**EQUILIBRIO ECONÓMICO DE CONTRATO - Reconocimiento - Procedencia**

De conformidad con los hechos probados, la Sala considera que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad pues no se acreditó por la parte actora que el Consejo Superior de la judicatura, dentro de la ejecución del contrato haya provocado, con su comportamiento, un perjuicio al contratista. Así, no se probó que, por razones imputables a la entidad accionada, haya existido un rompimiento del equilibrio económico del contrato (…) La Sala, al analizar las pruebas obrantes en el proceso, encuentra que la demandada fue leal al cumplimiento del clausulado contractual cumpliendo con las obligaciones a su cargo pues pagó el precio convenido y estuvo atenta a responder a las inquietudes y peticiones del contratista durante la vigencia del plazo contractual.

**ADICIÓN DEL CONTRATO - Contrato de interventoría - Construcción de palacio de justicia de Tunja**

Los contratos adicionales fueron avalados por la entidad por solicitud del contratista y que, cuando el contratista manifestó que era necesario adicionar el valor del mismo, la demandada, analizando la situación, procedió a adicionar el contrato en un porcentaje correspondiente al máximo permitido por la Ley. En efecto, previa comunicación del contratista, la entidad, en el contrato adicional número 3, procedió a adicionar el valor del contrato en un 50% (…) Después del referido contrato adicional se firmó uno último, el contrato adicional No. 04, del día 13 de junio de 2001, en el que las partes convinieron prorrogar el plazo hasta el 18 de agosto de 2001 y mantener la vigencia de las demás clausulas, es decir, manteniendo el valor del contrato. Ahora bien, en vigencia del plazo acordado en el último contrato adicional el actor y el contratista de obra suscribieron, el día 31 de julio de 2001, el acta de recibo final de la obra en la que se manifiesta que las obras objeto de la interventoría se encontraban terminadas. (…) Lo que observa la Sala es que el actor, después de terminada la relación contractual y de acordar las adiciones contractuales en los términos arriba expuestos, sorprendió a la entidad demandada con una reclamación que no tiene asidero conforme a las pruebas que soportaron el desarrollo de la relación contractual.

**MAYOR PERMANENCIA EN LA OBRA - Sobrecostos - Reconocimiento**

Frente a la prosperidad de este tipo de reclamaciones, esta Corporación ha sostenido: “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.” Ahora bien, la entidad tampoco solicitó, y no tenía por qué hacerlo porque las obras se encontraban terminadas, al contratista continuar prestando sus servicios por fuera del marco contractual ni le exigió permanecer en la obra más allá de la fecha de vencimiento del plazo de ejecución del contrato. En este orden de ideas, las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad y se confirmará la sentencia apelada.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 15001-23-31-000-2003-01576-01(36499)**

**Actor: COARQUING LTDA**

**Demandado: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia del 20 de agosto de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 05 de Decisión, mediante la cual esa Corporación resolvió:

*1.- Se declaran no probadas las excepciones propuestas por la parte demandada, según lo expuesto en la parte motiva.*

*2.- Se niegan las pretensiones de la demanda*

*3.- Sin costas para la parte vencida.*

*4.- En firme esta providencia, archívense las diligencias, dejando las constancias y anotaciones de rigor; si existe excedente de gastos procesales, devuélvase al interesado.*

**SÍNTESIS DEL CASO**

1. **ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA**

El día 23 de julio de 2003, Coarquing Ltda presentó acción de controversias contractuales en contra del Consejo Superior de la Judicatura con el fin de que fuera declarado el incumplimiento del contrato de interventoría No. 0494 del 04 de diciembre de 2000 suscrito entre las partes y que se declarara que dicha entidad se enriqueció sin justa causa. Lo anterior para que se condenara al pago de los perjuicios derivados del incumplimiento.

**1.1. Hechos**

Los hechos expuestos en la demanda se resumen así:

* + 1. Las partes suscribieron el contrato No. 0494 del 04 de diciembre de 2000 con el objeto de que Coarquing realizara la interventoría de las obras de construcción de la segunda etapa del palacio de justicia de Tunja.
    2. El precio del contrato se pactó en $65.000.000 y su plazo de ejecución, conforme a la cláusula 4, terminaría a más tardar el 20 de diciembre de 2000.
* El citado contrato fue modificado a través de cuatro contratos adicionales, así: i) el 01, suscrito el 20 de diciembre de 2001, con el propósito de ampliar el plazo de ejecución del contrato hasta el 20 de enero de 2001; ii) El 02, suscrito el 19 de enero de 2001, mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 20 de febrero de 2001; iii) el 03, suscrito el 19 de febrero de 2001, en el que se adicionó el valor en 35 millones de pesos, se modificó la forma de pago y se prorrogó el plazo; iv) el 04, suscrito el 13 de junio de 2001, a través del cual se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 18 de agosto de 2001.
  + 1. Durante el plazo de ejecución del contrato de interventoría, el contratista manifestó al constructor de la obra sus inquietudes respecto de su desempeño (27 de diciembre de 2000).
    2. El contratista solicitó ampliación del plazo por la “ineficiencia” del constructor y advirtió que esta ampliación lo afectaría por los costos de personal (18 de diciembre de 2000).
    3. El contratista solicitó analizar “*el desfase en el plazo*” pues este generaría sobrecostos para desarrollar la interventoría.
    4. El 31 de julio de 2001 se suscribió el acta de entrega final de la obra, en la que se enfatizó en que quedaban obras por ejecutar.
    5. El 31 de agosto siguiente, la interventoría exigió al constructor el cumplimiento de los trabajos por ejecutar, frente a lo cual el coordinador del proyecto conminó al constructor a atender el requerimiento de la interventoría.
    6. Sin embargo, el requerimiento fue desatendido y el interventor, en comunicación de fecha 14 de septiembre de 2001, dirigida al director de la unidad asistencia legal, subrayó la renuencia del constructor para terminar la obra e indicó que se le había hecho incurrir en sobrecostos adicionales.
    7. El 30 de octubre de 2001, el interventor devolvió el informe de gestión presentado por el constructor por deficiencias en el mismo
    8. El 06 de diciembre de 2001, la interventoría se dirigió al coordinador del proyecto indicándole los sobrecostos en que había incurrido y le manifestó que estos debían serle reconocidos. Así mismo, le pidió facultades para para continuar obrando como interventor pues los plazos del contratos se encontraban vencidos.
    9. El 17 de diciembre el interventor se dirigió a la directora ejecutiva de la administración judicial para manifestarle el vencimiento de los plazos del contrato e instrucciones sobre los trámites a seguir.
    10. Las anteriores comunicaciones fueron respondidas “de manera parcial, evasiva y concisa” el 28 de enero de 2002.
    11. El 5 de marzo, el interventor se dirige al contratante para informarle el estado de los contratos de obra y de interventoría.
    12. El 24 de abril, el contratante aceptó que fueran liquidados los contratos de construcción y de interventoría
    13. El 30 de abril, la interventoría informó al demandado que autorizó el informe final de gestión del constructor y solicitó autorizar “*la inversión realizada en el proyecto*”.
    14. Ante el silencio de la demandada, el 19 de julio la interventoría le envió comunicación donde le informó que había sufrido perjuicios por las demoras injustificadas del constructor y le solicitó autorización para liquidar el contrato toda vez que los plazos se encontraban fenecidos.
    15. El 9 de agosto la interventoría envió firmada el acta de liquidación final del contrato de obra.
    16. Por motivos ajenos a la interventora e imputables al constructor, el contrato de interventoría solo pudo liquidarse hasta el 29 de agosto de 2002 en acta donde se dejó constancia que el interventor solicitaría el restablecimiento del equilibrio económico del contrato.
    17. Manifestó el actor que las ampliaciones de plazo mediante contratos adicionales fueron “*equivalentes a 16 veces el plazo inicial pactado y le (sic) ejecución de todas las labores de interventoría durante un tiempo 20 veces superior al plazo acordado, así como de funciones administrativas de interventoría durante un tiempo 40 veces superior al plazo del contrato celebrado, mientras el valor solo se incrementó 0,5 veces, con condiciones que no se ajustan a la realidad del equilibrio contractual*”.
    18. Así, el interventor, según su criterio, tuvo que asumir gastos de personal y de otros costos directos que no han sido cancelados por el demandado.

**1.2. Pretensiones**

Con base en los anteriores hechos, el demandante formuló las siguientes pretensiones:

1. Que se declare que el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, incumplió el contrato de interventoría No. 0494 del 04 de diciembre de 2000 celebrado con la firma que representa mi poderdante COARQUING LTDA, según lo consignado en el capítulo de hechos , al no cancelar lo correspondiente al pago de salarios y demás costos para la realización de la interventoría.
2. Que se declare que mi poderdante ejecutó el contrato a satisfacción, y para la realización del mismo contrató personal y empleó otros recursos indispensables para desarrollar la interventoría, cuyos costos tuvo que cancelar de su propio peculio sin tener en cuenta lo acordado dentro del contrato de acordado dentro del contrato de interventoría No. 0494 de fecha 04 de septiembre de 2000, celebrado con el Consejo superior de la Judicatura, según lo consignado en capítulo de hechos.
3. Que se declare que el CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA se enriqueció sin justa causa en perjuicio del patrimonio de mi mandante, al no cancelar lo correspondiente a mano de obra, personal utilizado y demás costos y se reconozca que se incumplió el contrato por parte de la entidad demandada con culpa exclusiva de la misma conforme a lo planteado en esta.
4. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se condene al Consejo superior de la Judicatura, a cancelar lo adeudado y cancelado por mi poderdante a las diferentes personas contratadas para la realización de la interventoría y por otros conceptos, en la suma de $551’327.430, o lo que resulte probado en el proceso, según dictamen pericial.
5. Que las sumas reconocidas a favor de mi poderdante, sean actualizadas teniendo en cuenta la variación del índice de precios al consumidor en el país así como los intereses moratorios, entre el 05 de diciembre de 2000 y la fecha de la sentencia que ponga fin al presente proceso s ele dará cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.
6. Se me preconozca personería para actuar conforme al poder adjunto.

La demanda fue admitida en auto del 03 de septiembre de 2003 (folio 151 cuaderno primera instancia).

**1.3. Contestación de la demanda**

La demandada se opuso a todas y cada una de las pretensiones. Indicó que, conforme a los antecedentes que dan fe de la ejecución del contrato, “*en ningún momento se causó perjuicio al demandante*” y “*todo lo sucedido en el proceso contractual se hizo con observancia de lo preceptuado en la ley contractual y normas concordantes*” (folio 157 cuaderno primera instancia).

Propuso las siguientes excepciones: i) abuso del derecho por parte de los demandantes y enriquecimiento sin causa; ii) negligencia, descuido e impericia por parte de los contratantes: iii) abuso en la posición del contratante; iv) ausencia de causa onerosa; v) falta de cusa entre lo demandado y la obra ejecutada; vi) culpa exclusiva de los demandantes y vii) caducidad.

**1.4. Alegatos de conclusión**

La parte actora sostuvo que quedó demostrado que ella cumplió con sus obligaciones contractuales y que tuvo que sufragar gastos de personal y otros necesarios para ejecutar la interventoría, estos también soportados conforme a las pruebas aportadas, y que el demandado no pagó. En este orden, la accionada obtuvo un enriquecimiento ilícito (folios 318 a 320 cuaderno primera instancia).

La parte demandada señaló que su comportamiento contractual se ajustó a las reglas que gobernaron el contrato y que no causó perjuicio alguno al accionante. Así, manifestó que se sujetó a la solicitud de oferta formulada por la entidad que estableció, entre otras cosas, que el valor de la interventoría debía ser financiado por el interventor, y que la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial no reconocería valor alguno por concepto de prestaciones sociales al interventor.

Estimó que “*no se explica como, sólo hasta el final, previamente a la liquidación de los contratos el interventor, aduce incumplimientos, demoras y quejas en general del contratista de obra, cuando en los comités de obra y durante la ejecución de estos contratos, no formalizó ninguna observación*” (folio 322 cuaderno primera instancia).

**1.5. Concepto del Ministerio Público**

Después de hacer un resumen de los antecedentes del proceso y de los documentos que soportaron la relación contractual, el Ministerio Público solicitó negar las súplicas de la demanda.

Manifestó que el demandado cumplió *“a cabalidad con sus obligaciones sin que del material probatorio existente en el proceso pueda establecerse actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que pudiesen haber causado perjuicios al contratista*” (folios 328 y 329 cuaderno primera instancia).

También indicó que no existe prueba de que el contratista hubiere manifestado, durante la ejecución del contrato, las inconformidades por el desequilibrio económico que posteriormente alegó, “*circunstancia que de acuerdo con las normas del estatuto general de contratación han debido ser denunciadas dentro de la ejecución del contrato para poder ser estudiadas y establecer la realidad del supuesto desequilibrio*” (folio 329 cuaderno primera instancia).

**1.5. La sentencia apelada**

En sentencia calendada el 20 de agosto de 2008, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5, negó las pretensiones de la demanda.

Después de hacer una relación de las pruebas obrantes en el expediente, el *a quo* consideró que no se acreditó la constancia dejada por el actor en el acta de liquidación, es decir, que el actor hubiere sufrido el perjuicio patrimonial que alegó y tampoco que este se hubiere producido por un enriquecimiento de la demandada y por una causa imputable a ella. En efecto, consideró el fallador de instancia:

El inconformismo del actor quedó plasmado en el acápite transcrito y en las pretensiones del actor, las que únicamente habrían podido prosperar si se hubiese probado tanto el detrimento patrimonial que alegó, como el que éste se produjo por enriquecimiento de su contraparte y con su responsabilidad.

Empero, dentro del proceso no obra prueba de que ello haya sido así, ni del valor de los presuntos perjuicios generados por el presunto incumplimiento. No se practicó prueba pericial que llevara a ese convencimiento, muy por el contrario, el actor estuvo de acuerdo con suscribir el Acta (sic) en la fecha en que se hizo, y además dentro del contrato se estipuló, como ya quedó dicho que el interventor sería el único responsable por la vinculación del personal que realizara la interventoría del contrato.

Al no haberse probado totalmente, ni el incumplimiento del actor ni los presuntos perjuicios no queda otra alternativa para la Sala que denegar las pretensiones de la demanda (folio 342 cuaderno principal).

**1.6. El recurso de apelación**

En escrito del día 27 de agosto de 2007, la parte demandante presentó y sustentó recurso de apelación en contra de la sentencia del *a quo* (folios 346 a 349 cuaderno principal).

Inconforme con la decisión, solicitó que esta fuere revocada y que, en su lugar, se acogieren las pretensiones de la demanda. Esto, pues la actora desarrolló cabalmente el contrato de interventoría y para ello tuvo que incurrir en gastos de administración que no fueron cancelados por la entidad demandada. Para sustentar su afirmación se fundó en una fuente doctrinal (folios 346 y 347 cuaderno principal).

Posteriormente manifestó que sus alegatos de conclusión no habían sido tenidos en cuenta por el *a quo* y, para el efecto, los reiteró (folios 347 a 349 cuaderno principal).

El recurso fue admitido en providencia del 19 de marzo de 2009 (folio 359 cuaderno principal).

**1.7. Alegatos de conclusión de segunda instancia**

En auto del 13 de mayo de 2009 se dio traslado a las partes para algar de conclusión (folio 361 cuaderno principal).

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio (ver constancia secretarial folio 362 cuaderno principal).

**II. CONSIDERACIONES**

Se hará un análisis de los presupuestos procesales con el fin de determinar si hay lugar a pronunciarse sobre lo solicitado por el recurrente (i). En caso de que estos se acrediten, se identificarán los hechos probados (ii) para establecer si hay lugar a acceder o no las pretensiones de la demanda (iii).

**i. De la jurisdicción y de la competencia**

**1. Jurisdicción**

De conformidad con lo establecido por la jurisprudencia de esta Corporación, según la cual debía darse aplicación a la reforma del artículo 82 del CCA que introdujo la Ley 1107 de 2006, incluso en casos iniciados previamente a su entrada en vigencia (dado el carácter inmediato en el tiempo que tiene la aplicación de las normas que modifican ritualidades y procedimientos judiciales previsto por el artículo 40 de la ley 153 de 1887)[[1]](#footnote-1), se tiene que una de las partes en la presente controversia es una entidad pública: El Consejo Superior de la Judicatura. Así, dado que la exigencia de esta norma, a diferencia de la modificada, hace referencia únicamente a la calidad de las partes en el extremo de la controversia – criterio orgánico- para determinar si la jurisdicción conoce del litigio, se tiene que la jurisdicción administrativa es la competente.

Con todo, conforme al artículo 75 de la Ley 80 de 1993, “(…)*el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativo*”.

**2. Competencia**

Frente a la competencia del Consejo de Estado, conforme a lo establecido en el artículo 129[[2]](#footnote-2) del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999 del Consejo de Estado -modificado por el Acuerdo No. 55 de 2003[[3]](#footnote-3)-, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer, en segunda instancia, de las apelaciones de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en los procesos sobre asuntos de naturaleza contractual.

Finalmente, cuando se presentó la demanda – 23 de julio de 2003- para que un proceso como el que nos ocupa fuera de doble instancia la cuantía debía exceder, de $ 166.000.000 y en el caso bajo estudio el valor de la mayor de las pretensiones es de $ 551’327.430 por concepto de perjuicios materiales.

**3. De la caducidad**

La acción se presenta dentro de la oportunidad legal, toda vez que la demanda se interpuso dentro de los 2 años siguientes al momento en que se liquidó el contrato de interventoría por las partes. Así, el acta de liquidación bilateral fue suscrita el 29 de agosto de 2002 y la demanda interpuesta el 23 de julio de 2003, es decir, dentro del término previsto por la ley.

**4. De la legitimación en la causa**

Las partes se encuentran legitimadas, toda vez que tanto la actora como la demandada fueron las partes en la relación contractual cuestionada.

**ii. Problema jurídico**

¿Se encuentra acreditado que la entidad demandada provocó, en perjuicio del contratista, el rompimiento del equilibrio económico durante la ejecución del contrato de interventoría No. 494 de 2000?

**iii. Hechos probados**

1. Las partes suscribieron, 04 de diciembre de 2000, el contrato No. 0494 cuyo objeto, precio y plazo, según las cláusulas primera, cuarta y quinta, fueron establecidos de la siguiente manera:

Clausula Primera: objeto.- El interventor se obliga para con el Consejo Superior a ejercer la interventoría técnica y administrativa de las obras de construcción de la Segunda Etapa del Palacio de Justicia de Tunja – Boyacá, que adelanta el CONSEJO SUPERIOR mediante contrato No. 110 de 1996.

Clausula Cuarta: plazo.- El interventor se compromete a ejecutar las labores inherentes a la interventoría a más tardar el 20 de diciembre del año 2000, fecha en la cual deberán ser entregadas también las obras objeto de la misma; el plazo de la vigencia, será de tres (3) meses, contados a partir de la aprobación de la garantía única.

Clausula Quinta: valor del contrato: para todos los efectos legales y fiscales, el valor del presente contratode INTERVENTORIA será la suma de SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS ($65.000.000,00) M/CTE., INCLUIDO IVA. PARAGRAFO: El valor del contrato incluye el sueldo y prestaciones sociales de los arquitectos o ingeniero Director, Residente y del Inspector, utilidad del consultor, transportes hasta el sitio de la obra, viáticos, gastos legales informes mensuales, fotos, videos, fotocopias, IVA y demás gastos necesarios para el buen desarrollo de la interventoría.

1. El anterior acuerdo de voluntades fue objeto de cuatro contratos adicionales:

* El contrato adicional No. 01, suscrito el 20 de diciembre de 2008, con el objeto de prorrogar el plazo de ejecución del contrato, así :

Clausula Primera: Objeto: El presente contrato tiene por objeto fijar un nuevo plazo de ejecución para la realización de las labores de interventoría contempladas en el contrato 494 de3 20000

Clausula Segunda. Plazo.- Las labores propias de interventoría serán realizadas hasta el 20 de enero de 2001, fecha en la cual deberán ser entregadas las obras objeto de la misma.

Clausula Cuarta. Vigencia de las demás clausulas.- Continúan vigentes las demás cláusulas del contrato sin formalidades plenas No. 494 de 2000, que no hayan sido modificadas en este documento (folio 18 cuaderno primera instancia).

* El contrato adicional No. 02, suscrito el 19 de enero de 2001, con el objeto de prorrogar el plazo de ejecución del contrato, así:

Clausula Primera: Objeto: El presente contrato tiene por objeto fijar un nuevo plazo de ejecución para la realización de las labores de interventoría contempladas en el contrato 494 de3 20000

Clausula segunda. Plazo.- Las labores propias de interventoría serán realizadas hasta el 20 de febrero de 2001, fecha en la cual deberán ser entregadas las obras objeto de la misma. El plazo de duración del contrato se prorroga por un mes.

Clausula quinta. Vigencia de las demás clausulas.- Continúan vigentes las demás cláusulas del contrato sin formalidades plenas No. 494 de 2000, que no hayan sido modificadas en este documento.

* El contrato adicional No. 03, firmado el 19 de febrero de 2001,con el propósito de adicional el valor del contrato, modificar la forma de pago y prorrogar el plazo, así:

Clausula primera Objeto.- El presente contrato tiene por objeto adicionar el valor, modificar la forma de pago y prorrogar el contrato de interventoría No. 494 de 2000 y sus adicionales

Clausula segunda: valor del contrato.- el valor de la presente adición es la suma de treinta y cinco millones de pesos

Clausula cuarta: plazo.- Las labores propias de interventoría serán realizadas hasta el 20 de mayo de 2001. El plazo de duración del contrato se prorroga por tres meses, es decir, hasta el 04 de julio de 2001.

Clausula Octava.-Vigencia de las demás clausulas.- Continúan vigentes las demás cláusulas del contrato sin formalidades plenas No. 494 de 2000, que no hayan sido modificadas en este documento.

Dentro de las consideraciones que fundaron el anterior contrato adicional encontramos “*que mediante oficio CVO-CL-0730-01 del 14 de febrero de 2001, el interventor solicita un abono parcial del valor del contrato, en razón a que a la fecha se encuentra comprometido la totalidad del presupuesto de la administración delegada que motivó la contratación de esta interventoría y se han ejecutado más del 90 de las obras que se contemplaban como sujeto de interventoría*…” (folio 22 cuaderno primera instancia).

* El contrato adicional No. 04, suscrito el 13 de junio de 2001, con el objeto de prorrogar el plazo de ejecución del contrato, así:

Clausula primera: objeto.- El presente contrato tiene por objeto prorrogar el plazo del contrato de interventoría No. 494 del 2000 y sus Adicionales.

Clausula segunda: Plazo.- El plazo de duración del contrato se prorroga por cuarenta y cinco (45) días calendario, es decir, hasta el 18 de agosto de 2001, plazo dentro del cual terminará de realizar la interventoría al contrato de obra No. 110 de 1996.

1. El interventor, durante el término de ejecución del contrato, remitió distintas comunicaciones al demandando donde indicó la necesidad de ampliar el plazo y donde ponía de presente demoras por parte del contratista de obra.

4. Así, en comunicación del 18 de diciembre de 2000 manifestó que por demoras en la celebración de subcontratos y de revisión de cuentas por parte del contratista de obra sumado a que la demandada había tardado en girar el desembolso del valor adicional, era necesario ampliar el plazo. Conforme a lo anterior, manifestó:

En consecuencia, la interventoría se permite solicitar la ampliación del plazo de ejecución en treinta (30) días calendario tanto del contrato de Administración Delegadas que desarrolla la firma Vindico S.A, como del contrato de Interventoría que adelanta COARQUING LTDA, advirtiendo que la ampliación del plazo afectará en ambos casos los costos de personal para el proyecto, necesariamente (folio 91 cuaderno primera instancia).

5.En comunicación del 14 de febrero, el interventor manifestó al Consejo Superior de la Judicatura - CSJ la necesidad de ampliar el plazo y de aplicar más recursos.

6.El interventor también dirigió al CSJ, durante el plazo de ejecución del contrato, comunicaciones donde le manifestó sus inquietudes respecto de la ejecución del contrato de obra:

7. Así, en comunicación del 27 de diciembre de 2000, le manifestó que era irresponsable la manera como estaba ejecutando el contrato de obra “*esta vez por de nuevo demorar la subcontratación de actividades necesarias para la terminación del Bloque de Magistrados del Palacio de Justicia de la ciudad de Tunja”* (folio 92 cuaderno primera instancia).

8.El 31 de julio de 2001, la interventoría y el contratista de obra suscribieron el acta de recibo final de la obra donde se consignó que las obras estaban terminadas pero que quedaban algunas actividades pendientes (folio cuaderno primera instancia).

9.Despúes del vencimiento del plazo del contrato de interventoría, el interventor envió distintas comunicaciones al contratista de obra y al Consejo Superior de la Judicatura, así:

10.El 31 de agosto de 2001, manifestó al contratista de obra que no se había ejecutado ninguna de las actividades pendientes por ejecutar conforme al acta de recibo de obra y que por ello iba a solicitar al contratante proferir sanciones (folio 98 cuaderno pri8mera instancia).

11.El 14 de septiembre de 2001, manifestó al Consejo Superior de la Judicatura que quedaban aún tareas pendientes de ejecutar por parte del contratista de obra (folio 100 cuaderno principal).

12.El 30 de octubre de 2001, manifestó al contratista de obra que, revisado el informe de gestión, existían observaciones que debían ser atendidas (folio 108 cuaderno principal).

13.El 06 de diciembre de 2001, manifestó a la accionada que las demoras en la ejecución del contrato de obra por causas imputables a Vindico y al Consejo de la Judicatura habían causado perjuicios a Coarquing por lo que solicitaría su reconocimiento y reintegro.

14.El 17 de diciembre se dirigió a la accionada nuevamente, pero esta vez a la Directora Ejecutiva, indicando que el plazo legal para liquidar el contrato vencía al día siguiente y que él, dado que el contrato venció, “*no puede obrar con las facultades mínimas necesarias para intervenir en la liquidación* (…)”.

15.El 05 de marzo de 2002, informó a la accionada sobre el estado en que se encontraba el proceso de liquidación del contrato de obra.

16. El 30 de abril de 2002, manifestó que había aprobado el informe final de gestión del contratista de obra y que había enviado el informe de inversión final de la interventoría. Señaló:

Una vez se autorice por parte del Contratante - CSJ la inversión realizada en el proyecto, estarán surtidos todos los trámites requeridos para proceder a liquidar el contrato de Administración Delegada, para lo cual solo quedaría pendiente la firma de la correspondiente acta, la cual sometimos a consideración del Contratante en borrador del pasado 05 de marzo (folio 121 cuaderno primera instancia).

17. El 19 de julio de 2002, el actor volvió a manifestar a la accionada que había sufrido perjuicios al tener que incrementar los costos de personal por las demoras del contratista de obra y que solicitaría el reconocimiento de dichos sobre costos (folio 195 cuaderno primera instancia).

18. El 09 de agosto de 2002, manifestó que el día anterior, 08 de agosto, había acordado con el contratista de obra la liquidación del contrato y remitió el respectivo borrador de acta de liquidación.

19. El 12 de agosto de 2002, de nuevo indicó a la accionada (a la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial) que el 8 de agosto había acordado el contratista de obra liquidar el contrato y le sometió el borrador del acta. En la citada comunicación manifestó las razones por las cuales se llegó al citado acuerdo hasta esa fecha.

20.El contrato de interventoría fue liquidado por las partes en acta del 29 de agosto de 2012. En dicho documento se indicó que el contrato había terminado el 18 de agosto de 2001 y que el saldo final sobre el valor del contrato era de cero (0) pesos.

21.En él, se encuentra la siguiente constancia del contratista:

El contratista deja constancia que se considera en lo económico lesionado en desarrollo del contrato 0494 de 2000, ya que en detrimento de los intereses de la empresa Coarquing Ltda, fue necesario que durante un plazo mucho mayor al establecido en el contrato, se aplicaran recursos humanos y técnicos con sus correspondientes valores, muy superiores a los pactados para el contrato que consideraba un precio global que solo se incrementó un 50% cuando el plazo hasta la liquidación se amplió en cuarenta (40) veces el inicialmente acordado, situación ocasionada por motivos ajenos a Coarquing Ltda, tales como fueron la demora en la aplicación de recursos por parte del contratante y el deficiente desempeño del Administrador Delegado encargado de la obra. En consecuencia, el Contratista Interventor necesariamente recurrirá a las instancias correspondientes, para buscar restablecer el equilibrio económico del contrato.

22.La entidad, a renglón seguido, también consignó la siguiente constancia en el acta:

Se deja constancia por parte de la entidad, que esta no comparte ni acepta el contenido del párrafo anterior el cual se consigna en la presente acta por solicitud expresa del Interventor.

23. Como prueba de los perjuicios a ella causados por la demandada, la actora presentó los siguientes documentos: i) comprobantes de egreso de cada uno de los pagos a cada uno de los miembros del personal que hacía parte de la interventoría, ii) cuentas de cobro de los miembros del personal y iii) cuadro de gastos de personal realizado desde diciembre de 2000 hasta julio de 2002.

**Análisis de la Sala**

De conformidad con los hechos probados, la Sala considera que las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad pues no se acreditó por la parte actora que el Consejo Superior de la judicatura, dentro de la ejecución del contrato haya provocado, con su comportamiento, un perjuicio al contratista. Así, no se probó que por razones imputables a la entidad accionada, haya existido un rompimiento del equilibrio económico del contrato.

Bien al contrario. La Sala, al analizar las pruebas obrantes en el proceso, encuentra que la demandada fue leal al cumplimiento del clausulado contractual cumpliendo con las obligaciones a su cargo pues pagó el precio convenido y estuvo atenta a responder a las inquietudes y peticiones del contratista durante la vigencia del plazo contractual.

Nótese que los contratos adicionales fueron avalados por la entidad por solicitud del contratista y que, cuando el contratista manifestó que era necesario adicionar el valor del mismo, la demandada, analizando la situación, procedió a adicionar el contrato en un porcentaje correspondiente al máximo permitido por la Ley.

En efecto, previa comunicación del contratista, la entidad, en el contrato adicional numero 3, procedió a adicionar el valor del contrato en un 50% conforme a solicitud del hoy actor en la que manifestó el día 14 de febrero de 2001 lo siguiente:

Hasta la fecha se ha ampliado en dos oportunidades el plazo, acumulando sesenta (60) días calendario adicionales al plazo inicial, superior en más del 200% al previsto contractualmente. Este plazo adicional ha sido indispensable por la demora del contratante en poder abonar oportunamente los recursos requeridos por el Administrador delegado para desarrollar las obras. Esta situación se mantiene y será necesaria una nueva ampliación de plazos y aplicación de recursos por parte del contratante (negrilla fuera de texto) (folio 94 cuaderno primera instancia).

Debe anotar la Sala que en la misma comunicación del 14 de febrero la actora indicó que se la obra objeto de la interventoría se encontraba ejecutada en un 90%.

Se observa que la demandada, 5 días después de esta solicitud, se suscribió el contrato adicional No. 03, en el que se consideró la referida comunicación, se prorrogó el plazo hasta el día 04 de julio de 2001 y se adicionó el valor del contrato en treinta y cinco millones de pesos ($35.000.000).

Después del referido contrato adicional se firmó uno último, el contrato adicional No. 04, del día 13 de junio de 2001, en el que las partes convinieron prorrogar el plazo hasta el 18 de agosto de 2001 y mantener la vigencia de las demás clausulas, es decir, manteniendo el valor del contrato.

Ahora bien, en vigencia del plazo acordado en el último contrato adicional el actor y el contratista de obra suscribieron, el día 31 de julio de 2001, el acta de recibo final de la obra en la que se manifiesta que las obras objeto de la interventoría se encontraban terminadas. En ella se lee:

-Las actividades ejecutadas en desarrollo del contrato de administración delegada se encuentran terminadas en su totalidad y corresponde a todas aquellas que fue posible ejecutar con la disponibilidad presupuestal de la contratante.

-La obra ejecutada por los diversos subcontratistas fue permanente y constantemente inspeccionada y supervisada por interventoría y administrador delegado y la obra en general fue visitada y revisada con regularidad por el coordinador del proyecto(…) (folio 95 cuaderno segunda instancia).

En la citada acta se indicó que quedaban pendientes por ejecutar algunas actividades y aclarar algunos aspectos a efectos de acceder a la liquidación.

Ahora bien, conforme a comunicación del 14 de septiembre de 2001 del actor al demandado, con referencia “*proceso de liquidación*” estas obras pendientes podrían realizarse en dos días. Así, se lee en ella:

1. Hasta la fecha, algunas de una serie de actividades menores que se encontraban pendientes de terminar, aún no han sido atendidas por Vindico S.A., quien obra como Administrador Delegado en ejecución del contrato en referencia: ellas son las señalas (sic) como pendientes en la carta dirigida por el Director de la Seccional al Coordinador del Proyecto Dr. Raul E Martínez Lugo y en el Acta de entrega y recibo de obra (sin validez) levantada entre Vindico S.A. y la seccional documentos que anexamos para su conocimiento , resaltando de nuestra parte lo pendiente.

Como se puede observar, esas actividades que también la Interventoría en su momento y a nivel de desarrollo de la obra solicitó oportunamente que fueran corregidas, no implicaban mayor inversión y podía realizarse en un tiempo no superior a dos (2) días con escasísimos recursos frente al valor del proyecto pero sí con un poco de voluntad para hacerlo. Cindico S.A. ha requerido de mes y medio para terminar solo algunas de ellas y las que faltan no requieren de un plazo superior a un día para su ejecución(…) (folio 100 cuaderno primera instancia).

En este orden, si las obras se encontraban terminadas el 31 de julio de 2001, si las actividades pendientes podían realizarse en dos días y el contrato de interventoría finalizó el 18 de agosto siguiente, resulta incomprensible para la Sala que el actor manifieste que la interventoría se mantuvo hasta el 29 de agosto de 2002, fecha de suscripción del acta de liquidación del contrato de interventoría y que tuvo que pagar gastos de personal hasta ese día que triplicaron el valor del contrato.

Lo anterior resulta aún más incomprensible al revisar las pruebas del proceso pues en ellas no se acredita, bajo circunstancia alguna, las razones que motivaron, salvo comunicaciones emanadas de la misma parte, el aparente trabajo de la interventoría por fuera del tiempo estipulado y hasta la liquidación del contrato.

Inclusive, en el plenario reposan comunicaciones en las que el contratista de obra manifiesta su preocupación porque el interventor no había aprobado la liquidación del contrato de obra y de la demandada donde le solicita al interventor que se apreste a liquidar el contrato.

En la primera de ellas, fechada el 12 de diciembre de 2001, el contratista de obra manifestó:

Cada día es más evidente que no será posible completar el proceso de liquidación del contrato No. 110 de 1996, si ello va a depender de la voluntad de quien fuera el interventor, pues el Dr. Eduardo Gutierrez Valenzuela en su condición de gerente y director de la interventoría por la firma Coarquing limitada, según el contrato No. 0494/2000, ahora argumenta que dicho contrato está vencido y él ya no puede firmar legítimamente ningún documento relacionado con este asunto.

(…)

Parecería que la intención de Coarquing Ltda es tratar de crear pruebas y situaciones de demora, haciendo ver que le ha correspondido trabajar más allá de los plazos y debere4s que implicaba su compromiso como interventor.

Respetuosamente solicitamos se ponga fin a esta circunstancia, produciendo unilateralmente la liquidación del contrato No. 110/96, sin la participación de la interventoría, pues ya nuestra empresa ha cumplido a cabalidad todos los requisitos y requerimientos, reparaciones y entrega de documentos necesarios . La injusta demora impuesta por Coarquing Ltda, impidiendo la liquidación dentro de los plazos de Ley, no solo nos perjudica a nosotros como Administradores Delegados sino también al Consejo Superior de la Judicatura (folio 203 cuaderno primera instancia).

En la segunda comunicación, de fecha 28 de enero de 2002, la Directora Ejecutiva de la Administración Judicial manifiesta al actor lo siguiente:

3.Teniendo en cuenta que la obra se encuentra debidamente terminada y los requerimientos para la liquidación del contrato de administración delegada, están satisfechos como bien lo afirma usted en su comunicación, es necesario proceder, en consecuencia, a formalizar la liquidación, tanto del contrato de obra, como del contrato de interventoría.

4. Aún vencidos los plazos, es necesario, jurídica y legalmente, proceder a ejercer todos los actos necesarios para formalizar el proceso de liquidación, sobre la base tanto de la estipulación contractual como la establecida en el Pliego de Condiciones, que señalan que dentro del mes siguiente a la terminación y recibo a satisfacción de las obras objeto del contrato, por parte de la interventoría y la Unidad de Recursos Físicos e inmuebles, se deberá presentar al Consejo Superior de la Judicatura, el Acta de Liquidación del contrato (folio 200 cuaderno principal).

Debe ponerse de presente que en el expediente no se encuentran, ni se aportaron, los contratos del personal por cuyos gastos hoy se reclama. Tampoco informes de gestión ni actas del trabajo que puedan acreditar el alcance las actividades que tuvo que desplegar el contratista ni el equipo de trabajo después de finalizado el plazo contractual.

Las comunicaciones dirigidas por el actor a la accionada después de la terminación del plazo contractual se refieren a que tuvo que aprobar informes, estados de cuenta, preparar actas, es decir, a actividades propias que una interventoría debe adelantar en la fase poscontractual.

Es más, el actor ni siquiera probó el pago de los servicios de personal que hoy reclama vía judicial. Así, solo presentó comprobantes de egreso y cuentas de cobro que no prueban que, en efecto, los pagos se hayan realizado.

Lo que observa la Sala es que el actor, después de terminada la relación contractual y de acordar las adiciones contractuales en los términos arriba expuestos, sorprendió a la entidad demandada con una reclamación que no tiene asidero conforme a las pruebas que soportaron el desarrollo de la relación contractual.

Frente a la prosperidad de este tipo de reclamaciones, esta Corporación ha sostenido:

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[[4]](#footnote-4).

Ahora bien, la entidad tampoco solicitó, y no tenía por qué hacerlo porque las obras se encontraban terminadas, al contratista continuar prestando sus servicios por fuera del marco contractual ni le exigió permanecer en la obra más allá de la fecha de vencimiento del plazo de ejecución del contrato.

En este orden de ideas, las pretensiones de la demanda no tienen vocación de prosperidad y se confirmará la sentencia apelada.

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

# F A L L A

**PRIMERO**: Confírmase la sentencia apelada.

**SEGUNDO:** Remítase el expediente al tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRRERO**

**Presidente de la Sala**

Ausente con excusa

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO DANILO ROJAS BETANCOURTH**

**Magistrado Magistrado**

1. Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 18/07/2007, Exp. 29745, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-1)
2. “Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. (…).” [↑](#footnote-ref-2)
3. “Artículo 13. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (…) “Sección Tercera (…) “Las controversias de naturaleza contractual.” [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 31/08/2011. Exp. 18080 C.P: Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-4)