello se limitará el análisis de la Sala.
2. Al respecto, se encuentra que una vez culminado el plazo de ejecución, el interventor informó el incumplimiento de las metas físicas del contrato, lo que motivó la apertura de un procedimiento sancionatorio –*supra* párr. 17.29 y 17.30– El interventor le indicó al contratista que avalaba la propuesta del concejo municipal de Herveo de cumplir las metas físicas con concreto rígido y para ello debía presentar los diseños –*supra* párr. 17.31–. El proceso sancionatorio fue suspendido y se le otorgó un plazo al consorcio para hacer los correctivos en la obra –*supra* párr. 17.32–. A pesar de que el contratista ejecutó obras para cumplir con las metas físicas, estas no fueron incluidas en el acta definitiva de recibo de obra –*supra* párr. 17.33–.
   1. Así, la Sala advierte una vez más la falta de acuerdo entre el contratista y la entidad para ejecutar obras distintas a las pactadas en el contrato. En contraste, las pruebas indican que el consorcio ni siquiera presentó para aprobación propuesta alguna relacionada con concreto rígido. También quedó acreditado que la entidad se abstuvo de recibir las obras en discusión. Por tanto, el contratista no puede aspirar a comprometer la responsabilidad de su contraparte por costos que ella nunca aceptó asumir, tal como se indicó en anterior oportunidad[[20]](#footnote-20):

[H]*a sido criterio jurisprudencial consistente de la Corporación que para el reconocimiento de mayores cantidades de obra u obras adicionales o complementarias, las mismas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, aquiescencia que debe formalizarse en actas y contratos modificatorios o adicionales, según el caso.*

* 1. Ahora bien, en el curso del procedimiento sancionatorio las partes acordaron que el contratista podía adelantar las obras luego de culminado el término de ejecución a efectos de cumplir las metas físicas del proyecto. Sin embargo, esa circunstancia bajo ninguna óptica significó que la entidad haya propiciado, insinuado o exhortado al contratista para que adelantara obras con especificaciones distintas a las inicialmente pactadas. Si el contratista consideraba que era factible ejecutar la obra con otras especificaciones que aseguraran los mismos estándares de calidad de lo inicialmente pactado, debía llegar a un acuerdo con el contratante, antes de cambiar las características de la obra.

1. De conformidad con lo anterior, la Sala confirmará la sentencia impugnada, toda vez la recurrente no logró acreditar el incumplimiento de su contraparte que permita sostener algo distinto a lo concluido por el *a quo*.

1. Por último, como la conducta de las partes no puede catalogarse como abiertamente temeraria, por cuanto se limitó al ejercicio del derecho de acceso a la justicia y de defensa, se impone negar la condena en costas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**F A L L A**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 24 de septiembre de 2010 del Tribunal Administrativo del Tolima que negó las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

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

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Presidente

|  |  |
| --- | --- |
| **MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ** | **ALBERTO MONTAÑA PLATA** |
| Magistrado | Magistrado |

1. La Nación-Ministerio de Transporte guardó silencio en esta oportunidad procesal. [↑](#footnote-ref-1)
2. La cuantía del proceso asciende a $298.044.479, según la estimación razonada de la hecha en la demanda (fl. 647, c. ppal.), por tanto, es claro que excede el monto exigido para que el proceso tenga vocación de doble instancia. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sobre la legitimación en la causa en acciones de controversias contractuales, véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de marzo de 2017, exp. 37000, C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-3)
4. En esa oportunidad sobre la posibilidad de analizar aspectos no discutidos expresamente por la parte apelante se dijo: “[L]*a competencia del juez de segunda instancia abarca los temas implícitos en aquellos aspectos que el recurrente propone, al sustentar el recurso de apelación de la sentencia. (…) En la lógica más elemental, ‘el que puede lo más puede lo menos’, lo que en términos jurídicos y en relación con el asunto que aquí se trata significa que si el juez adquiere competencia para resolver un aspecto global de la controversia, por haber sido objeto del recurso, tiene igualmente la atribución 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*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 20104, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-4)
5. El 30 de enero de 2007 se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 1° de marzo de 2007 (fl. 27, c. ppal.). El 27 de febrero de 2007, dos días antes de finalizar el plazo, se suspendió el contrato (fl. 168, c. de pruebas parte demandada). El 30 de abril de 2007 se reanudó el contrato (fl. 598-600, c. ppal.), por lo que los dos días faltantes de ejecución se cumplieron el 2 de mayo de 2007. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sobre el valor probatorio de las copias simples, véase: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 30 de septiembre de 2014, exp. 2007-01081-00(REV), C.P. Alberto Yepes Barreiro y Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25022, C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 18 de julio de 2002, exp. 22178, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de febrero de 2012, exp. 16371, C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-8)
9. Vale aclarar que en la cláusula novena no se indicó concretamente a cuál dependencia del INVÍAS se refiere cuando mencionan al instituto. Sin embargo, basta leer los antecedentes del contrato, donde se determinó que para todos los efectos de este la Subdirección de la Red Terciaría y Férrea se denominaría instituto. [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de octubre de 2011, exp. 18082, C.P. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-10)
11. La cláusula sexta previó que las obras objeto del contrato debían adelantarse de conformidad con el programa de inversiones y el cronograma de actividades. Adicionalmente, dispuso que si había necesidad de modificar el programa de inversiones, ello debía ser autorizado por la Subdirección de la Red Terciaría y Férrea, por solicitud del contratista y previa aprobación de la interventoría y supervisión. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 12 de diciembre de 2014, exp. 27426, C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-12)
13. [cita original del texto] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2013, exp. 25191, C.P. Danilo Rojas Betancourth. [↑](#footnote-ref-13)
14. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2011, exp. 18080, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 14 de diciembre de 2016, exp. 32109, C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-15)
16. [cita original del texto] En esa oportunidad, se recalcó la importancia de los acuerdos de las partes para reconducir la relación contractual y el efecto jurídico que tienen en las futuras reclamaciones económicas, así: “*En esas condiciones, los cargos de nulidad de la parte actora en contra de los actos administrativos que impusieron la multa, no quedaron probados, en tanto después de la prórroga, que significó un replanteamiento de las condiciones contractuales cumplidas hasta ese momento, la administración rechazó el pago de manera fundada o al menos se echan de menos pruebas de que no fuera así. En tal sentido, los expertos que pudieron determinar tal aspecto no lo hicieron, aun cuando contaban con documentos que contenían las razones del rechazo, por lo que nada impedía ese ejercicio, cuando en la misma aclaración por la parte demandada se solicitó. El juez tampoco puede entrar a juzgar aspectos técnicos que escapan a su alcance*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29 de enero de 2016, exp. 28055, C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-16)
17. [cita original del texto] En esa oportunidad, se recalcó la importancia de las salvedades frente a los acuerdos adicionales, así: “*Tampoco es cierto, como lo afirmó el demandante, que CEDENAR transgredió el principio de la buena fe contractual con la adición del plazo. Nótese que las adiciones se causaron por el incumplimiento administrativo en el suministro de elementos y que el contratista aceptó esas adiciones sin ningún reparo. Es más dicha aceptación la convino con el contratante y en su texto dejó anotación expresa de que las demás cláusulas del contrato permanecían incólumes, en los adicionales 044/91 B, D, E y F. // Esa manifestación de voluntad del contratista se presume legal (art. 1.502) porque el mismo demandante BENHUR no demostró situaciones que afectaran la validez del contrato en el aspecto del consentimiento (art. 78 del decreto ley 222 de 1983 en armonía con los artículos 1.502 y 1.508 del Código Civil)*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, exp. 13356, C.P. María Elena Giraldo Gómez. [↑](#footnote-ref-17)
18. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2011, exp. 18080, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-18)
19. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de marzo de 2017, exp. 27378, C.P. Ramiro Pazos Guerrero. [↑](#footnote-ref-19)
20. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2011, exp. 18080, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-20)