**MODIFICACIÓN DEL CONTRATO - Unilateral - Acto administrativo motivado**

La Imprenta Nacional adoptó la decisión de “revocar el acto administrativo de carácter particular invocado por Coninsa”, luego de que mediante comunicación No. 4500-1315 de 10 de septiembre de 1999, Coninsa le indicara que, al no haber contestado sus solicitudes de ampliación 4500-952 de 3 de mayo de 1999 y 4500-1014 de 3 de junio de 1999, el plazo del contrato se había prorrogado en 184 días. En términos materiales, la decisión adoptada por la Imprenta Nacional, más que la revocatoria de un acto administrativo, corresponde verdaderamente al ejercicio de la facultad excepcional de modificación unilateral del contrato consagrada en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993. La disposición en comento es absolutamente clara en establecer que el acto administrativo por medio del cual la entidad realice la modificación del contrato debe estar debidamente motivado. Para el caso bajo estudio, la motivación de la entidad debía girar en torno a los aspectos técnicos puestos de presente por el contratista y la interventoría.

**FALSA MOTIVACIÓN - Presupuestos - Modificación del contrato - Unilateral**

El hecho de que se haya denominado interpretación unilateral no significa que el acto administrativo de modificación unilateral adolezca de falsa motivación. Para demostrar esto corresponde al demandante acreditar que las consideraciones de hecho o de derecho del acto son inexistentes o erróneas desde el punto de vista fáctico o jurídico. […] En vista de que no se practicaron pruebas tendientes a acreditar la inexistencia o falsedad de esa motivación, fuerza concluir que Coninsa no logró desvirtuar la presunción de legalidad de las Resoluciones No. 58 de 23 de febrero de 2000 –mediante la cual se interpretó el contrato No. 27 de 1998 y se adoptaron otras decisiones- y 220 de 3 de mayo de 2000 –mediante la cual se resolvió el recurso de reposición contra la anterior decisión y se amplió el plazo del contrato- y que el Tribunal acertó al negar las pretensiones de nulidad de estos actos administrativos

**LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO - Unilateral - Reclamación**

Sobre el argumento según el cual en la liquidación unilateral la Imprenta Nacional no reconoció los valores realmente adeudados a Coninsa, se tiene que los conceptos que la entidad podía deber a su contratista en esta etapa del contrato eran: 1) gastos reembolsables pendientes de pago; 2) honorarios por obras adicionales; 3) la bonificación por entrega anticipada de la estructura y; 4) la bonificación por cumplimiento de la meta presupuestal. De entrada, se advierte que la bonificación por entrega anticipada de la estructura no fue un punto tratado en la liquidación unilateral del contrato No. 27 de 1998, por lo que no será abordado para estudiar la validez o no de las Resoluciones No. 185 y 330 de 2002.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN B**

Consejero ponente:Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 19 de junio de 2019

**Radicación número:** 25000-23-26-000-2000-02567-02 (41.972)

**Actor:** Coninsa & Ramón Hache S.A. (Coninsa)

**Demandado:** Imprenta Nacional de Colombia

**Referencia:** Controversias contractuales

**Temas:** controversias contractuales – contrato de obra pública – incumplimiento contractual – liquidación del contrato – facultades excepcionales – interpretación unilateral del contrato – modificación unilateral del contrato – nulidad de otros actos contractuales - otros

**Síntesis:** Coninsa & Ramón Hache S.A. presentó demanda en contra de la Imprenta Nacional de Colombia, en la que solicitó que se declarara que la entidad incumplió un contrato de obra por administración delegada suscrito para realizar la construcción de la nueva sede de la Imprenta Nacional. Solicitó que se le indemnizaran los perjuicios de todo orden y que se declarara la nulidad de varios actos administrativos proferidos por la entidad durante la ejecución del contrato, entre esos, el de liquidación unilateral del contrato. Subsidiariamente, solicitó que se declarara que la Imprenta Nacional se enriqueció sin causa, por lo que debía condenarse a la entidad al pago de varios conceptos.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, el 30 de septiembre de 2010, mediante la cual se decidió (se trascribe):

“*PRIMERO: Declarar no probada la excepción de inepta demanda, formulada por la Imprenta Nacional.*

*SEGUNDO: Declarar no probada la objeción por error grave formulada por la demandada contra el dictamen pericial rendido por el auxiliar de la justicia Ramiro Alberto Morales.*

*TERCERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.*

*CUARTO: Sin condena en costas.*

*QUINTO: Ejecutoriada la sentencia, liquídense por la Secretaría de la Sección los gastos procesales realizados y si hubiere excedente a favor de las partes, devuélvaseles. Además, archívese el expediente”.*

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

**1.- ANTECEDENTES**

Contenido: 1.1. La demanda y su trámite en primera instancia - 1.2. El recurso de apelación y su trámite en segunda instancia

**1.1. La demanda y su trámite en primera instancia**

1. El 15 de diciembre de 2003 Coninsa & Ramón Hache S.A. (Coninsa) presentó **demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales** en contra de la Imprenta Nacional de Colombia[[1]](#footnote-1), en cuyas pretensiones solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas[[2]](#footnote-2) (se trascribe):

*“1. Que la Imprenta Nacional incumplió el contrato de obra pública por administración delegada número 027 de 1998 y todos sus convenios adicionales, suscrito entre dicha Entidad y CONINSA RAMÓN HACHE S.A., cuyo objeto fue la ‘… realización de las actividades y trabajos necesarios para ejecutar la construcción del edificio Nueva Sede de LA IMPRENTA …’, por no reconocer y pagar a los demandantes, las sumas determinadas en las pretensiones de esta demanda, las cuales corresponden a los siguientes conceptos:*

*\* Reclamación por mayor valor de los honorarios iniciales debido a la mala evaluación del presupuesto por parte de la Imprenta Nacional.*

*\* Reclamación por mayor permanencia en la obra por causas ajenas a la responsabilidad del Contratista, Reclamación por la bonificación por cumplimiento de la meta parcial de entrega de la estructura.*

*\* Reclamación por mayor valor de los gastos reembolsables, Intereses de mora por la cancelación extemporánea de gastos reembolsables, Intereses de mora por la cancelación extemporánea de otras sumas pagadas por el Contratista, Reclamación por bonificación por meta presupuestal.*

*Así mismo para que solicite el pago de los perjuicios (daño emergente y lucro cesante) que se prueben en el proceso.*

*Como consecuencia de las declaraciones precedentes, se condenará a la Entidad demandada a pagarle a la actora la suma que resulte probada en el proceso, descrito en el acápite de la ‘CUANTÍA’ de esta demanda, para resarcirle los perjuicios por el desequilibrio económico sufrido por la demandante en el desarrollo y ejecución del contrato No. 027 de 1998 antes detallado.*

*2. Solicito además la NULIDAD de las Resoluciones Nros. 473 de octubre 4 de 1999 ‘… por la cual se revoca un acto positivo presunto de carácter particular y concreto invocado por la sociedad CONINSA S.A…’. NULIDAD también de la Resolución No. 593 del 14 de diciembre de 1999 ‘… por la cual se resuelve un recurso de reposición…’, todas ellas dictadas por el Gerente General de LA IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA.*

*3. NULIDAD también de la Resolución 058 del 23 de febrero de 2000 ‘… por la cual se efectúa la interpretación unilateral de un contrato y se adoptan decisiones para la cabal ejecución del mismo…’ y de la Resolución No. 220 del 3 de mayo de 2000 ‘… por la cual se resuelve un recurso de reposición contra la resolución No. 058 del 23 de febrero del año 2000…’ expedidas por el Gerente de LA IMPRENTA.*

*4. NULIDAD también de la Resolución 185 del 26 de abril de 2002, ‘… por medio de la cual se efectúa la liquidación unilateral del contrato de obra pública No. 027 de 1998, suscrito entre LA IMPRENTA NACIONAL y la ORGANIZACIÓN CONINSA Y RAMÓN HACHE S.A. …’.*

*5. NULIDAD de la Resolución 330 del 23 de julio de 2002, mediante la cual ‘… se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 185 del 26 de abril del 2002…’. Ambas resoluciones proferidas por el Gerente General de LA IMPRENTA NACIONAL.*

*Como consecuencia de las declaraciones anteriores, solicito se condene a pagar a la entidad demandada los perjuicios que se logren probar en el proceso (lucro cesante y daño emergente) sufridos por la demandante, por no haberle reconocido los mayores costos sufridos por ésta por el desequilibrio económico del contrato No. 027 de 1998.*

*La anterior solicitud de nulidad tiene además como fundamento el hecho de que las citadas resoluciones incurrieron en falsa motivación al no reconocer y pagar al contratista los mayores costos originados en el desequilibrio económico del contrato No. 027 de 1998 y por establecer unos fundamentos que no tienen asidero legal ni contractual.*

*En la sentencia que habrá de producirse se dirá que las cantidades líquidas reconocidas a favor de la demandante devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término (inciso 5º del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo).*

*Se dispondrá asimismo que el valor de las condenas proferidas en contra de LA IMPRENTA NACIONAL se ajusten en los términos del artículo 178 del Código citado.*

*PETICIÓN SUBSIDIARIA*

*Enriquecimiento sin Causa*

*En el evento de que no prosperen las pretensiones antes expuestas, solicito al Tribunal que declare que LA IMPRENTA NACIONAL se enriqueció a costa de la disminución patrimonial del actor, por el no pago de los siguientes conceptos:*

*\* Reclamación por mayor valor de los honorarios iniciales debido a la mala evaluación del presupuesto por parte de la Imprenta Nacional.*

*\* Reclamación por mayor permanencia en la obra por causas ajenas a la responsabilidad del Contratista, Reclamación por la bonificación por cumplimiento de la meta parcial de entrega de la estructura.*

*\* Reclamación por mayor valor de los gastos reembolsables, Intereses de mora por la cancelación extemporánea de gastos reembolsables, Intereses de mora por la cancelación extemporánea de otras sumas pagadas por el Contratista, Reclamación por bonificación por meta presupuestal*

*Eventos éstos generados por el desequilibrio económico del contrato 027 de 1.989.”.*

2. En el escrito de **demanda,** la parte actora narró los siguientes **hechos:**

3. Mediante Resolución No. 159 de 25 de marzo de 1998, la Imprenta Nacional de Colombia adjudicó la licitación pública No. INCL-002 de 1997 a la empresa Constructores Ingenieros Arquitectos S.A. – hoy Coninsa & Ramón Hache S.A.

4. El 21 de abril de 1998 se suscribió entre la Imprenta Nacional y Coninsa el contrato de obra pública No. 27 de 1998, mediante la modalidad de administración delegada, y cuyo objeto fue “*la realización de las actividades y trabajos necesarios para ejecutar la construcción del edifico Nueva Sede de LA IMPRENTA”.*

5. El plazo de ejecución del contrato se estipuló en 20 meses, contados a partir de la firma del acta de iniciación de obra, lo que ocurrió el 15 de junio de 1998.

6. El plazo del contrato fue suspendido mediante acta de suspensión de mutuo acuerdo, entre el 24 de diciembre de 1999 y el 2 de enero de 2000, lo que pospuso la fecha de vencimiento del contrato hasta el 25 de febrero de 2000. Posteriormente, la Imprenta Nacional prorrogó de manera unilateral el plazo del contrato, por mayores obras adicionales, hasta el 20 de agosto de 2000.

7. La Imprenta Nacional amplió el plazo inicial del contrato en 6 meses por la necesidad de ordenar obras adicionales, lo que produjo una modificación de las condiciones iniciales y generó un desequilibrio económico.

8. Mediante cartas No. 9901557, 99019999 y 45001315 de 4 de mayo, 4 de junio y 10 de septiembre de 1999, Coninsa solicitó a la Imprenta Nacional una prórroga de 184 días. Las razones que dieron lugar a esta solicitud eran ajenas al contratista y, por el contrario, eran atribuibles a la Imprenta Nacional.

9. El 10 de noviembre de 1999, la Imprenta Nacional contestó al contratista que solo concedería una prórroga de 10 días. Esta respuesta se produjo por fuera de los 3 meses de que trata la Ley 80 de 1993, por lo que Coninsa invocó el silencio administrativo de la Imprenta Nacional, fundamentalmente para hacer notar que los funcionarios de la entidad no tenían el control administrativo del contrato No. 27 de 1998.

10. Mediante Resolución No. 473 de 1999, la Imprenta Nacional *“revocó un acto positivo presunto de carácter particular invocado por la sociedad Coninsa S.A.”* y amplió el plazo del contrato en 10 días hábiles, hasta el 25 de febrero de 2000.

11. La Imprenta Nacional profirió la Resolución No. 58 de 23 de febrero de 2000, mediante la cual *“realizó una interpretación unilateral del contrato y adoptó decisiones para la cabal ejecución del mismo”*. En el acto administrativo, la entidad concluyó que se presentaron obras adicionales en el contrato y adoptó la decisión de adicionar el plazo de ejecución del contrato hasta el 4 de mayo de 2000.

12. En la misma Resolución, la Imprenta Nacional consideró que no era viable hacer ajustes al rubro de honorarios “*por no estar probado conforme a la ley la causal de modificación del plazo del contrato denominada por causas previstas en la ley como imputables al constructor”.* Adicionalmente, indicó que era necesario “*hacer una reducción en el personal técnico del contrato, disminuyéndose considerablemente el valor de los gastos reembolsables a que éste tendrá derecho entre el 26 de febrero y el 4 de mayo del año 2000”.*

13. Coninsa interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 58 de 23 de febrero de 2000, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 220 de 3 de mayo de 2000. Al resolver el recurso, la Imprenta Nacional amplió el plazo del contrato así: para el edificio A, hasta el 22 de julio 2000 y para los edificios B y C, hasta el 3 de junio 2000.

14. El 31 de agosto de 2000, Coninsa y la Imprenta Nacional suscribieron el acta de entrega final de la obra. La empresa contratista ejecutó las obras a cabalidad y las mismas fueron recibidas a entera satisfacción por la Imprenta Nacional.

15. El 26 de abril de 2002, mediante Resolución No. 185, la Imprenta Nacional efectuó la liquidación unilateral del contrato No. 27 de 1998, 20 meses después de la firma del acta final de obra.

16. En la liquidación unilateral, la Imprenta Nacional dispuso que el pago de las reclamaciones elevadas por subcontratistas a Coninsa únicamente se realizaría cuando el contratista presentara ante la entidad paz y salvos de dichos contratos suscritos por cada subcontratista. En ese sentido, precisó que a la fecha de la liquidación bilateral solo procedía el pago al contratista de los honorarios por obras adicionales y gastos reembolsables, valores que ascendían a $39.448.314,oo de pesos.

17. Las reclamaciones de los subcontratistas de Coninsa se fundamentaron en la mayor permanencia en la obra, lo cual se debió a las obras adicionales incluidas por la Imprenta Nacional. Coninsa envió múltiples comunicaciones en las que puso de presente los valores a ser reconocidos a los subcontratistas, pero la Imprenta Nacional siempre guardó silencio.

18. La Imprenta Nacional definió erradamente el costo del proyecto (presupuesto inicial) pues no tuvo en cuenta las cantidades de obra que efectivamente correspondían a los diseños iniciales. Esto indujo al contratista en error ya que la equivocada evaluación del presupuesto inicial realizada por la entidad conllevó a una “subvaloración” de los honorarios del contratista en una suma de $90.161.760,oo de pesos.

19. Inicialmente se previó que el plazo del contrato sería de 20 meses; sin embargo, los ajustes en los diseños y la espera requerida para que el diseño estructural se acomodara a las exigencias del nuevo código sismo resistente (NSR-98) produjeron el desplazamiento del plazo contractual. Esta situación produjo sobrecostos por un valor de $271.165.835,oo de pesos.

20. En el contrato se pactó que el contratista tendría derecho a una bonificación si entregaba la estructura con 15 días de anticipación a la fecha contractual o la fecha determinada por la interventoría con ocasión de las modificaciones en los diseños. Esta bonificación se tasó en un 3% del valor total de los honorarios del contratista y ascendía a $26.725.594,oo de pesos.

21. La Imprenta Nacional no canceló a Coninsa gastos reembolsables por un valor de $141.320.000,oo de pesos, sobre los cuales, a la fecha de presentación de la demanda, se habían causado intereses moratorios por $20.121.654,oo de pesos.

22. La entidad reembolsó al contratista extemporáneamente las sumas provenientes de retenciones en la fuente, IVA e ICA, lo que generó a favor del demandante intereses de mora por la suma de $1.458.811,oo de pesos.

23. En el contrato se pactó que el contratista tendría derecho a una bonificación equivalente al 15% del ahorro presupuestal alcanzado, siempre y cuando dicho ahorro fuera mayor a un 5%. El contratista alcanzó un ahorro presupuestal de $3.782.518.459,oo de pesos, lo que corresponde al 22% del presupuesto inicial de obras básicas actualizado a 20 de agosto de 2000. En ese sentido, tenía derecho a una bonificación por valor de $572.559.080,oo de pesos.

24. Sobre la validez de los actos administrativos demandados, Coninsa indicó que estos debían ser declarados nulos pues la entidad *“incurrió en falsa motivación al no reconocer y pagar al contratista los mayores costos originados en el desequilibrio económico del contrato No. 27 de 1998 y por establecer unos fundamentos que no tienen asidero legal ni contractual”*.

25. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca **admitió la demanda** mediante Auto de 19 de febrero de 2004[[3]](#footnote-3).

26. El 23 de junio de 2004 la Imprenta Nacional **contestó la demanda[[4]](#footnote-4).** Propuso las excepciones que denominó “*inepta demanda”, “cumplimiento de las normas en los actos administrativos materia de este litigio”* e *“improcedencia del restablecimiento del equilibrio económico y financiero del contrato por imputabilidad del contratista”.* En desarrollo de las excepciones propuestas, la entidad señaló lo siguiente:

1) Sobre las excepción titulada ”*inepta demanda”*, la Imprenta Nacional recordó que, según lo establecido en el artículo 147 del Código Contencioso Administrativo (CCA), en las demandas encaminadas a impugnar actos administrativos se deben indicar las normas violadas y explicar el concepto de violación. Señaló que en la demanda presentada por Coninsa, pese a haberse solicitado la declaración de nulidad de unos actos administrativos, no se incluyó un capítulo de normas violadas y concepto de la violación, ni se indicaron las normas infringidas por los actos administrativos, los cargos de nulidad y el concepto de la violación, circunstancias que impedían proferir una decisión de fondo en relación con estas pretensiones.

2) Respecto de la excepción denominada *“cumplimiento de las normas en los actos administrativos materia de este litigio”,* la Imprenta Nacional sostuvo que los actos administrativos demandados se expidieron con respeto de las normas superiores, por lo que no se lograban desvirtuar las presunciones de legalidad y certeza de estos actos.

3) Por último, en desarrollo de la excepción titulada *“improcedencia del restablecimiento del equilibrio económico y financiero del contrato por imputabilidad del contratista”,* indicó que la mayoría de las prórrogas del contrato se originaron como consecuencia de retardos, demoras e incumplimientos del contratista y sus subcontratistas, por lo que no era procedente el restablecimiento de la ecuación contractual.

27. En el escrito de contestación de la demanda, la Imprenta Nacional formuló **llamamiento en garantía** a la sociedad Pérez, Arciniegas & Co. Ltda., firma interventora del contrato. El llamamiento se formuló en los siguientes términos (se trascribe):

“*Toda vez que en caso sublite, tanto las decisiones contractuales como los actos administrativos que LA IMPRENTA NACIONAL profirió durante el desarrollo, la ejecución y la liquidación del Contrato de Obra 027 de 1998 celebrado con CONINSA S.A., se expidieron teniendo como soporte técnico y directriz la asesoría y los conceptos de la firma interventora del contrato y habida consideración que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 54 del Decreto ley 2304 de 1989 (…) respetuosamente solicito a la H, Magistrada ponente se llame en garantía al proceso a la sociedad comercial PÉREZ, ARCINIEGAS & CO. LTDA. (…) En el expediente obra prueba sumaria de que la aludida firma interventora conceptuó técnicamente acerca de todas las solicitudes y reclamaciones del contratista (…)”.*

28. El llamamiento en garantía fue **admitido** mediante Auto de 29 de julio de 2004[[5]](#footnote-5).

29. El 11 de noviembre de 2004, la sociedad Payc S.A. –antes Pérez Arciniegas y Cía. Ltda.- **contestó la demanda y el llamamiento en garantía.** Si bien no formuló excepciones de mérito, señaló que no corresponde al interventor la obligación de restablecer la ecuación económica del contrato, razón por la cual no existía fundamento legal para que, como consecuencia de un eventual fallo condenatorio a la entidad, se radicara en cabeza de Payc S.A. responsabilidad alguna por la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

30. Igualmente, se opuso a la prosperidad del llamamiento en garantía, en la medida en que entre la Imprenta Nacional y Payc. S.A. se suscribió un acta de liquidación bilateral, sin que ninguna de las partes se hubiera reservado el derecho a realizar posteriores reclamaciones respecto del cumplimiento de alguna de las obligaciones.

31. Por último, señaló que no existía ninguna relación entre las obligaciones que Payc. S.A. adquirió con ocasión del contrato de interventoría y las causas del eventual rompimiento de la ecuación financiera del contrato suscrito entre la Imprenta Nacional y Coninsa.

32. Mediante Auto de 2 de diciembre de 2004 se **decretaron las pruebas** a ser tenidas en cuenta en el proceso[[6]](#footnote-6). Se tuvieron en cuenta medios probatorios documentales, testimoniales y periciales.

33. Una vez vencido el periodo probatorio, mediante Auto de 30 de agosto de 2007, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión[[7]](#footnote-7).

34. Por medio de escritos radicados en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca los días 17 y 18 de septiembre de 2007, Coninsa, Payc S.A. y la Imprenta Nacional, respectivamente, presentaron **alegatos de conclusión**, mediante los cuales reiteraron los argumentos expuestos en los escritos de demanda y contestación[[8]](#footnote-8).

35. El 30 de septiembre de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, profirió **sentencia**[[9]](#footnote-9)**.** En primer lugar, el Tribunal despachó desfavorablemente la excepción que la Imprenta Nacional denominó “*inepta demanda”.* Al respecto, consideró que en la demanda presentada por Coninsa se indicó que la solicitud de nulidad de los actos administrativos acusados tenía como fundamento la presunta falsa motivación en que incurrió la Imprenta Nacional al no reconocer y pagar al contratista los mayores costos originados en el desequilibrio económico del contrato. Igualmente, anotó que en el acápite titulado *“fundamentos de derecho de las pretensiones”*, Coninsa señaló que la Imprenta Nacional desconoció los artículos 1498, 1602, 1603 y 1608 del Código Civil y el inciso primero del artículo 3, el numeral octavo del artículo 4, los incisos primero y segundo del numeral 1 del artículo 5, los numerales 13 y 14 del artículo 25 y el artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

36. Hecho lo anterior, el Tribunal pasó a pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos demandados. Respecto de la nulidad de las Resoluciones No. 473 de 4 de octubre de 1999 –mediante la cual *“se revocó un acto positivo presunto de carácter particular y concreto”* y 593 de 14 de diciembre de 1999 –por la cual se confirmó la anterior decisión-, el Tribunal interpretó que, la falsa motivación alegada por Coninsa respecto de los mismos, consistía en que la entidad desconoció las razones planteadas por el contratista para ampliar el plazo del contrato, situación que, además de ser un incumplimiento del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, le generó sobrecostos.

37. Luego de definir el vicio de falsa motivación y hacer un recuento de las razones que motivaron a la Imprenta Nacional a prorrogar el contrato No. 27 de 1998 por 10 días mediante la expedición de la Resolución No. 473 de 1999, el Tribunal consideró que Coninsa no acreditó que los hechos expuestos por la entidad con fundamento en los informes de interventoría fueran inexistentes, o que su calificación jurídica fuera equivocada, en la medida en que las pruebas no lograron desvirtuar los motivos aducidos por la entidad para expedir la Resolución. Agregó además que, el 21 de julio de 2000, las partes del contrato adicionaron, de mutuo acuerdo, el plazo contractual hasta el 20 de agosto de 2000, lo que significó que Coninsa estuvo de acuerdo con las prórrogas contenidas en los actos administrativos acusados.

38. Respecto de la nulidad de las Resoluciones No. 58 de 23 de febrero de 2000 –mediante la cual se interpretó el contrato No. 27 de 1998 y se adoptaron otras decisiones- y 220 de 3 de mayo de 2000 –mediante la cual se resolvió el recurso de reposición contra la anterior decisión y se amplió el plazo del contrato-, el Tribunal interpretó que la falsa motivación alegada por Coninsa respecto de las mismas consistía en que la entidad prorrogó el plazo por existir obras adicionales y no por defectos en la planeación –problemas en el levantamiento de planos-, como lo alegó el contratista en su solicitud de ampliación. Nuevamente, el Tribunal concluyó que Coninsa no desvirtuó la presunción de legalidad de estos actos administrativos.

39. Las pretensiones de nulidad de las Resoluciones No. 185 de 26 de abril de 2002 –mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato No. 27 de 1998- y 330 de 23 de julio de 2002 –por la cual se confirmó la anterior decisión-, las cuales se fundamentaron en la indebida planeación de la obra y el no reconocimiento de los valores verdaderamente adeudados al contratista, fueron rechazadas por el Tribunal pues, en primer lugar, no se acreditaron los elementos técnicos que habrían conducido a la mayor permanencia en la obra y la elaboración irregular de los planos y del presupuesto de la obra. Adicionalmente, porque el Tribunal entendió que la mayor permanencia en la obra tuvo como causa las obras adicionales acordadas por las partes, las cuales fueron reconocidas y pagadas al contratista según las pruebas allegadas al plenario.

40. Una vez despachadas las pretensiones de nulidad elevadas por Coninsa, el Tribunal entró a pronunciarse sobre las demás pretensiones de la demanda.

41. Con relación al *“mayor valor de los honorarios iniciales por mala evaluación del presupuesto”*, el Tribunal recordó que en la cláusula tercera del contrato se pactó que la Imprenta Nacional reconocería a Coninsa honorarios por una suma de $710.000.000,oo de pesos más IVA y que las partes estipularon una tarifa del 3% para el pago de honorarios por obras adicionales. También precisó que para definir estos honorarios, la Imprenta Nacional realizó un estudio de la propuesta con fundamento en el presupuesto de obra y no con fundamento en el plazo para la entrega del objeto contratado. Igualmente, agregó que no podía deducirse que la entidad indujo en error al contratista, pues desde el pliego de condiciones se estableció el valor de los recursos disponibles para la ejecución del contrato. Finalmente, puso de presente que en la resolución de liquidación unilateral del contrato se encontraba acreditado que a Coninsa se le reconocieron honorarios por obras adicionales, por un valor de $60.547.272,oo de pesos. Por las anteriores razones rechazó las pretensiones relativas al *“mayor valor de los honorarios iniciales por mala evaluación del presupuesto”*.

42. En lo que tiene que ver con las pretensiones por sobrecostos con ocasión de la mayor permanencia en la obra, el Tribunal indicó que se encontraba acreditado que dichas obras fueron oportunamente reconocidas a Coninsa en la Resolución No. 185 de 26 de abril de 2002 –mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato No. 27 de 1998-, además de estar incluidos sus valores en la relación de pagos realizados por la Imprenta Nacional al contratista.

43. Las pretensiones de reconocimiento de la bonificación por cumplimiento de la meta parcial de entrega de la estructura y bonificación por alcanzar la meta presupuestal también fueron negadas. La primera de estas bonificaciones fue rechazada, pues el Tribunal entendió que el acta de entrega de la obra acreditó que sí se pagó y porque, al margen de eso, no existían suficientes pruebas para determinar que Coninsa se hizo acreedora a la bonificación. Respecto de la bonificación por alcanzar la meta presupuestal, esta fue rechazada en la medida en que Coninsa no demostró haber resuelto cuatro subcontratos de los cuales dependía la referida bonificación.

44. Posteriormente, el Tribunal negó las pretensiones de reconocimiento de mayor valor de gastos reembolsables e intereses moratorios sobre las anteriores sumas, habida cuenta de que Coninsa no probó que hubiera incurrido en esos mayores costos, ni mucho menos que no se le hubieran reconocido en la liquidación unilateral del contrato. Por último, negó las pretensiones subsidiarias pues, señaló, las obligaciones recíprocas adquiridas entre las partes eran de naturaleza contractual y, en todo caso, no se probó un empobrecimiento correlativo de Coninsa.

**1.2. El recurso de apelación y su trámite en segunda instancia**

45. El 2 de noviembre de 2010, Coninsa presentó **recurso de apelación** en contra de la Sentencia de 30 de septiembre de 2010[[10]](#footnote-10), mediante el cual solicitó a esta Sección acceder a las pretensiones de la demanda. Según el apoderado de Coninsa, el Tribunal incurrió en errores de apreciación probatoria y errores de apreciación jurídica al momento de proferir sentencia. Los reparos formulados por Coninsa contra la Sentencia de 30 de septiembre de 2010 serán desarrollados por la Sala al momento de abordar el estudio de cada uno de los puntos objeto de la apelación.

46. El 24 de octubre de 2012 se corrió traslado a las partes para presentar alegatos de conclusión en segunda instancia[[11]](#footnote-11).

47. Por medio de escritos radicados los días 27 y 28 de noviembre de 2012, Coninsa, PAYC S.A. y la Imprenta Nacional, respectivamente, presentaron **alegatos de conclusión en segunda instancia[[12]](#footnote-12)**, en los cuales reiteraron los argumentos expuestos en los escritos de demanda y contestación.

**2.- CONSIDERACIONES**

Contenido: 2.1. Jurisdicción y competencia – 2.2. Hechos probados – 2.3. El problema jurídico – 2.4. El caso concreto – 2.5. Sobre la condena en costas

**2.1. Jurisdicción y competencia**

48. De acuerdo con el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo (CCA): *“la jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la constitución y la ley”*. Así mismo, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993 prevé que “*el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales (…) será el de la jurisdicción contencioso administrativa”.*

49. Por consiguiente, en vista de que en la demanda presentada por Coninsa se elevan pretensiones de declaratoria responsabilidad en contra de una entidad pública con ocasión de un contrato estatal, el presente asunto debe ser tramitado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

50. El Consejo de Estado es **competente** para conocer del presente asunto en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante el 2 de noviembre de 2010, en un proceso con vocación de segunda instancia ante esta Corporación, de conformidad con lo establecido en el artículo 129 del CCA[[13]](#footnote-13).

**2.2. Hechos probados**

51. En 1997, la Imprenta Nacional de Colombia abrió la licitación pública INCL-002/97, con el fin de escoger un constructor que mediante contrato de obra pública bajo la modalidad de administración delegada, ejecutara la construcción de la nueva sede de la Imprenta Nacional, en la zona de Ciudad Salitre de la ciudad de Bogotá[[14]](#footnote-14).

52. En el pliego de condiciones de la licitación INCL-002/97, la Imprenta Nacional brindó a los interesados en participar un presupuesto, un programa base de obra y una lista de cantidades. Igualmente indicó a los potenciales proponentes (se trascribe):

“*3. DOCUMENTOS DE LA LICITACIÓN*

*(…)*

*3.2 DOCUMENTOS DE LA PROPUESTA*

*(…)*

*3.2.3 DOCUMENTOS DE ORDEN TÉCNICO*

*PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO: LA IMPRENTA ha contratado un presupuesto una programación base para la Obra, que serán parte integral de los documentos del contrato.
De ellos se ha compilado una estructura de capítulos, subcapítulos, e ítems que se anexa, y un listado de cantidades, información que para efectos de la presente licitación será suministrada a los proponentes y que debe ser llenada por estos, quienes de acuerdo con su experiencia y con el estudio de los demás documentos del proyecto deberán dar un valor general a la obra, para así calcular sus propios honorarios (…)*

*Se aclara que si bien el presupuesto será revisado en conjunto con la Interventoría, una vez haya sido adjudicado el contrato, la programación aquí incluida será considerada como compromiso contractual (…)l”.*

53. En relación con los aspectos comerciales de la propuesta, en el pliego de condiciones se estableció lo siguiente (se trascribe):

*“3.2.4. DOCUMENTOS DE ORDEN COMERCIAL*

*- SISTEMA DE PRECIOS: La oferta deberá presentarse en pesos Colombianos. El Contrato se ejecutará por Administración Delegada, y el Contratista derivará sus ingresos por HONORARIOS PROFESIONALES Y GASTOS REEMBOLSABLES, los cuales determinará cada proponente conforme a los modelos Nos. 7 y 9.*

*El valor de la oferta debe discriminarse de la siguiente manera:*

*\* HONORARIOS: Será un valor porcentual con respecto al Valor Total de Costos Directos en la Propuesta.*

*Una vez el contrato haya sido otorgado y el Contratista seleccionado haya revisado a cabalidad el presupuesto del proyecto estos honorarios serán recalculados como un valor total fijo antes de comenzar la obra.*

*GASTOS REEMBOLSABLES: Será el valor absoluto correspondiente a todos los gastos correspondiente al capítulo ADMINISTRACIÓN. Deberán ser discriminados en formato independiente (MODELO #9), y se cancelarán como un valor sujeto al presupuesto presentado por el Proponente.*

*En caso de ser adjudicado el contrato, el contratista deberá justificar mes a mes, mediante los soportes contables correspondientes estos gastos reembolsables, efectuando todas las retenciones e impuestos que sean de ley (...)”.*

54. El 29 de diciembre de 1997, la Imprenta Nacional celebró con la sociedad Pérez, Arciniegas & Co. Ltda. -PAYC Ltda. el contrato de interventoría No. 123 de 1997, con el fin de que esta última ejerciera la interventoría técnica y administrativa de la construcción de la nueva sede de la entidad[[15]](#footnote-15).

55. El 6 de enero de 1998 se realizó la audiencia de alcance y contenido del pliego de condiciones de la licitación pública INCL-002/97, la cual contó con la participación de Luis Fernando Montenegro, en representación de Coninsa. Ante unas preguntas de los participantes de la audiencia acerca del presupuesto oficial del proyecto y la variación de los honorarios con relación al costo total de las obras, la Imprenta Nacional manifestó (se trascribe) [[16]](#footnote-16):

*“Se informa que el Presupuesto Oficial para el año 1998 asciende a la suma de $13.578.312.000 de conformidad con resolución 663 del 30 de diciembre de 1997 por la cual se desagregó el presupuesto de ingresos y gastos de la Imprenta Nacional de Colombia para la presente vigencia fiscal, de conformidad con lo indicado en la resolución 022 del 23 de diciembre de 1987, emanada del Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS-; así mismo se informa que el presupuesto de Costos Directos de Construcción, incluyendo los imprevistos de la construcción es de $11.383.144.092 (…)”.*

 *“En caso de que el costo de las obras sea superior o inferior al previsto, la suma fija convenida inicialmente como honorarios no tiene modificaciones, ni en más ni en menos. Si el costo es menor, podría incluso el contratista tener un incentivo adicional (numeral 2.8), pactado por contrato, en caso de ser mayor (hacia abajo) del 10% de lo inicialmente previsto (…)”.*

56. El 16 de enero de 1998, la Imprenta Nacional expidió el adendo No. 1 al pliego de condiciones de la licitación pública INCL-002/97. Entre otras modificaciones, la entidad adoptó las siguientes (se trascribe)[[17]](#footnote-17):

“*PRIMERO: Se adiciona al numeral 1.4. RECURSOS PARA ATENDER LA LICITACIÓN, folio 2 el siguiente texto:*

*\* Se informa que en el presupuesto oficial para el año 1998, existen recursos disponibles para atender la construcción de la nueva sede, en la suma de $13.578.312.000 de conformidad con la resolución 663 del 30 de diciembre de 1997 por la cual se desagregó el presupuesto de ingresos y gastos de la Imprenta Nacional de Colombia para la presente vigencia fiscal, de conformidad con lo indicado en la resolución 022 del 23 de diciembre de 1997, emanada del Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS—Así mismo, se informa que el presupuesto de Costos Directos de construcción, incluyendo los imprevistos de la construcción es de $11.383.144.092 (…)*

“*CUARTO: Se elimina el numeral 2.9 Variaciones y Obras Adicionales.*

*DÉCIMO: Se modifica integralmente el subtítulo Honorarios del numeral 3.2.4, folio 33 del presente pliego de condiciones así:*

*\* HONORARIOS: Será un valor absoluto fijo. Por lo tanto, durante el transcurso de la obra no estará sujeto a variación alguna, salvo por causas previstas en la ley como no imputables al Contratista.*

*El oferente deberá señalar el valor porcentual de sus honorarios, el cual servirá de base la liquidación de las obras adicionales, si las hubiere.*

*Una vez terminada la obra, y en el proceso de liquidación del proyecto, Constructor e Interventor ejecutarán el acta general de liquidación en la cual deben quedar consignadas todas las variaciones y obras adicionales con respecto al proyecto original con su aprobación histórica por comité.*

*Los honorarios se liquidarán conforme al porcentaje propuesto sobre el mayor valor ocasionado por las obras adicionales (…)*

*DÉCIMO OCTAVO: Se sustituye el MODELO 7 del pliego de condiciones que aparece a folio 63 del pliego por el siguiente anexo:*

*MODELO 7*

*PROPUESTA DE PAGO*

*A. HONORARIOS*

*Valor Absoluto Propuesto $..............................*

*Desglose de este valor (si lo hay) $..............................*

*B. GASTOS REEMBOLSABLES $..............................*

*Administración de Obra*

*Salarios*

*Prestaciones y para fiscales*

*Otros*

*VALOR TOTAL DE LA PROPUESTA $..............................*

*PARA CONSTITUIR LAS GARANTÍAS*

*(A más B)*

*IVA APLICABLE $..............................*

*PORCENTAJE PARA OBRAS ADICIONALES …………..%”.*

57. Mediante comunicación de 12 de febrero de 1998, la Imprenta Nacional manifestó a Coninsa que en la propuesta solicitaba: “*a título de honorarios un valor fijo absoluto. El licitante está en libertad de considerar todas las determinantes que crea influyan en su trabajo (…)[[18]](#footnote-18)”.*

58. El 13 de febrero de 1998, Coninsa presentó una propuesta para participar en la licitación pública INCL-002/97, en la cual su representante legal declaró que la compañía: *“no solicita modificaciones, excepciones, ni alteraciones y acepta en su totalidad el compendio de términos de referencia de licitación”[[19]](#footnote-19).*

59. La propuesta comercial que Coninsa presentó a la Imprenta Nacional fue del siguiente tenor (se trascribe):

*“Tenemos mucho gusto en presentar nuestra propuesta para la obra de la referencia por el sistema de administración delegada, de acuerdo con la solicitud e información suministrada por ustedes, en los pliegos de condiciones y especificaciones entregados por ustedes, que hacen referencia a la Licitación INCL 002/07 Construcción Nueva Sede Imprenta Nacional de Colombia en la zona de Ciudad Salitre de Santafé de Bogotá.*

*(…)*

*B. PROPUESTA DE PAGO*

*Según el modelo 7 estamos resumiendo nuestra propuesta de pago con los siguientes aspectos:*

*1. HONORARIOS $710’000.000.oo*

*Valor absoluto propuesto (Setecientos diez millones de pesos m.l.)*

*2. GASTOS REEMBOLSABLES $672’156.000.oo*

 *(Seiscientos setenta y dos millones ciento cincuenta y seis mil pesos m.l.)*

*VALOR TOTAL DE LA PROPUESTA $1.382’156.000.oo*

 *(Mil trescientos ochenta y dos millones ciento cincuenta y sesis mil pesos m.l.)*

*IVA APLICABLE $113.600.000.oo*

 *(Ciento trece millones seiscientos mil pesos m.l.)*

*PORCENTAJE PARA LAS OBRAS 3%*

*ADICIONALES”*

*ADMINISTRACIÓN DE LA OBRA*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| ITEM | DESCRIPCIÓN | UNID. | CANT. | VALOR UNITARIO | VALOR PARCIAL | TOTAL |
|   |   |   |   |   |   |   |
| 1. | SALARIOS |   |   |   |   |  $ 348.430.543  |
|   | RESIDENTE DE OBRA | MES | 20,00 |  $ 3.077.200  |  $ 61.544.000  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE PROGRAMACIÓN (1/2 DE TIEMPO | MES | 20,00 |  $ 1.318.800  |  $ 26.376.000  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE CALIDAD | MES | 20,00 |  $ 1.758.400  |  $ 35.168.000  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE ESTRUCTURAS SECTOR 1 | MES | 14,00 |  $ 1.702.801  |  $ 23.839.214  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE ESTRUCTURAS SECTOR 2 | MES | 10,00 |  $ 1.628.801  |  $ 16.288.010  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE ACABADOS SECTOR 1 | MES | 13,00 |  $ 1.843.692  |  $ 23.967.996  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE ACABADOS SECTOR 2 | MES | 13,00 |  $ 1.843.692  |  $ 23.967.996  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR ADMINISTRATIVO | MES | 19,00 |  $ 1.766.737  |  $ 33.568.003  |   |
|   | AUXILIAR DE PERSONAL Y CONTROL SUBCONTRATOS | MES | 19,00 |  $ 938.579  |  $ 17.833.001  |   |
|   | ALMACENISTA | MES | 20,00 |  $ 583.701  |  $ 11.674.020  |   |
|   | SECRETARIA | MES | 19,00 |  $ 496.895  |  $ 9.441.005  |   |
|   | PORTERO (12 HORAS) | MES | 19,00 |  $ 419.318  |  $ 7.967.042  |   |
|   | HERRAMIENTERO | MES | 19,00 |  $ 281.441  |  $ 5.347.379  |   |
|   | AYUDANTE DE PATIEROS (4) | MES | 17,00 |  $ 1.116.674  |  $ 18.983.458  |   |
|   | MENSAJERO | MES | 20,00 |  $ 256.902  |  $ 5.138.040  |   |
|   | EMPLEADA ASEO OFICINAS | MES | 19,00 |  $ 281.441  |  $ 5.347.379  |   |
|   | AUXILIAR DE CONTROL DE COSTOS | MES | 20,00 |  $ 1.099.000  |  $ 21.980.000  |   |
|   |   |   |   |   |   |   |
| 2. | PRESTACIONES Y PARAFISCALES |   |   |   |   |  $ 249.833.460  |
|   | RESIDENTE DE OBRA |   | 20,00 |  $ 2.215.574  |  $ 44.311.480  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE PROGRAMACIÓN (1/2 DE TIEMPO |   | 20,00 |  $ 949.526  |  $ 18.990.520  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE CALIDAD |   | 20,00 |  $ 1.266.038  |  $ 25.320.760  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE ESTRUCTURAS SECTOR 1 |   | 14,00 |  $ 1.226.113  |  $ 17.165.582  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE ESTRUCTURAS SECTOR 2 |   | 10,00 |  $ 1.172.736  |  $ 11.727.360  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE ACABADOS SECTOR 1 |   | 13,00 |  $ 1.327.459  |  $ 17.256.967  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR DE ACABADOS SECTOR 2 |   | 13,00 |  $ 1.327.459  |  $ 17.256.967  |   |
|   | RESIDENTE AUXILIAR ADMINISTRATIVO |   | 19,00 |  $ 1.272.050  |  $ 24.168.950  |   |
|   | AUXILIAR DE PERSONAL Y CONTROL SUBCONTRATOS |   | 19,00 |  $ 666.391  |  $ 12.661.429  |   |
|   | ALMACENISTA |   | 20,00 |  $ 414.418  |  $ 8.288.360  |   |
|   | SECRETARIA |   | 19,00 |  $ 352.795  |  $ 6.703.105  |   |
|   | PORTERO (12 HORAS) |   | 19,00 |  $ 297.717  |  $ 5.656.623  |   |
|   | HERRAMIENTERO |   | 19,00 |  $ 199.823  |  $ 3.796.637  |   |
|   | AYUDANTE DE PATIEROS (4) |   | 17,00 |  $ 792.839  |  $ 13.478.263  |   |
|   | MENSAJERO |   | 20,00 |  $ 182.401  |  $ 3.648.020  |   |
|   | EMPLEADA ASEO OFICINAS |   | 19,00 |  $ 199.823  |  $ 3.796.637  |   |
|   | AUXILIAR DE CONTROL DE COSTOS |   | 20,00 |  $ 780.290  |  $ 15.605.800  |   |
|   |   |   |   |   |   |   |
| 3. | VIGILACIA |   |   |   |   |  $ 73.891.997  |
|   | CELADOR 1 (24 HORAS) | MES | 20,00 |  $ 1.890.300  |  $ 37.806.000  |   |
|   | CELADOR 2 (24 HORAS) | MES | 19,00 |  $ 1.899.263  |  $ 36.085.997  |   |
|   |   |   |   |   |   |   |
|   | VALOR TOTAL DE LA ADMINISTRACIÓN |   |   |  $ 38.847.089  |  $ 672.156.000  |  $ 672.156.000  |

60. Mediante Resolución No. 159 de 25 de marzo de 1998, la Imprenta Nacional adjudicó a Coninsa la licitación pública INCL-002/97[[20]](#footnote-20).

61. El 21 de abril de 1998, la Imprenta Nacional y Coninsa celebraron el Contrato de obra pública No. 27, con el siguiente objeto (se trascribe)[[21]](#footnote-21):

“*CLÁUSULA PRIMERA. OBJETO DEL CONTRATO.- EL CONSTRUCTOR se obliga a realizar las actividades y trabajos necesarios para ejecutar la construcción del edificio que servirá de Nueva Sede de LA IMPRENTA, de acuerdo con la memoria descriptiva del proyecto, los terrenos ubicados en Super Manzana II-9 de Ciudad Salitre en Santafé de Bogotá D.C., con Licencia de Construcción Nº 97-020835 de noviembre de 1997, expedida por la Curaduría Urbana Nº 2 de Santafé de Bogotá, de conformidad con su propuesta y con los planos de construcción, especificaciones y demás documentos entregados por LA IMPRENTA”.*

62. Las partes del contrato No. 27 de 1998 adoptaron las siguientes definiciones (se trascribe):

“*DEFINICIONES: Para efectos del presente contrato se señalan las siguientes definiciones:*

*\* Construcción por Administración Delegada: Es el sistema adoptado para este contrato de construcción, mediante la cual EL CONSTRUCTOR se compromete, por el pago de unos honorarios absolutos y fijos, y por el pago de unos honorarios porcentuales que correspondan a las obras adicionales a que haya lugar, y de acuerdo con los planos, especificaciones y procedimientos preestablecidos a asumir la construcción del Edificio para la Nueva Sede de LA IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA, que incluye la administración y coordinación de las actividades necesarias para la ejecución de la misma, en desarrollo de lo cual invertirá los fondos que para tal efecto le ubique oportunamente LA IMPRENTA en una cuenta corriente que se abrirá para el efecto, con destinación exclusiva para la obra.*

*\* Gastos Reembolsables: Son aquellos gastos que EL CONSTRUCTOR debe realizar con cargo a su propio peculio, de conformidad con lo previsto en el Pliego de Condiciones, en la Propuesta del contratista y en el Programa de Gastos correspondiente debidamente aprobado por el Interventor, y que la entidad contratante le reembolsa de acuerdo con la periodicidad, condiciones y términos acordados en el presente contrato.*

*Cualquier variación del capítulo de Gastos Reembolsables previstos en la propuesta comercial del CONSTRUCTOR deberá ser previamente aprobada por el Interventor y suficientemente justificada.*

*(…)*

*\* Valor del Contrato: Para todos los efectos, el valor de este contrato, en consideración a que se trata de la ejecución de una obra por el sistema de Administración Delegada, es aquel que corresponde a los honorarios o remuneración por la labor desarrollada por el CONSTRUCTOR, los cuales corresponden a un valor absoluto y fijo no sujeto a variaciones, salvo por causas previstas en la ley y no imputables al CONSTRUCTOR, y a los honorarios porcentuales para el caso de las obras adicionales.*

*(…)*

*\* Subcontratos: Son contratos mediante los cuales EL CONSTRUCTOR, habida consideración de la envergadura y complejidad de la obra, acude a la colaboración de otras personas, naturales o jurídicas con quienes celebra subcontratos para el cumplimiento de la ejecución del objeto del contrato, a cambio de un precio, creando una nueva relación entre EL CONSTRUCTOR y el subcontratista, la cual en su carácter de derivada es estructuralmente independiente y autónoma, respecto de la relación principal del CONSTRUCTOR con LA IMPRENTA.*

*(…)*

*\* Presupuesto Oficial: Es el estudio detallado efectuado por LA IMPRENTA de los valores y precio total previsto para el presente contrato, el cual representa su opinión oficial sobre lo que considera como la aproximación al verdadero valor de la obra. Dicho presupuesto ha sido elaborado con fecha de Octubre de 1997.*

*\* Meta Presupuestal: Es el flujo mensual de recursos a comprometer del presupuesto proyectado por las partes y la Interventoría, conforme a la cláusula décimo séptima de este contrato. En la etapa de liquidación del proyecto, las partes y el Interventor, compararán el Presupuesto proyectado con el presupuesto real ejecutado, para efectos de la liquidación de bonificaciones.*

*\* Obra Adicional: Es toda aquella generada por un cambio en el diseño del proyecto, autorizada por LA IMPRENTA, previo visto bueno del Interventor. Las especificaciones técnicas están incluidas dentro del diseño del proyecto.*

*Las mayores cantidades de obra no generan necesariamente obras adicionales”.*

63. En la cláusula sexta del contrato No. 27 de 1998 se estableció que su valor para efectos presupuestales sería de $11.383.144.092,oo de pesos.

64. Respecto de los $710.000.000,oo de pesos de honorarios que Coninsa recibiría como contraprestación, en la cláusula séptima del contrato, se estipuló que estos serían “*Absolutos y Fijos, es decir no sujetos a variación alguna durante el transcurso de la obra, salvo por causas previstas en la ley como no imputables al constructor”.* Adicionalmente, para el pago de los honorarios por realización de obras adicionales se estableció el siguiente parágrafo (se trascribe):

*“PARÁGRAFO. OBRAS ADICIONALES.- Los honorarios de las obras adicionales, si las hubiere, se cancelarán sobre el mayor valor ocasionado sobre el costo del diseño original, con base en el valor porcentual de los honorarios señalado por EL CONSTRUCTOR en su propuesta comercial, equivalente al TRES POR CIENTO (3%) , y se pagarán una vez terminada y liquidada cada obra adicional que figure en las actas de corte de obra, acorde con lo previsto en la cláusula décimo séptima de este contrato. En el acta de liquidación final se dejarán en todo caso, consignadas en forma expresa, las variaciones y obras adicionales efectuadas en relación con el proyecto original.*

*Este valor es adicional al valor de los honorarios absolutos y fijos señalados en esta cláusula”.*

65. En lo que tiene que ver con los gastos reembolsables a que tenía derecho Coninsa, en la cláusula octava del contrato No. 27 de 1998 se estableció (se trascribe):

*“CLÁUSULA OCTAVA.- GASTOS REEMBOLSABLES. Los gastos reembolsables son los valores que se le reembolsarán al CONSTRUCTOR, y que corresponden al valor absoluto de los gastos de Administración (Modelo Nº9 del Pliego de Condiciones), los cuales se cancelarán como un valor sujeto al presupuesto presentado por el proponente, que de acuerdo con la propuesta equivalen a SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y DOS MIL PESOS M/Cte. ($672.152.000.00) M/cte.*

*Conforme a la definición de este tipo de contrato, el personal de Administración es un costo de la Obra que le será abonado como un gasto reembolsable, previo el cumplimiento de todas las obligaciones patronales, de Seguridad Social, retenciones, impuestos, contribuciones, pagos parafiscales y todos los demás previstos en la legislación colombiana. Sin embargo, cualquier responsabilidad laboral del personal que ocasiona gastos reembolsables corresponderá directamente al Constructor.*

*Los gastos reembolsables deberán ser justificados mes a mes por EL CONSTRUCTOR, con aprobación de la Interventora, mediante soportes contables apropiados en cada eventualidad y serán girados por LA IMPRENTA dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a dicha aprobación.*

*Cualquier variación en el capítulo de Gastos de Administración deberá ser autorizada por la Interventoría y estar suficientemente justificada”.*

66. El plazo del contrato se fijó en 20 meses, contados a partir de la suscripción del acta de iniciación de la obra, de conformidad con la cláusula novena del contrato No. 27 de 1998. En la misma cláusula se estableció que el mencionado plazo solo podría ser prorrogado por causas no imputables al constructor, por obras adicionales y por caso fortuito o fuerza mayor.

67. En la cláusula décima del contrato No. 27 de 1998 se establecieron unas bonificaciones a que tendría derecho Coninsa, en caso de alcanzar ciertas metas en el programa de trabajo o en el presupuesto (se trascribe):

*“CLÁUSULA DÉCIMA. PREMIOS Y SANCIONES. De acuerdo con lo previsto en el Pliego de Condiciones las partes acuerdan el siguiente procedimiento para determinar, las eventualidades en que se causarán por una parte, los premios e incentivos al final de la ejecución del contrato, por terminación anticipada de la totalidad de las obras y por reducciones significativas en el costo total de las mismas, y por la otra, las sanciones por demoras por causas imputables al CONSTRUCTOR, todo con base en la Programación de Obra presentada por éste y con las metas presupuestales previstas (…) Todo lo anterior se realizará previa evaluación y aprobación del Interventor, de acuerdo con el siguiente procedimiento y por los siguientes valores:*

*1. Para las Bonificaciones:*

*\* Por el cumplimiento adelantado en por lo menos de dos semanas del Programa Oficial de la Estructura de Concreto: Una suma igual al 3% del valor de los honorarios del presente contrato.*

*\* Por el cumplimiento adelantado del Programa Oficial de Terminación de la Obra: una suma igual al 3% del valor de los honorarios del presente contrato, si el adelanto es igual o inferior a 15 días, al 4% del valor de los honorarios de este contrato, por los siguientes 15 días de adelanto, y 5% del valor de los honorarios por el adelanto superior a 31 días del programa oficial de obra.*

*\*Por el cumplimiento con ahorros superiores al 5% de la meta presupuestal de la Obra: una suma igual al 15% del valor del ahorro de los costos directos.*

*(…)*

*PARAGRAFO SEGUNDO.- La aplicación de las bonificaciones se determinará en las actas de liquidación parcial de obra y en las actas de cortes de obra previstos. El pago de las bonificaciones se hará dentro de los 15 días calendario siguientes a la fecha del acta que la contenga (…)”.*

68. El 15 de junio de 1998 la Imprenta Nacional y Coninsa suscribieron el acta de inicio de la obra de construcción de la nueva sede de la entidad. En el acta establecieron los plazos parciales de entrega de varios ítems del contrato, como las estructuras de concreto y metálicas. Las partes establecieron como fecha de entrega de estas estructuras el 22 de mayo de 1999[[22]](#footnote-22).

69. El 22 de julio de 1998, Coninsa y la interventoría -en cabeza de la sociedad PAYC Ltda.- suscribieron el documento denominado “*acta de fijación del presupuesto de ejecución y de la meta presupuestal”.* En el referido documento consignaron lo siguiente (se trascribe)[[23]](#footnote-23):

*“Con fundamento en la Cláusula Décima Séptima del contrato, las partes contratantes han acordado lo siguiente:*

*1. Se aprueba la meta presupuestal para la ejecución del proyecto de acuerdo a las condiciones indicadas por el constructor en su comunicación No. 4300-197 de julio 10 de 1998. Los costos de la obra adicional que se presenten durante la ejecución del contrato, no se computarán para medir el comportamiento de dicha meta sino que se manejarán en otra meta presupuestal aparte. El mes cero (0) para el cálculo de la meta presupuestal es junio de 1998.*

*2. Dichos valores serán tenidos en cuenta en la liquidación del contrato, salvo las modificaciones que se presentaren.*

*(…)*

*1. El presupuesto de ejecución, quedará en la suma de $13.181.010.109, a precios de junio de 1998, y difiere en $1.4449 con respecto al presupuesto oficial señalado en el pliego de condiciones (octubre de 1997) y con base en el cual se presentaron las propuestas, según los cuadros que se anexan al acta (…)”.*

70. Mediante comunicación 4500-952 de 3 de mayo de 1999[[24]](#footnote-24), complementada por la comunicación 4500-1014 de 3 de junio de 1999[[25]](#footnote-25), Coninsa solicitó a la Imprenta Nacional una ampliación del plazo del contrato No. 27 de 1998 en los siguientes términos (se trascribe):

“*Coninsa S.A., como administrador delegado de la obra en referencia, ha cumplido con todas y cada una de las obligaciones contractuales. Hechos ajenos a nuestra voluntad y manejo han incidido en forma reiterada, sustancial y grave la ejecución del cronograma de actividades tal como se lo hemos manifestado a la Imprenta Nacional en nuestra comunicación 4500-903 de abril 9 de 1999 y en nuestra solicitud formal de ampliación de plazo contenida en nuestra comunicación 4500-952 de mayo 03 de 1999, la cual, como es de su conocimiento contempla los hechos y acontecimientos ocurridos hasta el 14 de abril del año en curso.*

*Queremos ponerlo en conocimiento de los nuevos hechos e incidencias ocurridos como consecuencia de las definiciones e instrucciones impartidas por la Imprenta Nacional y de otras situaciones igualmente ajenas a nuestra voluntad, todas presentadas con posterioridad al 15 de abril. El efecto de las obras adicionales ejecutadas a la fecha está igualmente contemplado en este último estudio. Estas situaciones contemplan nuestra solicitud formal de ampliación de plazo presentada en mayo 3 de 1999. Entre estas situaciones se encuentran:*

*\* Deficiencia en el diseño de los voladizos interiores y exteriores de los diferentes niveles del edificio B y C.*

*\* Deficiencia en el diseño del tanque de agua y de las torres de enfriamiento y diseño de las placas del nivel +12.78 de los edificios A y B.*

*\* Deficiencia en el diseño de los muros del ascensor, edificio C.*

*\* Obras adicionales de estructura y subestructura.*

*(…)*

*Estos hechos nos llevan a complementar nuestra solicitud de ampliación de plazo y de modificación de las metas parciales de acuerdo al siguiente cuadro:*

|  |
| --- |
| METAS PARCIALES DE ENTREGA DEL PROYECTO |
| ACTIVIDAD | EDIFICIOS A, B Y C |
|   | FECHA INICIAL | FECHA AMPLIACIÓN | AMPLIACIÓN (Semanas) |
| SUBESTRUCTURA | 19-DIC-98 | 19-DIC-98 | 0 |
| ESTRUCTURA CONCRETO/METAL | 22-MAYO-99 | 3-NOV-99 | 23.7 |
| CUBIERTA METÁLICA | 28-AGO-99 | 3-ENE-2000 | 18.3 |
| VENTANERÍA (INCLUIDA OBRA GRIS) | 13-OCT-99 | 19-ABR-2000 | 27.2 |
| OBRAS EXTERIORES | 9-FEB-00 | 16-AGO-2000 | 26.3 |
| ENTREGA TOTAL PROYECTO | 14-FEB-00 | 12-JUL-00 | 184 DÍAS |

71. La anterior solicitud fue puesta en conocimiento por parte la Imprenta Nacional a la interventoría para su pronunciamiento. La interventoría emitió su concepto mediante comunicación MPA-2091-ODET-0631 de 26 de agosto de 1999, así (se trascribe)[[26]](#footnote-26):

“*Se concluye entonces que de los ciento ochenta y cuatro (184) días acumulados solicitados por Coninsa S.A. dentro de las comunicaciones 4500-952 y 4500-1014, la Interventoría considera que de los retrasos existentes a Mayo 27/99, no imputables al Administrador Delegado, NOVENTA Y SIETE (97) DÍAS HÁBILES.*

*A continuación se presenta el cuadro de modificación de metas parciales de entrega del proyecto, actualizado con base en el diagrama de barras adjunto a la presente carta:*

|  |
| --- |
| METAS PARCIALES DE ENTREGA DEL PROYECTO |
| ACTIVIDAD | EDIFICIOS A, B Y C |
|   | FECHA INICIAL | FECHA AMPLIACIÓN | AMPLIACIÓN DÍAS |
| SUBESTRUCTURA | 10-ABRIL-99 | 25-AGOST-99 | 111 |
| ESTRUCTURA CONCRETO/METAL | 22-MAYO-99 | 18-SEPTIE-99 | 97 |
| CUBIERTA METÁLICA | 06-JULIO-99 | 04-OCTUB-99 | 75 |
| VENTANERÍA (INCLUIDA OBRA GRIS) | 15-DICIE-99 | 24-MARZO-00 | 84 |
| OBRAS EXTERIORES | 09-FEBRE-00 | 05-JUNIO-00 | 97 |
| ENTREGA TOTAL PROYECTO | 09-FEBRE-00 | 05-JUNIO-00 | 97 |

72. Mediante comunicación No. 99015577 de 3 de septiembre de 1999 en respuesta a la solicitud de ampliación del plazo contractual presentada por Coninsa, la Imprenta Nacional informó al contratista que, una vez evaluado el informe técnico presentado por la interventoría, autorizaba una ampliación del plazo contractual de 10 días hábiles, hasta el 17 de febrero de 2000[[27]](#footnote-27).

73. El 10 de septiembre de 1999, mediante comunicación No. 4500-1315, Coninsa indicó a la Imprenta Nacional que respecto de sus solicitudes de ampliación de mayo y junio de 1999 se había configurado el silencio administrativo positivo de que trata el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993. En ese sentido concluyó: “*lo anterior significa que el plazo del contrato se ha prorrogado en 184 días, contados a partir del 14 de febrero del año 2000 (…)”.*

74. Por lo anterior, la Imprenta Nacional expidió la Resolución No. 473 de 4 de octubre de 1999, “*por la cual se revoca un acto positivo presunto de carácter particular y concreto invocado por la sociedad CONINSA S.A. en relación con la ampliación del plazo del contrato 027 de 1998”.* En el acto administrativo, luego de citar en extenso el concepto técnico que la interventoría rindió mediante comunicación MPA-2091-ODET-0631 de 26 de agosto de 1999, la Imprenta Nacional indicó (se trascribe)[[28]](#footnote-28):

*“Considerando*

*(…)*

*DECIMO NOVENO.- Que analizados los fundamentos técnicos esbozados por el Interventor en su informe, LA IMPRENTA en su facultad discrecional respondió al CONSTRUCTOR en el oficio número 99015577 tantas veces citado que sólo autorizaba la ampliación del plazo de entrega de la obra en diez (10) días hábiles, contados a partir del 9 de febrero del año 2.000, es decir hasta el día 17 de febrero del año 2.000.*

*(…)*

*En consecuencia debe decaer el acto positivo presunto invocado por el CONSTRUCTOR mediante comunicación del 10 de septiembre de 1999 recibida vía fax en la Entidad, por ser evidente su contrariedad con las normas legales que rigen la relación contractual (…).*

*RESUELVE:*

*ARTÍCULO PRIMERO.- Revocar el acto positivo presunto de carácter particular y concreto invocado por la sociedad CONINSA S.A. en comunicación recibida vía fax el día 10 de septiembre de 1999, en relación con la ampliación del plazo del contrato 027 de 1998, por las razones invocadas en la parte considerativa de este acto administrativo.*

*ARTÍCULO SEGUNDO.- Ratificar la decisión de la IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA en cuanto a que se autoriza la ampliación del plazo de entrega de la obra en diez (10) días hábiles, contados a partir del 9 de febrero del año 2.000, es decir hasta el día 17 de febrero del año 2.000. Ejecutoriada esta resolución se procederá a la legalización de la ampliación aprobada (…)”.*

75. Coninsa interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución No. 473 de 1999[[29]](#footnote-29), la cual fue confirmada por la Imprenta Nacional mediante Resolución No. 593 de 14 de diciembre de 1999[[30]](#footnote-30).

76. Coninsa y la Imprenta Nacional suscribieron un acta de suspensión al contrato No. 27 de 1998 el 23 de diciembre de 1999, mediante la cual acordaron suspender el término de ejecución del contrato entre el 24 de diciembre de 1999 y el 2 de enero de 2000, por lo que el plazo de ejecución del contrato se desplazó hasta el 25 de febrero de 2000[[31]](#footnote-31).

77. Mediante comunicación No. 4500-1672 de 26 de enero de 2000, Coninsa solicitó una nueva ampliación del plazo del contrato No. 27 de 1998. Esta vez la solicitud se presentó en los siguientes términos (se trascribe)[[32]](#footnote-32):

“*Coninsa S.A. como administrador delegado de la obra en referencia se ve en la obligación de poner en consideración los hechos o circunstancias ajenos a la voluntad del contratista que han incidido en forma reiterada, sustancial y grave en la ejecución del cronograma de actividades tal como se lo hemos manifestado a la Imprenta Nacional en nuestra comunicación 4500-903 de abril 9 de 1999 y en nuestra solicitud formal de ampliación de plazo contenida en nuestra comunicación 4500-952 de mayo 03 de 1999, la cual, como es de su conocimiento, contempla los hechos y acontecimientos ocurridos y solucionados hasta el 14 de abril del año de 1999, y en nuestra solicitud formal de ampliación de plazo No. 2 contenida en nuestra comunicación 4500-1014 de junio 03 de 1999, la cual contempla los hechos y acontecimientos ocurridos y solucionados desde el 14 de abril del año 1999 al 12 de mayo de 1999.*

*De los acontecimientos anteriormente mencionados se han celebrado las reuniones de conciliación entre La Imprenta Nacional, la Interventoría de la Obra, y el administrador Delegado en Noviembre 17, Noviembre 24, Diciembre 1, entre la Interventoría y el Administrador Delegado como parte de los compromisos adquiridos en las anteriores reuniones, en Noviembre 22, 25, 26, 27, 29 y 30, y entre la Imprenta Nacional y el Administrador Delegado en Diciembre 14 (en al anexo 5 se indican los asistentes a cada una de estas reuniones).*

*Basados en las discusiones y en las aclaraciones hechas en el transcursos de estas reuniones, la Interventoría aceptó 147 días calendario como ampliación de plazo de los 184 solicitados y sustentados por Coninsa S.A., aceptó también que tales hechos o circunstancias fueron ajenos y no imputables al Administrador Delegado. Todos ellos originados en el desarrollo de la obra hasta mayo 27 de 1999,*

*De los acuerdos obtenidos en estas reuniones, se desprendieron nuestras comunicaciones CEIN 2601 de Diciembre 10 dirigida al Dr. Ulisses Duran, Secretario General de la Imprenta Nacional donde se presentaba el nuevo cronograma de obra, por exigencia del propio Dr. Ulisses en reunión de fecha Noviembre 17 de 1999 y comunicación CEIN 2693 de diciembre 22, dirigida al Dr. Carlos Pontón, residente de la Interventoría en la obra donde se resumen los plazos otorgados según los eventos presentados, copia de las cuales estamos igualmente anexando.*

*Por otra parte, queremos ponerlo en conocimiento de los nuevos hechos e incidencias ocurridos como consecuencia de las definiciones e instrucciones impartidas por La Imprenta Nacional y de otras situaciones igualmente ajenas a nuestra voluntad. Los hechos o circunstancias presentadas en los anexos hacen referencia exclusivamente a hechos o circunstancias ocurridos con posterioridad al 27 de mayo de 1999. Estas situaciones son de pleno conocimiento de la Interventoría y de los representantes de la Imprenta Nacional en la obra, siendo algunas discutidas en detalle en las reuniones de conciliación anteriormente mencionadas. Entre estas situaciones se encuentran:*

*\* Cambio en el diseño de los elementos no estructurales, y en especial en el diseño no estructural de los muros de mampostería y fachada para adecuarlos al nuevo código sismo-resistente.*

*\* Cambio en el diseño y especificaciones de la Fachada en Mármol.*

*\* Cambio en el diseño de elementos de la ventanería.*

*\* Deficiencias y cambio en los diseños de la cubierta del Museo, aleros de la cubierta del edificio y otros.*

*Indefinición por parte de La Imprenta Nacional del amoblamiento básico.*

*Estos hechos dan lugar a una nueva ampliación del plazo de ejecución del contrato, solicitud que hacemos de acuerdo al siguiente cuadro:*

|  |
| --- |
| METAS PARCIALES DE ENTREGA DEL PROYECTO |
|   | EDIFICIOS A, B Y C |
| ENTREGA SUSTANCIAL DE ACTIVIDAD | FECHA DE ENTREGA |
| SUBESTRUCTURA | 19-dic-1.998 |
| ESTRUCTURA CONCRETO/METAL | 20-oct-1.999 |
| CUBIERTA METÁLICA | 22-may-2.000 |
| VENTANERÍA (INCLUIDA OBRA GRIS) | 16-may-2.000 |
| OBRAS EXTERIORES | 04-nov-2.000 |
| ENTREGA TOTAL PROYECTO | 11-nov-2.000 |

78. La anterior solicitud fue puesta en conocimiento por parte la Imprenta Nacional a la interventoría para su pronunciamiento. La interventoría emitió su concepto mediante comunicación MPA-0203-ODET-0631 de 10 de febrero de 2000, así (se trascribe)[[33]](#footnote-33):

“*4. CONCLUSIONES*

*El Diagrama de Barras actualizado con los reconocimientos que la Interventoría considera razonables dentro de la reclamación No. 3 registra como fecha de terminación del Edificio A, JULIO 26/00 y para los Edificios B y C, JULIO 10/00. Cabe anotar que estas fechas se encuentran dentro de las proyecciones resultantes de la evaluación realizada por Payc. Ltda. a la reprogramación presentada por el Administrador Delegado en Diciembre 10/99.*

*En virtud de lo anterior, se podría establecer que las actividades que se encuentran pendientes para la terminación de la construcción de la Nueva Sede de la Imprenta Nacional no deberían exceder de los 07 meses, de acuerdo con el programa aprobado al Administrador Delegado y el reconocimiento de prórroga de plazo que se encuentra fundamentado dentro de las reclamaciones presentadas por Coninsa S.A.*

*La Interventoría considera que a la fecha los diseños generales del proyecto se encuentran completos, sin que esta afirmación desconozca que podrían presentarse aclaraciones o ajustes que, considerado el estado de avance en que se encuentra la obra, de ninguna manera podrían afectar los plazos últimos de terminación de la misma.*

*La Interventoría considera que cualquier reconocimiento en tiempo que se otorgue al Administrador Delegado, no genera honorarios adicionales con base en la Cláusula Séptima del Contrato de Obra Pública No. 027, suscrito entre la Imprenta Nacional y Coninsa S.A. en donde se establece que los honorarios son Absolutos y Fijos. Sin embargo, se presentaría un incremento de los gastos reembolsables que, proyectados a Septiembre/00 ascenderían a $991’836.000, según cuadros anexos en el numeral 5. ANEXOS, ocasionando un incremento de $170.122.000 en la partida prevista de $821’713.000”.*

79. La Imprenta Nacional profirió la Resolución No. 58 de 23 de febrero de 2000, “*por la cual se efectúa la interpretación unilateral de un contrato y se adoptan decisiones para la cabal ejecución del mismo”.* En la Resolución se acogieron los conceptos técnicos de la junta de licitaciones, adquisiciones y contratos de la entidad y con fundamento en ellos se resolvió (se trascribe)[[34]](#footnote-34):

*“RESUELVE*

*ARTÍCULO PRIMERO.- Interpretar el contrato número 027 de 1998, en las siguientes clausulas y adoptar las decisiones tendientes a evitar la paralización del contrato 027 de 1998:*

*‘CLÁUSULA NOVENA: PLAZO DEL CONTRATO.- (…)’*

*INTERPRETACIÓN.-*

*(…)*

*De la lectura detenida de las afirmaciones tanto del Administrador Delegado como del Interventor y del Asesor Técnico se concluye que no existen pruebas idóneas que demuestren que el atraso de la obra se debe a situaciones que no son imputables al Administrador Delegado (…)*

*Como lo señaló la Junta de Licitaciones, no se encuentra evidencia ni en los antecedentes del contrato ni en la petición de prórroga del CONTRATISTA que se atiende mediante la presente resolución, que los retrasos se deban a circunstancias de fuerza mayor o de caso fortuito, eventos previstos en el contrato con un procedimiento especial para su tratamiento (parágrafo 2º. De la cláusula novena del contrato 027/98).*

*En cambio existe una relación de obras adicionales y complementarias por valor de $654’226.740.00 Mda. Cte. (informe de control de presupuesto a 30 de junio de 1999 de la Interventoría), las cuales debieron ser aprobadas en el respectivo Comité con las fundamentaciones precisas de acuerdo con las obligaciones que tienen delimitadas los intervinientes en el proyecto, y que pueden tener incidencia directa o indirecta en los retrasos en algunas actividades.*

*(…)*

*En consecuencia la Gerencia General, con fundamento en la causal de obras adicionales resuelve adicionar el plazo para la ejecución del contrato de obra pública por administración delegada número 027 de 1998 hasta el día 4 de mayo del año 2000.*

*(…)*

*‘CLÁUSULA SÉPTIMA. VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO.- (…)’*

*(…)*

*INTERPRETACIÓN*

*La Gerencia General, conforme a lo pactado en el contrato 027 de 1998 no encuentra viable hacer ajustes en el rubro de Honorarios para el contrato 027 de 1998, por no estar probado conforme a la ley la causal de modificación del plazo del contrato denomina por causas previstas en la ley como no imputables al CONSTRUCTOR.*

*‘CLÁUSULA OCTAVA.- GASTOS REEMBOLSABLES.’ (…)*

*INTERPRETACIÓN*

*Teniendo en cuenta la posición imparcial del Asesor técnico –que además la corroboran los informes de ejecución presentados mes a mes por el Interventor- en cuanto a que los trabajos que restan son de ejecución y que se han suscrito el 90% de los subcontratos requeridos en el proyecto, la Gerencia General encuentra necesario hacer una reducción en el personal técnico del CONTRATISTA, disminuyéndose considerablemente el valor de los Gastos Reembolsables a que éste tendrá derecho entre el 26 de febrero y el 4 de mayo del año 2000 (…)”.*

80. Coninsa interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución No. 58 de 2000 pues, a su juicio, la prórroga que le fue concedida resultaba insuficiente y el acto administrativo adolecía de falsa motivación[[35]](#footnote-35). La Imprenta Nacional resolvió el recurso mediante la Resolución No. 220 de 3 de mayo de 2000, en la cual acogió parcialmente el argumento de la insuficiencia de la prórroga. La entidad resolvió (se trascribe)[[36]](#footnote-36):

“*En consecuencia los cargos 1 y 3 están llamados a prosperar en cuanto a PRORROGA INSUFICIENTE en la medida en que quedó probada la afectación real de la ruta crítica en las actividades mencionadas del numeral 2.1 al 2.5 de este segundo considerando, por lo cual la Entidad adoptará las decisiones con el debido fundamento técnico que le suministró el interventor y los anexos 1 y 2 que se integran a esta resolución y contienen la reprogramación del plazo contractual y del plazo que se requiere para la terminación de la construcción, a la luz de los cuales se hizo la revisión de la petición integral de prórroga del Contratista con la correspondiente adecuación jurídica de las circunstancias fácticas ocurridas en obra como se demostró en acervo precedente.*

*Por todo lo anterior,*

*RESUELVE*

*ARTÍCULO PRIMERO.- Conforme a la interpretación unilateral de las situaciones fácticas que presenta el proyecto constructivo, con apoyo en los aspectos técnicos tanto del Interventor como del Asesor Técnico de la Entidad como en la adecuación jurídica de las mismas cuya probanza está contenida en la parte considerativa de este acto administrativo, modificar el artículo Primero de la Resolución número 058 del 23 de febrero del año 2000, en el sentido de ampliar de manera improrrogable el plazo de ejecución del contrato 027 de 1998 allí señalado por vía de interpretación unilateral de la cláusula novena del contrato, hasta el día 22 de julio del año 2000, lapso dentro del cual el Contratista debe cumplir la entrega del proyecto constructivo de la siguiente manera:*

*1º. El plazo improrrogable para la entrega final del Edificio A es el día 22 de julio del año 2000 (Conforme al Anexo 2 ‘CAMBIO DE DISEÑO EDIFICIO A FOLIOS 1 A 16), debido a:*

*\* La afectación en la fecha de terminación del edificio A por la entrega del diseño de elementos no estructurales y por la definición de enchapes de fachada, por el lapso comprendido entre el día 26 de febrero y el 11 de julio del año 2000.*

*\* La afectación de los once (11) días calendario que incidieron en la parte de mobiliario del mismo edificio A, por el lapso comprendido entre el día 11 de julio y el 22 de julio del año 2000 (Numeral 2.5. del considerando segundo de esta Resolución).*

*(…)*

*2º. El plazo de entrega final de los Edificios B y C es el día 3 de junio del año 2000, debido a:*

*\* Los 58 días hábiles de afectación tanto en lo referente a elementos no estructurales por la fecha en que realmente inició la Mampostería, como por el ajuste de diseño y especificaciones de la fachada en mármol, como se mencionó en los numerales 2.1. y 2.2. del segundo considerando de esta Resolución (Anexo 1 ‘CAMBIO DE DISEÑO EDIFICIOS B – C FOLIOS 1 A 16, PAG. 12 y Anexo 2 ‘CAMBIO DE DISEÑO EDIFICIO A FOLIO 1 A 16).*

*En virtud de que la Entidad dio una prórroga de 45 días hábiles mediante la Resolución 058/2000, esto es del 26 de febrero al 4 de mayo del año 2000, y dispuso de los recursos pertinentes para el pago de los Gastos Reembolsables por este periodo, solo resta por adicionar dicho plazo en trece (13) días hábiles, contados a partir del día 5 de mayo y hasta el 23 de mayo del año 2000.*

*\* La afectación de los once (11) días calendario que afectaron la parte de mobiliario de los edificios B y C, por el lapso comprendido entre el día 23 de mayo y el día 11 de junio del año 2000. (Numeral 2.5 del considerando segundo de esta Resolución).*

*(…)*

*PARAGRAFO 4º. Conforme a la argumentación del Contratista, la fecha de terminación de los edificios es técnicamente el día 20 de agosto, pero al no estar probada responsabilidad de la Imprenta en este asunto ni tampoco causal de justificación alguna conforme al contrato, la diferencia entre la prórroga para la entrega de cada edificio otorgada mediante esta Resolución y la fecha en que técnicamente dice el Contratista se terminaría la obra, no será reconocida económicamente por la Entidad en materia de Gastos Reembolsables por el lapso comprendido entre el 3 de junio y el 20 de agosto del año 2000 (para los edificios B y c) y entre el 22 de julio y el 20 de agosto (para el Edificio A), lo cual será por cuenta y riesgo del Contratista. Las labores desarrolladas por el Contratista fuera de las prórrogas aquí otorgadas se considerarán ejecutadas dentro del lapso de seis (6) meses que contempla el contrato 027 de 1998 para su liquidación (…)”.*

81. El 21 de julio de 2000, Coninsa y la Imprenta Nacional suscribieron un contrato mediante el cual adicionaron el plazo de entrega del edificio A hasta el 20 de agosto de 2000, habida consideración de que el contratista había solicitado una prórroga hasta el 23 de agosto de 2000 y la interventoría había aprobado dicha solicitud[[37]](#footnote-37).

82. El 31 de agosto de 2000 se suscribió entre la Imprenta Nacional, Coninsa y la interventoría el acta de entrega final de obra. En este documento se relacionaron, entre otros puntos, la fecha de las entregas parciales y una relación de las obras adicionales que se realizaron durante la ejecución del contrato (se trascribe)[[38]](#footnote-38):

*“Se adjuntan actas de entregas parciales acordadas en el acta de inicio de obra”.*

|  |  |
| --- | --- |
| *Entregas parciales* | *Fecha* |
| *Acta de entrega de cimentación* | *19 de Diciembre de 1998* |
| *Acta de entrega de cubierta* | *30 de Agosto de 1999* |
| *Acta de entrega de estructura en concreto* | *13 de Septiembre de 1999* |
| *Acta de entrega ventanería edificio A* | *20 de Agosto de 2000* |
| *Acta de entrega de exteriores* | *20 de Agosto de 2000* |

*(…)*

*11. OBRAS NECESARIAS NO INCLUIDAS EN EL CONTRATO No. 027 DE 1998, Y EL CONTRATO ADICIONAL FIRMADO EL 21 DE JULIO CON PLAZO DEL 20 DE AGOSTO DEL 2000 PARA CONSTRUCCIÓN (…)*

*1. Sistema de descarga de desperdicios sólidos e instalación de la máquina compactadora*

*2. Sistema de descarga de residuos líquidos*

*3. Sistema de descarga de gases*

*4. Instalación de pararrayos*

*5. Alambrado de máquinas nuevas o mejoramiento por reubicación de las contempladas inicialmente*

*6. Arreglo del sistema eléctrico para las unidades de aire acondicionado*

*7. Relojes de acceso e ingreso de personal*

*8. Ajustes de voz y datos de área de sistemas de acuerdo a últimos requerimientos*

*9. Traslados de los archivos de los niveles superiores al nivel 0.0 o refuerzos de placas*

*10. Traslado de fotomecánica*

*11. Traslado de amoblamiento de acuerdo con nuevos requerimientos*

*12. Películas opalizadas para vidrios de baños*

*13. Placas lisas sobre cárcamos en circulación del nivel 0.0 planta de producción*

*14. Protección contra calor de las astas de banderas*

*15. Adecuación del show room*

*16. Instalación de líneas telefónicas faltantes sistema RDSI*

*17. Adecuación del área de mantenimiento*

*18. Traslado de enfermería*

*19. Estantería de bodega de almacén*

*20. Muelle hidráulico de carga*

*21. Adecuación general del museo incluyendo iluminación*

*22. Archivos rodantes pendientes*

*23. Lockers*

*24. Persianas para manejo de iluminación exterior*

*25. Cerramiento exterior (…)”.*

83. En abril de 2002, la Imprenta Nacional y PAYC Ltda. liquidaron bilateralmente el contrato de interventoría No. 153 de 1997. En el acta de liquidación, las partes del contrato se declararon a paz y salvo y no incluyeron ningún tipo de salvedad[[39]](#footnote-39).

84. En vista de que las partes del contrato de obra No. 27 de 1998 no lograron alcanzar un acuerdo para liquidar bilateralmente el contrato, la Imprenta Nacional expidió la Resolución No. 185 de 26 de abril de 2002, mediante la cual liquidó unilateralmente el mismo. El contrato fue liquidado en los siguientes términos (se trascribe)[[40]](#footnote-40):

*10.3 Durante la ejecución del contrato, se efectuaron las siguientes adiciones al valor pactado como Gastos Reembolsables:*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| *GASTOS REEMBOLSABLES VALOR INICIAL* | *FECHA* | *$672.152.000* | *NUEVO SALDO* |
| *ADICION No. 1* | *29-Oct-99* |  | *48.000.000* |
| *ADICION No. 2* | *31-May-00* |  | *89.833.333* |
| *ADICION No. 3* | *31-May-00* |  | *69.507.173* |
| *ADICION No. 4* | *18-Ago-00* |  | *9.573.259* |
|  |  |  | *889.065.765* |

*10.4 De conformidad con los soportes que reposan en la carpeta del contrato número 027 de 1998, el siguiente es el*

*BALANCE ECONÓMICO*

*I) VALOR INICIAL DEL CONTRATO*

*\*Honorarios \*823’600.000*

*\* Gastos reembolsables \*672’152.000*

 *==========*

*TOTAL 1.495’752.000*

*VALOR ADICIONES PARA HONORARIOS POR OBRAS ADICIONALES Y POR CONCEPTO DE GASTOS REEMBOLSABLES:*

*\* Honorarios sobre obras adicionales $54’689.272*

*\* Gastos reembolsables $216’913.765*

*(…)*

*AHORRO REAL CON BASE EN LA META PRESUPUESTAL O PRESUPUESTO DE OBRA AJUSTADO*

*VALOR PRESUPUESTO AJUSTADO 14.227’261.000 (1)*

 *-*

*AHORRO PROYECTADO 711.363.050 (2)*

 *===========*

*SUBTOTAL 13.515’897.950*

*(1) Del cuadro ‘flujo mensual de compromisos’ anexo del acta de inicio de la obra de fecha 15 de junio de 1998, se tomaron los valores correspondientes a total de costos directos $12.924’000.000 + imprevistos por $258’000.000 que equivalen a $13.182’000.000 y se le aplicaron los índices de Camacol durante el lapso de ejecución de la obra. El resultante de este proceso se compara con el valor realmente invertido, descontando el valor de las obras adicionales y resulta el valor del ahorro de la obra.*

*(2) Corresponde al 5% del presupuesto ajustado.*

*VALOR REALMENTE INVERTIDO 15.029’611.253 (3)*

 *-*

*OBRAS ADICIONALES 1.739’864.148 (4)*

 *=============*

*TOTAL COSTOS DIRECTOS CANCELADOS 13.289’747.105*

*(3) Es el resultado de la sumatoria de la totalidad de extractos de obra del 1al número 035.*

*(4) Cifra tomada del resumen de obras adicionales señalado en el acta de entrega de la obra.*

 *14.227’261.000 – 13.289’747.105 = $937.513.895 (5)*

*(5) Valor real del ahorro en presupuesto.*

*BONIFICACIONES*

*En aplicación de la cláusula décima del contrato ‘premios y sanciones’, por el cumplimiento con ahorros superiores al 5% de la meta presupuestal de la Obra se pagará una suma igual al 15% del valor del ahorro de los costos directos. En consecuencia, una vez se verifique si el valor realmente invertido, ascendió a la suma de $15.029’611.253, se podrá afirmar que al Contratista le corresponde el siguiente monto por ahorro en el presupuesto:*

 *$937.513.895 X 15% = $140’627.084,25*

*VALOR ADEUDADO AL CONTRATISTA*

*\* Por concepto de Gastos Reembolsables: Sobre la base de la respuesta dada al Contratista el día 5 de septiembre de 2001: $35’138.827*

*\* Por concepto de Honorarios por obras adicionales: De un total de $60.547.272, se adeuda al CONTRATISTA la suma de $5’858.000*

*\* Por concepto de Premios: Conforme al reporte de Contabilidad (sin tener en cuenta las reclamaciones de subcontratistas), EL CONTRATISTA tiene derecho a una bonificación por valor de $140’627.084*

*TOTAL: $181’623.911*

*MENOS VALOR NO JUSTIFICADO CONTABLEMENTE*

*POR EL CONTRATISTA A LA FECHA DE ESTA -*

*LIQUIDACIÓN*

*(INFORME DEL SUBGERENTE ADMINISTRATIVO Y $1’548.513*

*FINANCIERO DE LA ENTIDAD EN MEMORANDO*

*0244 DE 2002) ===========*

 *$180’075.398*

*(…)*

*DECIMO OCTAVO.- Teniendo en cuenta que el CONTRATISTA no entregó liquidados ni resueltos los subcontratos que se mencionan a continuación, la sumatoria de esas reclamaciones sólo podrá desembolsarse contra presentación de los paz y salvo de dichos subcontratos, suscritos por él y cada subcontratista, por cuanto LA IMPRENTA no puede asumir el riesgo que prosperen dichas reclamaciones ante los estrados judiciales, en razón que cualquier valor que se ordene reconocer y pagar a cada subcontratista afectará el VALOR REAL INVERTIDO en la construcción y por tanto el valor de la META PRESUPUESTAL O PRESUPUESTO DE OBRA AJUSTADO, con base en el cual se determina el ahorro y los consiguientes premios:*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| *SUBCONTRATO No.* | *SUBCONTRATISTA* | *VR. DE LA RECLAMACIÓN* |
| *305* | *HIDROCONSTRUCCIONES LTDA.* | *25’471.457* |
| *312* | *ANTONIO HARTMANN* | *36’414.541* |
| *343* | *AIRE CARIBE* | *54’420.451* |
| *396* | *MULTIPROYECTOS* | *13’334.226* |
| *TOTAL RECLAMACIONES* | *129’640.675* |

*DECIMO NOVENO: En consecuencia de lo anterior, a la fecha de ejecutoria de esta providencia, sólo procede el pago de las sumas que se adeudan al Contratista por concepto de honorarios de obras adicionales y gastos reembolsables, los cuales ascienden a la suma de TREINTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS CATORCE PESOS ($39’448.314) Mda. Cte., resultado de restar $40’996.827 - $1’548.513 (…)*

*Una vez el CONTRATISTA radique en la Entidad el paz y salvo por concepto de reclamación de los subcontratos antes transcritos y clarifique la diferencia contable señalada, se procederá al pago de la suma de $142’175.497 Mda. Cte. o de la suma que resulte probada a su favor, por lo que*

*RESUELVE*

*ARTÍCULO PRIMERO: Declarar liquidado unilateralmente el contrato de obra pública número 027 de 1998, conforme a los considerandos precedentes y al siguiente balance:*

*(…)*

*VALORES ADEUDADOS AL CONTRATISTA*

*\* POR GASTOS REEMBOLSABLES: SOBRE LA BASE $35’138.827*

*DE LA RESPUESTA DADA AL CONTRATISTA*

*EL DÍA 5 DE SEPTIEMBRE DE 2001*

*\* POR HONORARIOS POR OBRAS ADICIONALES:*

*DE UN TOTAL DE $60’547.272, SE LE ADEUDA*

*LA SUMA DE: $5’858.000*

 *=========*

 *$40’996.827*

*MENOS VALOR NO JUSTIFICADO -*

*CONTABLEMENTE*

*POR EL CONTRATISTA A LA FECHA DE $1’548.513*

*ESTA LIQUIDACIÓN*

*(INFORME DEL SUBGERENTE ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO*

*DE LA ENTIDAD EN MEMORANDO 0244 DE 2002) ==========*

*TOTAL A PAGAR EJECUTORIADA ESTA RESOLUCIÓN $39’448.314*

*PARÁGRAFO.- Una vez la ORGANIZACIÓN CONINSA & RAMÓN HACHE S.A., radique en la Entidad el paz y salvo por concepto de reclamación de los subcontratos señalados en el considerando décimo octavo y clarifique la diferencia contable señalada, se procederá al pago de la suma de $142’175.597 Mda. Cte. o de la suma que resulte probada a su favor (…)”.*

85. Coninsa interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución No. 185 de 2002, en el cual manifestó su inconformidad con el hecho de no habérsele reconocido la bonificación por meta presupuestal[[41]](#footnote-41). La Resolución No. 185 de 2002 fue confirmada por la Imprenta Nacional mediante Resolución No. 330 de 23 de julio de 2002[[42]](#footnote-42).

**2.3. El problema jurídico**

86. Teniendo en cuenta los hechos probados y los motivos de la apelación interpuesta por la parte demandante, deberá la Sala establecer si el Tribunal (1) erró al negar las pretensiones de nulidad en contra de las Resoluciones No. 473 y 593 de 1999, 58 y 220 de 2000 y 185 y 330 de 2002. (2) En caso de evidenciar que alguno de esos actos administrativos es nulo, corresponde a la Sala pronunciarse sobre el restablecimiento del derecho solicitado en la demanda. Finalmente, se debe establecer (3) si el Tribunal acertó al negar las demás pretensiones de la demanda.

**2.4. El caso concreto**

87. Sentado lo anterior, a partir de una lectura integral de la demanda presentada por Coninsa, se extrae que en la misma se elevaron pretensiones principales de indemnización de perjuicios por: 1) mayor valor de los honorarios iniciales por mala evaluación del presupuesto; 2) mayor permanencia en la obra; 3) bonificación por cumplimiento de la meta parcial de entrega de la estructura; 4) mayor valor de los gastos reembolsables; 5) intereses de mora por la cancelación extemporánea de gastos reembolsables; 6) intereses de mora por la cancelación extemporánea de otras sumas y; 7) bonificación por meta presupuestal. Igualmente, se solicitó en las pretensiones principales la nulidad de las Resoluciones No. 473 y 593 de 1999, 58 y 220 de 2000 y 185 y 330 de 2002, así como el correspondiente restablecimiento del derecho. Subsidiariamente, Coninsa solicitó que se declarara que la Imprenta Nacional se enriqueció sin causa por los conceptos 1) a 7) recién enunciados.

88. En la sentencia de 30 de septiembre de 2010, el Tribunal Administrativo se pronunció, en primer lugar, sobre las pretensiones de nulidad de actos administrativos, para luego resolver sobre las demás pretensiones de la demanda y, finalmente, despachar las pretensiones subsidiarias de la misma. Coninsa siguió ese mismo orden en el recurso de apelación que interpuso contra la sentencia de primera instancia. En ese sentido, la Sala abordará el estudio de la apelación de la misma forma en que fueron expuestos los argumentos de censura.

**1) Nulidad de las Resoluciones No. 473 y 593 de 1999.**

89. Sobre este punto de la apelación, Coninsa insistió en que, de acuerdo con la interventoría, el contrato No. 27 de 1998 debía prorrogarse más allá de los 10 días que efectivamente otorgó la Imprenta Nacional, lo que significaba que el acto estaba viciado de falsa motivación. Para el Tribunal, la accionante no demostró que los motivos que tuvo en cuenta la Imprenta Nacional para prorrogar el plazo en 10 días –con fundamento en los informes de interventoría- fueran inexistentes o que su calificación jurídica fuera equivocada.

90. Como se indicó en anterioridad, la Imprenta Nacional adoptó la decisión de “revocar el acto administrativo de carácter particular invocado por Coninsa”, luego de que mediante comunicación No. 4500-1315 de 10 de septiembre de 1999, Coninsa le indicara que, al no haber contestado sus solicitudes de ampliación 4500-952 de 3 de mayo de 1999 y 4500-1014 de 3 de junio de 1999, el plazo del contrato se había prorrogado en 184 días.

91. En términos materiales, la decisión adoptada por la Imprenta Nacional, más que la revocatoria de un acto administrativo, corresponde verdaderamente al ejercicio de la facultad excepcional de modificación unilateral del contrato consagrada en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993. La disposición en comento es absolutamente clara en establecer que el acto administrativo por medio del cual la entidad realice la modificación del contrato debe estar debidamente motivado.

92. Para el caso bajo estudio, la motivación de la entidad debía girar en torno a los aspectos técnicos puestos de presente por el contratista y la interventoría según los cuales, para el primero de ellos, se requería una prórroga del plazo de 184 días hasta el 12 de julio de 2000, mientras que para el segundo, la prórroga debía ser de 97 días, hasta el 5 de junio de 2000.

93. Revisada con detenimiento la Resolución No. 473 de 1999, se observa que la entidad se limitó a citar en extenso el concepto técnico de la interventoría en el cual esta concluía que el plazo debía prorrogarse en 97 días, para luego indicar que: “*LA IMPRENTA en su facultad discrecional respondió al CONSTRUCTOR (…) que sólo autorizaba la ampliación del plazo de entrega de la obra en diez (10) días hábiles”.* Es decir que para adoptar la decisión de ampliar en 10 días el plazo del contrato No. 27 de 1998, la Imprenta Nacional prescindió completamente del análisis técnico requerido y que, en vez de adoptar una decisión motivada, como lo exige el artículo 16 de la Ley 80 de 1993, tomó una decisión desprovista del razonamiento técnico necesario para el caso particular. Por tal motivo, y por no haberse reconocido la prórroga de 97 días a que tenía derecho el contratista según el concepto técnico de la interventoría, las Resoluciones No. 473 de 4 de octubre de 1999 –mediante la cual “se revocó un acto positivo presunto de carácter particular y concreto” y 593 de 14 de diciembre de 1999 –por la cual se confirmó la anterior decisión- serán anuladas.

94. Frente al restablecimiento del derecho como consecuencia de la anulación de las Resoluciones No. 473 y 593 de 1999, la Sala negará estas pretensiones, en la medida en que no se encuentra acreditado que con la expedición de las mismas se lesionara el derecho de crédito del contratista. En todo caso, los costos por mayor permanencia, honorarios adicionales y mayores gastos reembolsables que pudieron haberse generado con ocasión de la expedición de estos actos administrativos, serán estudiados en un momento posterior de esta sentencia.

**2) Nulidad de las Resoluciones No. 58 y 220 de 2000.**

95. Coninsa hizo consistir el cargo de falsa nulidad de estos actos administrativos en que la entidad prorrogó el plazo del contrato No. 27 de 1998 bajo el argumento de que se realizaron obras adicionales pero, a su juicio, la ampliación del plazo se debió realmente a defectos en la planeación de la obra –particularmente en el levantamiento de planos-.

96. En la apelación Coninsa sostuvo que la Resolución No. 58 de 2000 demandada, pese a afirmar que mediante la misma se interpretaba el contrato No. 27 de 1998, realmente correspondía a una modificación unilateral y que este solo hecho configuraba el vicio de falsa motivación del acto administrativo. Sobre este punto, la Sala reitera lo dicho respecto de las Resoluciones No. 473 y 593 de 1999: materialmente se trata del ejercicio de la facultad excepcional de modificación unilateral del contrato consagrada en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993. El hecho de que se haya denominado interpretación unilateral no significa que el acto administrativo de modificación unilateral adolezca de falsa motivación. Para demostrar esto corresponde al demandante acreditar que las consideraciones de hecho o de derecho del acto son inexistentes o erróneas desde el punto de vista fáctico o jurídico.

97. Como segundo punto de la apelación sobre la forma como se despacharon estas pretensiones, Coninsa reconoció que el dictamen judicial rendido por el ingeniero civil Ramiro Alberto Morales Plata no se pronunció sobre estos presuntos defectos en la planeación, por lo que solicitó a esta Corporación el decreto de un nuevo dictamen pericial, a efectos de probar las afirmaciones de la demanda.

98. Al respecto, la Sala recuerda que el decreto de pruebas en segunda instancia únicamente procede en los supuestos que contempla el artículo 214 del CCA[[43]](#footnote-43). En el recurso de apelación presentado por Coninsa, esta sociedad solicitó la práctica de un nuevo dictamen pues en el practicado por Ramiro Alberto Morales Plata: “*nada se dijo al respecto, y no obró culpa de la parte que lo pidió”,* solicitud que fue rechazada mediante Auto de 8 de agosto de 2012[[44]](#footnote-44). La Sala recuerda lo expuesto en ese proveído, en el sentido de que Coninsa nunca solicitó la adición del dictamen o su objeción por error grave, lo que impedía la prosperidad de su solicitud probatoria.

99. En todo caso, si lo que pretendía Coninsa era demostrar la falsa motivación de estos actos administrativos, tenía que atacar precisamente los fundamentos de la Imprenta Nacional para adoptar esa decisión, esto es, el concepto jurídico y económico de la junta de licitaciones, adquisiciones y contratos de la entidad, según el cual (se trascribe):

*“\* A la fecha del enero 24 del 2000, considera que el tiempo necesario real para terminar la obra debe ser aproximadamente 180 días (seis meses). Es decir que el constructor debe entregar la obra como máximo el día 31 de julio del año 2000.*

*A esta conclusión llega como conocedor del proyecto y en razón de que:*

*a) El 90% de los contratos requeridos para el desarrollo del proyecto ya se suscribieron;*

*b) Las labores que siguen son apenas de ejecución y;*

*c) A la fecha del 24 de enero del año 2000 la información es justa y completa para lo que se requiere en terminación de la obra.*

*d) Las actividades se pagan por precios unitarios, por lo que incrementar el personal no implicaría sobrecostos y sí aumentaría el tiempo de avance de la obra.*

*(…)*

*PRIMERA-CONCLUSIÓN:
Es decir que la vida del contrato incluida su liquidación, conforme a la cláusula vigésima del mismo y al numeral 19 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, se extiende hasta el 18 de julio del año 2000, término dentro del cual las partes válidamente pueden hacer los acuerdos necesarios para evitar la paralización del mismo, o la Entidad proferir los actos administrativos tendientes a enderezar el contrato si los acuerdos no han sido posibles.*

*(…)*

*De la lectura detenida de los informes técnicos tanto del Interventor como del Asesor Técnico no se encuentra probada la circunstancia de que los retrasos de la obra se deban a causas ajenas al Administrador Delegado.*

*Tampoco se encuentra en los antecedentes del contrato y concretamente en esta última petición que los retrasos se deban a circunstancias de fuerza mayor o de caso fortuito, eventos previstos en el contrato con un procedimiento especial para su tratamiento (parágrafo 2º. de la cláusula novena del contrato 027/98).*

*En cambio aparece una relación de obras adicionales que según el informe de control de presupuesto a 30 de junio de 1999 remitido por PAYC LTDA a la Entidad ascienden a la suma de $654’226.740.000 Mda. Cte. (ver anexo) y, que alguna incidencia pueden tener en la ruta crítica y en consecuencia generar retrasos en algunas actividades los que, en todo caso deben ser evaluados técnicamente y proceder a la reprogramación correspondiente.*

*De probarse tal eventualidad, el nuevo plazo para la ejecución del contrato se enmarcaría en la causal de obras adicionales contemplada en el parágrafo 2º de la cláusula novena del contrato.*

*(…)*

*Así las cosas (…) se concluye:*

*TERCERA CONCLUSIÓN:*

*Que es necesario y urgente entrar a interpretar y modificar unilateralmente por parte de la Entidad el contrato 027 de 1998 para adoptar las decisiones pertinentes que permitan cumplir con los fines buscados por la Entidad con este contrato, mediante el uso que puede hacer la Gerencia de la facultad excepcional que a la Administración Pública le confieren los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 (…)*

*Concretamente se deben analizar las cláusulas novena, séptima y octava, del contrato 027 de 1998 y adoptar la decisión correspondiente en cuanto a plazo, honorarios absolutos y fijos inmodificables y reducción en personal que se cancela como Gastos Reembolsables.*

*(…)*

*Habiéndose solicitado al Subgerente Comercial de la Entidad la elaboración de ejercicios de reprogramación con periodicidad quincenal en el programa de actividades para determinar cuál es realmente el plazo conveniente para la terminación del proyecto y cuáles sus efectos reales en el costo del proyecto, la Junta considera pertinente recomendar la ampliación del plazo del contrato número 027 de 1998 en cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del 28 de febrero del año 200 inclusive, con nueva fecha de vencimiento del contrato el día 4 de mayo del año 2000.*

100. En vista de que no se practicaron pruebas tendientes a acreditar la inexistencia o falsedad de esa motivación, fuerza concluir que Coninsa no logró desvirtuar la presunción de legalidad de las Resoluciones No. 58 de 23 de febrero de 2000 –mediante la cual se interpretó el contrato No. 27 de 1998 y se adoptaron otras decisiones- y 220 de 3 de mayo de 2000 –mediante la cual se resolvió el recurso de reposición contra la anterior decisión y se amplió el plazo del contrato- y que el Tribunal acertó al negar las pretensiones de nulidad de estos actos administrativos.

**3) Nulidad de las Resoluciones No. 185 y 330 de 2002.**

101. Las pretensiones de nulidad por falsa motivación de las Resoluciones No. 185 de 26 de abril de 2002 –mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato No. 27 de 1998- y 330 de 23 de julio de 2002 –por la cual se confirmó la anterior decisión-, también se fundamentaron en la indebida planeación de la obra y en que la Imprenta Nacional no reconoció al contratista los valores que realmente le debía. Estas pretensiones fueron rechazadas por el Tribunal pues entendió que Coninsa no demostró la elaboración irregular de los planos y del presupuesto de la obra ni que hubiera valores pendientes por reconocerle.

102. En primer lugar, la Sala reitera lo dicho al resolver sobre la nulidad de las Resoluciones No. 58 y 220 de 2000, en el sentido de que no se allegaron al proceso medios de prueba que demostraran las deficiencias en la planeación del contrato alegadas por Coninsa y, a partir de las cuales, en su criterio, se desprendía la falsa motivación de las Resoluciones No. 185 y 330 de 2002.

103. En la apelación, Coninsa señaló que el Tribunal interpretó equivocadamente el material probatorio y la conducta de la Imprenta Nacional. Sobre el particular, manifestó que de las prórrogas realizadas al contrato No. 27 de 1998 y la cantidad de obras adicionales, el Tribunal debía extraer como conclusión que la Imprenta Nacional no realizó una debida planeación contractual.

104. Hizo particular énfasis en el documento denominado “acta de fijación del presupuesto de ejecución y de la meta presupuestal”, en el cual el contratista y la interventoría establecieron que el presupuesto de ejecución del contrato sería de $13.181.010.109,oo de pesos, es decir, $1.444.900.000,oo de pesos más que el presupuesto oficial señalado en el pliego de condiciones. A juicio de la parte demandante, este documento era la prueba fundamental de los defectos en la planeación del contrato No. 27 de 1998. Así mismo, con base en el mencionado documento, rechazó la afirmación del Tribunal según la cual los gastos y honorarios ocasionados por obras adicionales le fueron reconocidos al contratista.

105. Sobre el argumento según el cual en la liquidación unilateral la Imprenta Nacional no reconoció los valores realmente adeudados a Coninsa, se tiene que los conceptos que la entidad podía deber a su contratista en esta etapa del contrato eran: 1) gastos reembolsables pendientes de pago; 2) honorarios por obras adicionales; 3) la bonificación por entrega anticipada de la estructura y; 4) la bonificación por cumplimiento de la meta presupuestal. De entrada se advierte que la bonificación por entrega anticipada de la estructura no fue un punto tratado en la liquidación unilateral del contrato No. 27 de 1998, por lo que no será abordado para estudiar la validez o no de las Resoluciones No. 185 y 330 de 2002.

106. En lo atinente a los gastos reembolsables pendientes de pago, como se explicará en mayor detalle al momento de resolver los argumentos de la apelación sobre este punto específico, Coninsa no demostró que se hubieran causado los mismos por un valor superior a los $909.937.424,oo de pesos[[45]](#footnote-45) que se reconocieron en la liquidación unilateral y que fueron pagados por la entidad[[46]](#footnote-46), ni que el valor allí incluido proviniera de motivaciones inexistentes o falsas.

107. Respecto de los honorarios por obras adicionales, el dictamen pericial rendido por el ingeniero civil Rafael Silva Valenzuela concluyó que, habida cuenta de que se realizaron obras adicionales por un valor de $1.739.864.147,93 de pesos (se trascribe)[[47]](#footnote-47):

*“La cifra reconocida como VALOR TOTAL ha sido reconocida en la Resolución de Liquidación unilateral del Contrato como se dijo anteriormente en este informe. Igualmente, en dicha liquidación del Contrato se reconocen, al Constructor, los respectivos honorarios por obras adicionales a la tarifa del 3% acordado en el Contrato o sea la suma de: $60’547.272 (…)”.*

108. Con la bonificación por cumplimiento de la meta presupuestal ocurrió una situación particular, pues, si bien la entidad señaló que, en principio, el contratista tenía derecho a recibir esta bonificación por haber logrado ahorros superiores al 5% de la meta presupuestal, posteriormente indicó que hasta tanto el contratista no resolviera las reclamaciones elevadas por los subcontratistas Hidroconstrucciones Ltda., Antonio Hartmann Visbal, Aire Caribe Ltda. y Multiproyectos S.A. con relación a los subcontratos 305, 312, 343 y 396, respectivamente, no se le pagaría la misma. Por tal motivo, en la parte resolutiva de la Resolución No. 185 de 2002 la Imprenta Nacional incluyó el siguiente parágrafo (se trascribe):

*“PARÁGRAFO.- Una vez la ORGANIZACIÓN CONINSA & RAMÓN HACHE S.A., radique en la Entidad el paz y salvo por concepto de reclamación de los subcontratos señalados en el considerando décimo octavo y clarifique la diferencia contable señalada, se procederá al pago de la suma de $142’175.597 Mda. Cte. o de la suma que resulte probada a su favor (…)”.*

109. Sobre esta decisión de la entidad testificó la funcionaria de la oficina jurídica de la Imprenta Nacional, Martha Susana Caro Mesa, quien, ante una pregunta sobre la obligación de Coninsa de liquidar los subcontratos manifestó (se trascribe)[[48]](#footnote-48):

“*PREGUNTADO: Sírvase manifestarle al despacho si para la etapa de liquidación del contrato, si CONINSA presentó liquidados todos los contratos con los subcontratistas, y exponer la relevancia de esta obligación del contratista en relación no solo con la liquidación sino con las reclamaciones que estaba presentando.*

*CONTESTÓ: No hizo entrega de la totalidad de subcontratos liquidados y así se expresa en el acto administrativo que liquida unilateralmente el contrato 027 del 98, omitiendo una de sus obligaciones contractuales y dejando a la entidad con un interrogante en cuanto al valor total de la construcción por no tener certeza sobre el valor real a pagar en esas reclamaciones que desatendió el constructor y que pretendió fueran asumidas por la Imprenta Nacional de Colombia. Tener la certeza de esa cifra afecta los términos empleados en el pliego de la licitación pública en materia de meta presupuestal, bonificaciones por ahorro en tiempo y en recursos y sanciones al contratista por estos dos conceptos como se estipuló en el texto del contrato 027 del 98. Precisamente para que la Imprenta e Interventoría llegaran a las cifras que se señalan en el acto de liquidación unilateral del contrato fue necesario revisar uno a uno los subcontratos y en su oportunidad se respondió a CONINSA S.A. que muchas de las reclamaciones que esa empresa manifestaba le estaban haciendo a algunos subcontratistas no fueran procedentes por haber firmado las actas de liquidación declarándose a paz y salvo por todo concepto. Esta labor dio lugar a que sólo quedaran pendientes de resolver las reclamaciones que menciona la liquidación unilateral del contrato y que CONINSA debió resolver en su momento”:*

110. Efectivamente, como lo sostuvo la funcionaria de la oficina jurídica de la Imprenta Nacional, el hecho de prosperar las 4 reclamaciones elevadas por subcontratistas de Coninsa habría tenido un impacto en el valor de los recursos realmente ejecutados en el contrato lo que, naturalmente, habría modificado el valor del ahorro presupuestal logrado por Coninsa y la bonificación a que tendría derecho el contratista. Sin embargo, la Sala advierte, en primer lugar que, de los 4 subcontratos que supuestamente no habían sido liquidados, Coninsa allegó a la entidad copia del acta de liquidación de tres de ellos: del contrato No. 343 celebrado con Aire Caribe Ltda.[[49]](#footnote-49), del contrato No. 305 celebrado con Hidroconstrucciones Ltda.[[50]](#footnote-50) y del contrato No. 396 celebrado con Multiproyectos S.A[[51]](#footnote-51).

111. Así mismo, debe resaltarse que Coninsa hubiera tenido derecho a la bonificación por meta presupuestal siempre que alcanzara ahorros superiores a $711.363.050,oo de pesos. En la liquidación se estableció que, sin tener en cuenta lo que pudiera llegar a pagarse de prosperar las reclamaciones de los 4 subcontratistas, Coninsa había logrado un ahorro presupuestal de $937.513.895,oo de pesos. La Sala observa que en el hipotético caso en que las 4 reclamaciones por valor de $129.640.675,oo de pesos hubieran prosperado, el ahorro presupuestal logrado por el contratista sería de $807.873.220,oo de pesos y, por lo tanto, Coninsa aún así sería acreedora de la referida bonificación.

112. Adicionalmente, ni en el pliego de condiciones ni en el contrato No. 27 de 1998 está establecido que para poder acceder a la bonificación por alcanzar la meta presupuestal era necesario que el contratista se hubiera declarado a paz y salvo con todos sus subcontratistas. Así las cosas, se concluye que el parágrafo de la parte resolutiva de la Resolución No. 185 de 2002 se encuentra viciado de falsa motivación y, por consiguiente, será anulado, al igual que la Resolución No. 330 de 2002 -mediante la cual se resolvieron las inconformidades de Coninsa sobre el reconocimiento de la bonificación por meta presupuestal-.

113. Por consiguiente, se concluye que la Imprenta Nacional incumplió con su obligación de pagar a Coninsa la bonificación por alcanzar la meta presupuestal, la cual, como se ha dicho, correspondía al 15% del ahorro logrado por Coninsa y que en 2002 ascendía a $142.175.597,oo. Ahora bien, dado que este era el valor de la bonificación en 2002, corresponde a la Sala actualizarlo, para lo cual aplicará la siguiente fórmula:

VA = VH x (IPC final/IPC inicial)

Donde:

VA = Valor actualizado

VH = Valor histórico

142.175.597 x 101,17074/63,96810 = $224.862.241,62

114. Para efectos de la liquidación de perjuicios, deberá ordenarse a la Imprenta Nacional que certifique si, con posterioridad a la fecha de liquidación del contrato No. 27 de 1998, realizó pagos de costos directos y, en caso afirmativo, la cuantía de estos pagos. De haberse realizado algún pago de costos directos con posterioridad a la liquidación, el valor de esos pagos deberá ser restado a $937.513.895,oo de pesos, que es el ahorro presupuestal que había alcanzado Coninsa para la fecha de liquidación del contrato.

115. Finalmente, si el resultado obtenido de restar a $937.513.895,oo de pesos es superior a $711.363.050,oo de pesos -5% de la meta presupuestal-, sobre este resultado deberá calcularse el 15%. El valor obtenido será actualizado a la fecha efectiva del pago y esta será la suma que la Imprenta Nacional deberá pagar a Coninsa.

**4) Mayor valor de los honorarios iniciales**

116. En la apelación presentada por Coninsa, el contratista argumentó que, pese a que en el pliego de condiciones el presupuesto oficial del contrato se fijó en $11.383.144.092,oo de pesos, mediante el acta de fijación del presupuesto de ejecución y de la meta presupuestal, el contratista y la interventoría modificaron el contrato pues establecieron el presupuesto en $13.181.010.109,oo de pesos. En ese sentido, señaló que al calcular el 6.24% -que fue el porcentaje que Coninsa aplicó al presupuesto inicial para definir sus honorarios- de este último presupuesto se obtenía una diferencia de $90.161.760,oo de pesos que le debían ser reconocidos.

117. Para resolver, la Sala parte del hecho de que, desde el inicio del contrato, el presupuesto de la licitación INCL-002/97 fue superior a los $13.000.000.000,oo de pesos. En efecto, en el pliego de condiciones se estableció claramente que los recursos para atender la licitación serían: $5.580.000.000,oo de pesos para la vigencia fiscal 1997 y $8.000.000.000,oo de pesos para la vigencia fiscal 1998, para un total de $13.580.000.000,oo de pesos. Este aspecto fue precisado en la audiencia de alcance y contenido del pliego de condiciones –la cual contó con participación de Coninsa- en la que se aclaró que “*el Presupuesto Oficial para el año 1998 asciende a la suma de $13.578.312.000”* y, además, fue expresamente incluido en los pliegos mediante adendo No. 1.

118. Adicionalmente, Coninsa parte de una premisa errada consistente en entender que el valor de los honorarios debía calcularse como un porcentaje del presupuesto oficial de la licitación. Sobre este punto, la Sala precisa que inicialmente el pliego de condiciones preveía que los honorarios serían “*un valor porcentual con respecto al Valor Total de Costos Directos en la Propuesta”* pero que, posteriormente, se modificó mediante adendo No. 1, y ya no serían un porcentaje de un valor, sino “*un valor absoluto fijo”.* Esto fue reiterado por la Imprenta Nacional a Coninsa mediante comunicación de 12 de febrero de 1998, unos cuantos días antes de que esta presentara su oferta.

119. Coninsa también indicó en su apelación que las cláusulas del contrato en las cuales se fijó el valor de sus honorarios y el valor del contrato para efectos presupuestales eran ineficaces de pleno derecho, por violar abiertamente los literales b) c) y d) del numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993[[52]](#footnote-52). Para la Sala, es claro que las cláusulas acusadas no se encuadran en ninguno de los supuestos de ineficacia de pleno derecho de que trata la Ley 80 de 1993, que corresponden a claras trasgresiones al principio de transparencia. Además llama la atención que Coninsa reproche el valor de la cláusula de honorarios, ya que fue esta misma sociedad la que los estimó en $710.000.000,oo de pesos y un 3% para honorarios por obras adicionales.

**5) Mayor permanencia en la obra**

120. Sobre este punto, Coninsa argumentó que el Tribunal erró al entender que los honorarios por mayor permanencia en la obra ya le habían sido pagados. Nuevamente, hizo referencia al documento denominado “acta de fijación del presupuesto de ejecución y de la meta presupuestal”. Según Coninsa, como el presupuesto del contrato pasó de $11.383.144.092,00 de pesos a $13.181.010.109,oo de pesos y el plazo contractual pasó de 20 meses a 26.47 meses, debía aplicarse la siguiente fórmula para obtener el valor adeudado por la Imprenta Nacional por mayor permanencia en la obra (se trascribe):

“K = 6.24 (porcentaje constitutivo de honorarios)

Y = 13.440.019.596/20 (valor contrato por mes)

Z = 26.47 - 20 (meses de obras adicionales)

Valor Mayor Permanencia en Obra = K x Y x Z

Valor Mayor Permanencia en Obra = $271.165.835”.

121. La Sala rechazará estas pretensiones, sencillamente porque desconocen por completo lo pactado por partes en el contrato No. 27 de 1998. En efecto, desde la expedición del adendo No. 1, la Imprenta Nacional dejó claro que el proponente debía indicar un porcentaje para calcular los honorarios por realización de obras adicionales, que corresponderían a un porcentaje del costo de esas obras. En su propuesta comercial, Coninsa ofertó un porcentaje de 3% sobre obras adicionales, el cual fue efectivamente incorporado en el parágrafo de la cláusula séptima del contrato No. 27 de 1998. Estos honorarios fueron pagados por la Imprenta Nacional a Coninsa, como se demostró en el dictamen pericial rendido por el ingeniero civil Rafael Silva Valenzuela.

**6) Bonificación por cumplimiento de la meta parcial de entrega de la estructura**

122. En lo que tiene que ver con las pretensiones de reconocimiento de la bonificación por cumplimiento de la meta parcial de entrega de la estructura, Coninsa indicó que el análisis efectuado por el Tribunal fue contradictorio, en la medida en que el Tribunal sostuvo, en un primer momento, que la bonificación por entrega de la estructura fue reconocida y pagada y, más adelante, señaló que no había pruebas para determinar que el contratista se había hecho acreedor a la referida bonificación.

123. Como lo anota Coninsa, el Tribunal incurrió en un error al indicar que del acta de entrega de la obra se desprendía que la bonificación por entrega de la estructura fue pagada. Revisado el mencionado documento, no aparece en este que el contratista se haya hecho acreedor a recibir bonificación, por lo que del mismo no podía deducirse que la bonificación por entrega anticipada de la estructura de la obra fue reconocida y pagada.

124. Sobre la entrega de la estructura, el perito Ramiro Alberto Morales Plata indicó que la última actividad que se hizo al respecto fue el fundido de la placa del nivel + 0.00 entre ejes 21-21 y E-J en el edificio A, lo cual ocurrió el 13 de septiembre de 1999[[53]](#footnote-53). Posteriormente, indicó los elementos que le permitieron concluir que Coninsa cumplió con la entrega anticipada de la estructura (se trascribe):

“*Comunicación CEIN 2693 del 22 de Diciembre de 1999 número de radicación de fecha 04 de Enero de 2000 ante la Imprenta Nacional número 2000000232, en donde se llega a un acuerdo con la Interventoría que la fecha de terminación de la Estructura para efectos de Entrega Parcial debía incrementarse hasta el 21 de Septiembre de 1999, quedando pendiente por conciliar algunas posiciones.*

*(…)*

*Si en Agosto 02/99 se hubieran tenido los diseños, el 15 de Agosto de 1999 se habría fundido el muro; lo anterior es aplicándole la duración real de trece (13) días.*

*RESPUESTA:*

*SE CUMPLIÓ LA META PARCIAL DE ENTREGA DE LA ESTRUCTURA, DE ACUERDO CON LA PROGRAMACIÓN CON UNA ANTICIPACIÓN DE TREINTA Y SIETE (37) DÍAS; CANTIDAD RESULTANTE DE LA DIFERENCIA EN DÍAS DESDE EL QUINCE (15) DE AGOSTO DE 1999 AL VEINTIUNO (21) DE SEPTIEMBRE DE 1999.*

*POR LO ANTERIOR TIENE DERECHO A LA BONIFICACIÓN POR CUMPLIMIENTO DE LA META PARCIAL DE ENTREGA DE LA ESTRUCTURA.*

*(…)*

*CÁLCULO DEL TRES (3%) PORCIENTO:*

*$756’481.821 \* 3% = $22’694.455”.*

125. La Sala se apartará de las conclusiones del perito por las consideraciones que a continuación se exponen:

126. Según la cláusula décima del contrato No. 27 de 1998, Coninsa tenía derecho a recibir una bonificación del 3% del valor de los honorarios del contrato por entregar, con por lo menos dos semanas de anticipación, la estructura de concreto de la obra. En tal sentido, para determinar el cumplimiento de esta meta, era necesario establecer si la actividad se había terminado con, por lo menos, dos semanas de antelación a lo previsto en la programación de la obra.

127. En los pliegos de condiciones se estableció que, antes de iniciar la obra, interventor y contratista debían revisar y aprobar la programación de esta. El resultado de esta revisión se incluyó en el acta de inicio del contrato, en donde se estableció como fecha de entrega de la estructura el 22 de mayo de 1999. Sobre las modificaciones a la programación de obra, en el parágrafo del numeral 13 de la cláusula tercera del contrato se estableció (se trascribe):

*“CLÁUSULA TERCERA. DOCUMENTOS DEL CONTRATO.- Se consideran parte integrante y complementaria del presente contrato, los siguientes documentos, cuya numeración corresponde a los anexos del mismo:*

*(…)*

*13. La Programación de Obra*

*PARÁGRAFO.- Cualquier modificación a la programación oficial que pueda modificar el plazo, deberá ser consignada en acta aceptada por las partes como nueva programación oficial. Si la modificación afecta el plazo del contrato, se efectuará el análisis de un posible contrato adicional que deberá ser firmado por las partes contratantes”.*

128. De los documentos allegados al proceso no obra ningún acta en la cual la Imprenta Nacional y Coninsa modificaran el plazo de entrega de la estructura, lo que significa que esta actividad debió haber sido terminada por lo menos dos semanas antes del 22 de mayo de 1999 para que Coninsa hubiera podido obtener la bonificación. No fue esto lo que ocurrió, en la medida en que la estructura se terminó apenas hasta el 13 de septiembre de 1999, con el fundido de la placa del nivel + 0.00 entre ejes 21-21 y E-J en el edificio A. Esto fue reiterado por el testigo Carlos Hernán Pontón, funcionario de la interventoría, quien indicó (se trascribe)[[54]](#footnote-54):

“PREGUNTADO: *Recuerda usted una reclamación por la bonificación por cumplimiento parcial de la meta parcial de entrega de la estructura de la obra.*

*CONTESTÓ: Sí, al respecto la interventoría conceptuó que no era viable reconocer económicamente al contratista por esta circunstancia, ya que existen registros de control de aprobación de obra, con base en los cuales se podría verificar que existieron actividades propias de la estructura que se ejecutaron con posterioridad a la fecha de terminación prevista dentro del programa con base en el cual se controlaba la ejecución del avance de la obra. Al respecto recuerdo que en esa zona específica del proyecto se presentaron inconvenientes de estabilización del suelo que no fueron atendidos oportunamente por el contratista con base en las recomendaciones técnicas que hizo la Interventoría a su debido momento”.*

129. El perito partió de una premisa equivocada para concluir que Coninsa cumplió con la meta, consistente en que, según su entender, la interventoría y Coninsa ampliaron la fecha de entrega de la estructura hasta el 21 de septiembre de 1999. Esto nunca ocurrió; la interventoría lo máximo que hizo fue recomendar a la entidad ampliar este plazo de entrega parcial hasta 18 de septiembre de 1999, recomendación que nunca se concretó, pues la Imprenta Nacional y Coninsa nunca suscribieron un acta en este sentido, de conformidad con lo establecido en el contrato.

130. Además, la conclusión del perito fue absolutamente hipotética pues indicó que, si Coninsa hubiera tenido unos planos para agosto de 1999, habría entregado la estructura el 15 de agosto de 1999, conclusión que no se compadece con la realidad de lo que fue la ejecución del contrato No. 27 de 1998. Por consiguiente, la Sala estima que las pretensiones por bonificación por entrega anticipada de la estructura fueron bien rechazadas por el Tribunal.

**7) Gastos reembolsables pendientes de pago e intereses de mora sobre estas sumas**

131. Respecto de las pretensiones por mayor valor de los gastos reembolsables e intereses de mora por la cancelación extemporánea de estos gastos, la demandante nuevamente se limitó a indicar que el dictamen pericial rendido por el auxiliar de la justicia Ramiro Alberto Morales Plata no se pronunció sobre este aspecto, razón por la cual solicitó a esta Corporación decretar una nueva prueba pericial.

132. De entrada, se recuerda que, en el presente caso, no se cumplen los requisitos para el decreto de pruebas en segunda instancia. Adicionalmente, y como se indicó al resolver las pretensiones de nulidad contra las Resoluciones No. 185 y 330 de 2002, Coninsa no demostró que se hubieran causado gastos reembolsables por un valor superior a los $909.937.424,oo de pesos[[55]](#footnote-55) que se reconocieron en la liquidación unilateral y le fueron pagados por la entidad[[56]](#footnote-56).

133. Para probar este mayor valor de gastos reembolsables no pagados, Coninsa solicitó la práctica de un dictamen pericial. El perito Ramiro Alberto Morales Plata conceptuó lo siguiente sobre este punto (se trascribe):

“*SOBRE EL MONTO TOTAL PAGADO AL CONTRATISTA DE $159’340.506 POR GASTOS REEMBOLSABLES POR EL LAPSO COMPRENDIDO ENTRE EL 26 DE FEBRERO Y EL 23 DE JULIO DEL AÑO 2000 LA IMPRENTA NACIONAL CONSIDERÓ QUE ES VIABLE RECONOCERLES EL AJUSTE DEL 9.23% DECRETADO POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA EL AÑO 2000.*

*RECONOCIÓ UN AJUSTE DEL 9.23% POR REEMBOLSABLES ENTRE EL 26 DE FEBRERO Y EL 23 DE JULIO LO QUE ARROJA $11’419.621.*

*AMPLIACIÓN PLAZO POR CONTRATO ADICIONAL DEL 21 DE JULIO DE 2000 PARA ENTREGA EDIFICIO A HASTA EL 20 DE AGOSTO DE 2000 LE DA DERECHO AL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE GASTOS REEMBOLSABLES POR EL PERIODO ENTRE EL 24 DE JULIO AL 20 DE AGOSTO DE 2000 POR $23’719.206 CON AJUSTE SALARIAL DEL 9.23% PARA LOS MESES DE 2000.*

*TOTAL = $11’419.621 + $23’719.206 = $35’138.827*

*SEGÚN COMUNICACIÓN DE LA INTERVENTORÍA CHP-365-00 ODET-0631 DE FECHA JUNIO 3 DE 2000, DIRIGIDA AL DIRECTOR DE OBRA DE CONINSA, ASUNTO REEMBOLSABLES CONSTRUCTOR, SE OBSERVA EN CUADRO ANEXO RENGLONES INFERIORES ‘Subtotal reembolsables hasta Julio 22/00 + 02 meses para liquidación’ LA SUMA DE $209’199.000’ ‘Acumulado causado a Febrero 29 de 2000’ LA SUMA DE $717’558.000. ‘TOTAL REEMBOLSABLES’ LA SUMA DE $926’757.000*

*APROBADO POR LA INTERVENTORÍA HASTA JULIO 22 DEL 2000: $926’757.000*

*APROBADO POR LA ENTIDAD POR AJUSTE Y CONTRATO ADICIONAL HASTA AGOSTO 20/00: $35’138.827*

*GRAN TOTAL RESULTANTE PARA GASTOS REEMBOLSABLES DE LO APROBADO POR LA INTERVENTORÍA Y LA ENTIDAD CONTRATANTE:*

*$926’757.000 + $35’138.827 = $961’895.827*

*(…)*

*TOTAL CANCELADO POR LA ENTIDAD POR CONCEPTO DE GASTOS REEMBOLSABLES $874’798.597*

*DIFERENCIA RESULTANTE ENTRE GASTOS REEMBOLSABLES APROBADOS Y GASTOS REEMBOLSABLES CANCELADOS:*

*$961’895.827 - $874’798.597 = $97’097.230 (…)*

134. Se pone en evidencia que el perito tomó una cifra de $926.757.000,oo de pesos aprobados por la interventoría, a la cual adicionó $35.138.827,oo de pesos reconocidos por la Imprenta Nacional por el ajuste de salarios y obtuvo una suma de $961.895.827,oo de pesos como el total de los gastos reembolsables adeudados a Coninsa. Posteriormente, restó $874.798.597,oo de pesos –valor pagado por gastos reembolsables a Coninsa a la fecha de la liquidación- a $961.895.827,oo de pesos y concluyó que la Imprenta Nacional debía al contratista $97.097.230,oo de pesos de gastos reembolsables.

135. Nuevamente la Sala se apartará de la conclusión del dictamen por dos razones. En primer lugar, porque el documento a que hizo referencia el perito, según el cual se habían causado gastos reembolsables en una cuantía de $926.757.000,oo de pesos, no es sino una autorización máxima de gastos reembolsables que la interventoría remitió a Coninsa en junio de 2000, en la cual se proyectaron los gastos reembolsables que se generarían en julio, agosto y septiembre de 2000[[57]](#footnote-57). Esto no es una prueba de que Coninsa hubiera realizado erogaciones que debían serle reembolsadas sino, se reitera, una autorización máxima y proyección de los gastos reembolsables en que podía incurrir. En segundo lugar, porque los $35.138.827,oo de pesos que tuvo en cuenta el perito en sus operaciones, sí fueron reconocidos a Coninsa en la liquidación unilateral.

136. Coninsa, si quería acreditar que se ocasionaron gastos reembolsables adicionales a los que le fueron reconocidos por la Imprenta, debía aportar medios probatorios que demostraran que incurrió en pagos de salarios, prestaciones sociales y parafiscales, y que esas erogaciones fueron superiores a los $909.937.424,oo de pesos que se reconocieron en la liquidación unilateral. Sin embargo, debido a que su actividad probatoria fue deficiente en este sentido, estas pretensiones estaban llamadas a fracasar.

**8) Enriquecimiento sin causa de la Imprenta Nacional**

137. Respecto de la forma como el Tribunal despachó sus pretensiones subsidiarias, Coninsa indicó en el recurso de apelación que el Tribunal erró al entender que el enriquecimiento sin causa no podía presentarse en el marco de una relación contractual. Así mismo, sostuvo que cuando los mayores valores contenidos en las reclamaciones no son reconocidos al contratista, se genera un enriquecimiento de la parte contratante y un empobrecimiento correlativo de la parte contratista.

138. Sobre este punto, la Sala considera que el enriquecimiento sin causa es figura extraña al caso bajo estudio, en la medida en que todas las controversias suscitadas entre la Imprenta Nacional y Coninsa se dieron con ocasión del contrato No. 27 de 1998, el cual constituye la causa de las mismas. Por consiguiente, al no estar presente el requisito del enriquecimiento sin causa en virtud del cual no debe existir una causa para los desplazamientos patrimoniales, estas pretensiones deben ser rechazadas.

**9) Intereses de mora por el pago extemporáneo de otras sumas**

139. Por último, en vista de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no realizó un pronunciamiento sobre las pretensiones relativas al pago extemporáneo de otras sumas por parte de la Imprenta Nacional, corresponde a la Sala, de conformidad con el inciso segundo del artículo 311 del Código de Procedimiento Civil (CPC), pronunciarse al respecto[[58]](#footnote-58).

140. La Sala considera que estas pretensiones no tienen ningún fundamento jurídico, debido a que no se acreditó por parte de Coninsa que la Imprenta Nacional haya incurrido en mora respecto del pago de alguna suma distinta a los honorarios y gastos reembolsables. En ese mismo sentido, el perito Ramiro Alberto Morales Plata concluyó (se trascribe):

“*’INTERESES DE MORA POR LA CANCELACIÓN EXTEMPORÁNEA DE OTRAS SUMAS PAGADAS POR EL CONTRATISTA’*

*(…)*

*RESPUESTA*

*EN LA CUENTA CORRIENTE NUMERO 110-06019346-3 DEL BANCO POPULAR SUCURSAL AVENIDA CARACAS A NOMBRE DE ‘ORGANIZACIÓN CONINSA RAMON HACE S.A.’ SE MANEJARON LOS FONDOS DE OBJETO DEL CONTRATO No 027. LA SUBGERERENCIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA MEDIANTE MEMORANDO RADICADO BAJO EL NUMERO 2001009172 DE FECHA 27 DE MARZO DE 2001, INFORMA QUE EL PAGO DE LOS IMPUESTOS DE RETENCIÓN EN LA FUENTE, IVA E ICA SE PAGAN POR CAUSACIÓN. LA CUENTA ARRIBA MENCIONADA DEL BANCO POPULAR SIEMPRE TUVO FONDOS DISPONIBLES”.*

141. Por consiguiente, la Sala también rechazará estas pretensiones.

**2.5. Sobre la condena en costas**

142. La Sala se abstendrá de condenar en costas porque no se dan los supuestos del artículo 171 del CCA requeridos.

**3. DECISIÓN**

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

# **RESUELVE**

**REVOCAR** la Sentencia apelada proferida el 30 de septiembre de 2010 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A y, en su lugar, resolver lo siguiente:

**PRIMERO: NEGAR** las excepciones propuestas por la Imprenta Nacional de Colombia.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones No. 473 de 4 de octubre de 1999 y 593 de 14 de diciembre de 1999, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLARAR** la nulidad de la expresión “*Una vez la ORGANIZACIÓN CONINSA & RAMÓN HACHE S.A., radique en la Entidad el paz y salvo por concepto de reclamación de los subcontratos señalados en el considerando décimo octavo y clarifique la diferencia contable señalada, se procederá al pago de la suma de $142’175.597 Mda. Cte. o de la suma que resulte probada a su favor”*, contenida en el parágrafo de la parte resolutiva de la Resolución No. 185 de 26 de abril de 2002, y de la Resolución No. 330 de 23 de julio de 2002, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: DECLARAR** que la Imprenta Nacional incumplió el contrato 27 de 1998, por no haber pagado a Coninsa & Ramón Hache S.A. la bonificación por cumplimiento de la meta presupuestal.

**QUINTO: CONDENAR** a la Imprenta Nacional de Colombia a pagar a Coninsa & Ramón Hache S.A. la suma de $224.862.241,62, por concepto de bonificación por meta presupuestal.

**SEXTO: NEGAR** las demás pretensiones principales de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SÉPTIMO:** **NEGAR** las demás pretensiones subsidiarias de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**OCTAVO:** sin condena en costas.

Por Secretaría, una vez de ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**

(Ausente con excusa)

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**

1. Empresa Industrial y Comercial del Estado, según lo establecido en el artículo 1 de la Ley 109 de 1994. [↑](#footnote-ref-1)
2. Folios 3-70 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 73-74 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Folios 81-133 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 151-153 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. Folios 181-183 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-6)
7. Folio 271 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-7)
8. Folios 272-336 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-8)
9. Folios 338-356 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 358-381 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-10)
11. Folio 391 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-11)
12. Folios 392-427 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-12)
13. “Artículo 129. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos”. [↑](#footnote-ref-13)
14. Folios 1-71 del cuaderno 38. [↑](#footnote-ref-14)
15. Folios 134-144 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Folios 4495-4507 del cuaderno 10. [↑](#footnote-ref-16)
17. Folios 72-79 del cuaderno 38. [↑](#footnote-ref-17)
18. Folio 4432 del cuaderno 10. [↑](#footnote-ref-18)
19. Cuaderno 28. [↑](#footnote-ref-19)
20. Folios 1-61 del cuaderno 21. [↑](#footnote-ref-20)
21. Folios 1-20 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-21)
22. Folio 21 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-22)
23. Folio 24 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-23)
24. Cuaderno 26. [↑](#footnote-ref-24)
25. Cuaderno 24. [↑](#footnote-ref-25)
26. Cuaderno 35. [↑](#footnote-ref-26)
27. Folio 252 del cuaderno 13. [↑](#footnote-ref-27)
28. Folios 25-87 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-28)
29. Cuaderno 9. [↑](#footnote-ref-29)
30. Folios 88-103 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-30)
31. Folio104-105 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-31)
32. Cuaderno 15. [↑](#footnote-ref-32)
33. Cuaderno 23. [↑](#footnote-ref-33)
34. Folios 1-43 del cuaderno 37. [↑](#footnote-ref-34)
35. Cuaderno 8. [↑](#footnote-ref-35)
36. Folios 148-171 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-36)
37. Folios 172-174 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-37)
38. Folios 175-180 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-38)
39. Folios 2-9 del cuaderno 32. [↑](#footnote-ref-39)
40. Folios 216-228 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-40)
41. Folios 229-234 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-41)
42. Folios 235-245 del cuaderno 2. [↑](#footnote-ref-42)
43. “Artículo 214. Cuando se trate de apelación de sentencia, las partes podrán pedir pruebas, que se decretarán únicamente en los siguientes casos:

1. Cuando decretadas en la primera instancia, se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero sólo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.

2. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.

3. Cuando se trate de documentos que no pudieron aducirse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

4. Cuando con ellas se trate de desvirtuar los documentos de que trata el numeral anterior”. [↑](#footnote-ref-43)
44. Folio 389 del cuaderno principal. [↑](#footnote-ref-44)
45. Resultado que se obtiene de sumar $874.798.597,oo de pesos (lo pagado hasta la fecha por gastos reembolsables) a $35’138.827,oo de pesos (valor que se reconoció la entidad adeudaba al contratista). [↑](#footnote-ref-45)
46. Folio 31 del cuaderno 30. [↑](#footnote-ref-46)
47. Cuaderno 31. [↑](#footnote-ref-47)
48. Folios 54-58 del cuaderno 30. [↑](#footnote-ref-48)
49. Folios 681-682 del cuaderno 12. [↑](#footnote-ref-49)
50. Folios 574-575 del cuaderno 12. [↑](#footnote-ref-50)
51. Folios 728-729 del cuaderno 11. [↑](#footnote-ref-51)
52. “Artículo 24. En virtud de este principio: (…) 5o. En los pliegos de condiciones o términos de referencia: (….) b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten la declaratoria de desierta de la licitación. c) Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato. d) No se incluirán condiciones y exigencias de imposible cumplimiento, ni exenciones de la responsabilidad derivada de los datos, informes y documentos que se suministren (…) Serán ineficaces de pleno derecho las estipulaciones de los pliegos y de los contratos que contravengan lo dispuesto en este numeral, o dispongan renuncias a reclamaciones por la ocurrencia de los hechos aquí enunciados”. [↑](#footnote-ref-52)
53. Cuaderno 30. [↑](#footnote-ref-53)
54. Folios 44-48 del cuaderno 30. [↑](#footnote-ref-54)
55. Resultado que se obtiene de sumar $874.798.597,oo de pesos (lo pagado hasta la fecha por gastos reembolsables) a $35’138.827,oo de pesos (valor que se reconoció la entidad adeudaba al contratista). [↑](#footnote-ref-55)
56. Folio 31 del cuaderno 30. [↑](#footnote-ref-56)
57. Folio 500 del cuaderno 12. [↑](#footnote-ref-57)
58. Conviene aclarar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto de 25 de junio de 2014, radicación 49.299, unificó su jurisprudencia, en relación con la vigencia de la Ley 1564 de 2012, contentiva del Código General del Proceso, para los asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y para la jurisdicción arbitral.

La Sala Plena, en virtud del principio del efecto útil de las normas, indicó que el Código General del Proceso entró a regir a partir de 1 de enero de 2014, *“salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición (…) las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite (…)”.*

Lo anterior, ante la evidencia de que en esta Jurisdicción, desde la expedición de la Ley 1437 de 2011, se implementó un sistema principalmente oral, razón por la cual, dada la existencia de las condiciones físicas y logísticas requeridas para ello, resultaría carente de fundamento la inaplicación del Código General del Proceso. [↑](#footnote-ref-58)