**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Caducidad de la acción – Contratos que requieren de liquidación**

En lo atinente al ejercicio oportuno de la acción, hay lugar a recalcar que, de conformidad con el artículo 136 – numeral 10 del C.C.A., en las acciones relativas a contratos que requieran liquidación, el término de caducidad de dos años allí establecido comienza a correr desde la firma del acta de liquidación bilateral o, desde la ejecutoria del acto que apruebe la liquidación unilateral, según el caso. De no procederse a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes al término convenido por las partes o fijado en la ley para la liquidación bilateral, la caducidad comienza a correr desde la expiración del plazo con el que contaba la Administración para liquidar unilateralmente el contrato, todo ello en consonancia con lo establecido en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 –en su contenido vigente para la época de los hechos – y en las cláusulas pactadas por las partes. Ahora, en todos estos casos –en los de los contratos que requieren liquidación–, el inicio del término de caducidad depende de que el contrato se haya terminado, bien porque finalice el desarrollo del objeto contractual, o bien, porque culmine el término fijado para tal fin, o por cualquier otra causa –todo lo cual, naturalmente, debe preceder a la liquidación.

**PRINCIPIO DE PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL SOBRE EL FORMAL – Copias simples – Valor probatorio**

Vale la pena señalar, en este punto, que las copias simples que han militado en este proceso sin ser tachadas por los sujetos procesales son susceptibles de valoración probatoria, a la luz de lo que al respecto señaló la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en la sentencia de unificación jurisprudencial de 28 de agosto de 2013 , en la cual se determinó, precisamente, que serían valorados los documentos aportados por las partes en copia simple que obraran a lo largo de la actuación sin ser tachados de falsos ni controvertidos por las partes. (…) En la misma providencia se estableció que ese criterio unificado era aplicable para todos los procesos contenciosos administrativos, salvo en los eventos en que existiera una disposición en contrario que hiciera exigible el requisito de la copia auténtica.

**CONTRATO DE INTERVENTORÍA – Marco jurídico – Fondo Nacional de Regalías**

En cumplimiento de este mandato, la Ley 141 de 1994 creó el Fondo Nacional de Regalías para financiar, bajo un sistema de “manejo separado de cuentas”, los recursos de las regalías destinados a los fines enunciados en el citado artículo constitucional , vale decir, la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión, éstos últimos formulados por las entidades territoriales, definidos como prioritarios en sus planes de desarrollo y sujetos al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley 141 de 1994. (…) Ahora bien, el Decreto 2141 de 1999 (…) estableció en su artículo 17, parágrafo, que en la contratación de las interventorías y auditorías por parte de la entidad se debían aplicar los procedimientos de selección objetiva previstos en la Ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias. Aunque la Ley 141 de 1994 nada había señalado sobre este aspecto, tampoco excluyó del margen de aplicación del Estatuto General de Contratación Pública a los mencionados contratos de interventoría, de lo cual se desprende que estos negocios jurídicos se regulan por ese régimen jurídico, en tanto se aplica la regla general de contratación de las entidades estatales, contenida en los artículos 1 y 2 de la Ley 80 de 1993, en especial, el literal b) del artículo 2.

**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Comisión Nacional de Regalías – Normativa**

En efecto, la Ley 141 de 1994 también creó la Comisión Nacional de Regalías, a la cual se le encomendó, como parte de su objeto misional, el financiamiento de los proyectos adelantados con los recursos del Fondo Nacional de Regalías (artículo 2), la administración de tales acervos y la vigilancia de su correcta utilización (artículos 7 y 8). (…) Con el fin de facilitar el ejercicio de tales funciones, el artículo 10 de la Ley 141 de 1994 le atribuyó a la CNR el empleo de los mecanismos allí previstos, los cuales comprendían la realización de visitas de inspección en las entidades territoriales beneficiarias y, “la contratación de interventorías financieras y administrativas” para controlar y vigilar la ejecución de las asignaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

**TERMINACIÓN DEL CONTRATO – Contrato de interventoría – Ejecución del objeto contractual – Imposibilidad para el cumplimiento**

En lo que atañe a terminación del contrato de interventoría, a la luz de los hechos probados en esta actuación hay lugar a establecer que la fecha en que debió darse por terminado fue el 28 de febrero de 2003, de acuerdo con lo pactado en el otrosí de fecha 17 de diciembre de 1997 y lo señalado por Minercol Ltda. en la reunión del 4 de mayo de 2002, anteriormente referida. Ello en la medida en que no existen elementos de juicio que indiquen o demuestren que la no terminación de la interventoría antes de esa fecha hubiera carecido de toda justificación y/o diera lugar a la responsabilidad contractual de la entidad estatal demandada, en la forma como se expuso en el libelo. (…) Por tanto, en virtud de lo pactado en el otrosí de 17 de diciembre de 1997, el contrato de interventoría debía terminar tres meses después de haber culminado materialmente la ejecución de todos los proyectos, o bien, después de haber fallado definitivamente esa condición por imposibilidad de su cumplimiento, como en efecto aconteció.

**EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO – Finalidad**

El equilibrio económico del contrato está previsto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 como una condición que debe reunir todo contrato estatal para garantizar la igualdad o equivalencia entre los derechos y las obligaciones mutuas derivadas del contrato, de suerte que, alterada o fracturada tal equivalencia o equilibrio, las partes deben proceder su restablecimiento.

**EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO – Noción**

La noción de equilibrio económico del contrato ha sido abordada por la jurisprudencia (…) Luego, el equilibrio económico se predica respecto de aquellas condiciones y contraprestaciones que las partes han pactado al celebrar el contrato, y en virtud de las cuales esperan recibir los beneficios y provechos mutuamente equivalentes que les otorgará la ejecución del objeto negocial –configurados precisamente bajo el principio de equivalencia de prestaciones –.

**EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO – Ruptura – Causales**

En cuanto a las causas de la ruptura del equilibrio financiero del contrato, la jurisprudencia y la doctrina han clasificado sus causales en tres grupos esenciales, a saber: a) las que responden a los supuestos de la teoría de la imprevisión por ser, justamente, imprevisibles y ajenos a las partes, al Estado y al contrato; b) las causas configurativas del denominado “hecho del príncipe”, que resultan imputables a la entidad contratante que en ejercicio de sus funciones administrativas profiere una medida de carácter general que termina afectando a su propio contratista y siendo ajena al contrato, incide en él alterando gravemente la economía contractual; y c) los eventos del denominado “ius variandi”, referentes a las modificaciones unilaterales que la entidad estatal le realiza al contrato.

**TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN – Ruptura del equilibrio económico del contrato**

En referencia particular a la teoría de la imprevisión, esta se presenta o se configura cuando situaciones extraordinarias, posteriores a la celebración del contrato y ajenas e imprevisibles para las partes, alteran la ecuación financiera del negocio jurídico en forma anormal y grave. (…) Así entonces, es palmario que el hecho que se alega como causa de ruptura del equilibrio financiero del contrato debe ser exógeno al contrato, ostentar carácter imprevisible y que no sea imputable a ninguna de las partes, al tiempo que deberá tratarse de un hecho que haya generado una afectación grave, anormal y desproporcionada, de la equivalencia de cargas y prestaciones propios del negocio jurídico concreto.

**EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO – Sobrecostos – Compensación a título de restablecimiento – Límites**

En efecto, no todo sobrecosto ni toda pérdida implica necesariamente la ruptura del balance financiero del contrato, toda vez que ello depende del grado de alteración de la ecuación contractual, en la cual suele incorporarse un álea o riesgo propio de la ejecución del contrato. Así, el rompimiento del equilibrio económico del contrato no se produce simplemente porque el contratista deje de obtener utilidades o porque surjan mayores costos en la ejecución de sus obligaciones, si estos son propios del álea normal del contrato, sino que se requiere que la afectación sea extraordinaria y afecte de manera grave, desproporcionada y significativa la equivalencia entre derechos y obligaciones convenida por las partes al celebrar el contrato (…) De igual manera, no se demostró la ocurrencia de ninguna de las causales de alteración del equilibrio económico del contrato, puesto que no se evidenció la ocurrencia de evento alguno constitutivo de modificación unilateral del negocio jurídico (ius variandi) o de hecho del príncipe, como tampoco un suceso que configurara los supuestos de la teoría de la imprevisión.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2004-01977-01(34157)B**

**Actor: ACI PROYECTOS S.A.**

**Demandado: COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Temas: CONTRATO DE INTERVENTORÍA - Para vigilar ejecución de recursos de regalías - marco jurídico - creación y extinción de las entidades que intervinieron en los proyectos y en la financiación / TERMINACIÓN DEL CONTRATO – Sujeta a condición que resultó imposible– determinación de la fecha en que falló la condición / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN –Término se computa desde la fecha en que debió tenerse por finalizado el contrato / EQUILIBRIO FINANCIERO DEL CONTRATO – No se demostró que los gastos de personal representaran sobrecostos – no se probó relación causal entre gastos de nómina y el cumplimiento del contrato - incumplimiento del contratista durante períodos prolongados impide imputar al Estado indebida ampliación del término contractual / LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO – Se reconoce el saldo final del contrato, pero en proporción al grado de cumplimiento del contratista / INTERESES MORATORIOS - procedencia de su reconocimiento – determinación del término en que se causaron, con base en el contrato y en las pruebas del proceso.

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia proferida el 21 de marzo de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que resolvió acoger parcialmente las pretensiones de la demanda.

**SÍNTESIS DEL CASO**

El 3 de abril de 1997, la Comisión Nacional de Regalías celebró con la sociedad ACI Proyectos S.A. el contrato de interventoría CNR-IP-076-97, por el cual esta sociedad se comprometió a ejercer la vigilancia administrativa y financiera de 12 proyectos de minería que Mineralco S.A. –reemplazada posteriormente por Minercol Ltda.-, se encontraba ejecutando con recursos del Fondo Nacional de Regalías. De acuerdo con el otrosí suscrito entre las partes el 17 de diciembre de 1997, el contrato culminaría tres meses después de la terminación física de los proyectos. Sin embargo, debido a la fusión de Mineralco S.A. con otra empresa –que dio paso a Minercol Ltda.- y a otras anormalidades de carácter administrativo que no le eran imputables a la sociedad interventora, el contrato se prolongó por más de cinco años. A pesar de que ACI Proyectos S.A. le insistió a la entidad contratante en la necesidad de liquidar el contrato porque era imposible que los proyectos finalizaran completamente, la Comisión Nacional de Regalías se mantuvo en su posición de que la interventoría debía continuar vigente mientras no se reportara la ejecución de los proyectos en un 100%. Tal ampliación indefinida del término contractual, forzada por la entidad estatal, le ocasionó perjuicios patrimoniales a la sociedad demandante y generó la ruptura del equilibrio financiero del contrato.

**I.- A N T E C E D E N T E S**

**1. Demanda**

En escrito presentado el 21 de septiembre de 2004 (folios 2 al 22, cuaderno 1) a través de apoderado judicial (folio1, c.1), la sociedad ACI Proyectos S.A. interpuso demanda de controversias contractuales en contra de la Comisión Nacional de Regalías –hoy liquidada-, a efectos de que se acogieran las siguientes pretensiones:

*1. Que se declare judicialmente terminado el contrato CNR-IP-076-97 suscrito entre la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS (CNR) y ASESORÍA CONSULTORÍA E INTERVENTORÍA LTDA. –ACI LTDA.- hoy denominada ACI PROYECTOS S.A., con fecha 3 de Abril de 1997, con el objeto de adelantar la ‘interventoría administrativa y financiera de los proyectos ejecutados por Mineralco, financiados y/o cofinanciados con recursos asignados por el Fondo Nacional de Regalías’, según especificaciones descritas en el anexo que forma parte integral del contrato, con fundamento en las razones de orden fáctico y jurídico que se exponen en los hechos de esta demanda.*

*2. Que como consecuencia de la terminación judicial del contrato CNR-IP-076-97 se ordene a la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS (CNR) proceder a su inmediata liquidación y al pago de las sumas adeudadas al Contratista, de conformidad con lo resuelto en la sentencia que ponga fin al presente proceso.*

*3. Que se declare que durante la ejecución del contrato CNR-IP-076-97 suscrito entre la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS y ACI PROYECTOS S.A., con fecha 3 de abril de 1997, se presentó un rompimiento de la ecuación económica del contrato, por causas no imputables al Contratista, que afectó sus legítimos intereses económicos, causándole como consecuencia un detrimento patrimonial injustificado.*

*4. Que el rompimiento de la ecuación económica del contrato CNR-IP-076-97 celebrado entre la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS y ACI PROYECTOS S.A., se presentó como consecuencia exclusiva de las acciones y omisiones de la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS durante la ejecución del contrato, motivo por el cual el contratista no está en el deber jurídico de soportar.*

*5. Que como consecuencia de lo anterior, la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS es directamente responsable de todos los daños y perjuicios causados a la sociedad demandante, así como de los sobrecostos y gastos en que incurrió ACI PROYECTOS S.A. para la ejecución del contrato, que no le han sido reconocidos ni cancelados, como son los costos de personal, viáticos y costos indirectos en que incurrió el contratista para la ejecución del contrato.*

*6. Que como consecuencia de las declaraciones anteriores se condene a la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS a pagar a la sociedad ACI PROYECTOS S.A. las siguientes sumas de dinero:*

*a) La suma de CUATROCIENTOS VEINTICINCO MILLONES QUINIENTOS VEINTE MIL SETECIENTOS PESOS ($425’520.700) moneda corriente (…), por concepto del tiempo de permanencia del contratista al frente del contrato, que no le ha sido reconocido ni cancelado por la entidad demandada (…).*

*b) La suma de VEINTITRÉS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL OCHENTA Y DOS PESOS ($23’247.082) (…), correspondiente al saldo del diez por ciento del valor del contrato (10%), pactado contra la entrega del informe final de ejecución del proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 de la cláusula quinta del contrato.*

*c) La suma de SETENTA Y UN MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS ($71’882.845) (…), por concepto del IVA correspondiente, a la tasa del 16% sobre el valor de las facturas.*

*7. Condenar a la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS a pagar los intereses de mora sobre el valor de las sumas indicadas en el numeral seis (6) anterior, desde la fecha de prestación efectiva de los servicios por parte del contratista, hasta la fecha de pago de dicho valor, al doble del interés legal civil, de conformidad con lo estipulado en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993 (…).*

Como fundamento fáctico de las pretensiones, la sociedad demandante señaló que el 3 de abril de 1997 celebró con la Comisión Nacional de Regalías –CNR-el contrato CNR-IP-076-97, a fin de adelantar la interventoría administrativa y financiera de los proyectos de inversión ejecutados por la empresa Mineralco S.A. y financiados por el Fondo Nacional de Regalías.

Como valor de la interventoría se estableció la suma de $275’466.148, la cual, de conformidad con la cláusula quinta, se pagaría por porcentajes sujetos a las condiciones señaladas en el contrato, estableciéndose que el último 10% del valor del contrato se desembolsaría cuando estuviera aprobado y debidamente presentado el informe final de ejecución de los proyectos.

La interventora ACI Proyectos –entonces sociedad de responsabilidad limitada- comenzó a cumplir con sus obligaciones contractuales, de lo cual quedó constancia en múltiples comunicaciones, 8 informes periódicos y 2 informes finales, todos recibidos y aprobados por la Comisión Nacional de Regalías.

Ahora bien, en los informes de interventoría se dejó constancia de varias circunstancias relacionadas con la situación administrativa y contable de Mineralco S.A., de cara al cumplimiento de los proyectos que se le habían asignado. En efecto, el contratista de las obras presentó frecuentes cambios de gerencia, paralizaciones de los trabajos y desórdenes administrativos que dificultaron enormemente el desarrollo cabal de los contratos a su cargo y la adecuada interventoría de ACI Proyectos Ltda.

En vista de lo anterior, al finalizar el año 1997 la CNR le solicitó a Mineralco la ampliación de duración del contrato a fin de que pudiera efectuarse sin dificultades la interventoría de los proyectos vigentes.

En el contrato inicial suscrito con ACI Proyectos se pactó que el término de su duración finalizaría el 31 de diciembre de 1997. Sin embargo, mediante otrosí suscrito el 17 de diciembre de 1997 se modificó la cláusula respectiva y se señaló que la interventoría habría de prolongarse hasta pasados tres meses después de la finalización de los proyectos, *“todo bajo el entendido de que el plazo se extendería como máximo hasta el 31 de julio de 1998”*, ya que la póliza respectiva se amplió hasta esa fecha.

Las partes nunca tuvieron la intención de prolongar indefinidamente el contrato mientras las obras no estuvieran listas.

Al 31 de octubre de 1998, la Comisión Nacional de Regalías aún no aceptaba dar por terminado el contrato de interventoría, argumentando que no todos los proyectos a cargo de Mineralco S.A. estaban concluidos.

El 23 de diciembre de 1998, la empresa Mineralco S.A. se fusionó con la firma Ecocarbón Ltda.[[1]](#footnote-1), por virtud de lo establecido en el Decreto 1679 de 27 de junio de 1997. Esta fusión generó traumatismos y dilaciones en el adelantamiento de las obras del proyecto objeto de interventoría.

Entre 1999 y 2002, en varias oportunidades, ejecutivos de la recién creada Minercol procuraron gestionar la terminación formal y bilateral del contrato, dada la imposibilidad material de concluir con el objeto del contrato sujeto a la interventoría de ACI Proyectos Ltda. No obstante, la CNR no accedió a esas peticiones con fundamento en que ya estaba pactado que el contrato culminaría tres meses después de la fecha de terminación de las obras, por lo cual se hizo necesario que el interventor continuara con sus labores.

El 16 de diciembre de 2002, ACI Proyectos S.A. –ya convertida en sociedad anónima- le señaló a la CNR la necesidad de terminar y liquidar el contrato de interventoría, dado el prolongado lapso que llevaba en ejecución y las múltiples vicisitudes que había presentado el desarrollo de los proyectos. En respuesta a esa petición, la entidad estatal le exigió a la hoy demandante la presentación de un informe consolidado sobre la situación de los proyectos y de la misma interventoría.

ACI Proyectos S.A. presentó el informe consolidado el 14 de enero de 2003. Entre febrero y marzo siguientes, el contratista de los proyectos presentó ante la CNR varias solicitudes atinentes a la presentación de los informes del contrato, sin obtener respuesta alguna.

El 3 de abril de 2003, el contratista Minercol Ltda. efectuó reclamaciones ante la CNR por los perjuicios que le estaba causando el hecho de no darse por terminado y liquidado el contrato de ejecución de los proyectos. Asimismo, el 14 de abril siguiente la firma interventora pidió una respuesta al informe final consolidado que había presentado con anterioridad.

El 15 de julio de 2003, la CNR le exigió a ACI Proyectos S.A que hiciera algunos reajustes a su informe, los cuales fueron efectuados y entregados por la empresa el 9 de octubre de 2003.

En comunicación de 16 de diciembre de 2003, la CNR le indicó a ACI Proyectos S.A. que no sería posible dar por terminado el contrato de interventoría, puesto que doce proyectos a cargo de Minercol Ltda. aún se hallaban pendientes de ejecución. La entidad le recordó a la firma interventora que de conformidad con el otrosí correspondiente al contrato CNR-IP-076-97, la interventoría solo podía culminar tres meses después de la terminación física de todos los proyectos.

En todos y cada uno de los informes presentados, ACI Proyectos S.A. había puesto de manifiesto que una parte de los recursos no se había comprometido en los proyectos y que la ejecución de varios convenios había quedado sin desarrollar. De igual manera, hasta el 31 de diciembre de 2003 la interventora se mantuvo en el cumplimiento oportuno de todas sus obligaciones contractuales, luego de lo cual le señaló a la CNR que desde hacía tiempo había dejado de ser factible la continuidad de los proyectos pendientes, por razones no imputables a la firma interventora.

Al insistir en no dar por terminado el contrato de interventoría después de varios años de imposible ejecución de los proyectos sujetos a esta, la CNR infringió lo dispuesto en el artículo 24, numeral 5, literal e) de la Ley 80 de 1993, norma que establecía que en los pliegos de condiciones debían definirse reglas que impidieran la formulación de ofrecimientos de extensión ilimitada o que dependieran de la voluntad exclusiva de la entidad.

Si bien, las pretensiones de la demanda también se encaminaron al reconocimiento del IVA sobre el valor de unas facturas, no se señaló hecho alguno que sustentara tal reclamación.

**2. Trámite de primera instancia**

2.1. Mediante auto de 20 de octubre de 2004, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda, la cual fue notificada en legal forma a la Comisión Nacional de Regalías –hoy liquidada- (folios 25 al 27, c.1).

2.2. La Comisión Nacional de Regalías –en liquidación para la fecha en que compareció al proceso- contestó la demanda y manifestó que le había pagado a ACI Proyectos S.A. todos los porcentajes pactados en el contrato, a excepción del 10% final, en razón a que el contrato no había sido ejecutado en su totalidad.

Propuso como excepción la *“inejecución plena del contrato”*, en cuya virtud afirmó que según la información suministrada por el supervisor del contrato de interventoría, este presentaba un porcentaje de ejecución del 98%, de suerte que, al no haber alcanzado el 100% no podía tenerse como cumplido y, en esa medida, tampoco podía procederse a su terminación y liquidación.

Formuló, igualmente, la excepción de *“inexistencia de desequilibrio financiero”*, argumentando que la eventual mayor duración de la interventoría no hacía procedente, por sí sola, el reconocimiento de mayores costos a favor de ACI Proyectos S.A., puesto que las cláusulas del contrato, siendo ley para las partes, eran claras en establecer que la interventoría solo podría culminar tres meses después de que culminara la totalidad de los proyectos respectivos.

Toda vez que el valor del contrato fue pactado en suma fija sin derecho a reajustes, era inexistente la obligación de liquidarlo. Asimismo, al haberse estipulado la facultad para el interventor de subcontratar personal bajo su cuenta y riesgo, no habría lugar a reconocer suma alguna a título de restablecimiento del equilibrio financiero por las eventuales subcontrataciones hechas por ACI Proyectos S.A. ni por los demás costos reclamados en la demanda, por cuanto no fueron demostrados ni se causaron en desarrollo del contrato.

2.3. El 13 de abril de 2005 se dio apertura a la etapa de pruebas (folio 69, c.1) y, mediante auto proferido el 5 de abril de 2006, se corrió traslado de la actuación a las partes para que alegaran de conclusión (folio 102).

2.4. En esa oportunidad procesal, la parte actora señaló nuevamente que la irregular situación administrativa del contratista había dificultado el normal desarrollo de los proyectos objeto de interventoría, lo cual hizo necesaria la modificación del plazo de duración de este contrato.

No obstante, aunque en el respectivo otrosí se pactó que la ampliación del término contractual se extendería hasta la culminación de las actividades a cargo de Mineralco S.A. y tres meses más, tal cláusula no podía interpretarse en el sentido de que el plazo sería indefinido, puesto que con ello se desatendería lo señalado en el artículo 24, numeral 5, letra f) de la Ley 80 de 1993.

El contrato de interventoría no ha podido ser liquidado, debido a causas no imputables a ACI Proyectos S.A., en particular, el hecho de que los proyectos no hubieran podido ejecutarse en más del 97%.

Los testimonios obrantes en el proceso, junto con los documentos aportados, acreditaron el cumplimiento de la firma interventora y las advertencias que hizo desde un comienzo sobre el estado de cumplimiento de los proyectos. Asimismo, el dictamen pericial rendido en la actuación demostró la cuantía de los perjuicios reclamados en la demanda (folios 106 al 111).

2.5. El Ministerio Público emitió concepto sobre la presente controversia (folios113 al 120, c.1) y señaló que el término de duración del contrato de interventoría debía contabilizarse de acuerdo con la vigencia de la póliza de cumplimiento, aun cuando en el otrosí de fecha 17 de diciembre de 1997 se hubiera pactado la sujeción del término a la culminación total de los proyectos supervisados.

Luego de recalcar el cumplimiento de ACI Proyectos S.A. en un porcentaje cercano al 100%, concluyó que en el presente caso debían acogerse las pretensiones de la demanda, declarándose la terminación del contrato de interventoría y disponiendo su liquidación, con el reconocimiento de las sumas adeudadas por la CNR a la sociedad demandante.

2.6. La parte demandada guardó silencio.

**3. La sentencia impugnada**

3.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia el 21 de marzo de 2007 (folios 122 al 150, cuaderno de segunda instancia), oportunidad en la cual declaró:

*PRIMERO: DECLÁRESE la terminación judicial del contrato No. CNR-IP-076-97 suscrito entre la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS en LIQUIDACIÓN y la sociedad A.C.I. PROYECTOS S.A.*

*SEGUNDO: ORDÉNASE la liquidación judicial del contrato No. CNR-IP-076-97 suscrito entre la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS en LIQUIDACIÓN y la sociedad A.C.I. PROYECTOS S.A. En consecuencia, se ordena a la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS en LIQUIDACIÓN pagar a la sociedad contratista la suma de CATORCE MILLONES QUINIENTOS TRES MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS M/CTE ($14.503.294.oo).*

*TERCERO: NIÉGANSE LAS DEMÁS PRETENSIONES DE LA DEMANDA.*

El juez de primera instancia tuvo por probado que el contrato de interventoría CNR-IP-076-97 había sido ejecutado en más del 95% y que el porcentaje restante no se había adelantado por inviabilidad, lo cual hacía procedente la terminación y liquidación de ese negocio jurídico.

Según la sentencia apelada, los problemas administrativos de la empresa contratista de los proyectos comenzaron a presentarse desde su fusión y, habiendo vencido posteriormente las garantías de los contratos, su ejecución no era factible por no estar respaldadas en seguro alguno, de suerte que no era posible culminar los proyectos en porcentajes superiores a los ya ejecutados.

Como fecha de terminación del contrato de interventoría solo podía tenerse el 21 de enero de 2002, cuando la Comisión Nacional de Regalías informó que la firma hoy demandante había cumplido ese contrato casi en su totalidad.

Para el Tribunal, fue manifiesto que la entidad demandada aún le adeudaba a ACI Proyectos S.A. un saldo correspondiente al 10% del valor del contrato y, en esa medida, de no procederse a la liquidación judicial solicitada en la demanda, se prolongaría el término de ejecución del contrato indefinidamente, sin que la firma interventora pudiera reclamar sus derechos ni la entidad estatal pudiera hacer uso de las prerrogativas que le otorgó el legislador para apremiar el cumplimiento del contratista y asegurar la consecución del fin perseguido con el contrato.

Dejando a salvo lo anterior señaló, por otro lado, que la alegada ruptura de la ecuación contractual no había sido demostrada, puesto que no se acreditó la ocurrencia de ninguno de sus elementos. Si bien, la fusión de Mineralco S.A. con otra sociedad pudo configurar un hecho externo e imprevisible para la empresa interventora, no es menos cierto que ante dicha eventualidad la Administración adoptó medidas para evitar irregularidades en la ejecución de los proyectos. De igual manera, al haber previsto las partes que el contrato de interventoría debía culminar tres meses después de la *“terminación física”* de los contratos afectos a esta, no podía predicarse de esa prolongación en el tiempo un carácter imprevisible, capaz de generar la ruptura del equilibrio financiero que se adujo en la demanda.

Adicionalmente, los supuestos sobrecostos ocasionados por la ampliación del término del contrato, no fueron acreditados en el proceso.

En tal virtud, al efectuar la liquidación judicial del contrato objeto de controversia, el Tribunal de primera instancia reconoció como única suma a favor de ACI Proyectos S.A. y a cargo del ente demandado, la cantidad de $14’503.294, estimada como equivalente al 5% del valor del contrato, actualizado a la fecha del fallo apelado con fundamento en el IPC.

El juez de primera instancia solo reconoció ese porcentaje como saldo final para pagar, y no el 10% pactado en el contrato, por cuanto la CNR había certificado el cumplimiento de la firma interventora en un 95%, razón por la cual, habiendo abonado la entidad el 90% del valor del contrato, el saldo para reconocer debía guardar consonancia con el nivel de cumplimiento reportado por la contratista, equivalente al 5% adicional a ese 90% previamente reconocido.

En lo atinente a la pretensión relacionada con el reconocimiento del IVA, en la sentencia de primer grado se guardó silencio al respecto.

**4. Los recursos de apelación**

4.1. La parte demandante recurrió el fallo de primera instancia (folios 167 al 176, cuaderno de segunda instancia) y argumentó que, aunque el contrato de interventoría debió ejecutarse en un término máximo de 16 meses, en lugar de ello se extendió su ejecución por más de 10 años, de suerte que el saldo del 10% del valor del negocio jurídico no solo debía pagarse completo y con indexación, sino también con el reconocimiento de intereses de mora previstos en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

Lo pactado en el otrosí de fecha 17 de diciembre de 1997 se estableció bajo el entendido de que el plazo se extendería como máximo *“hasta el 31 de julio de 1998”*, dado que la entidad requirió a la interventora para que ampliara la garantía hasta el 10 de marzo de 1999.

Por otro lado, en el caso concreto se cumplieron los presupuestos de ruptura del equilibrio financiero del contrato, ya que todos los problemas contables, administrativos y financieros de la empresa ejecutora de los proyectos, así como su fusión societaria, fueron situaciones exógenas e imprevisibles para el interventor y alteraron de manera extraordinaria y anormal el nivel de costos y el margen de ganancia que la firma ACI Proyectos S.A. esperaba reportar.

Señaló:

*… el contratista no podía prever que al establecer un precio total del contrato para realizar la interventoría administrativa y financiera de unos proyectos de inversión de MINERALCO S.A. por un plazo de nueve (9) meses, se convirtiera en un contrato cuya ejecución ha tardado más de DIEZ (10) AÑOS en los cuales el contratista ha tenido que asumir una serie de sobrecostos por la conducta arbitraria de la entidad contratante.*

Concluyó que los indicados sobrecostos superaban el 200% del valor inicial del contrato y ascendían a la suma de $640’966.260.

Por otro lado, la apelante no se pronunció sobre su solicitud de reconocimiento del IVA, planteada en las pretensiones de la demanda.

4.2. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación, como sucesor procesal de la extinta Comisión Nacional de Regalías, apeló la sentencia mencionada (folios 161 al 166) insistiendo en que el contrato de interventoría no se había ejecutado plenamente sino solo en un 98%, razón por la cual, el pago del saldo del 10% del valor pactado, se sujetaba a que ACI Proyectos S.A. cumpliera con la totalidad de sus obligaciones. En tal virtud, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia y que se declarara el incumplimiento de la sociedad demandante.

**5. Trámite en segunda instancia**

5.1 El recurso de apelación fue concedido mediante auto de 2 de mayo de 2007 y admitido por esta Corporación el 31 de agosto siguiente (folios 155 y 178, cuaderno de segunda instancia). Asimismo, mediante auto de 2 de noviembre de 2007 se corrió traslado del proceso a las partes para que alegaran de conclusión (folio 180).

5.2. La parte demandante señaló que, según la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, cualquiera que fuera el tipo de contrato celebrado por la Administración, este solo podía tener un plazo limitado en el tiempo, de acuerdo con su objeto, por lo cual, lo pactado en el otrosí suscrito el 17 de diciembre de 1997, solo podía interpretarse en el sentido de que la intención de las partes era que el contrato culminara el 31 de julio de 1998, fecha de expiración de la respectiva garantía.

Por lo demás, reiteró lo expuesto en el recurso de apelación (folios 181 al 200, cuaderno de segunda instancia).

5.3. Los demás sujetos procesales guardaron silencio en esta etapa procesal.

**II.- CONSIDERACIONES**

La Sala estima necesario precisar que al presente asunto le resultan aplicables las reglas del Código Contencioso Administrativo, toda vez que la demanda se interpuso el 21 de septiembre de 2004, vale decir, en vigencia de dicha norma y antes de que entrara en vigor la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prescribe en el artículo 308 la regla de transición para procesos iniciados en vigencia del anterior estatuto.

**1. Presupuestos procesales**

**1.1. Competencia**

La Sala es competente para conocer del presente proceso en segunda instancia, en razón de los recursos de apelación interpuestos por ambas partes contra la sentencia dictada el 21 de marzo de 2007, puesto que el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998, consagró que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para decidir las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas.

En efecto, en esta oportunidad se somete a consideración de la Sala la terminación y liquidación judicial del contrato de interventoría N° CNR-IP-076-97, suscrito entre ACI Proyectos S.A. y la hoy extinta Comisión Nacional de Regalías, cuya naturaleza jurídica era la de una Unidad Administrativa Especial inicialmente adscrita al Ministerio de Minas y Energía[[2]](#footnote-2) y posteriormente al Departamento Nacional de Planeación[[3]](#footnote-3), como más adelante se verá.

Asimismo, con respecto a la cuantía del proceso –necesaria para establecer la competencia funcional en el presente caso- se tiene que fue estimada en la demanda al señalarse como valor de los sobrecostos por concepto de contratación de personal y otros ítems adicionales causados durante la indebida prolongación del término del contrato, la suma de $521’150.627 (folio 17, c.1), cantidad superior al límite de 500 S.M.L.M.V. ($179’000.000[[4]](#footnote-4)), establecido en el artículo 132 – numeral 5 del C.C.A. para que el proceso sea pasible de doble instancia ante esta Corporación.

**1.2. Legitimación en la causa**

1.2.1. En lo referente a la legitimación en la causa por activa, advierte la Sala que la sociedad ACI Proyectos S.A. acudió a la administración de justicia con vocación procesal para obrar como demandante, toda vez que fungió como parte en el contrato de interventoría CNR-IP-076-97, objeto de controversia (fls 1 al 5, c.2).

1.2.2. Con respecto a la legitimación en la causa por pasiva, se evidencia que la Comisión Nacional de Regalías –hoy suprimida- satisfizo ese requisito procesal, por haber participado como entidad estatal contratante en el negocio jurídico sometido a debate.

En este punto, es del caso precisar que antes de su supresión y liquidación, la Comisión Nacional de Regalías era una unidad administrativa especial sin personería jurídica, creada por virtud de la Ley 141 de 1994 como ente adscrito al Ministerio de Minas y Energía y, posteriormente, reestructurada por el Decreto 2141 de 1999, por el cual fue adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

Para la fecha de presentación de la demanda -21 de septiembre de 2004-, la Comisión Nacional de Regalías ya se encontraba en proceso de liquidación, razón por la cual debía ser representada judicialmente por su liquidador, tal y como lo disponía el artículo 14 del Decreto 149 de 21 de enero de 2004[[5]](#footnote-5), que ordenó la supresión y liquidación de la entidad. Este requisito fue cumplido en el proceso, puesto que la contestación de la demanda fue presentada mediante apoderado judicial por el liquidador de la CNR, debidamente acreditado (folios 28 al 30, c.1).

Ahora bien, de conformidad con el mismo artículo 14, inciso 2 del Decreto 149 de 2004, una vez culminada la liquidación de la CNR, los procesos judiciales en curso debían ser asumidos por el Departamento Nacional de Planeación. En ese sentido, en el presente caso se debe dar aplicación al artículo 60, inciso 2 del Código de Procedimiento Civil, en cuanto establece:

*… Si en el curso del proceso sobreviene la extinción de personas jurídicas o la fusión de una sociedad que figure como parte, los sucesores del derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter. En todo caso, la sentencia producirá efectos respecto de ellos aunque no concurran…*

Así, si bien mediante auto del 25 de junio de 2010 se le reconoció personería adjetiva a la apoderada judicial del Departamento Nacional de Planeación para que interviniera bajo la calidad ya señalada, es pertinente que a esta entidad estatal se le reconozca expresamente su condición de sucesora procesal de la Comisión Nacional de Regalías, razón por la cual así será declarado por la Sala en la presente sentencia, a la luz del citado artículo 60, inciso 2 del CPC.

**1.3. La caducidad**

En lo atinente al ejercicio oportuno de la acción, hay lugar a recalcar que, de conformidad con el artículo 136 – numeral 10 del C.C.A., en las acciones relativas a contratos que requieran liquidación, el término de caducidad de dos años allí establecido comienza a correr desde la firma del acta de liquidación bilateral o, desde la ejecutoria del acto que apruebe la liquidación unilateral, según el caso. De no procederse a la liquidación unilateral dentro de los dos meses siguientes al término convenido por las partes o fijado en la ley para la liquidación bilateral, la caducidad comienza a correr desde la expiración del plazo con el que contaba la Administración para liquidar unilateralmente el contrato, todo ello en consonancia con lo establecido en los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 –en su contenido vigente para la época de los hechos[[6]](#footnote-6)- y en las cláusulas pactadas por las partes.

Ahora, en todos estos casos –en los de los contratos que requieren liquidación-, el inicio del término de caducidad depende de que el contrato se haya terminado, bien porque finalice el desarrollo del objeto contractual, o bien, porque culmine el término fijado para tal fin, o por cualquier otra causa –todo lo cual, naturalmente, debe preceder a la liquidación. Tal terminación es el punto central sobre el cual recae precisamente la presente controversia, dado que las partes no lograron definirlo en sede administrativa.

Sin embargo, toda vez que el indicado término de duración del contrato era determinable, es posible establecer la fecha en que debió tenerse por finalizado, de acuerdo con lo probado en el proceso.

En efecto, consta en el plenario que al celebrarse el contrato CNR-IP-076-97, se fijó como fecha de su terminación el 31 de diciembre de 1997 (folio 3, cuaderno 2). Sin embargo, mediante otrosí suscrito el 17 de diciembre de ese año, las partes modificaron la cláusula sexta contractual y, en tal virtud, pactaron (fl 7, c.2):

*La duración del presente contrato será igual al período comprendido entre la suscripción de la garantía única y la fecha de terminación física de los proyectos u obras objeto de la interventoría y tres meses más.*

En oficio de fecha 17 de julio de 2003, la Comisión Nacional de Regalías refirió varias de las vicisitudes administrativas que habían impedido hasta ese momento la culminación de los proyectos sujetos a la vigilancia de ACI Proyectos S.A. (fl 30, c.2).

Al respecto, la entidad estatal manifestó que en reunión sostenida el 4 de junio de 2002, Minercol Ltda. se había comprometido a ejecutar los recursos hasta el mes de noviembre de 2002 y, en caso de no terminar en ese momento todos los proyectos, estos se liquidarían en el estado en que se encontraran y la Administración pasaría a exigirle a la empresa ejecutora el reintegro de los recursos no invertidos. Esta circunstancia debía entonces significar que al cierre del mes de noviembre de 2002, debían tenerse por terminados los proyectos y asumirse la imposibilidad de que, en adelante, se cumpliera con las ejecuciones faltantes a cargo de Minercol Ltda.

Lo anterior era indicativo de que fue el 30 de noviembre de 2002 la fecha límite con que contó el ejecutor de los proyectos para culminarlos o finiquitarlos, aun parcialmente y con reintegro de los recursos restantes, de acuerdo con el compromiso que en tal sentido había adquirido con la entidad estatal ante la imposibilidad física de continuar con ellos.

Así entonces, al tener como fecha de *“terminación física de los proyectos”* -hasta el agotamiento de todas las posibilidades- el 30 de noviembre de 2002, es claro que los tres meses adicionales pactados en el otrosí suscrito con ACI Proyectos S.A. culminaban el 28 de febrero de 2003[[7]](#footnote-7).

Ahora bien, en la cláusula décima octava del contrato se estipuló que su liquidación por mutuo acuerdo se efectuaría *“dentro de los tres meses siguientes a su vencimiento”*, término que, a la luz de lo ya señalado, expiró el 28 de mayo de 2003. Asimismo, el plazo subsiguiente de dos meses, previsto en el artículo 136, numeral 10, letra d) del C.C.A. para que la Administración procediera a la liquidación unilateral, se agotó el 28 de julio de 2003.

Por consiguiente, el término de caducidad estaba llamado a expirar el 28 de julio de 2005. Sin embargo, la demanda fue presentada el 21 de septiembre de 2004 (fl. 22, c.1), razón por la cual se concluye que fue instaurada dentro del término legal.

**2. Valoración de los medios de prueba aportados al proceso**

La parte actora aportó a esta causa, en copia, el contrato de interventoría CNR-IP-076-97 celebrado el 3 de abril de 1997, y el otrosí suscrito el 30 de diciembre del mismo año (folios 1 al 6, cuaderno 2).

Asimismo, allegó copia de las comunicaciones y oficios intercambiados entre las partes durante la ejecución del contrato; documentos que refirieron, primordialmente, las contingencias administrativas de los proyectos objeto de interventoría (folios 9 al 13 y 19 al 40, c.2).

A su vez, la demandada aportó al proceso copia de la evaluación técnica del contrato de interventoría CNR-IP-076-97, efectuada por la Subdirección de Control y Seguimiento de la hoy extinta Comisión Nacional de Regalías (folios 41 al 59, c.1).

Ahora bien, en el curso del presente proceso rindieron testimonio las señoras Zaida Rey Zúñiga y Sandra Barrero, quienes expusieron hechos relacionados con la celebración y ejecución del contrato de interventoría CNR-IP-076-97 (folios 47 al 49, c.2).

Por último, durante el proceso se practicó un dictamen pericial con el objeto de establecer el valor de los daños y perjuicios que la parte actora le atribuyó a la Comisión Nacional de Regalías con fundamento en los hechos señalados en el libelo (cuadernos 3 al 8).

Tales probanzas serán valoradas y analizadas por la Sala puesto que satisfacen los requisitos de ley y no fueron refutadas por las partes.

Vale la pena señalar, en este punto, que las copias simples que han militado en este proceso sin ser tachadas por los sujetos procesales son susceptibles de valoración probatoria, a la luz de lo que al respecto señaló la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en la sentencia de unificación jurisprudencial de 28 de agosto de 2013[[8]](#footnote-8), en la cual se determinó, precisamente, que serían valorados los documentos aportados por las partes en copia simple que obraran a lo largo de la actuación sin ser tachados de falsos ni controvertidos por las partes.

Sobre el particular, se precisó:

*En otros términos, a la luz de la Constitución Política, negar las pretensiones en un proceso en el cual los documentos en copia simple aportados por las partes han obrado a lo largo de la actuación, implicaría afectar –de modo significativo e injustificado* *el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, así como el acceso efectivo a la administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P).*

*(…).*

*Entonces, la formalidad o solemnidad vinculantes en el tema y el objeto de la prueba se mantienen incólumes, sin que se pretenda desconocer en esta ocasión su carácter obligatorio en virtud de la respectiva exigencia legal. La unificación consiste, por lo tanto, en la valoración de las copias simples que han integrado el proceso y, en consecuencia, se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido.*

En la misma providencia se estableció que ese criterio unificado era aplicable para todos los procesos contenciosos administrativos, salvo en los eventos en que existiera una disposición en contrario que hiciera exigible el requisito de la copia auténtica.

Por tanto, en el presente caso, los documentos aportados en copia simple serán tenidos como prueba, se reitera, por no haber sido impugnado su valor probatorio, por ninguna de las partes.

**3. Problema jurídico**

De conformidad con los hechos y pretensiones de la demanda, así como los recursos de apelación formulados contra la sentencia de primera instancia, le corresponde a la Sala determinar si hay lugar a declarar la terminación del contrato de interventoría CNR-IP-076-97 y, en tal evento, establecer si a raíz de la indebida prolongación que se alega en el libelo, hubo ruptura del equilibrio financiero del contrato, en detrimento patrimonial de las partes y, en especial, de la sociedad hoy demandante. De igual manera, habrá de determinarse si le asiste responsabilidad a la entidad demandada al no adelantar, en su momento, los procedimientos previstos en la ley y en las cláusulas para finiquitar el negocio jurídico y cumplir con su pago total, dando lugar a una indebida prolongación del término de ejecución del contrato.

Por último, habrá de examinarse la liquidación judicial del contrato, efectuada en el fallo apelado, a fin de verificar la procedencia o no de los reconocimientos económicos que allí se hicieron y, asimismo, determinar si se debe imponer condena por concepto de los intereses aducidos por la demandante en su recurso de apelación.

**3.1. Marco jurídico de la interventoría de proyectos ejecutados con recursos del** **Fondo Nacional de Regalías[[9]](#footnote-9)**

La Constitución Política, en su artículo 332, reconoce al Estado como único propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. En ese sentido y, como palmaria consecuencia de ello, la explotación privada de un recurso natural no renovable genera a favor del Estado, entre otros réditos, la contraprestación denominada *regalía,* sobre la cual, la misma Constitución les reconoce a las entidades territoriales derechos de participación económica, bajo los límites establecidos en la normativa superior y en la ley.

En efecto, el ordenamiento constitucional señala expresamente que los departamentos y municipios en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables tienen derecho a participar en las regalías y compensaciones[[10]](#footnote-10). De igual manera, para la época de los hechos debatidos en el presente asunto, el artículo 361 de la Constitución Política establecía:

*Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.*

En cumplimiento de este mandato, la Ley 141 de 1994[[11]](#footnote-11) creó el Fondo Nacional de Regalías para financiar, bajo un sistema de *“manejo separado de cuentas”*, los recursos de las regalías destinados a los fines enunciados en el citado artículo constitucional[[12]](#footnote-12), vale decir, la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión, éstos últimos formulados por las entidades territoriales, definidos como prioritarios en sus planes de desarrollo y sujetos al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3 de la Ley 141 de 1994[[13]](#footnote-13).

En lo referente a la promoción de la minería, el artículo 1, parágrafo 2 de la Ley 141 de 1994[[14]](#footnote-14) estableció que el 20% del total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías –hechas las deducciones allí señaladas- se debía destinar al fomento de ese renglón económico.

Para la fecha de celebración del contrato que hoy es materia de controversia (3 de abril de 1997), el artículo 1, parágrafo 4 de la misma ley, establecía:

*El cien por ciento (100%) de los recursos destinados al fomento de la minería deberá aplicarse a la elaboración de estudios y a la realización de labores de prospección, exploración, diseño, promoción, supervisión y ejecución de proyectos mineros, con énfasis en la pequeña y mediana minería, aprobados por y canalizados a través de las entidades nacionales a las cuales la ley o, el Ministerio de Minas y Energía les asigna dicha competencia*[[15]](#footnote-15).

El Ministerio de Minas y Energía expidió el Decreto 788 de 1994, por el cual estableció que la empresa Mineralco S.A. –creada por el Decreto 1376 de 1990- tendría como objeto social, entre otros:

*a) Elaborar proyectos mineros, prestar la asistencia técnica necesaria para su ejecución, promocionarlos y desarrollarlos directa o indirectamente con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, mediante la celebración de cualquier modalidad de contrato o convenio.*

*(…)*

*c) Explorar, explotar, beneficiar, transformar y comercializar toda clase de minerales en el territorio nacional, a excepción de los hidrocarburos, los radiactivos y el carbón (…).*

El Decreto 1747 de 1995, que reglamentó parcialmente la Ley 141 de 1994, especialmente en lo relativo al fomento de la minería, dispuso en su artículo 9:

*El cien por ciento (100%) de los recursos anuales destinados al fomento de la minería, deberán invertirse para la promoción de la minería, en elaboración de estudios y realización de labores de prospección, exploración, diseño, promoción, supervisión y ejecución de proyectos mineros, con énfasis en la pequeña y mediana minería, aprobados y canalizados a través de las entidades nacionales a las cuales la ley o el Ministerio de Minas y Energía les asigna dicha competencia.*

*El setenta por ciento (70%) se destinará para los proyectos de fomento a la pequeña y mediana minería del carbón (…).*

*El treinta por ciento (30%) restante se destinará para proyectos de fomento de la pequeña y mediana minería de los metales preciosos, esmeraldas, calizas y demás minerales metálicos y no metálicos, estos recursos se canalizarán a través de la Empresa Minerales de Colombia S.A. -Mineralco S.A.-, que administrará el veinticuatro por ciento (24%) y el Instituto de Investigaciones en Geociencias, Minería y Química -Ingeominas- que administrará el seis por ciento (6%) restante (…).*

Por tanto, en desarrollo de su objeto social, la sociedad Mineralco S.A. debía elaborar y desarrollar proyectos de fomento, exploración y explotación minera, para lo cual le eran asignados recursos del Fondo Nacional de Regalías en la forma prevista en la ley, sin perjuicio de las demás fuentes financieras con que contara la empresa para llevar a cabo tales actividades.

En armonía con lo anterior, el mismo artículo 9 del Decreto 1747 de 1995 señalaba en su último inciso:

*Previa aprobación de las respectivas juntas directivas, las empresas Mineralco S.A., Ecocarbón Ltda. (…) deberán presentar anualmente ante la Comisión Nacional de Regalías para su aprobación legal un programa integrado por proyectos, teniendo en cuenta que las inversiones se realicen en forma equitativa entre las regiones mineras (…).*

En efecto, la Ley 141 de 1994 también creó la Comisión Nacional de Regalías, a la cual se le encomendó, como parte de su objeto misional, el financiamiento de los proyectos adelantados con los recursos del Fondo Nacional de Regalías (artículo 2), la administración de tales acervos y la vigilancia de su correcta utilización (artículos 7 y 8).

Para este efecto, el artículo 8 de la misma ley le atribuyó las siguientes funciones:

*1. Vigilar, por sí misma o comisionar a otras entidades públicas o privadas, que la utilización de las participaciones y las asignaciones de recursos, provenientes del Fondo Nacional de Regalías, a que tienen derecho las entidades territoriales, se ajuste a lo prescrito en la Constitución Nacional y en la presente Ley.*

*(…)*

*5. Establecer sistemas de control de ejecución de los proyectos.*

*(…)*

*9. Autorizar la inversión temporal de los excedentes de liquidez del Fondo Nacional de Regalías.*

*(…)*

*13. Nombrar un interventor de petróleos el cual tendrá a su cargo la verificación del cumplimiento de la presente Ley, muy especialmente en lo concerniente a la liquidación, pago y destinación de los recursos provenientes de las regalías y compensaciones.*

*(…)*

*15. Las demás necesarias para el cabal cumplimiento de los objetivos de la Comisión.*

Con el fin de facilitar el ejercicio de tales funciones, el artículo 10 de la Ley 141 de 1994 le atribuyó a la CNR el empleo de los mecanismos allí previstos, los cuales comprendían la realización de visitas de inspección en las entidades territoriales beneficiarias y,“*la contratación de interventorías financieras y administrativas”* para controlar y vigilar la ejecución de las asignaciones provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

El Decreto 0450 de 1996 –reglamentario de la Ley 141 de 1994- señaló al respecto:

*Artículo 1. La Comisión Nacional de Regalías, con el fin de vigilar la utilización de los recursos provenientes de las participaciones de Regalías y compensaciones, y de las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías, podrá disponer la contratación de interventorías financieras y administrativas con cargo a las asignaciones del Fondo así: hasta un dos por ciento (2%) para las interventorías financieras y hasta un dos por ciento (2%) para las interventorías administrativas. Con tal propósito, la Comisión podrá ordenar el descuento de estos recursos a cada uno de los proyectos afectados.*

*Parágrafo. Estos porcentajes sólo se aplicarán para los recursos no reembolsables que la Comisión Nacional de Regalías asigne a las entidades beneficiarias.*

Esta autorización normativa para descontar de los recursos provenientes de las regalías y destinados a las entidades beneficiarias, un porcentaje para pagar las interventorías administrativas y financieras fue introducida posteriormente en la Ley 756 de 2002 y sobre esta, la Corte Constitucional consideró que se ajustaba a la Constitución Política, al advertir:

*… con un criterio de razonabilidad debe entenderse, por una parte, que la defensa de dichos recursos económicos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, que por voluntad del constituyente son del Estado colombiano y deben beneficiar a todos los nacionales del mismo y cuya obtención requiere frecuentemente grandes inversiones económicas y recursos de crédito con un costo financiero elevado, justifica la celebración de los contratos de interventoría administrativa y financiera para ejercer un control adecuado, y, por otra parte, justifica que su valor se pague con los mismos recursos, puesto que no sería posible hacerlo con otros[[16]](#footnote-16).*

Ahora bien, el Decreto 2141 de 1999 –por el cual fue reestructurada la Comisión Nacional de Regalías, como anteriormente se anotó- estableció en su artículo 17, parágrafo, que en la contratación de las interventorías y auditorías por parte de la entidad se debían aplicar los procedimientos de selección objetiva previstos en la Ley 80 de 1993 y sus normas reglamentarias. Aunque la Ley 141 de 1994 nada había señalado sobre este aspecto, tampoco excluyó del margen de aplicación del Estatuto General de Contratación Pública a los mencionados contratos de interventoría, de lo cual se desprende que estos negocios jurídicos se regulan por ese régimen jurídico, en tanto se aplica la regla general de contratación de las entidades estatales, contenida en los artículos 1 y 2 de la Ley 80 de 1993, en especial, el literal b) del artículo 2. Ello, toda vez que la Comisión Nacional de Regalías ostentaba la naturaleza jurídica de una Unidad Administrativa Especial, como anteriormente se indicó.

Por último, es del caso señalar que en virtud del Decreto 1679 de 27 de junio de 1997, el Gobierno Nacional dispuso la fusión de las sociedades Mineralco S.A. y Ecocarbón Ltda., dando paso a la empresa Mineralco Ltda., la cual, a su vez, fue suprimida mediante Decreto 254 del 28 de enero de 2004, normativa que ordenó el traspaso de las obligaciones y derechos de esa sociedad a la Nación – Ministerio de Minas y Energía.

**3.2. Hechos probados en la actuación**

Las pruebas que obran en la presente causa permiten tener por acreditados los siguientes hechos:

* El 3 de abril de 1997, la Comisión Nacional de Regalías –CNR- celebró con la sociedad ACI Proyectos Ltda –hoy sociedad anónima- el contrato CNR-IP-076-97, cuyo objeto era la *“interventoría administrativa y financiera”* de los proyectos ejecutados por Mineralco S.A. y financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías, correspondientes a la vigencia presupuestal de 1996, bajo las especificaciones del anexo respectivo –el cual no obra en este proceso- (fls. 1 al 5, c.2).

De conformidad con la evaluación técnica que seis años después realizó la CNR –instrumento que se analizará más adelante-, fueron 12 los proyectos sujetos a la interventoría pactada en el contrato CNR-IP-076-97 (folios 41 al 59, c.1).

La cláusula segunda del contrato estableció las obligaciones de ACI Proyectos Ltda., diferenciando entre las que correspondían a la interventoría financiera y las relativas a la interventoría administrativa, entre las cuales se incluyeron las siguientes (folio 2):

*… c) Efectuar el seguimiento de las obras acorde con (sic) el cronograma de ejecución aprobado por LA COMISIÓN; d) Programar* *reuniones periódicas y extraordinarias con el interventor técnico de los proyectos, con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales en los plazos acordados; e) Hacer el seguimiento de las diferentes actividades relacionadas con la ejecución de los recursos y los proyectos objeto del contrato de interventoría, incluyendo los requisitos y condiciones que haya establecido la Comisión Nacional de Regalías en el acto de aprobación de los proyectos; f) En general, el Contratista Interventor buscará asegurar que las obras que se ejecuten con recursos del Fondo Nacional de Regalías efectivamente se desarrollen conforme al proyecto presentado y aprobado; que se surtan todos los trámites administrativos a que haya lugar y que los contratos que el ente ejecutor suscriba se ejecuten de acuerdo con lo contratado…*

Las labores de interventoría financiera, por su parte, se debían centrar en la verificación del adecuado y oportuno financiamiento de los proyectos, así como en la vigilancia de las actividades de la sociedad ejecutora en cuanto a la correcta apropiación de los recursos, la apertura de una cuenta especial para un seguimiento transparente, la colocación de los fondos para asegurar rentabilidad y el pago legal y oportuno de los contratos celebrados para el desarrollo de los proyectos (folio 2).

Asimismo, en virtud de la cláusula segunda, numeral 3, la sociedad ACI Proyectos S.A. se obligó a rendir informes bimestrales ante el interventor de petróleos de la CNR, cuya aprobación era indispensable para efectuar los pagos causados a favor de la empresa (folio 2, c.2).

El valor del contrato fue pactado en la suma de $275’466.148, que correspondía al 3.96% de la financiación hecha por el Fondo Nacional de Regalías para cada uno de los proyectos afectos a la interventoría. En la cláusula cuarta se estableció expresamente que, por tratarse de una suma fija, no estaría sujeta a reajuste alguno.

Asimismo, las partes nada establecieron sobre el reconocimiento de intereses moratorios.

En el parágrafo de la cláusula cuarta, se acordó (folio 3):

*El CONTRATISTA podrá subcontratar por su cuenta y riesgo el personal idóneo para adelantar las actividades propias de este contrato, pero este será el único responsable ante la COMISIÓN por el desarrollo del objeto del presente contrato. La COMISIÓN no se hará responsable por la vinculación de personal o la celebración de subcontratos que efectúe el CONTRATISTA.*

De acuerdo con la cláusula quinta, el precio estipulado se pagaría mediante abonos parciales, el primero de los cuales correspondería al 40% del valor total y se entregaría a título de anticipo, mientras que los restantes saldos se cumplirían de manera bimestral, salvo el último 10%, que sólo sería entregado cuando ACI Proyectos Ltda. presentara el informe final de ejecución del proyecto, previa aprobación del interventor de petróleos de la CNR.

Con respecto a la liquidación del contrato, en la cláusula décima octava convinieron las partes que tal operación se efectuaría dentro de los tres meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución, o posteriores a la expedición del acto administrativo que declarara la terminación unilateral.

En las cláusulas sexta y octava, las partes establecieron que el término de duración del contrato culminaría el 31 de diciembre de 1997 (folio 451, c.1) y que la vigencia de las garantías de cumplimiento abarcaría ese plazo y un período adicional de tres años. En ese sentido, en el parágrafo primero de la cláusula octava se precisó:

*Todos los amparos en la presente cláusula se otorgarán en los términos aquí previstos, sin perjuicio de que el valor asegurado, vigencia y demás condiciones deban ser modificados como consecuencia del incremento del valor total del contrato, ampliación de la vigencia del mismo o en su liquidación o de variaciones en sus condiciones de ejecución, sean estas imputables o no a EL CONTRATISTA. Por lo anterior, EL CONTRATISTA expresamente se obliga a constituir y modificar los Amparos de la Garantía Única otorgada, cuando así lo sea solicitado LA COMISIÓN (sic).*

* Como anteriormente se señaló, mediante el Decreto 1679 del 27 de junio de 1997, el Gobierno Nacional ordenó la fusión de las sociedades Mineralco S.A. y Ecocarbón Ltda., las cuales pasarían a conformar la empresa Mineralco Ltda., que a su vez tendría, entre otras, la misión de continuar con la ejecución de los proyectos que hasta ese momento venían ejecutando las firmas fusionadas. Sin embargo, con respecto a los proyectos objeto de la interventoría que hoy es objeto de análisis, las partes guardaron silencio hasta el 12 de marzo de 1999, como más adelante se señalará.
* El 17 de diciembre de 1997, las partes suscribieron un otrosí al contrato N° CNR-IP-076-97 (folios 6 al 8, c.2), en virtud del cual modificaron la cláusula sexta, relativa a su vigencia.

Al exponer la motivación del otrosí, señalaron que si bien los recursos asignados al contrato correspondían a la vigencia presupuestal de 1996, que expiraría el 31 de diciembre de 1997, el objeto del contrato no se había ejecutado en un 100%, razón por la cual era necesario ampliar el término de su duración y buscar mecanismos que garantizaran su pago oportuno, sin lesionar los intereses de ninguna de las partes.

En tal virtud, el contenido de la cláusula sexta del contrato varió en los siguientes términos:

*La duración del presente contrato será igual al período comprendido entre la suscripción de la garantía única y la fecha de terminación física de los proyectos u obras objeto de la interventoría y tres meses más.*

Adicionalmente, la sociedad interventora se comprometió a abrir una cuenta de ahorro en la cual serían consignados los recursos correspondientes a la vigencia presupuestal de 1996 que aún no hubieran sido pagados. En la gestión ante el establecimiento bancario se debía garantizar que el retiro de los fondos existentes no pudiera efectuarse sino en virtud de aprobación previa y escrita otorgada por la CNR con el visto bueno del interventor de petróleos. En esa medida, ACI Proyectos solo podría comprometer y disponer de esas sumas cuando contara con la autorización expresa de la entidad estatal.

Con respecto a la garantía de cumplimiento del contrato de interventoría, se estableció:

*El CONTRATISTA se compromete a realizar los trámites necesarios para la ampliación del término de duración de la garantía inicialmente constituida a favor de la COMISIÓN NACIONAL DE REGALÍAS por un término no inferior a 10 meses, dentro de los diez (10) días siguientes a su firma.*

Nada refirieron las partes, acerca de la fusión de Mineralco S.A. y Ecocarbón Ltda., que dio origen a la compañía Minercol Ltda.

* En comunicación del 12 de marzo de 1999, dirigida al interventor de petróleos de la CNR, el Jefe de la Oficina de Control Interno de la sociedad Minercol Ltda. precisó que esa empresa había surgido como consecuencia de la fusión de las firmas Mineralco S.A. y Ecocarbón Ltda., dispuesta en el Decreto N° 1679 de 1997 (folios 9 al 11, c.2).

Señaló que, en virtud de esa fusión, le fueron asignadas a Minercol Ltda. funciones relativas a la administración de los recursos minerales y carboníferos del Estado, para lo cual se encontraba acopiando información que le permitiera hacer un diagnóstico de la empresa y de todos los proyectos que se venían adelantando con los recursos del Fondo Nacional de Regalías. Al respecto, afirmó que la documentación existente estaba dispersa, desorganizada y desactualizada, razón por la cual definió un cronograma de actividades y la conformación de grupos de trabajo que agilizaran los requerimientos hechos por “*los interventores administrativos y financieros”*.

* Mediante oficio del 22 de enero de 2002, la Oficina Jurídica de la CNR señaló que le remitía a ACI Proyectos S.A. la evaluación técnica de los informes presentados en desarrollo del contrato, documento que registraba *“un porcentaje final de cumplimiento del 95%”* (folio 12, c.2)*.*

La mencionada evaluación técnica, atinente a las labores cumplidas antes de enero de 2002, no se allegó a este proceso.

* El 28 de enero de 2002, el gerente de la sociedad interventora manifestó que el aludido informe de evaluación técnica contenía errores aritméticos en las sumas parciales de algunos de los proyectos, de suerte que, al hacer las respectivas enmiendas se obtenía un resultado final de cumplimiento del 97% (folio 13, c.2).

Afirmó que la no ejecución del 3% restante obedecía a causas no imputables al contratista, relacionadas con los inconvenientes administrativos surgidos por la fusión de Mineralco S.A. y Ecocarbón Ltda., que imposibilitaron la culminación cabal del objeto contractual. Según la empresa interventora, tales anomalías y dificultades ya habían sido puestas en conocimiento de la CNR en oportunidades anteriores.

* El 25 de abril y el 30 de mayo de 2002, las partes comparecieron a audiencia de conciliación prejudicial ante la Procuraduría Séptima Judicial II para Asuntos Administrativos. De conformidad con los antecedentes plasmados en las actas respectivas, el trámite de conciliación había sido adelantado por ACI Proyectos S.A., para solicitar la terminación y liquidación del contrato que hoy es materia de controversia. La diligencia se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio (folios 14 al 18, c.2).
* El 7 de junio de 2002, la Subdirección de Control y Seguimiento de la CNR le recalcó a la sociedad hoy demandante que los recursos de la vigencia presupuestal de 1996, sujetos a su interventoría, ascendían a los $6.956’200.000. Para la entidad, los informes periódicos entregados por Minercol Ltda. permitían establecer que una parte de ese monto no se había comprometido en la ejecución de los proyectos y, correlativamente, varios convenios celebrados para el desarrollo de estos, no se habían adelantado en su totalidad.

Expuesto ese panorama, la CNR insistió en que, de acuerdo con lo pactado en el otrosí del 17 de diciembre de 1997, la interventoría debía mantenerse hasta que se cumplieran los tres meses siguientes a la fecha de terminación física de los proyectos. Con fundamento en ello, advirtió:

*… el contrato de Interventoría Administrativa y Financiera No. CNR-IP-076-97 se encuentra vigente y, en consecuencia, esa firma interventora deberá seguir rindiendo informes bimestrales hasta la conclusión de las obras y proyectos objeto de la interventoría o hasta la devolución de los dineros no ejecutados en cuyo caso el contrato se liquidará de acuerdo con la cláusula quinta.*

*De manera atenta nos hemos dirigido a Minercol para solicitar el reintegro de los recursos no utilizados y la concreción de las fechas de terminación de los proyectos de ejecución.*

* El 16 de diciembre de 2002, ACI Proyectos S.A. le manifestó a la entidad estatal contratante que de conformidad con el Informe de Avance N° 9 –que adujo como anexo a su comunicación-, el cumplimiento presupuestal reportado hasta el 30 de noviembre de 2002 -como fecha de corte- era del 99.35%.

Señaló que si bien, en reunión efectuada el 12 de junio de 2002 se había establecido que los contratos financiados con recursos de la vigencia 1996 se liquidarían el 30 de noviembre de 2002, algunos convenios correspondientes a los proyectos se encontraban sin liquidar, en tanto que otros tenían fechas de terminación posteriores, esto es, noviembre de 2003 y marzo de 2004.

En punto de ello, subrayó:

*… las labores de la interventoría se han mantenido por más de cinco años con trabajos ininterrumpidos y con todos los recursos disponibles para la ejecución (…) el desarrollo del contrato se ha visto afectado por causas conocidas por la Comisión Nacional de Regalías, como frecuentes cambios de Gerente y de Personal Directivo, fusión entre las sociedades Minerales de Colombia S.A. ‘Mineralco S.A. y Colombiana de Carbón Ltda. Ecocarbón Ltda’, en la Empresa Nacional de Minería Ltda Minercol Ltda., reestructuración administrativa originada por la misma fusión, el desconcierto y desconocimiento de los funcionarios encargados de los proyectos objeto de nuestra interventoría, además de dificultades en obtener información específica sobre los proyectos, generada principalmente por la mezcla de dineros entre vigencias.*

*Teniendo en cuenta lo manifestado anteriormente, nuevamente solicitamos la pronta liquidación del contrato de la referencia para evitar que se incrementen aún más los perjuicios económicos que se nos han generado y que nos veremos en la obligación de trasladárselos a la Comisión Nacional de Regalías con el ánimo de equilibrar la ecuación económica del contrato.*

El Informe de Avance N° 9, referido por ACI Proyectos S.A., no obra en este proceso.

* Sobre la indicada reclamación se pronunció la CNR el 23 de diciembre de 2002 (folio 23, c.1), en el sentido de referir la inconveniencia e imposibilidad de que los dineros en poder de Minercol Ltda. quedaran sin interventoría alguna. En tal sentido, la entidad manifestó que la liquidación del contrato, solicitada por la interventora, estaba sujeta a la ejecución total de los recursos respectivos o, en su defecto, al reintegro de los saldos existentes a favor del Fondo Nacional de Regalías.
* El 14 de enero de 2003, el Gerente General de ACI Proyectos S.A. refirió el envío a la CNR de un informe consolidado con los datos relevantes de cada proyecto (folio 24, c.2). En torno a los resultados allí reportados, explicó que al examinar la ejecución expuesta por Minercol hasta el 30 de noviembre de 2002, así como los saldos pendientes por pagar, se evidenciaba que se había alcanzado un 97.83% del *“presupuesto aprobado por Minercol”*. Agregó que el porcentaje faltante de 2.77% se encontraba en poder de la sociedad ejecutora, sin compromiso ni reintegro alguno, razón por la cual quedaría atenta a las instrucciones que al respecto impartiera la CNR.

El informe mencionado no fue aportado a esta causa judicial.

* El 6 de febrero de 2003, ACI Proyectos S.A. le solicitó a la CNR que precisara si el siguiente informe a cargo de esa interventora habría de reportar un avance bimensual o si, en cambio, debía presentar el informe final del contrato (folio 25, c.2).

El 5 de marzo siguiente, la sociedad hoy demandante le señaló a la CNR que, al no haber recibido instrucción alguna sobre su comunicación anterior, presentaba el Informe Final de la Interventoría Administrativa y Financiera con corte al 15 de febrero de 2003 (folio 26, c.2). Agregó que, de no pronunciarse la entidad sobre dicho balance, la empresa continuaría ejerciendo labores de interventoría con presentación de otros informes periódicos, sin perjuicio de lo cual solicitaba reunirse con el Subdirector de Control y Seguimiento de la CNR y con Minercol Ltda.

El informe anunciado en la comunicación del 5 de marzo de 2003 no figura en el proceso.

El 3 de abril de 2003, en nueva misiva, la interventora señaló que ante la falta de respuesta de la CNR a sus solicitudes, debía señalar que la situación administrativa descrita en sus anteriores comunicaciones le estaba ocasionando graves perjuicios económicos, razón por la cual reiteraba su petición de adelantar una reunión formal para definir mecanismos de solución (folio 27).

En todos estos aspectos insistió ACI Proyectos S.A. el 14 de abril de 2003 y afirmó que, de no pronunciarse la CNR sobre el informe final presentado en febrero de 2003, la interventora entendería que este había sido aprobado (folio 29).

* A través de oficio del 15 de julio de 2003, la Subdirección de Control y Seguimiento de la CNR dio contestación a las inquietudes expuestas por la interventora, refiriendo varios aspectos atinentes al desarrollo de la interventoría y a los proyectos cobijados por esta (folio 30, c.2).

Tras afirmar que ACI Proyectos S.A. había procurado cumplir con sus obligaciones y había mantenido la vigilancia en el manejo de los recursos a cargo de Minercol Ltda., la entidad señaló:

*… las vigencias de 1996 y 1997 son las que presentan mayor dificultad en el seguimiento, si se observa que muchos de los contratos que se hicieron con cargo a 1997 quedaron sin especificar a qué vigencia se le hacía la correspondiente erogación, por lo que la interventoría realizada por AFA S.A. quedó vigilando algunos proyectos de la vigencia de 1996 así como la firma ACI Proyectos S.A. quedó vigilando proyectos de la vigencia de 1997 y en algunos casos los dos interventores controlando (sic) el mismo proyecto.*

Según lo refirió la CNR, ante la necesidad de asegurar que Minercol Ltda. terminara los proyectos afectos a la interventoría de la hoy demandante, en reunión sostenida el 4 de junio de 2002, esa empresa se comprometió a ejecutar todos los recursos hasta el mes de noviembre de ese año, con el cometido adicional de que, si no estaban terminados los proyectos para esa época, los liquidaría en el estado en que se encontraran y reintegraría a la CNR los saldos sin ejecutar y las sumas sin comprometer.

En referencia al balance presentado por ACI Proyectos S.A. en febrero de 2003, señaló que sí correspondía al Informe Final del contrato, de modo que se aceptaba por parte de la CNR, no sin requerir a la empresa para que empalmara sus resultados con los de la firma ejecutora, toda vez que los reportes de Minercol tenían como fecha de corte el 31 de diciembre de 2002, mientras que el informe de interventoría presentaba datos consolidados a 30 de noviembre de 2002, lo cual generaba inconsistencias en las sumas pendientes de reintegro.

* En escrito aclaratorio suscrito el 9 de octubre de 2003 (folios 33 al 38, c.2), ACI Proyectos S.A. precisó las cifras y los porcentajes de ejecución imputables a cada uno de los 12 proyectos objeto de interventoría, con corte al 31 de diciembre de 2002. En las conclusiones de su documento, la sociedad expuso:

*En el Cuadro de Resumen Financiero anexo, se presenta el consolidado del valor total que debe reintegrar Minercol a la Comisión Nacional de Regalías igual a $1.189’668.016. Hasta la fecha de corte, diciembre 31 de 2002, se encuentra que Minercol Ltda. ha realizado reintegros por $834’492.577, con lo cual hay un saldo por reintegrar de $355’175.439, de los cuales $159’646.082 corresponden a saldo en efectivo y $195’529.357 en compromisos (sic) por liberar o ejecutar.*

*En cuanto a la sobreejecución de algunos proyectos, cuyo total es $50’660.364, la Interventoría considera que dicho valor debe ser asumido por Minercol Ltda. ya que esta situación se presentó debido a deficiencias financiero-administrativas de dicha entidad, antes durante y después del proceso de fusión.*

* El 28 de octubre de 2003, ACI Proyectos S.A. solicitó la liquidación del contrato y el restablecimiento de su equilibrio financiero, con fundamento en que la postergación indefinida le había ocasionado perjuicios económicos (folio 39, c.2).
* La Oficina Asesora Jurídica de la CNR dio contestación el 3 de diciembre de 2003 reiterando que la liquidación pretendida no era posible, habida cuenta de que los doce (12) proyectos objeto de interventoría se encontraban aún en ejecución. Asimismo, señaló que la liquidación anticipada del contrato era inadecuada, dado que significaría dejar sin vigilancia los proyectos correspondientes (folio 40, c.2).
* La evaluación técnica del contrato CNR-IP-076-97 obrante en este proceso y aportada por el ente demandado, fue elaborada por la Subdirección de Control y Seguimiento de la CNR el 1 de septiembre de 2003 (folios 41 al 59, cuaderno 1).

En el instrumento, la entidad relacionó los giros o abonos hechos a la firma interventora y constató que el saldo por pagar era de $27’546.614,80, correspondientes al último 10% del valor del contrato –pactado en $275’466.148, como anteriormente se señaló-.

Previo a calificar el grado de cumplimiento de ACI Proyectos S.A. frente a cada uno de los 12 proyectos asignados, la CNR reseñó los informes presentados por la interventora en desarrollo de sus obligaciones. Al respecto, refirió que la sociedad había entregado un total de ocho informes parciales de seguimiento y un informe final, radicado el 15 de febrero de 2003.

En el resumen de los informes se hizo mención a las solicitudes que en varias oportunidades elevó la interventora ante la CNR, para que conminara a Mineralco a adoptar medidas para el adecuado manejo administrativo y financiero de los proyectos. En particular, ACI Proyectos S.A. evidenció en sus reportes el hecho de que la empresa ejecutora insistiera en mantener unidad de caja, en lugar de abrir una cuenta exclusiva para el manejo de los recursos entregados por el Fondo Nacional de Regalías y facilitar su cabal seguimiento.

Al respecto, se anotó que ese criterio inamovible de la unidad de caja, fijado por Mineralco, impidió identificar y dar cuenta de los movimientos bancarios en la forma requerida por la CNR.

Según la evaluación técnica hecha por la entidad estatal, ACI Proyectos S.A. presentó los informes de interventoría en las siguientes fechas:

|  |  |
| --- | --- |
| INFORME | FECHA DE RADICACIÓN |
| 1 | 28/07/1997 |
| 2 | 24/09/1997 |
| 3 | 31/12/1997 |
| 4 | 14/09/1998 |
| 5 | 25/04/2001 |
| 6 | 15/10/2002 |
| 7 | 17/12/2002 |
| 8 | 15/01/2003 |
| 9 (Final) | 15/02/2003 |

Al adentrarse en el examen de la fiscalización realizada a cada uno de los 12 proyectos, la entidad enunció los ítems objeto de calificación mediante puntaje. Así, en el componente financiero se evaluaría la vigilancia de ACI Proyectos S.A. sobre aspectos tales como la financiación de los proyectos, el correcto manejo de los anticipos, la gestión de recursos provenientes de otras fuentes, el cumplimiento de requisitos en los contratos celebrados por la ejecutora y la legalidad de los requerimientos hechos por esta a los contratistas.

Por su parte, el componente administrativo sería evaluado atendiendo a la auditoría que ACI Proyectos S.A. hubiera efectuado sobre las licitaciones y contrataciones hechas para ejecutar los proyectos, la legalidad de las actas contractuales, la cabal ejecución de las obras respectivas, su ajuste al cronograma aprobado por la CNR y la plena correspondencia entre la obra final ejecutada y el proyecto igualmente aprobado por la entidad estatal.

De acuerdo a los valores asignados a cada componente, la puntuación final máxima de cada proyecto sería de 8,3333, de suerte que, al multiplicar esta cifra por los 12 proyectos intervenidos, se obtendrían 100 puntos.

En la mayoría de los proyectos, la sociedad hoy demandante alcanzó la puntuación máxima, lo cual le permitió obtener una calificación final de 98,953 sobre el total de 100 puntos (folio 58, c.1).

Los datos consignados por la CNR en la evaluación técnica permitieron advertir que, para el 1 de septiembre de 2003 -fecha del informe-, ocho de los 12 proyectos afectos a la interventoría finalizaron entre los años 1997 y 1999 con ejecución del 100%, uno se dio por terminado el 1 de agosto de 1999 con una ejecución del 76% y los tres restantes aún se hallaban pendientes de terminación. Se establecieron los siguientes aspectos:

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| PROYECTO INTERVENIDO | | PRESUPUESTO 1996 | FECHA INICIO | FECHA TERMINACIÓN | EJECUCIÓN DE OBRA | MONTO EJECUTADO |
| 1 | Exploración de áreas esmeraldíferas | $ 150.000.000 | 15/01/1996 | 23/11/1998 | 100% | $ 168.424.095 |
| 2 | Exploración de yacimientos de rocas ornamentales | $ 91.700.000 | 10/01/1997 | 06/10/1997 | 100% | $ 83.393.300 |
| 3 | Exploración y evaluación de yesos | $ 100.000.000 | 17/01/1997 | 06/10/1997 | 100% | $ 99.495.308 |
| 4 | Exploración geológica de roca fosfórica | $ 100.000.000 | 17/01/1997 | 06/10/1997 | 100% | $ 91.992.959 |
| 5 | Diseño e implementación de plantas de beneficio | $ 1.135.000.000 | 13/12/1996 | 30/11/1998 | 100% | $ 1.090.089.224 |
| 6 | Mitigación impacto ambiental de la explotación de minerales | $ 877.300.000 | 12/04/1996 | 12/11/1998 | 100% | $ 836.795.365 |
| 7 | Desarrollo técnico de distritos mineros activos | $ 3.240.500.000 | 10/08/1996 | "En ejecución" | 85% | $ 2.654.559.489 |
| 8 | Diseño y montaje de minas piloto de mineral industrial | $ 205.000.000 | 30/04/1997 | 29/04/1999 | 100% | $ 184.443.500 |
| 9 | Plantas de procesamiento de mineral industrial | $ 181.500.000 | 13/01/1997 | 01/08/1999 | 76% | $ 173.358.379 |
| 10 | Diseño y montaje de talleres de joyería de piedras preciosas y semipreciosas | $ 327.200.000 | 20/03/1997 | Sin determinar | Sin determinar | $ 5.444.000 |
| 11 | Comercialización nacional e internacional de piedras preciosas | $ 398.000.000 | 15/03/1996 | Sin determinar | Sin determinar | $ 162.002.485 |
| 12 | Creación de sistema de información del sector minero | $ 150.000.000 | 20/03/1997 | Sin determinar | 100% | $ 147.484.106 |
| TOTAL DEL PRESUPUESTO ASIGNADO A PROYECTOS EN VIGENCIA 1996 | | $ 6.956.200.000 |  | | | |

Con respecto al proyecto N° 7, el estamento evaluador referenció 20 negocios jurídicos –entre convenios interadministrativos, convenios de cooperación, convenios de financiamiento y contratos de prestación de servicios- celebrados por las empresas ejecutoras con el propósito de facilitar su desarrollo. Así, 18 de tales contratos fueron celebrados por Mineralco S.A. y, los 2 restantes, fueron celebrados por Minercol Ltda. en el año 2002.

Solo 8 de los 20 contratos mencionados culminaron exitosamente, mientras que 2 no tenían información sobre su estado o su posible liquidación y 1 presentó irregularidades en su desarrollo. Sobre este último, ACI Proyectos S.A. presentó informes que fueron reseñados en la evaluación técnica, en los siguientes términos (folio 50):

*Convenio de Cooperación Técnica y Económica entre Minerales de Colombia S.A. – MINERALCO S.A. y el municipio de San Pablo de Borbur – Boyacá.*

*VALOR: $50’000.000 suscrito el 30-Dic-96 (…).*

*Se ejecutó solamente el 45% de la obra, no hay actas de liquidación, el interventor realizó visita de verificación. El convenio no se desarrolló de acuerdo a lo aprobado por la CNR, ya que le faltó contar con mecanismos e instrumentos de control que permitieran un mejor seguimiento a los recursos, faltó soportar bien el proyecto con planos y presupuestos bien definidos porque con el anticipo hicieron el 45% de la obra, se venció el Convenio y no le hicieron ninguna prórroga. Aunque los convenios en general en este tipo de contratos no solicitan pólizas de garantía, el municipio comprometido en el convenio sí debió pedir pólizas para garantizar el cumplimiento del contratista.*

Se constató, igualmente, que dos convenios no pudieron ser supervisados adecuadamente por ACI Proyectos S.A., por problemas de orden público.

En la calificación específica de la interventoría del proyecto N° 7, la CNR concluyó que la documentación entregada a ACI Proyectos S.A. era imprecisa e incompleta y, que la no culminación del objeto del proyecto obedecía a que dos de sus contratos aún se encontraban vigentes. En el apartado final de la evaluación técnica, la CNR señaló que esos dos contratos del proyecto N° 7 debían finalizar el 5 y el 19 de diciembre de 2003.

El siguiente proyecto que mantenía su vigencia en 2003 fue el número 10, formulado para el diseño y montaje a nivel nacional de talleres de lapidación y joyería de piedras preciosas y semipreciosas. Respecto de este proyecto, la CNR evidenció que los convenios y contratos celebrados para llevarlo a cabo correspondían a vigencias diferentes a la de 1996 –sobre la cual recaía la interventoría de ACI Proyectos S.A.- y que Minercol Ltda. debía reintegrar un saldo de $306’668.000.

Respecto del proyecto N° 11 –dirigido a la comercialización nacional e internacional de piedras preciosas- se señaló que para su desarrollo se celebraron cuatro contratos, de los cuales uno estaba desprovisto de acta de liquidación, otros dos finalizaron con normalidad y el último, suscrito entre Mineralco S.A. y la Universidad Nacional de Colombia, presentaba inconsistencias en las cuentas.

En efecto, con fundamento en los informes de ACI Proyectos S.A., la CNR señaló que existían diferencias entre *“las órdenes de pago y las órdenes de pago físicas”*, así como entre el valor definitivo del contrato y la suma efectivamente desembolsada de acuerdo con tales órdenes.

En lo atinente a la ejecución definitiva del proyecto N° 11, el evaluador refirió que existían recursos liberados por *“$24.600”* y un saldo por comprometer de $220’077.515, el cual debía ser reintegrado a la CNR.

En la calificación de la interventoría realizada a este proyecto, la sociedad demandante recibió la máxima puntuación (folio 57, c.1).

Por último, frente al proyecto N° 12, aunque no se estableció la fecha de su terminación, se evidenció que los cuatro contratos celebrados en la vigencia de 1996 para su realización, se ejecutaron y culminaron en 1997 (folio 57, c.1).

Al exponer sus conclusiones sobre la labor de la interventora, la CNR señaló que el contrato se había cumplido en un 98,953% y, manifestó (folios 58 y 59, c.1):

*Los recursos asignados a MINERALCO se entregaron en dos partidas uno durante 1996 y otros en 1997, siendo recursos del 96. Así mismo MINERALCO no ejecutó todo el presupuesto dentro de la vigencia sino que a 31 de diciembre de 1996 tenía un saldo en caja de $2.947’758.000 los cuales fueron incorporados a la vigencia de 1997.*

*De acuerdo con lo anterior, el Interventor Administrativo y Financiero determinó cuáles proyectos de 1996 que se ejecutaron en 1997 debía hacérsele (sic) seguimiento. Al hacer un cruce de información de los informes presentados por ACI (vigencia 1996) con los presentados por AFA S.A. (vigencia 1997) se encontró que un número de contratos y convenios aparecían en ambas vigencias a la vez que existía un faltante de 1.200 millones de pesos, en consecuencia se le pidió al interventor de cada vigencia y a Minercol una explicación de esta situación lo que dio como resultado la devolución de recursos no utilizados y la nueva clasificación de los contratos. La explicación dada por los interventores y por Minercol es que debido al proceso de fusión de MINERALCO y Ecocarbón, no se pudo mantener la continuidad de la información.*

*Respecto a la unidad de caja mantenida por MINERALCO durante el proceso, permitió que los recursos se pudieran mover libremente de un proyecto a otro y de una vigencia a otra, Minercol se negó de manera sistemática a su apertura pese a que el interventor lo solicitó en varias oportunidades.*

*(…).*

*El interventor le hace seguimiento recursos (sic) por valor de $6.532’974.897, de los cuales $5.698’482,210 fueron ejecutados por Minercol, y $834’492.789 (sic) fueron reintegrados a la cuenta de la Comisión Nacional de Regalías.*

*Queda pendiente por recuperar la suma de $144’977.212, los cuales serán solicitados a Minercol por la Subdirección de Interventoría.*

* En el curso de este proceso rindió testimonio la señora Zaida Rey Zúñiga (folio 47, c.2), quien afirmó que en la época de los hechos laboraba para ACI Proyectos S.A. en el cargo de Ingeniera de Proyectos. Respecto de la ejecución del contrato suscrito con la CNR, informó que durante el desarrollo de esa interventoría se presentaron inconvenientes relacionados con la fusión de Mineralco S.A. y Ecocarbón Ltda. y que, si bien el informe final se había presentado a la CNR en abril de 2001, la entidad solo lo revisó aproximadamente un año después, concluyendo que el contrato se había ejecutado en un 97.83%.

De conformidad con el referido testimonio, luego de que la firma interventora presentara informes adicionales bimensuales entre 2002 y 2003, así como un nuevo informe final posterior al reintegro de la mayoría de los recursos no ejecutados, era evidente que no quedaba ninguna obligación contractual pendiente de cumplimiento por parte de ACI Proyectos S.A., ya que solo restaba la solicitud de reintegro de los dineros pendientes, requerimiento este que debía ser realizado directamente por la CNR.

* Obra también el testimonio de la señora Sandra Barrero, quien prestó sus servicios profesionales de ingeniera civil en ACI Proyectos S.A. en el cargo de Directora Comercial. Luego de reiterar lo atinente a las funciones de la firma interventora y las vicisitudes administrativas originadas en la fusión empresarial ya aludida, afirmó que la nueva empresa Minercol Ltda. se había negado en varias oportunidades a suministrar información dado que se encontraba en proceso de reestructuración interna.

Manifestó que, luego de haber transcurrido un lapso de 5 años, la duración del contrato de interventoría se había tornado indefinida, razón por la cual se le solicitó a la CNR su terminación por mutuo acuerdo. En este punto, recalcó una vez más que el negocio jurídico había alcanzado un nivel de desarrollo del 97%, en tanto que el restante 3% recaía sobre dineros pendientes de reintegrar, gestión que le correspondía únicamente a la CNR.

**3.4. Análisis de la Sala**

Pasa la Sala a pronunciarse sobre los puntos debatidos en el presente asunto, para lo cual abordará en primer lugar lo atinente a la terminación del contrato de interventoría CNR-IP-076-9, suscrito por las partes el 3 de abril de 1997. El segundo aspecto para considerar será la ruptura del equilibrio económico del contrato, que se alega como causada, precisamente, por haberse ampliado indefinidamente el término de su duración. Por último, se resolverá lo referente a la liquidación judicial del contrato y los reconocimientos económicos a que haya lugar, de acuerdo con lo demostrado en el proceso.

**3.4.1. La terminación del contrato**

En lo que atañe a terminación del contrato de interventoría, a la luz de los hechos probados en esta actuación hay lugar a establecer que la fecha en que debió darse por terminado fue el 28 de febrero de 2003, de acuerdo con lo pactado en el otrosí de fecha 17 de diciembre de 1997 y lo señalado por Minercol Ltda. en la reunión del 4 de mayo de 2002, anteriormente referida. Ello en la medida en que no existen elementos de juicio que indiquen o demuestren que la no terminación de la interventoría antes de esa fecha hubiera carecido de toda justificación y/o diera lugar a la responsabilidad contractual de la entidad estatal demandada, en la forma como se expuso en el libelo.

Arriba la Sala a la anterior conclusión, por las razones que a continuación se expondrán.

Tal y como se evidenció en el estudio de los hechos probados, en el otrosí suscrito el 17 de diciembre de 1997 se previó que el período de duración del contrato sería igual al lapso comprendido entre la constitución de la garantía única y la fecha de terminación física de los proyectos asignados a la interventoría y tres meses más.

En el contrato inicial se había pactado como fecha de terminación el 31 de diciembre de 1997, lo que significa que, al celebrarse el acuerdo de voluntades, se estimó que los proyectos sujetos a la supervisión de la demandante finalizarían a más tardar en un lapso de 8 meses.

Ahora bien, una vez hecha la modificación de la cláusula sexta del contrato en el sentido de disponer que terminaría tres meses después de haber finalizado los proyectos, aunque el negocio jurídico no tenía ya una fecha cierta de terminación, sí se estableció una condición determinable para dar por culminada la interventoría. Sin embargo, el cumplimiento de esa condición no dependía totalmente de las partes sino también de la persona jurídica que tenía a su cargo la ejecución de los indicados proyectos.

Ocho de los 12 proyectos finalizaron entre el 6 de octubre de 1997 y el 1 de agosto de 1999. No obstante, en los demás casos no fue posible establecer plenamente la fecha de terminación ni verificar el nivel definitivo de ejecución, lo cual tornó incierta y postergó de manera indefinida la finalización del contrato suscrito entre la CNR y ACI Proyectos S.A.

Varias fueron las circunstancias que rodearon el desarrollo del contrato de interventoría y que pudieron contribuir a esa situación de incertidumbre sobre la terminación física de todos los proyectos objeto de supervisión.

En primer lugar, se tiene que el 27 de junio de 1997, vale decir, solo dos meses después de la firma del contrato, el Gobierno Nacional ordenó la fusión de la sociedad ejecutora Mineralco S.A. con la empresa Ecocarbón Ltda., en virtud del Decreto 1679 de 1997. En este se fijó un período de 18 meses como plazo máximo para el perfeccionamiento de la fusión (artículo 6) y se estableció una junta directiva provisional encargada de adelantar ese proceso (artículo 5).

Lo anterior entrañaba dos riesgos, a saber: i) la interrupción, al menos parcial, de los proyectos que hasta ese momento venía ejecutando Mineralco S.A., con las naturales implicaciones en los recursos de regalías supervisados por la firma interventora y, ii) la dispersión o el extravío de la información administrativa y financiera atinente a dichos proyectos y a las demás actividades de la sociedad fusionada.

Con todo, al suscribirse el otrosí de 17 de diciembre de 1997 no se contemplaron medidas para aminorar o solucionar esas posibles contingencias sino que solo se abordó lo relativo a la reserva en caja de los recursos de la vigencia de 1996, que quedarían pendientes de transferir y ejecutar una vez finalizada esta.

El 12 de marzo de 1999 la empresa Minercol informó que fue constituida mediante escritura pública N° 4005 del 23 de diciembre de 1998, lo cual indicaba que a lo largo de ese año se adelantaron las diligencias para perfeccionar la fusión empresarial ordenada en el Decreto 1697 de 1997, circunstancia que pudo generar disminuciones considerables en el avance de los proyectos que hasta entonces estaban a cargo de Mineralco S.A. Asimismo, Minercol puso de manifiesto las falencias de la información recogida sobre la empresa fusionada y la necesidad de programar tareas para consolidar todos los datos administrativos y financieros necesarios para cumplir con las obligaciones pendientes.

No obstante, no se probó que la Comisión Nacional de Regalías hubiera dado respuesta a tales inquietudes ni que adoptara medidas para evitar contingencias, pérdidas o dispersiones de los recursos que se habían destinado al desarrollo de los proyectos que ahora estarían a cargo de Minercol, lo cual hacía previsible que la ejecución de estos sufriera aplazamientos, al ser dispersa la vigilancia estatal sobre ese punto.

En segundo lugar, la interventoría de los recursos correspondientes a la vigencia presupuestal de 1997 le fue asignada a una sociedad diferente a ACI Proyectos S.A., lo cual, si bien se acompasaba con el principio de anualidad de presupuesto, también dificultó un adecuado seguimiento a la ejecución de los dineros y dio paso a que las dos empresas interventoras terminaran, en algunos casos, auditando una misma actividad o un mismo contrato celebrado por la ejecutora de los proyectos.

Habiéndose establecido que los proyectos también se desarrollarían con recursos de vigencias distintas a la de 1996 –asignada a ACI Proyectos S.A.-, se determinó que el contrato de interventoría celebrado con la empresa hoy demandante solo culminara tras la terminación física de los proyectos, al margen de que los recursos que debía supervisar pudieran quedar ejecutados con anterioridad a ese evento.

Si bien, esa previsión pactada en el otrosí aseguraba que ningún porcentaje de los fondos quedara por fuera de la auditoría de ACI Proyectos S.A., no es menos cierto que, bajo un prudente criterio de organización se debió prever, además de lo ya pactado, que cada interventoría pudiera ir culminando en la medida en que se agotaran los recursos de la vigencia respectiva, dejando a salvo, naturalmente, la verificación y aprobación del informe final que presentara la empresa interventora.

Lo anterior cobraba mayor relevancia si se tiene en cuenta que se trataba de unos mismos proyectos financiados con recursos de una misma fuente –el Fondo Nacional de Regalías-, los cuales, aunque debían seguir el principio de anualidad del presupuesto, podrían haberse fiscalizado por una misma empresa interventora, en vigencias o modificaciones contractuales igualmente anuales, o bien, de resultar más viable la contratación de un interventor diferente para auditar cada anualidad presupuestal, se debieron aplicar los principios de eficacia y economía de la función administrativa y, en tal virtud, adoptar siquiera como medida subsidiaria que cada contrato de interventoría fuera culminando al agotarse plenamente la vigencia presupuestal correspondiente y, solo ante la no ocurrencia de tal evento, postergar la terminación hasta que finalizaran los proyectos fiscalizados.

Para el caso del proyecto N° 10, se evidenció que los contratos celebrados por Mineralco S.A. y Minercol Ltda. para darle desarrollo fueron financiados con recursos correspondientes a la vigencia 1997, de suerte que su culminación dependía de la ejecución de recursos distintos a los que debía supervisar la sociedad hoy demandante. En esa medida, no resultaba acorde con los principios de eficiencia y economía que la terminación del contrato celebrado con ACI Proyectos S.A. se sujetara a que los proyectos fiscalizados culminaran con la ejecución de vigencias presupuestales posteriores a la de 1996.

En tercer lugar, durante 2002 la Comisión Nacional de Regalías estableció el cumplimiento de ACI Proyectos S.A. (folio 12, c.2), reconoció la necesidad de exigir a Minercol el reintegro de los dineros no ejecutados y señaló que la terminación de los proyectos se verificaría el 30 de noviembre de 2002 –luego de lo cual se liquidarían en el estado en que se encontraran-, dada la imposibilidad de su total ejecución. De igual manera, aceptó expresamente el Informe Final presentado por la demandante (folio 31, c.2) y realizó la evaluación técnica el 1 de septiembre de 2003 con favorable puntuación para la contratista.

Sin embargo, en desconocimiento de estas circunstancias, el 16 de diciembre de 2003 insistió en que el contrato CNR-IP-076-97 debía continuar vigente, por cuanto no había culminado la ejecución de los proyectos asignados (folio 40 c.2). Con esta conducta, la entidad estatal resolvió postergar en forma indefinida e inconclusa la finalización de la interventoría adelantada por ACI Proyectos S.A., acentuando de esta manera el riesgo de que el contrato se hiciera más oneroso y gravoso para ambas partes.

Ahora bien, sin desconocer la incidencia que los anteriores aspectos pudieron tener en la irregular ampliación del término de duración del contrato, no se advierte que estos aspectos hubieran hecho palmaria la imposibilidad de que los proyectos terminaran “físicamente” antes de 2002, puesto que la mayoría de las obras finalizaron, se reitera, entre 1997 y 1999, a pesar de los hechos ya señalados y, en lo relativo a los proyectos que aún estaban pendientes para el mes de septiembre de 2003, no se probó cuál fue su desarrollo entre los años 2000 y 2001, como tampoco se demostró que necesariamente debían finalizar durante estos períodos o antes.

Adicionalmente, se evidencia que la prolongación del contrato, reprochada por la parte actora, también obedeció a causas imputables a ACI Proyectos S.A., como se pasa a exponer.

En efecto, la cláusula segunda del contrato establecía en el numeral 3 la obligación para la contratista de presentar informes bimestrales ante la interventoría de petróleos de la CNR (folio 2, c.2). No obstante, la evaluación técnica de 1 de septiembre de 2003 evidenció que este compromiso solo fue cumplido por ACI Proyectos S.A. durante 1997, puesto que en 1998 entregó un único informe el 14 de septiembre, en el año 2000 no presentó informe alguno, en 2001 volvió a presentar un solo informe (el 25 de abril) y, durante 2002, solo hizo entrega de reportes el 15 de octubre y el 17 de diciembre.

Para el mes de octubre de 2002, la sociedad interventora ya le había insistido a la CNR en la liquidación del contrato CNR-IP-076-97, llegando incluso a convocar a la entidad a conciliación prejudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

El 28 de enero de 2002, la sociedad ACI Proyectos S.A. le indicó a la entidad estatal que la evaluación técnica remitida el 22 de enero anterior presentaba errores, al punto que el puntaje final de cumplimiento era del 97% y no del 95% como lo había referido la CNR. No obstante, este hecho alegado por la interventora no fue probado en el proceso, no solo porque los informes de la empresa no fueron allegados a esta causa judicial, sino también porque quedó acreditado que la sociedad no reportó oportunamente el seguimiento que debía adelantar sobre los recursos de los citados proyectos.

Por tanto, no es posible concluir que para los años 2000, 2001 e incluso 2002 –antes de junio- ya fuera evidente la imposibilidad de que los proyectos auditados se ejecutaran en un 100% y que por ese motivo debía procederse a la terminación y liquidación del contrato de interventoría.

El último proyecto con fecha cierta de finalización fue el N° 9, que culminó el 1 de agosto de 1999. Por lo demás, respecto de los proyectos que a 1 de septiembre de 2003 no tenían establecida la ejecución total ni la fecha de su posible terminación, es desconocido lo que aconteció durante los períodos no informados por ACI Proyectos S.A. Más aún, no se accedió en este juicio al contenido de los reportes que la empresa sí radicó ante la entidad, documentos que habrían permitido establecer cuál debió ser el avance de esos procesos y cuál la época razonable de su terminación física.

Solo en virtud de lo señalado por la CNR en su comunicación de fecha 15 de julio de 2003, es posible establecer que los proyectos objeto de interventoría debieron tenerse por finalizados el 30 de noviembre de 2002 y, en esa medida, concluir que el contrato materia de controversia debió terminar tres meses después, el 28 de febrero de 2003.

En efecto, como se señaló con anterioridad, el 15 de julio de 2003 la CNR manifestó que en reunión sostenida el 4 de junio de 2002 –en la cual participó la sociedad hoy demandante-, Minercol se comprometió a ejecutar la totalidad de los recursos hasta noviembre de ese año, bajo la prevención de que si ese objetivo no se lograba, los proyectos se liquidarían en el estado en que se encontraran (fl. 31, c.2), lo cual significó que el 30 de noviembre de 2002 se cumplió el término límite fijado por la propia ejecutora, para alcanzar el mayor nivel posible de desarrollo de los proyectos.

En vista de lo anterior, fue solo con la presentación del informe de la empresa ejecutora como se evidenció la imposibilidad de que los proyectos pudieran continuar y/o finalizar después del 30 de noviembre de 2002, de suerte que habría de tenerse por cumplido en esta fecha, el hecho al cual se sujetaba la terminación de la interventoría –cual era la finalización física de los aludidos proyectos-.

Por tanto, en virtud de lo pactado en el otrosí de 17 de diciembre de 1997, el contrato de interventoría debía terminar tres meses después de haber culminado materialmente la ejecución de todos los proyectos, o bien, después de haber fallado definitivamente esa condición por imposibilidad de su cumplimiento, como en efecto aconteció.

Así las cosas, con fundamento en los hechos que fueron demostrados en este proceso, se reitera que el contrato CNR-IP-076-97 debió darse por terminado el 28 de febrero de 2003 y, cumplidos tres meses después de esta fecha -oportunidad prevista en el contrato-, se debió llevar a cabo su liquidación.

**3.4.2.** **El equilibrio financiero del contrato**

El equilibrio económico del contrato está previsto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 como una condición que debe reunir todo contrato estatal para garantizar la igualdad o equivalencia entre los derechos y las obligaciones mutuas derivadas del contrato, de suerte que, alterada o fracturada tal equivalencia o equilibrio, las partes deben proceder su restablecimiento[[17]](#footnote-17).

La noción de equilibrio económico del contrato ha sido abordada por la jurisprudencia, en los siguientes términos:

*El concepto del equilibrio económico o financiero del contrato nació de la jurisprudencia y de la doctrina como una necesidad de proteger el aspecto económico del contrato, frente a las distintas variables que podrían afectarlo para garantizar al contratante y al contratista el recibo del beneficio pactado. Respecto del contratista dicho equilibrio implica que el valor económico convenido como retribución o remuneración a la ejecución perfecta de sus obligaciones debe ser correspondiente, por equivalente, al que recibirá como contraprestación a su ejecución del objeto del contrato; si no es así surge, en principio, su derecho a solicitar la restitución de tal equilibrio, siempre y cuando tal ruptura no obedezca a situaciones que le sean imputables*[[18]](#footnote-18).

Luego, el equilibrio económico se predica respecto de aquellas condiciones y contraprestaciones que las partes han pactado al celebrar el contrato, y en virtud de las cuales esperan recibir los beneficios y provechos mutuamente equivalentes que les otorgará la ejecución del objeto negocial –configurados precisamente bajo el principio de *equivalencia de prestaciones*[[19]](#footnote-19)-.

En cuanto a las causas de la ruptura del equilibrio financiero del contrato, la jurisprudencia y la doctrina[[20]](#footnote-20) han clasificado sus causales en tres grupos esenciales, a saber: a) las que responden a los supuestos de la *teoría de la imprevisión* por ser, justamente, imprevisibles y ajenos a las partes, al Estado y al contrato; b) las causas configurativas del denominado *“hecho del príncipe*”, que resultan imputables a la entidad contratante que en ejercicio de sus funciones administrativas profiere una medida de carácter general que termina afectando a su propio contratista y siendo ajena al contrato, incide en él alterando gravemente la economía contractual; y c) los eventos del denominado *“ius variandi”*, referentes a las modificaciones unilaterales que la entidad estatal le realiza al contrato.

Sobre estos aspectos, la jurisprudencia explica lo siguiente:

*El equilibrio económico del contrato puede verse alterado por diversas circunstancias, a saber: i) actos o hechos de la entidad estatal contratante, como cuando no cumple con las obligaciones derivadas del contrato o introduce modificaciones al mismo –ius variandi–, sean éstas abusivas o no; ii) actos generales de la administración como Estado, o “teoría del hecho del príncipe”, como cuando en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, cuya voluntad se manifiesta mediante leyes o actos administrativos de carácter general, afecta negativamente el contrato; y iii) factores exógenos a las partes del negocio, o “teoría de la imprevisión”, o “sujeciones materiales imprevistas”, que involucran circunstancias no imputables al Estado y externas al contrato pero con incidencia en él. En todos los eventos antes referidos surge la obligación para la entidad estatal contratante de auxiliar a su contratista colaborador asumiendo, bien mediante una compensación -llevarlo hasta el punto de no pérdida-, o bien indemnizándolo integralmente, según el caso, previo cumplimiento de los requisitos señalados para cada figura*[[21]](#footnote-21).

En referencia particular a la teoría de la imprevisión, esta se presenta o se configura cuando situaciones extraordinarias, posteriores a la celebración del contrato y ajenas e imprevisibles para las partes, alteran la ecuación financiera del negocio jurídico en forma anormal y grave.

En torno a la teoría de la imprevisión como causal de ruptura del equilibrio económico del contrato, la jurisprudencia ha explicado[[22]](#footnote-22):

*Resulta, entonces, procedente su aplicación cuando se cumplen las siguientes condiciones:*

*1. La existencia de un hecho exógeno a las partes que se presente con posterioridad a la celebración del contrato.*

*2. Que el hecho altere en forma extraordinaria y anormal la ecuación financiera del contrato.*

*3. Que no fuese razonablemente previsible por los cocontratantes al momento de la celebración del contrato.*

*Respecto del primer requisito cabe precisar que no es dable aplicar la teoría de la imprevisión cuando el hecho proviene de la entidad contratante, pues esta es una de las condiciones que permiten diferenciar esta figura del hecho del príncipe, el cual, como se indicó, es imputable a la entidad.*

*En cuanto a la alteración de la economía del contrato, es de la esencia de la imprevisión que la misma sea extraordinaria y anormal; “supone que las consecuencias de la circunstancia imprevista excedan, en importancia, todo lo que las partes contratantes han podido razonablemente prever. Es preciso que existan cargas excepcionales, imprevisibles, que alteren la economía del contrato. (…) Lo primero que debe hacer el contratante es, pues, probar que se halla en déficit, que sufre una pérdida verdadera. Al emplear la terminología corriente, la ganancia que falta, la falta de ganancia, el lucrum cessans, nunca se toma en consideración. Si el sacrificio de que se queja el contratante se reduce a lo que deja de ganar, la teoría de la imprevisión queda absolutamente excluida. Por tanto, lo que se deja de ganar no es nunca un álea extraordinario; es siempre un álea normal que debe permanecer a cargo del contratante*[[23]](#footnote-23).

*En relación con la imprevisibilidad del hecho, cabe precisar que si éste era razonablemente previsible, no procede la aplicación de la teoría toda vez que se estaría en presencia de un hecho imputable a la negligencia o falta de diligencia de una de las partes contratantes, que, por lo mismo, hace improcedente su invocación para pedir compensación alguna.*

Así entonces, es palmario que el hecho que se alega como causa de ruptura del equilibrio financiero del contrato debe ser exógeno al contrato, ostentar carácter imprevisible y que no sea imputable a ninguna de las partes, al tiempo que deberá tratarse de un hecho que haya generado una afectación grave, anormal y desproporcionada, de la equivalencia de cargas y prestaciones propios del negocio jurídico concreto.

En efecto, no todo sobrecosto ni toda pérdida implica necesariamente la ruptura del balance financiero del contrato, toda vez que ello depende del grado de alteración de la ecuación contractual, en la cual suele incorporarse un álea o riesgo propio de la ejecución del contrato. Así, el rompimiento del equilibrio económico del contrato no se produce simplemente porque el contratista deje de obtener utilidades o porque surjan mayores costos en la ejecución de sus obligaciones, si estos son propios del álea normal del contrato[[24]](#footnote-24), sino que se requiere que la afectación sea extraordinaria y afecte de manera grave, desproporcionada y significativa la equivalencia entre derechos y obligaciones convenida por las partes al celebrar el contrato:

Al respecto, esta Sección también ha advertido:

*El rompimiento del equilibrio económico del contrato no se produce simplemente porque el contratista deje de obtener utilidades o porque surjan mayores costos en la ejecución de sus obligaciones, si éstos pueden calificarse como propios del álea normal del contrato, puesto que se requiere que la afectación sea extraordinaria y afecte de manera real, grave y significativa la equivalencia entre derechos y obligaciones convenida y contemplada por las partes al momento de la celebración del contrato. (…) las partes se obligan a través del respectivo contrato estatal después de analizar las circunstancias existentes al momento de celebrarlo o de presentación de la respectiva oferta, según el caso, en todos los aspectos razonablemente previsibles que pueden tener incidencia en la ejecución de sus obligaciones. Así mismo, pactan las condiciones de ejecución del contrato teniendo en cuenta los riesgos que en el momento de su celebración podían –bueno es reiterarlo- razonablemente preverse, e incluso efectuando una distribución de los mismos*[[25]](#footnote-25).

En el presente caso, la parte demandante alegó que la prolongación del contrato de interventoría ocasionó la ruptura de su equilibrio económico, la cual debía ser resarcida por la entidad demandada, y señaló que esa alteración anómala de la ecuación contractual se materializó por los *“sobrecostos y gastos en que incurrió el contratista durante la ejecución del contrato”* (fl. 17, c.1).

Tales sobrecostos y gastos se hicieron consistir en el pago de salarios y prestaciones del personal contratado por ACI Proyectos S.A. para adelantar la interventoría, entre el 1 de noviembre de 1998 y el *“31 de diciembre de 2003”*. Se estimó que las erogaciones por estos conceptos alcanzaron la suma de $521’150.627, estimada con fundamento en *“los períodos de ejecución, según las actividades desarrolladas por la interventoría”* (fl 17).

Al respecto, sea lo primero señalar que no existen fundamentos que soporten la afirmación de la parte actora en el sentido de que el contrato debió finalizar el 31 de octubre de 1998 y que, por ello, los eventuales gastos hechos por la interventora a partir del 1 de noviembre de ese año pudieran ser tenidos como *“sobrecostos”*.

Sobre lo anterior, además de las conclusiones ya expuestas acerca de la fecha de terminación del contrato, se advierte que, según la demandante, en el otrosí de fecha 17 de diciembre de 1997 se amplió el término de duración del contrato *“bajo el entendido de que el plazo se extendería como máximo hasta el 31 de julio de 1998”*. Sin embargo, no es esa la finalidad o el propósito que se desprende de la cláusula plasmada en el otrosí, como tampoco se demostró que, en sede administrativa, las partes hubieran acordado finalizar el contrato en esa fecha. Más aun, aunque en el mencionado otrosí se estableció la obligación de ampliar la garantía de cumplimiento del contrato por un término *“no inferior a 10 meses”*, ello no significaba que este lapso fuera el límite máximo de duración de la interventoría –como lo adujo la demandante- ya que, por el contrario, se refirió ese período como el término mínimo –que no máximo- de vigencia de la póliza.

En segundo lugar, en lo relativo a los costos de ejecución del contrato de interventoría, vale la pena recalcar que en la cláusula cuarta se señaló que su valor constituía una suma fija y única no susceptible de reajuste, al tiempo que se estipuló que la CNR no sería responsable por la contratación de personal por parte de la firma interventora, evento este que correría por cuenta y riesgo de ACI Proyectos S.A., de suerte que cualquier reconocimiento adicional, a título de restablecimiento del equilibrio financiero, habría de sujetarse a la prueba de que durante el contrato se hubiera hecho más onerosa la interventoría objeto del negocio jurídico, o de que ACI Proyectos hubiera incurrido en costos extraordinarios por hechos anormales e imprevistos, no imputables a la contratista, al punto de surgir la alegada ruptura de la ecuación contractual.

Sin embargo, en el presente caso no se probó que ACI Proyectos S.A. hubiera sufrido un detrimento patrimonial grave, desproporcionado y anormal, derivado de una mayor onerosidad del contrato de interventoría, ni se acreditó que la indicada empresa hubiera incurrido, sin su culpa, en costos extraordinarios que le ocasionaran pérdidas o menoscabos patrimoniales susceptibles de ser compensados a título de restablecimiento de la ecuación contractual.

De igual manera, no se demostró la ocurrencia de ninguna de las causales de alteración del equilibrio económico del contrato, puesto que no se evidenció la ocurrencia de evento alguno constitutivo de modificación unilateral del negocio jurídico (*ius variandi*) o de hecho del príncipe, como tampoco un suceso que configurara los supuestos de la teoría de la imprevisión.

Aunque la parte actora señaló que la fusión de Mineralco S.A. con Ecocarbón Ltda. y las contingencias administrativas que de tal operación se derivaron, comportaban un hecho imprevisto para la firma interventora y fueron causa de la irregular prolongación del contrato de interventoría, lo cierto es que este razonamiento no es de recibo, en primer lugar, porque a pesar de haberse proferido el decreto de fusión el 27 de junio de 1997, el otrosí que modificó el término de duración de la interventoría fue suscrito por las partes con posterioridad, vale decir, el 17 de diciembre de 1997, sin que la firma interventora hubiera alegado la ocurrencia de contingencias o riesgos derivados de la fusión empresarial que para esa fecha ya se había dispuesto por el Gobierno Nacional.

Asimismo, se advierte que la referida fusión y aún las vicisitudes administrativas alegadas en la demanda no tenían la virtud de impedir que la interventora ACI Proyectos S.A. cumpliera con su obligación de rendir informes bimestrales sobre la forma como se estaban ejecutando los recursos puestos bajo su veeduría, pese a lo cual, en el proceso se echan de menos los aludidos informes, así como otros elementos de convicción que habrían sido de utilidad para establecer si el hecho de que los proyectos fiscalizados no hubieran terminado entre 1999 y 2002, obedeció a la mencionada fusión societaria y ocasionó, de paso, la ruptura del equilibrio financiero que se alegó en la demanda.

Sin embargo, al no contarse con los informes bimestrales que en las indicadas anualidades debió presentar ACI Proyectos Ltda. ante la Comisión Nacional de Regalías, no es posible establecer que la fusión empresarial mencionada hubiera sido un hecho imprevisible para las partes –máxime cuando estas celebraron un otrosí después de haberse ordenado por decreto la mencionada fusión- ni que hubiera ocasionado la alteración de la ecuación contractual, en los términos alegados por la parte demandante.

En cuanto a los alegados sobrecostos, es verdad que durante el proceso se rindió un dictamen pericial en el cual se fijó la suma de $640’996.260 como valor actualizado de los salarios, viáticos y demás costos del personal contratado por ACI Proyectos S.A. entre 1998 y 2004 (cuaderno 3 y anexos 1 al 4). Sin embargo, los resultados obtenidos en la experticia no demuestran que esos conceptos se hubieran causado como consecuencia directa del cumplimiento contractual de la empresa interventora ni como una derivación de hechos ajenos al contratista, que comportaran una alteración de la ecuación contractual, puesto que la ausencia de los reportes referidos por la CNR en su evaluación técnica, así como la prueba de que entre 1999 y 2002 la contratista no rindió los informes bimestrales a los que se había comprometido, impiden establecer cuáles fueron las actividades supuestamente desarrolladas por ACI Proyectos S.A. durante las mencionadas anualidades, de suerte que ninguna conexidad podría establecerse entre ese cumplimiento -no demostrado- y las sumas aludidas en el dictamen pericial[[26]](#footnote-26).

Menos aún podría entonces señalarse que esos valores se causaron con ocasión del contrato de interventoría ni por la necesidad de realizar, en virtud de este, actividades que acarrearan una mayor onerosidad para la sociedad hoy demandante, o que la compelieran a cubrir eventos imprevisibles que no le fueran imputables.

Cualquier revisión del precio del contrato –o el reconocimiento de sumas como compensación de la ruptura del equilibrio económico del contrato- se sujetaba a la ocurrencia de circunstancias anormales, imprevisibles y exógenas que alteraran el valor intrínseco del objeto contractual hasta generar su desequilibrio financiero, factor que, se reitera, no se probó en el presente caso, especialmente por la inexistencia de los informes que debió presentar ACI Proyectos S.A., falencia ésta que impidió establecer lo ocurrido con la interventoría de los proyectos entre 1999 y 2002, aunque sí reflejó un incumplimiento parcial de la sociedad interventora –en cuanto se abstuvo de presentar los informes bimestrales pactados en el contrato-.

Es del caso reiterar que antes de 2002, la sociedad demandante no sólo omitió presentar la mayoría de informes que estaban a su cargo, sino que no demostró haberle advertido a la CNR la imposibilidad de avance de los proyectos ni la generación de sobrecostos por causas no imputables a la firma interventora.

Tampoco se demostró que los gastos referidos en el dictamen pericial como causados durante 2003 y 2004 guardaran relación con la prolongación del contrato, puesto que no se probó cuáles fueron las actividades adelantadas por ACI Proyectos S.A. durante ese período ni quiénes fueron los trabajadores o ejecutivos de la empresa, encargados de llevarlas a cabo.

De igual manera se echa de menos la prueba de que las personas relacionadas en el dictamen pericial hubieran estado vinculadas laboralmente a ACI Proyectos S.A. para dedicarse de manera exclusiva a la ejecución del contrato CNR-IP-076-97.

En ese orden de ideas, la Sala advierte que no se acreditaron en el presente asunto los presupuestos para reconocer la ruptura del equilibrio económico del contrato, alegada en la demanda, razón por la cual no hay lugar a reconocer suma alguna por ese concepto.

**3.4.3. La liquidación judicial del contrato**

En lo referente a la liquidación judicial del contrato, en la sentencia apelada se estableció, como único saldo para reconocer, la suma equivalente al 5% del valor total del contrato, la cual fue actualizada desde febrero de 2006[[27]](#footnote-27) hasta la fecha de la sentencia (21 de marzo de 2007), con lo cual se obtuvo el monto de $14’503.294.

La sociedad demandante expuso en la apelación, que se le debía reconocer todo el saldo final del contrato, vale decir, el 10% que quedó sin pagar, con la correspondiente indexación y el cálculo de los intereses moratorios. Por su parte, la entidad demandada manifestó que no se daban los presupuestos para hacer reconocimiento alguno, toda vez que el contrato aún no había terminado.

A este respecto, la Sala advierte que no hay lugar a acoger el argumento esbozado por la entidad estatal demandada por cuanto, se reitera, el contrato de interventoría CNR-IP-076 de 1997 debió tenerse por terminado el 28 de febrero de 2003, por las razones anteriormente señaladas.

Ahora bien, en lo relativo al capital dejado de pagar a la sociedad interventora, se advierte que según lo convenido en la cláusula quinta del contrato, el saldo final equivalente al 10% de su valor total se debía pagar cuando la contratista presentara el informe final de ejecución, *“previa aprobación del interventor de petróleos”* (fl. 3, c.1).

Aunque no se aportó al proceso la aprobación expresa del interventor de petróleos, quedó demostrado que el informe final de ACI Proyectos S.A. fue aceptado como tal por la CNR en comunicación del 15 de julio de 2003 (folio 30) y que, con fundamento en ese instrumento, la Subdirección de Control y Seguimiento realizó la evaluación técnica el 1 de septiembre de ese año, determinando que la interventora había cumplido sus compromisos contractuales en un 98,953% (folio 58, c.1), porcentaje que permite su aproximación aritmética al 99%.

En proporción a ese grado de cumplimiento de la sociedad interventora y, teniendo en cuenta que no hubo controversia alguna atinente al pago del 90% del valor pactado –valor total que era de $275’466.148-, se concluye que hay lugar a reconocer el saldo del 9% del contrato a la firma ACI Proyectos S.A.

Ahora bien, teniendo en cuenta que, como se acaba de señalar, el valor total del contrato era de $275’466.148, habría lugar a concluir que el saldo del 9% equivaldría a la suma de $24’791.953. No obstante lo anterior, en la pretensión de la demanda relativa al pago del saldo mencionado se solicitó el monto de *“VEINTITRÉS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL OCHENTA Y DOS PESOS ($23’247.082)”* (fl. 3, c.1), razón por la cual solo se reconocerá este valor como saldo del contrato causado a favor de ACI Proyectos S.A., en observancia del principio de congruencia de la sentencia, establecido en el artículo 305 del CPC[[28]](#footnote-28).

Por consiguiente, solo la suma de $23’247.082, solicitada en la demanda, será actualizada a la fecha del presente fallo desde el 1 de septiembre de 2003, por cuanto fue ese día cuando se cumplió el evento al cual se sujetaba el pago del último saldo del contrato, de conformidad con la cláusula quinta, ya referida.

Es de recalcar, asimismo, que no concurren los presupuestos necesarios para reconocer el saldo del 10% aducido por la parte actora puesto que, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, en los contratos estatales debe mantenerse la igualdad o equivalencia entre los derechos y obligaciones de las partes, de tal manera que, frente al carácter sinalagmático y conmutativo del contrato objeto de análisis, su pago total se debía entender como condicionado al correlativo cumplimiento total por parte del contratista.

Cabe reiterar que, de acuerdo con los hechos probados, la firma interventora no cumplió con la periodicidad ni con la totalidad de los informes que se obligó a presentar ante la CNR, lo cual impidió, durante varios periodos, verificar el manejo que Minercol Ltda le dio a los recursos destinados a sus proyectos. Aunque no se comprobó que esta falencia fuera la causa de que no se establecieran con certeza los avances ni las fechas de terminación de varias de las obras en la evaluación técnica de 1 de septiembre de 2003, sí constituye un indicio de que la no ejecución del 1% del contrato de interventoría le resultaba imputable a ACI Proyectos S.A.

Ahora, se debe señalar, igualmente, que en el presente caso hay lugar a reconocer intereses de mora sobre el saldo final que se le debe reconocer a la sociedad demandante, con fundamento en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 y, teniendo en cuenta que las partes no pactaron cláusula alguna referente a ese concepto.

La norma legal referida señala en el numeral 8, inciso 2 que, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se debe aplicar la tasa equivalente al doble del interés legal civil (12%) sobre el valor histórico actualizado.

Esta disposición fue reglamentada por el artículo 1 del Decreto 679 de 1994, cuyo contenido, si bien fue derogado por el Decreto 734 de 2012, se reprodujo posteriormente en el artículo 36 del Decreto 1510 de 2013[[29]](#footnote-29). Por tanto, la regla aplicable para la determinación de los intereses moratorios, vigente en la época de los hechos y en la fecha de esta sentencia, señala:

*Para determinar el valor histórico actualizado a que se refiere el artículo 4, numeral 8 de la Ley 80 de 1993, se aplicará a la suma debida por cada año de mora el incremento del índice de precios al consumidor entre el 1o de enero y el 31 de diciembre del año anterior. En el evento de que no haya transcurrido un año completo o se trate de fracciones de año, la actualización se hará en proporción a los días transcurridos.*

Con fundamento en lo anterior, pasa la Sala a determinar la suma que se deberá reconocer en el presente caso, por concepto de saldo del contrato de interventoría, con fundamento en los siguientes datos:

* Valor total del contrato CNR-IP-076-97 (Cláusula cuarta): $275’466.148
* Suma para reconocer a título de saldo final del contrato, de acuerdo con lo solicitado en la demanda: $23’247.082.
* Fecha de exigibilidad del pago, por aprobación del Informe Final (cláusula quinta): 1 de septiembre de 2003 (evaluación técnica que calificó el cumplimiento definitivo de la contratista, con fundamento en el Informe Final).

La actualización del valor histórico representado en el saldo final del contrato, se efectuará con base en el IPC[[30]](#footnote-30), de la siguiente manera:

Va = Vh x Índice final

Índice inicial (1 de septiembre de 2003)

Va = $23’247.082 x 141,70

75,23

Va = $43’787.206

Cálculo de los intereses moratorios:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Fecha inicial** | **Fecha final** | **Días transcurridos** | **Valor** | **Variación anual del IPC** | **Capital actualizado** | **Tasa de interés (%)** | **Intereses** |
|
| 01/09/2003 | 31/12/2003 | 90 | $ 23.247.082,00 | 1,68 | $ 23.637.632,98 | 3,00 | $ 709.128,99 |
| 01/01/2004 | 31/12/2004 | 360 | $ 23.637.632,98 | 6,49 | $ 25.171.715,36 | 12,00 | $ 3.020.605,84 |
| 01/01/2005 | 31/12/2005 | 360 | $ 25.171.715,36 | 5,50 | $ 26.556.159,70 | 12,00 | $ 3.186.739,16 |
| 01/01/2006 | 31/12/2006 | 360 | $ 26.556.159,70 | 4,85 | $ 27.844.133,45 | 12,00 | $ 3.341.296,01 |
| 01/01/2007 | 31/12/2007 | 360 | $ 27.844.133,45 | 4,48 | $ 29.091.550,63 | 12,00 | $ 3.490.986,08 |
| 01/01/2008 | 31/12/2008 | 360 | $ 29.091.550,63 | 5,69 | $ 30.746.859,86 | 12,00 | $ 3.689.623,18 |
| 01/01/2009 | 31/12/2009 | 360 | $ 30.746.859,86 | 7,67 | $ 33.105.144,01 | 12,00 | $ 3.972.617,28 |
| 01/01/2010 | 31/12/2010 | 360 | $ 33.105.144,01 | 2,00 | $ 33.767.246,89 | 12,00 | $ 4.052.069,63 |
| 01/01/2011 | 31/12/2011 | 360 | $ 33.767.246,89 | 3,17 | $ 34.837.668,61 | 12,00 | $ 4.180.520,23 |
| 01/01/2012 | 31/12/2012 | 360 | $ 34.837.668,61 | 3,73 | $ 36.137.113,65 | 12,00 | $ 4.336.453,64 |
| 01/01/2013 | 31/12/2013 | 360 | $ 36.137.113,65 | 2,44 | $ 37.018.859,23 | 12,00 | $ 4.442.263,11 |
| 01/01/2014 | 31/12/2014 | 360 | $ 37.018.859,23 | 1,94 | $ 37.737.025,10 | 12,00 | $ 4.528.443,01 |
| 01/01/2015 | 31/12/2015 | 360 | $ 37.737.025,10 | 3,66 | $ 39.118.200,21 | 12,00 | $ 4.694.184,03 |
| 01/01/2016 | 31/12/2016 | 360 | $ 39.118.200,21 | 6,77 | $ 41.766.502,37 | 12,00 | $ 5.011.980,28 |
| 01/01/2017 | 31/12/2017 | 360 | $ 41.766.502,37 | 5,75 | $ 44.168.076,26 | 12,00 | $ 5.300.169,15 |
| 01/01/2018 | 23/02/2018 | 53 | $ 44.168.076,26 | 3,46 | $ 45.696.291,69 | 1,76 | $ 804.254,73 |
|  |  |  |  |  |  | Total | $58.761.334,36 |

Por consiguiente, se le deberán reconocer a la sociedad ACI Proyectos S.A. los siguientes conceptos:

Como saldo histórico del contrato, actualizado a la fecha del presente fallo, la suma de cuarenta y tres millones setecientos ochenta y siete mil doscientos seis pesos ($43’787.206).

Como valor de los intereses moratorios previstos en el artículo 4, numeral 8 de la Ley 80 de 1993 y, causados desde el 1 de septiembre de 2003 hasta la fecha del presente fallo, la suma de cincuenta y ocho millones setecientos sesenta y un mil trescientos treinta y cuatro pesos con treinta y seis centavos ($58.761.334,36).

**3.5 Conclusión**

De conformidad con lo hasta aquí expuesto la Sala concluye, en primer lugar, que hay lugar a declarar la terminación del contrato de interventoría CNR-IP-076-97, celebrado el 3 de abril de 1997 entre la Comisión Nacional de Regalías –hoy suprimida- y la sociedad ACI Proyectos S.A.

Este negocio jurídico debió tenerse por terminado el 28 de febrero de 2003, habida cuenta de que Minercol Ltda –ejecutora de los recursos fiscalizados por la sociedad aquí demandante- presentó rendición final de cuentas luego de haberse comprometido a finalizar totalmente los proyectos el 30 de noviembre 2002, so pena de que se liquidaran en el estado en que se encontraran, tras evidenciarse la imposibilidad de continuar su ejecución después de ese plazo.

El otrosí suscrito el 17 de diciembre de 1997 señaló que la interventoría debía finalizar tres meses después de la culminación física de los proyectos y, como esta condición se manifestó fallida en forma definitiva el 30 de noviembre de 2002 –por las razones ya señaladas-, los tres meses subsiguientes habrían de contabilizarse desde esa fecha, de manera que culminaron el 28 de febrero de 2003.

En segundo lugar, se advierte que en el presente caso no se demostró la ruptura del equilibrio económico del contrato, alegada por la parte actora, pues no obró prueba de que las cifras calculadas en el dictamen pericial como valor de la contratación de personal se hubieran causado con ocasión de la ejecución del contrato ni que estas constituyeran sobrecostos o gastos extraordinarios que afectaran gravemente el patrimonio de la contratista por la ocurrencia de hechos imprevisibles, extraordinarios y anómalos, no imputables a la sociedad interventora.

Lo anterior, máxime cuando el valor del contrato se pactó como suma fija no pasible de reajustes y se previó en la cláusula quinta que la contratación de personal correría por cuenta y riesgo de la sociedad demandante, sin comprometer la responsabilidad de la entidad estatal. En esa medida, cualquier reconocimiento adicional por ese concepto solo procedería ante la prueba de que la ejecución del contrato resultara más onerosa para la empresa interventora o le acarreara costos extraordinarios, por el acaecimiento de hechos anormales e imprevistos, no imputables a la contratista, que afectaran el normal desarrollo del contrato y el patrimonio de la empresa. No obstante, ninguna de estas circunstancias fue acreditada en el presente asunto.

Por último, en cuanto a las sumas derivadas del contrato, cuya exigibilidad fue demostrada en el proceso a favor de la contratista, se advierte que hay lugar a reconocer la suma de $43’787.206 como saldo actualizado de la interventoría -solicitado en la demanda y proporcional al grado de cumplimiento certificado por la entidad estatal- y, la suma de $58.761.334,36 como valor de los intereses moratorios causados sobre el capital.

**4. Costas**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 –aplicable en el *sub lite*-, la conducta de las partes ha de tenerse en cuenta para resolver sobre la procedencia de la condena de costas. Toda vez que en el presente caso no se evidencia que alguna de las partes haya actuado temerariamente o que de cualquier otra forma haya atentado contra la lealtad procesal, no habrá lugar a su imposición.

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

**FALLA**

**MODIFÍCASE** la sentencia apelada, esto es, la proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 21 de marzo de 2007, la cual quedará así:

**PRIMERO: DECLÁRASE** la terminación del contrato de interventoría N° CNR-IP-076-97, celebrado entre la Comisión Nacional de Regalías –hoy suprimida- y la sociedad ACI Proyectos S.A., de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** **DECLÁRASE** liquidadojudicialmente el contrato de interventoría N° CNR-IP-076-97, de conformidad con lo señalado en el numeral 3.4.3

de la parte considerativa de esta sentencia.

**TERCERO: TÉNGASE** como sucesora procesal de la Comisión Nacional de Regalías, hoy liquidada, al Departamento Nacional de Planeación, en los términos del artículo 14, inciso 2 del Decreto 149 de 2004 y de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: CONDÉNASE**,en consecuencia, al Departamento Nacional de Planeación, como sucesor procesal de la Comisión Nacional de Regalías, a pagar a la sociedad ACI Proyectos S.A. las siguientes cantidades de dinero:

1. La suma de CUARENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SEIS PESOS M/CTE ($43’787.206) como saldo del contrato, solicitado en la demanda y actualizado a la fecha del presente fallo.
2. La suma de CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO PESOS CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS M/CTE ($58.761.334,36) como valor de los intereses moratorios causados desde el 1 de septiembre de 2003 hasta la fecha de esta sentencia.

**QUINTO:** **NIÉGUENSE** las demás pretensiones de la demanda.

**SEXTO:** Para el cumplimiento de esta sentencia expídanse copias con destino a las partes, con las precisiones del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil y con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a la parte actora serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

**SÉPTIMO:** Sin condena en costas.

**OCTAVO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen para su cumplimiento.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

1. De esta manera se conformó la empresa industrial y comercial del Estado Minercol Ltda., aspecto este que no se señaló expresamente en la demanda, pese a que sí se hizo posterior referencia a *“Minercol”.*  [↑](#footnote-ref-1)
2. Ley 141 de 1994. [↑](#footnote-ref-2)
3. Decreto 2141 de 1999. [↑](#footnote-ref-3)
4. El salario mínimo legal mensual que rigió en el año 2004 era de $358.000, por disposición del Decreto 3770 del 26 de diciembre de 2003. [↑](#footnote-ref-4)
5. *“El liquidador deberá continuar atendiendo dentro del proceso de liquidación los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término, hasta tanto se efectúe la entrega de inventarios al Departamento Nacional de Planeación (…).*

   *El Departamento Nacional de Planeación asumirá, una vez culminada la liquidación de la Comisión Nacional de Regalías - En Liquidación, la totalidad de los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte dicha entidad, al igual que las obligaciones derivadas de estos”.* [↑](#footnote-ref-5)
6. *“Artículo 60. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuará dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto a más tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga…”.*

   *“Artículo 61. Si el contratista no se presenta a la liquidación o las partes no llegan a acuerdos sobre el contenido de la misma, será practicada directa y unilateralmente por la entidad y se adoptará por acto administrativo motivado susceptible del recurso de reposición”.* [↑](#footnote-ref-6)
7. De conformidad con el artículo 67 del Código Civil: *“(…) Si el mes en que ha de principiar un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminar el plazo, y si el plazo corriere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses excede al segundo, el último día del plazo será el último día de este segundo mes.*

   *Se aplicarán estas reglas a las prescripciones, a las calificaciones de edad y, en general, a cualesquiera plazos o términos prescritos en las leyes o actos de las autoridades nacionales, salvo que en las mismas leyes o actos se disponga expresamente otra cosa”.*

   En ese mismo sentido, el artículo 829, numeral 3 del Código de Comercio establece:

   *“(…) 3. Cuando el plazo sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día del correspondiente mes o año; si este no tiene tal fecha, expirará en el último día del respectivo mes o año (…)”.* [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022 CP: Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-8)
9. Hoy extinto. [↑](#footnote-ref-9)
10. Tal disposición estaba contenida en el artículo 360 de la Constitución Política, antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 05 de 2011. Una vez expedido este, la indicada cláusula fue introducida en el texto del artículo 361 superior. [↑](#footnote-ref-10)
11. Hoy modificada por la Ley 752 de 2002. [↑](#footnote-ref-11)
12. Al respecto, en sentencia C-427 de 2002, la Corte Constitucional precisó:

    *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 361 de la Ley Fundamental, con los recursos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un fondo nacional de regalías para que los destine a las entidades territoriales (…) con el fin de promover la minería, preservar el ambiente y financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes locales de desarrollo.*

    *Así pues, las regalías tienen dos destinaciones: la Nación y las entidades territoriales. Tratándose de éstos entes, las regalías a su vez provienen de una participación directa para aquellos entes territoriales en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables y puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos (…); e indirecta, para los departamentos o municipios que careciendo de estas condiciones acceden a los recursos que ofrece el Fondo Nacional de Regalías, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.* [↑](#footnote-ref-12)
13. *“*…*contar con el previo concepto del Consejo Regional de Planificación Económica y Social, Corpes, o de la región administrativa y de planificación o de la región como entidad territorial, o de la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción en el territorio de la entidad solicitante. Los proyectos regionales de inversión deberán ser definidos como prioritarios en el correspondiente plan de desarrollo, y venir acompañados de los estudios de factibilidad o preinversión, según el caso, que incluya el impacto social, económico y ambiental”.* [↑](#footnote-ref-13)
14. Disposición que ha sido modificada por las Leyes 344 de 1996, 508 de 1999, 645 de 2001 y 756 de 2002. Sin embargo, en todos los casos se ha mantenido el mandato de destinar el 20% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías para el fomento de la minería. [↑](#footnote-ref-14)
15. La norma fue modificada por la Ley 619 de 2000, la cual estableció que, del 100% de los recursos del FNR destinados a la promoción de la minería, el 70% sería ejecutado por la empresa Minercol Ltda. *“o quien haga sus veces”*. [↑](#footnote-ref-15)
16. Sentencia C-938 del 15 de octubre de 2003. M.P. Jaime Araújo Rentería. [↑](#footnote-ref-16)
17. Así, el artículo 27 de la citada ley, establece: *“En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.*

    *Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y formas de pago de gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar (...).* [↑](#footnote-ref-17)
18. Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia de fecha 4 de abril de 2002. C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez. Radicación Nº 25000-23-26-000-1993-8775-01(13349) [↑](#footnote-ref-18)
19. Véase al respecto la sentencia de fecha 31 de agosto de 2011. C.P. Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Radicación Nº 25000-23-26-000-1997-04390-01(18080). [↑](#footnote-ref-19)
20. Véase, al respecto, la sentencia proferida por esta Subsección el 16 de septiembre de 2013, exp. 30.571; C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Asimismo, la sentencia del 14 de marzo de 2013, exp. 20.524, C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera. En doctrina, consultar, entre otros, Escola, Héctor Jorge, *Tratado Integral de los Contratos Administrativos*, Volumen II 1979, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina; págs. 453 y 454. [↑](#footnote-ref-20)
21. Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia del 13 de febrero de 2013. C.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez. Radicación Nº 76001-23-31-000-1999-02622-01(24996) [↑](#footnote-ref-21)
22. Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia del 29 de mayo de 2003, exp. N°73001-23-31-000-1996-4028-01(14577). C.P. Ricardo Hoyos Duque. [↑](#footnote-ref-22)
23. Cita Transcrita: *“GASTÓN JEZE, Principios Generales del Derecho Administrativo. Buenos Aires, Editorial de Palma,1950; tomo V, pp. 51, 53 y 54.*

    *La teoría de la imprevisión y las diferentes circunstancias que pueden causar ruptura del equilibrio del contrato, fueron objeto de examen por esta Sala en la sentencia del 20 de septiembre de 1979, Exp. 2742 (actor: Francia Alegría de Jacobus). La demandante solicitaba la suspensión, restitución y pago de perjuicios en un contrato de arrendamiento de un inmueble de su propiedad, destinado al funcionamiento de oficinas y archivo públicos, por incumplimiento en el pago del cánon de arrendamiento y la aplicación del principio de la imprevisión por haberse roto el equilibrio financiero del contrato en virtud del cambio de circunstancias económicas que hacían imperiosa la modificación de sus condiciones iniciales. La Sala negó las pretensiones de la demanda y consideró que “resulta claro que la teoría de la imprevisión es admisible cuando la ecuación financiera del contrato de tracto sucesivo o ejecución diferida sufre “enorme alteración” por hechos sobrevinientes durante la ejecución y que no eran previsibles en el momento de la celebración”.* [↑](#footnote-ref-23)
24. Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo,* Tomo III-A, Abeledo Perrot, Buenos Aires, pg. 524: *“Debe recordarse que en la celebración y ejecución de los contratos, siempre hay una contingencia de ganancia o pérdida, un cierto grado de riesgo, es decir, un álea que es normal y que las partes deben asumir, como consecuencia de su decisión voluntaria de obligarse. En cambio, el ‘Álea extraordinaria o anormal es el acontecimiento que frustra o excede de todos los cálculos que las partes pudieron hacer en el momento de formalizar el contrato’”.*  [↑](#footnote-ref-24)
25. Ibídem. En ese mismo sentido, ver la sentencia dictada por la Sección Tercera- Subsección A, el 23 de noviembre de 2017, exp. N° 25000-23-26-000-1999-02431-01(36865). C.P. (E) Marta Nubia Velásquez Rico. [↑](#footnote-ref-25)
26. Al respecto, en sentencia del 14 de marzo de 2013, se señaló: *“la simple aducción del índice de costos de construcción no constituye prueba suficiente para aceditar la causación de los perjuicios alegados por los mayores costos en los materiales y equipos en los que, presuntamente, incurrió el contratista por el retraso en el inicio de las obras, porque el perjuicio indemnizable debe ser cierto, real y personal.*

    *En efecto, pese a que en el asunto sub exámine se encuentran demostrados los hechos constitutivos de incumplimiento del contrato por parte de la entidad (…), éstos por sí mismos no resultan suficientes para proceder al reconocimiento de los perjuicios cuya indemnización se depreca”*. Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A. Exp. N° 760012331000199603577-01 (20524). C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

    En ese mismo asunto, en providencia posterior, se indicó: *“(…) para que surja la responsabilidad contractual, no es suficiente acreditar simplemente el hecho constitutivo del incumplimiento de las obligaciones, sino que se hace necesario acreditar, de manera concurrente, el daño y la relación de causalidad entre éste y aquél, como se dijo en la sentencia”.* [↑](#footnote-ref-26)
27. No se expusieron en el fallo apelado las razones por las cuales se tomó el mes de febrero de 2006 como punto de partida para la actualización del saldo del contrato. [↑](#footnote-ref-27)
28. *“La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla (…).*

    *No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta”.* [↑](#footnote-ref-28)
29. Hoy compilado por el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.1.2.4.2. [↑](#footnote-ref-29)
30. Certificado por el DANE en el enlace http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/

    precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc. [↑](#footnote-ref-30)