

LIQUIDACIÓN BILATERAL DE CONTRATOS ESTATALES – Salvedades del Contratista

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 vigentes para la época de celebración del Contrato 151 de 2005, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, deben ser liquidados de común acuerdo por las partes y, en su defecto, unilateralmente por la entidad contratante.

La liquidación, en el ámbito de los contratos estatales, corresponde a una actuación - bilateral o unilateral- mediante la cual una vez finaliza el contrato por cualquier causa, se efectúa un corte de cuentas a fin de establecer cuál fue el resultado económico final y de ejecución de las prestaciones del contrato, para determinar si quedaron saldos pendientes a cargo de las partes y que estas se puedan declarar a paz y salvo, es decir que tiende a dar un cierre final y definitivo a la relación comercial que unía a contratante y contratista.

Cuando dicha liquidación se lleva a cabo de manera bilateral, configura un negocio jurídico que surge de la manifestación de voluntad de las partes, quienes al suscribir la respectiva acta consienten en que ese corte de cuentas corresponde a la realidad de la ejecución contractual y, por ello, se pueden declarar a paz y salvo una vez satisfechas las obligaciones que se deriven directamente de ese trabajo conjunto de liquidación.

Es precisamente por esta razón, que en forma reiterada la jurisprudencia ha manifestado que, por regla general, resulta improcedente elevar pretensiones originadas en el contrato que fue debidamente liquidado en forma bilateral por las partes, puesto que ello implicaría ir en contra de los propios actos y de una previa manifestación de voluntad efectuada por personas capaces de disponer de sus derechos, que quedó plasmada en el acta de liquidación cuando fue suscrita por la entidad contratante y el contratista.

Excepcionalmente, dichas reclamaciones son admisibles en dos casos: i) cuando se ataca la validez misma del negocio jurídico contenido en el acta de liquidación bilateral, alegando la existencia de un vicio del consentimiento -error, fuerza o dolo- y ii) cuando expresamente en el acta la parte inconforme ha dejado plasmada una salvedad, conforme a la cual se reserva el derecho a reclamar judicial y/o extrajudicialmente, los pagos a los que cree tener derecho y que no fueron reconocidos allí, caso en el cual se ha exigido que tal salvedad sea clara y expresa, es decir que dé cuenta de los puntos concretos de desacuerdo y futura reclamación.

No obstante, en este punto se debe recordar que no es necesario que el contratista inconforme haga una explicación extensa y detallada de los puntos de inconformidad, pues basta con que conste el motivo concreto de la discrepancia.

INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO – Rompimiento del equilibrio económico del contrato

Resulta necesario recordar que se trata de dos figuras jurídicas diferentes, tanto por su origen como por sus consecuencias, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia, en la medida en que el incumplimiento contractual, consistente en el desconocimiento del débito prestacional y de las obligaciones legalmente acordadas en un contrato, da lugar al surgimiento de la responsabilidad de la parte incumplida y, en consecuencia, a su deber de indemnizar integralmente los perjuicios que hubiere causado con su incumplimiento; al paso que el deber de restablecer el equilibrio económico de un contrato no surge a partir de una actuación culposa de alguna de las partes ni, por ende,

de su comportamiento antijurídico, sino de la afectación de la relación de equivalencia de las prestaciones surgida al momento de contratar, y que por mandato legal -artículo 27, Ley 80 de 1993- debe conservarse a lo largo de toda la ejecución contractual, y su restablecimiento consistirá en llevar a un punto de no pérdida al contratista -o a la entidad, si fue la parte afectada- si la perturbación proviene de un hecho imprevisto e imprevisible ajeno a las partes, o mediante el reconocimiento de los costos y utilidades dejadas de percibir, si su origen se ubica en una actuación legal de la entidad en ejercicio de sus funciones estatales -hecho del príncipe- o como parte contratante -ejercicio del ius variandi.

ROMPIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO – Configuración – Contratos Estatales

De acuerdo con lo anterior, para que se configure este evento de rompimiento del equilibrio económico del contrato, que dé lugar al reconocimiento de los mayores costos a favor de la parte afectada, se deben reunir los siguientes requisitos:

- 1.** Que, con posterioridad a la celebración del contrato, se presente un hecho ajeno a las partes, no atribuible a ninguna de ellas.
- 2.** Que ese hecho altere de manera anormal y grave, la ecuación económica del contrato, es decir, que constituya un área extraordinaria.
- 3.** Que esa nueva circunstancia, no hubiera podido ser razonablemente previsible por las partes.
- 4.** Que esa circunstancia imprevista, dificulte la ejecución del contrato, pero no la imposibilite.

TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN – Celebración de Contratos con Entidades Estatales

Al respecto, resulta necesario recordar que la teoría de la imprevisión, como lo tiene sentado la jurisprudencia, se presenta cuando hechos extraordinarios, sobrevinientes a la celebración del contrato, y que se presentan durante su ejecución, ajenos a las partes y que no eran razonablemente previsibles por ellas cuando se suscribió el acuerdo de voluntades, afectan de manera significativa el cumplimiento de las obligaciones, haciéndolo mucho más gravoso para uno de los contratantes.



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

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 050012331000201000339 01 (58879)
Actor: Consorcio Consulta Colombiana S.A.
Demandado: Área Metropolitana del Valle de Aburrá
Referencia: Acción de controversias contractuales

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 19 de diciembre de 2016, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Consorcio Consultoría Colombiana S.A. y Arredondo Madrid Ingenieros Civiles AIM Ltda., celebraron el Contrato No. 151 del 6 de mayo de 2005, cuyo objeto fue la formulación del Plan Maestro de Zonas Verdes Urbanas del Valle de Aburrá, el cual fue ejecutado, el producto esperado se recibió a satisfacción por la entidad demandada y el contrato se liquidó de común acuerdo por las partes, con la salvedad en la respectiva acta por parte del contratista, de su derecho a reclamar por el desequilibrio contractual que se produjo, según la demanda, por causas imputables a la entidad contratante.

ANTECEDENTES

La demanda

1. El 11 de febrero de 2010, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, el consorcio Consultoría Colombiana S.A. y Arredondo Madrid Ingenieros Civiles AIM Ltda.¹, presentó, ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, demanda en contra del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en la cual adujo las siguientes

¹ Mencionado como Consorcio CONCOL-AIM en algunas partes.



pretensiones (f. 2, c. 1):

DECLARACIONES Y CONDENAS

1. *Que son nulos los numerales 2.3, 3 y 4 del acta de liquidación bilateral del contrato 151 de 2005 de fecha 11 de febrero de 2008, contrato celebrado entre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el CONSORCIO CONSULTORÍA COLOMBIANA S.A. y ARREDONDO MADRID INGENIEROS CIVILES -AIM-LTDA.*
 2. *En subsidio de la petición primera y principal se solicita que: se ordene el reajuste del valor de los numerales 2.3, 3 y 4 del acta de liquidación bilateral del contrato 151 de 2005 de fecha 11 de febrero de 2008 (...) conforme a las mayores cantidades de obra desarrolladas por el CONSORCIO en beneficio del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.*
 3. *Como consecuencia de las anteriores peticiones individualmente consideradas, o en conjunto, condénase al Área Metropolitana del Valle de Aburrá a pagar al CONSORCIO CONSULTORÍA COLOMBIANA S.A. y ARREDONDO MADRID INGENIEROS CIVILES -AIM- LTDA. el valor del monto estimado del restablecimiento del equilibrio económico del contrato o los perjuicios de orden material que le fueron ocasionados, los cuales ascienden a QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA MIL SEISCIENTOS SESENTA Y UN PESOS (\$545.550.661); monto que ha de ser actualizado en su valor conforme a lo previsto en el artículo 178 del C.C.A. (...).*
2. En los hechos sustento de las pretensiones, en resumen, la parte actora dio cuenta de la celebración entre las partes del Contrato No. 151 del 6 de mayo de 2005, cuyo objeto fue la formulación del Plan Maestro de Zonas Verdes Urbanas del Valle de Aburrá, el cual fue adicionado en valor el 19 de diciembre de 2005 por \$199'697.263 y prorrogado el 27 de enero de 2006 en 75 días calendario.
3. El objeto contractual fue ejecutado con las modificaciones que unilateralmente introdujo la interventoría del contrato y los productos esperados fueron recibidos a satisfacción por la entidad contratante desde el 17 de abril de 2006, llevándose a cabo la liquidación bilateral del contrato el 11 de febrero de 2008, con las salvedades dejadas en este acto por el contratista, respecto de los numerales 2.3, 3 y 4 de la respectiva acta, que versan sobre el restablecimiento económico del contrato y el pago de todas las obligaciones derivadas del mismo.
4. Según el demandante, tiene derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato toda vez que la entidad no pagó el valor real de lo ejecutado, ya que recibió el producto por un menor precio en las condiciones de mercado general y por una obra que cualquier otro contratista la haría por un precio superior al recibido por el consorcio CONCOL-AIM.



5. Explicó que para dar cumplimiento al objeto contractual, era indispensable contar con la cartografía base del área sometida a estudio, es decir del área metropolitana contratante, quien la entregó sin que reuniera las características, condiciones, parámetros y requisitos definidos en los términos de referencia, por lo que el consorcio debió subsanar esa deficiencia mediante instrumentos sustitutivos y complementación de la cartografía, por cambios de localización de nuevos espacios públicos verdes y debió realizar la actualización de la base cartográfica inicial, pues la entregada era de hasta 20 años atrás.

6. Esa adecuación que realizó el contratista le implicó llevarla a un sistema de información georreferenciada, lo cual demandó una mayor dedicación de tiempo y personal especializado, y gastos administrativos superiores a los previstos inicialmente, pues si bien no era obligación suya su construcción, complementación o modificación, estas acciones relacionadas con la cartografía resultaron indispensables para la ejecución de las prestaciones contractuales a su cargo.

7. Explicó que en el proceso de selección el consorcio había preguntado si la cartografía que entregaría la entidad cubría el 100% del área de estudio y si se encontraba digitalizada en su totalidad, a lo cual la entidad respondió afirmativamente, por lo que esto generó la convicción en el contratista sobre la idoneidad de la cartografía base que sería entregada y que era necesaria para la elaboración del Plan Maestro en Zonas Verdes Urbanas del Valle de Aburrá; por ello, el hecho de que no hubiera sido así constituyó un álea extraordinaria, imprevisible y sobreviniente a la celebración del contrato y en consecuencia, le deben ser reconocidos los mayores costos y trabajos adicionales que debió ejecutar el contratista por esta causa.

8. Por otra parte, recalcó que la interventoría ordenó la no iniciación de los trabajos de campo programados hasta que el contratista no presentara una nueva metodología detallada, cuando lo cierto era que la presentada con su oferta había sido aceptada por la entidad; y condicionó la iniciación de los trabajos de campo, así mismo, a la socialización del proyecto con las autoridades locales que conforman el área metropolitana, a pesar de que en dos ocasiones le habían sido canceladas por la entidad contratante las programaciones de dicha socialización hechas por el contratista, lo que produjo retrasos de aproximadamente un mes que, junto a la nueva programación, le representaron costos adicionales y mayor obra a ejecutar que la programada inicialmente, que son los mayores gastos que aquí se reclaman.



El trámite de la primera instancia

9. Mediante auto del 5 de agosto de 2010, se admitió la demanda y se ordenó notificar personalmente a la entidad demandada y al agente del Ministerio Público (f. 1313, c. 2).

Contestación de la demanda

10. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá contestó la demanda, aceptó algunos hechos, negó otros y se atuvo a lo que resultare probado respecto de los demás (f. 1316, c. 2).

11. Se opuso a las pretensiones, para lo cual procedió a transcribir la respuesta que la entidad le había dado al contratista en sede administrativa frente a su reclamación de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, que consideró improcedente, pues lo que se advirtió fue un incumplimiento de aquel en la obligación de entrega de los productos finales del Plan Maestro, que duró aproximadamente un año, ya que tuvo demoras en la conformación de los grupos de trabajo, en la entrega de la metodología detallada del proyecto, en el ajuste de los procedimientos e instructivos para las labores de campo, falencias en la ejecución del Plan de Divulgación, Comunicación, Concertación y Validación para garantizar la socialización del proyecto y demoras en la consolidación de la base de datos, con repercusiones significativas en tiempo y costos para el mismo contratista.

12. Sostuvo que, teniendo en cuenta que la oferta contenía un AIU, el contratista debió tener presentes los imprevistos o dificultades que se podrían presentar en la ejecución de los trabajos, sin que cualquier dificultad, por mínima que parezca, deba considerarse como rompimiento del equilibrio económico del contrato.

13. Propuso como excepciones i) la de pago, pues la entidad había cancelado totalmente el valor del contrato; ii) ausencia total de pruebas sobre el alegado perjuicio económico sufrido por el contratista con ocasión de la ejecución del contrato; iii) cobro de lo no debido y iv) la genérica.

La sentencia impugnada

14. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia proferida el 19 de diciembre de 2016 negó las pretensiones de la demanda (f. 1591 a 1599, c. ppl).



15. La decisión del *a-quo* obedeció a que, si bien el contratista dijo efectuar una salvedad en el acta de liquidación bilateral, lo cierto es que la misma no fue clara ni concreta y, por lo tanto, no era suficiente para acceder a sus reclamaciones.

16. Explicó que, efectivamente, en el acta de liquidación bilateral se había dejado una salvedad respecto de los numerales 2.3, 3 y 4 del acta, que se refirieron específicamente a la reclamación económica por parte del Consorcio (numeral 2.3), *“(...) en la que se hace una síntesis de las razones que llevaron al Área Metropolitana a declarar infundados los argumentos para acceder al restablecimiento del equilibrio financiero solicitado acorde a la reclamación efectuada por el contratista el día 06 de junio del 2006”*, así como a los aspectos financieros (numeral 3) en la que se expresa que el valor ejecutado del contrato ascendió a \$1.189'697.263 que fueron pagados en su totalidad al contratista y a la declaratoria de paz y salvo entre las partes (numeral 4).

17. Por lo anterior, era claro que el contratista, al manifestar las salvedades a la liquidación bilateral, insistió en la reclamación efectuada a la entidad el 6 de junio de 2006, *“siendo por ello identificables los aspectos que motivaron la no aceptación de todos los numerales contemplados en el corte final de cuentas”*.

18. No obstante, el *a-quo* advirtió que en el plenario no obraba el mencionado documento del 6 de junio de 2006 *“(...) del cual sea posible extraer el contenido de las reclamaciones que efectuó el contratista ante el Área Metropolitana del Valle de Aburrá; lo que en últimas implica que el acta de liquidación bilateral carezca de la exigencia de consignar las salvedades hechas por el contratista de manera clara, expresa y precisa, toda vez que las mismas no quedaron plasmadas en el acta, y tampoco se encuentran probadas en el proceso”*, por lo que se desconocían los motivos invocados como desencadenantes del presunto desequilibrio económico.

19. En adición, el *a-quo* manifestó que en tales condiciones, le era imposible verificar o confrontar que lo reclamado por el contratista en sede administrativa fuera lo que estaba pretendiendo en la presente acción judicial, por lo que, teniendo en cuenta que quien no hace salvedades claras o expresas en el acta de liquidación no puede luego pretender el reconocimiento de derechos que no reclamó al momento de la liquidación o no salvó adecuadamente, resultaba procedente la denegatoria de las pretensiones.



El recurso de apelación

20. Inconforme con lo decidido en primera instancia, la parte actora interpuso recurso de apelación en el que solicitó su revocatoria y que, en su lugar, se acojan favorablemente las pretensiones de la demanda (f. 1600, c. ppl.).

21. Para ello, sostuvo que el tópico central del fallo impugnado tuvo que ver con la controversia probatoria de la demostración de los aspectos que fueron objeto de reclamación por parte del consorcio contratista y que se adujeron como salvedades al momento de la liquidación bilateral del contrato, frente a lo cual observó que en el expediente obraba la comunicación 011152 del 6 de septiembre de 2007 enviada al contratista por la entidad demandada para dar respuesta al oficio del 6 de junio de 2006, en el que aquel compendió todos los aspectos de reclamación de restablecimiento del equilibrio económico del contrato que había puesto de presente en diversas ocasiones a la entidad, como consta en las actas de reuniones con la interventoría.

22. Agregó que *“en este documento se halla esa reclamación expresada por el Consorcio Concol-Aim de manera clara, expresa, precisa y detallada”*, y en él se dio respuesta uno a uno a los aspectos de la reclamación, en el mismo orden en que cada punto fue expuesto por el contratista, *“(…) incluso cada apartado tiene la misma titulación de la reclamación”*, evidenciándose que el contratista solicitó el restablecimiento del equilibrio económico del contrato y que la entidad se lo negó, atribuyéndole responsabilidad en la asunción de los riesgos propios de la contratación como un alea normal.

23. A continuación, procedió a dar cuenta del contenido del mencionado documento, enunciando cada punto de la reclamación del contratista y la respuesta que al mismo dio la entidad demandada, a partir de lo cual concluyó que estaba debidamente probado que la reclamación en vía administrativa formulada por el consorcio es igual en su contenido a la presentada en la demanda, ya que las causas del reclamo subsisten y los hechos que las soportan también se encuentran probados.

El trámite de la segunda instancia.

24. El recurso de apelación fue admitido por auto del 20 de abril de 2017 y ejecutoriado éste, mediante proveído del 18 de mayo del mismo año, se corrió



traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto de fondo (f. 1643 y 1645, c. ppl.).

25. En esta ocasión, sólo la parte demandada presentó alegatos de conclusión, en los cuales reiteró los argumentos expuestos a lo largo del proceso, en especial el hecho de que las partes suscribieron una prórroga y una adición en valor al contrato por medio de las cuales solucionaron situaciones imprevistas que surgieron en su ejecución, sin que el contratista hubiera objetado la insuficiencia de estas medidas o la subsistencia de un desequilibrio económico del contrato. Manifestó que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá brindó todo su apoyo para la buena ejecución del contrato a pesar de que el contratista había sido deficitario desde el inicio en aspectos de su resorte, como era la disposición de personal; que si éste no estaba conforme con la cartografía básica entregada, porque según él hacía más oneroso el contrato, no debió suscribir la adición contractual, ya que esa era la oportunidad para restablecer el equilibrio contractual y poder alcanzar satisfactoriamente el objeto del contrato, y que la entidad le pagó al contratista el valor total del contrato conforme a lo pactado y establecido en la oferta presentada por el contratista, en la que había valorado las actividades a ejecutar (f. 1646, c. ppl.).

CONSIDERACIONES

26. La Sala precisa que al presente asunto le resultan aplicables las reglas del Código Contencioso Administrativo contenido en el Decreto 01 de 1984, toda vez que la demanda se presentó el 11 de febrero de 2010, es decir en vigencia de dicha norma y antes de que entrara en vigor la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prescribe en el artículo 308 la regla de transición para procesos iniciados en vigencia del anterior estatuto.

Competencia del Consejo de Estado

27. Le corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 19 de diciembre de 2016, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984²-, norma vigente al momento de

² A la fecha en que se profiere la sentencia se encuentra en vigencia la Ley 1437 de 2011, “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, sin embargo, por expresa disposición de la norma, éste no es aplicable al proceso de la referencia. “ARTÍCULO 308. RÉGIMEN



presentación de la demanda, según la cual el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, es competente para conocer, en segunda instancia, de las apelaciones de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia³.

28. Adicionalmente, conoce la Sala del asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto en proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación, dado que las pretensiones ascendieron a \$545.550.661 por concepto de perjuicios materiales, mientras que el monto exigido para que un proceso iniciado en 2010, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, tuviera vocación de doble instancia era de \$ 257'500.000⁴.

Legitimación en la causa

29. Tanto el demandante, Consorcio Consultoría Colombiana S.A. y Arredondo Madrid Ingenieros Civiles AIM Ltda., como la demandada Área Metropolitana del Valle de Aburrá, están legitimados en la causa por activa y por pasiva, respectivamente, toda vez que actuaron como parte contratista y contratante del Contrato 151 de 2005, objeto de la presente controversia.

Oportunidad de la acción

30. De conformidad con lo dispuesto por el literal c) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A, en los contratos que requieran de liquidación y ésta se efectúe de común acuerdo por las partes, el término de caducidad de la acción será de dos años, contados a partir de la firma del acta.

DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. // Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. // Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior”.

³ De acuerdo con el artículo 132 numeral 5º del C.C.A. “Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes procesos: (...) 5. De los referentes a contratos de las entidades estatales en sus distintos órdenes (...), cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales”.

⁴ Lo anterior teniendo en cuenta que para 2010 el salario mínimo mensual ascendía a la suma de \$515.000 –Decreto 5053 del 30 de diciembre de 2009- que, multiplicados por 500, corresponden a \$ 257'500.000.



31. Dado que, en el presente caso, el contrato objeto de la controversia fue liquidado por las partes mediante acta del 11 de febrero de 2008⁵ y la demanda fue presentada el 11 de febrero de 2010, es decir dentro de los dos años siguientes a su firma -literal c), numeral 10 del artículo 136 del C.C.A.-, resulta evidente que lo fue en tiempo.

El problema jurídico

32. Teniendo en cuenta los hechos probados y los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte actora, le corresponde a la Sala establecer i) si la salvedad incluida en el acta de liquidación bilateral del contrato tuvo o no un contenido claro y específico y si el mismo se corresponde con las pretensiones de la demanda; de ser afirmativa la conclusión, ii) se deberá definir si están llamadas a prosperar las pretensiones de la demanda, encaminadas a que se declare la nulidad parcial del acta de liquidación bilateral o, en subsidio, que se ordene el reajuste del valor de los numerales 2.3, 3 y 4 del acta y como consecuencia de una de estas dos peticiones, que se ordene a la demandada a pagar a la parte actora, a título de restablecimiento del equilibrio económico del contrato o de indemnización de perjuicios, la suma de \$545.550.661.

I- La salvedad del contratista en la liquidación bilateral del contrato

33. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993 -vigentes para la época de celebración del Contrato 151 de 2005-, los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, deben ser liquidados de común acuerdo por las partes y, en su defecto, unilateralmente por la entidad contratante.

34. La liquidación, en el ámbito de los contratos estatales, corresponde a una actuación -bilateral o unilateral- mediante la cual una vez finaliza el contrato por cualquier causa, se efectúa un corte de cuentas a fin de establecer cuál fue el resultado económico final y de ejecución de las prestaciones del contrato, para determinar si quedaron saldos pendientes a cargo de las partes y que estas se puedan declarar a paz y salvo, es decir que tiende a dar un cierre final y definitivo a la relación negocial que unía a contratante y contratista.

⁵ Según copia auténtica de la referida acta aportada al proceso por la entidad demandada a instancias del Tribunal *a-quo* (f. 1303, c. ppl.).



35. Cuando dicha liquidación se lleva a cabo de manera bilateral, configura un negocio jurídico que surge de la manifestación de voluntad de las partes, quienes al suscribir la respectiva acta consienten en que ese corte de cuentas corresponde a la realidad de la ejecución contractual y, por ello, se pueden declarar a paz y salvo una vez satisfechas las obligaciones que se deriven directamente de ese trabajo conjunto de liquidación.

36. Es precisamente por esta razón, que en forma reiterada la jurisprudencia ha manifestado que, por regla general, resulta improcedente elevar pretensiones originadas en el contrato que fue debidamente liquidado en forma bilateral por las partes, puesto que ello implicaría ir en contra de los propios actos y de una previa manifestación de voluntad efectuada por personas capaces de disponer de sus derechos, que quedó plasmada en el acta de liquidación cuando fue suscrita por la entidad contratante y el contratista⁶.

37. Excepcionalmente, dichas reclamaciones son admisibles en dos casos: i) cuando se ataca la validez misma del negocio jurídico contenido en el acta de liquidación bilateral, alegando la existencia de un vicio del consentimiento -error, fuerza o dolo- y ii) cuando expresamente en el acta la parte inconforme ha dejado plasmada una salvedad, conforme a la cual se reserva el derecho a reclamar judicial y/o extrajudicialmente, los pagos a los que cree tener derecho y que no fueron reconocidos allí, caso en el cual se ha exigido que tal salvedad sea clara y expresa, es decir que dé cuenta de los puntos concretos de desacuerdo y futura reclamación.

⁶ *“El acta que se suscribe, sin manifestación de inconformidad sobre cifras o valores y en general sobre su contenido, está asistida de un negocio jurídico pleno y válido, porque refleja la declaración de voluntad en los términos que la ley supone deben emitirse, libres o exentos de cualesquiera de los vicios que pueden afectarla. Así tiene que ser. Se debe tener, con fuerza vinculante, lo que se extrae de una declaración contenida en un acta, porque las expresiones volitivas, mientras no se demuestre lo contrario, deben ser consideradas para producir los efectos que se dicen en él”* [Sentencia de mayo 17 de 1984 -exp. 2796. MP. José Alejandro Bonivento-, reiterada en la sentencia de 9 de marzo de 2000 –exp. 10778]. *“También ha dicho la sala que una vez liquidado el contrato por mutuo acuerdo de las partes contratantes, dado su carácter bilateral, tal acto no es susceptible de enjuiciarse ante el órgano jurisdiccional, a menos que se invoque algún vicio del consentimiento (error, fuerza o dolo) o a menos que dicha liquidación se haya suscrito con salvedades o reparos por alguna de ellas, en el mismo momento de su firma. // “Dicho de otra manera, de las salvedades o constancias efectuadas por el contratista en el acta de liquidación del contrato depende que pueda acudir ante el juez para que resuelva los reclamos que no atendió la administración durante su ejecución o para que los valores que reclamó en la diligencia de la liquidación y que no fueron atendidos, o no fueron allí incluidos, o expresamente le fueron negados, sean reconocidos.”* [Sentencia de noviembre 20 de 2003, exp. 15.308]. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 20 de octubre de 2014, expediente 27777, C.P. Enrique Gil Botero. Este criterio ha sido reiterado así mismo por la Subsección A, sentencia del 10 de septiembre de 2020, expediente 50296, C.P. María Adriana Marín.



38. No obstante, en este punto se debe recordar que no es necesario que el contratista inconforme haga una explicación extensa y detallada de los puntos de inconformidad, pues basta con que conste el motivo concreto de la discrepancia:

En este sentido, constituye requisito de la acción contractual la existencia de la inconformidad, que debe quedar expresa y escrita en el acta de liquidación bilateral. Por eso ha considerado esta Sala –sentencia de julio 6 de 2.005. Exp. 14.113- que: “... la constancia que el contratista inconforme consigna en el acta no puede ser de cualquier tipo; es necesario que reúna las siguientes características: que identifique adecuadamente los problemas surgidos con ocasión de contrato, es decir, que sea clara, concreta y específica; no obstante no tiene que expresar técnicamente toda una reflexión y justificación jurídico-económica, pero si debe contener, así sea de modo elemental, la identificación del problema, es decir, los motivos concretos de inconformidad...”.

Esta misma línea de pensamiento la había expresado esta Sección en la sentencia del 14 de febrero de 2.002 –exp. 13.600-: “... no es dable jurídicamente exigir, como lo pretende el demandado, que la objeción contenga una relación completa, sustentada y detallada de cada uno de los rubros respecto de los cuales existe la divergencia; lo que es importante es que haya manifestado su desacuerdo en forma clara y concreta.” Lo anterior condujo a señalar que constancias puestas por las partes, como por ejemplo: “me reservo el derecho a reclamar o demandar”, no satisfacen la exigencia jurisprudencial.

En este sentido, también había expresado la Sala en la sentencia del 9 de marzo de 2000 -exp. 10.778- que: “De acuerdo con lo anterior, la nota dejada por el demandante en el acta de liquidación del contrato suscrita el 8 de abril de 1991 ME RESERVO EL DERECHO A RECLAMAR, así para el juzgador pueda entenderse que es para pretender el reconocimiento de lo que reclamó directamente a la administración sin resultado positivo alguno, no abrió la instancia judicial para su examen al haber aceptado en forma expresa el acta de liquidación. Por ello, la pretensiones del demandante no están llamadas a prosperar ya que la liquidación del contrato por el mutuo acuerdo de las partes y sin salvedades expresas y concretas impide el examen judicial de la revisión de los precios del contrato.”⁷

39. Quiere decir lo anterior que, si de los términos de la misma acta de liquidación bilateral, junto con la lectura de la salvedad plasmada en ella por la parte interesada, se puede establecer el punto de discordia e inconformidad respecto del cual se pretende salvaguardar la posibilidad de una futura reclamación, ello resulta suficiente para que el juez acceda al estudio y resolución de las respectivas pretensiones.

40. Por otra parte, como también lo ha reconocido la jurisprudencia, la salvedad efectuada en el corte de cuentas bilateral puede remitir a otros documentos

⁷ Idem.



contractuales en los que estén contenidos los puntos de discrepancia y ello será válido a la hora de plasmarla:

5.1.1. *La Sala considera que para resolver la apelación es procedente estudiar el contenido del oficio 2- 2005- 53000-0458 de 3 de agosto de 2006 suscrito por la interventoría, el cual fue invocado en la primera viñeta de la constancia de salvedades.*

Se advierte que la referencia a oficios o comunicaciones en las salvedades del acta de liquidación bilateral debe aceptarse como pertinente para cumplir con el requisito de la especificidad, en caso de que, con fundamento en el contenido de los citados documentos sea posible identificar los ítems materia de la salvedad, el motivo o fundamento de la glosa y el valor objeto de la reserva a la reclamación judicial, en forma determinada o determinable⁸.

41. En el presente caso, se observa:

42. Mediante Acta suscrita el 11 de febrero de 2008, las partes decidieron liquidar en forma bilateral el contrato 151 de 2005, cuyo objeto fue la formulación del Plan Maestro de Zonas Verdes Urbanas del Valle de Aburrá. En dicha acta consta que el contratista cumplió casi el 100%⁹ de los trabajos a su cargo, que fueron recibidos mediante acta del 27 de diciembre de 2006 y que el valor total ejecutado fue de \$1.189'697.263, suma que fue debidamente cancelada al contratista (f. 1303 a 1308, c. 2).

43. En dicha acta, se consignó la siguiente salvedad del contratista:

El Consorcio Concol AIM deja constancia de la no aceptación del contenido de los numerales 2.3, 3 y 4 de la presente acta de liquidación, razón por la cual NO declara a la Entidad a paz y salvo por el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y legales, por lo que se reserva el derecho a reclamar judicial o extrajudicialmente los valores dejados de percibir por concepto del no restablecimiento económico del contrato.

44. Los referidos numerales del acta de liquidación son del siguiente tenor:

2.3. Reclamación económica por parte del Consorcio

El 6 de junio de 2006, el Consorcio presentó al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, una solicitud para el restablecimiento de la ecuación económica y financiera del contrato por una suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CINCUENTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS DIEZ Y OCHO PESOS (\$393'054.818), mediante oficio con radicado No. 00318 de junio 6 de 2006. Dicha reclamación fue soportada por el Consorcio con documentación técnica, jurídica y contable. Dicha reclamación, fue resuelta de manera

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de febrero de 2019, expediente 57385, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁹ Por cuanto uno de los ítems se cumplió en un 99,9% (f. 1307 vto., c. 2).



desfavorable a las peticiones de EL CONTRATISTA, concluyéndose en el memorando por medio de la (sic) cual se dio respuesta a la misma (radicado No. 10202-011152 del 6 de septiembre de 2007), lo siguiente:

“7. CONCLUSIONES FINALES

Conforme lo expresado EL ÁREA concluye:

7.1. Conforme lo expuesto, es claro el incumplimiento del contratista, motivo por el cual no puede pretender restablecimiento alguno, teniendo en cuenta que en ningún caso que implique responsabilidad del contratista este se puede ver favorecido en sus pretensiones de indemnización, toda vez que el ordenamiento jurídico colombiano proscribe el reconocimiento de beneficios originados en conductas culposas propias, pues si el contratista fue quien causó la modificación de las condiciones inicialmente establecidas será él quien asuma las consecuencias de su actuar.

7.2. Con base en el recuento de los incumplimientos constantes del Consorcio en la entrega de los productos finales del Plan Maestro, la cual duró aproximadamente un (1) año, la Entidad concluye que los costos por mayores cantidades de trabajo, de recursos destinados y mayor permanencia del personal que el Consorcio reclama al Área Metropolitana por un valor de \$208'708.773, son atribuidos a la falta de planeación exhibida por el Contratista durante la ejecución del Convenio y por tanto, no es posible atribuirle responsabilidad alguna al Área Metropolitana.

7.3. El Consorcio tuvo demoras significativas en la conformación de los equipos de trabajo, en la entrega de la metodología detallada del proyecto (clave para el seguimiento de la interventoría, dada la magnitud del plan contratado), en el ajuste de los procedimientos e instructivos para las labores de campo, en las falencias iniciales para la ejecución del Plan de Divulgación, Comunicación, Concertación y Validación, fundamental para garantizar no solamente la efectiva socialización del proyecto, sino también la seguridad del personal del campo; las demoras en la consolidación de la base de datos, las demoras en la entrega de todos los productos contratados y en su complementación y ajuste, todo ello, con repercusiones significativas en tiempo y costos para el contratista.

7.4. EL ÁREA, contrario a lo expresado por el contratista en su reclamación fue quien se vio afectada por las irregularidades en la ejecución del contrato lo que le significó, entre otras circunstancias, no poder entregar oportunamente información indispensable a los municipios, especialmente Medellín, tanto para la actualización y ajuste de los POT's, como en la formulación de proyectos estratégicos contemplados en sus planes de desarrollo, con las graves consecuencias que ello representó. Así mismo, la Entidad se vio afectada en la estructuración de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, donde el Plan de Zonas Verdes se constituía en un instrumento estratégico para el ordenamiento ambiental del territorio.

En consecuencia y para finalizar, EL ÁREA considera, entre otras, por las razones expuestas, no válidos los criterios expuestos por el Consorcio CONCOL AIM con fundamento en los cuales reclama a la Entidad el restablecimiento del equilibrio financiero del contrato 151 de 2005, por un valor de trescientos noventa y tres millones cincuenta y cuatro mil ochocientos dieciocho pesos (\$393'054.818)”.

3. ASPECTOS FINANCIEROS

El valor total ejecutado del Contrato No. 151 de 2005, asciende a la suma de **MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS (\$1.189'697.263.00), el**



cual fue pagado en su totalidad a EL CONTRATISTA, de conformidad con lo expuesto en el siguiente cuadro:

Item	Valor
<i>Anticipo</i>	<i>\$341'379.310</i>
<i>Acta No. 1</i>	<i>\$297'000.000</i>
<i>Acta No. 2</i>	<i>\$297'000.000</i>
<i>Acta No. 3</i>	<i>\$119'818.358</i>
<i>Acta No. 4</i>	<i>\$475'878.905</i>
<i>Total pagos</i>	<i>\$1.189'697.263</i>

4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, las partes declaran liquidado el Contrato No. 151 de 2005, cuyo objeto es: "FORMULACIÓN DEL PLAN MAESTRO DE ZONAS VERDES URBANAS DEL VALLE DE ABURRÁ". En consecuencia, declaran que se encuentran a paz y salvo respecto de la ejecución del contrato y de las obligaciones derivadas del mismo, razón por la cual renuncian a hacer cualquier tipo de reclamación judicial o extrajudicial con ocasión de la suscripción y ejecución del contrato en cuestión.

45. De acuerdo con lo expuesto, se evidencia que las razones del contratista para no aceptar el contenido de la liquidación se contraen al no reconocimiento en ella del rompimiento del equilibrio económico del contrato y el consecuente pago de la suma reclamada por este concepto en el oficio 00318 presentado a la entidad el 6 de junio de 2006.

46. El *a-quo* consideró que, teniendo en cuenta lo anterior, era indispensable que en el plenario obrara el referido oficio 00318 del 6 de junio de 2006, por cuanto era a partir de su contenido que se podían establecer las razones que fundaron la reclamación de restablecimiento del equilibrio económico del contrato elevada por el contratista y negada por la entidad tal y como quedó plasmado en el acta de liquidación, y que, al no contar con dicho documento, no se podía considerar que la salvedad dejada por el contratista en la referida acta de liquidación, fuera clara, expresa y precisa, pues no daba cuenta de los motivos desencadenantes del presunto desequilibrio económico del contrato. En consecuencia, consideró que no eran procedentes las reclamaciones fundadas en el contrato liquidado de común acuerdo y negó las pretensiones.

47. El apelante, por su parte, atendiendo a que este fue el único motivo que adujo el *a-quo* como fundante de su decisión de denegar las pretensiones -la imposibilidad de estudiarlas, al haber desestimado la salvedad plasmada en el acta de liquidación bilateral-, procedió a evidenciar cómo, si bien no se había aportado el oficio No. 00318 del 6 de junio de 2006 enviado por el contratista a la entidad y contentivo de su reclamación de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, lo cierto



era que sí obraba en el plenario la respuesta que la entidad dio a tal solicitud, punto por punto, transcribiendo en cada uno de ellos lo solicitado o planteado por el contratista y las consideraciones de la entidad al respecto.

48. La Sala no comparte la conclusión a la que arribó el *a-quo*, toda vez que, del contenido del acta de liquidación bilateral, así como del documento al que aludió el apelante y que sí obra en el plenario (f. 1383 a 1404, c. 2), resulta posible establecer los motivos de reclamación aducidos por la parte actora y que coinciden con los esgrimidos en la demanda presentada ante esta jurisdicción.

49. Es así como en el oficio 011152 del 6 de septiembre de 2007¹⁰, el Área Metropolitana dio respuesta a la solicitud de restablecimiento de la ecuación financiera del Contrato 151 de 2005, presentada por el contratista Consorcio CONCOL-AIM, en la cual los puntos que fueron respondidos correspondieron a los siguientes (f. 1383 a 1404, c. 2):

1. INCUMPLIMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA EN LOS SIGUIENTES DEBERES:
 - 1.1. Deber de previsión al estructurar el contrato
 - 1.2. Deber de contratar mecanismos de restablecimiento
 - 1.3. Deber del restablecimiento del equilibrio roto sin imputabilidad del contratista
2. INCUMPLIMIENTO EN LAS OBLIGACIONES PRECONTRACTUALES POR PARTE DEL AMVA
3. IMPLICACIONES EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO COMO CONSECUENCIA DEL INCUMPLIMIENTO DEL AMVA
 - 3.1. Implicaciones sobre la producción de cartografía temática como fuente para las fases de diagnóstico y formulación del Plan Maestro
 - 3.2. Implicaciones en el desarrollo de inventarios
4. INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL
 - 4.1. Información suministrada por el Área Metropolitana
 - 4.2. Evaluación de información suministrada
 - 4.3. Trabajos desarrollados para la adecuación, complementación y actualización de la cartografía base
 - 4.3.1. Adecuación de la base cartográfica
 - 4.3.2. Complementación de la base cartográfica

¹⁰ Este oficio fue transcrito *in extenso* por la parte demandada en su contestación de la demanda, como fundamento de su defensa (f. 1327, c. 2).



4.3.3. Actualización de la base cartográfica

5. JUSTIFICACIÓN CONTABLE DEL DESEQUILIBRIO DE LA ECUACIÓN FINANCIERA Y ECONÓMICA DEL CONTRATO 151 DE 2005

5.1. Cantidades de trabajo y recursos destinados para la adecuación, complementación y actualización de la cartografía base

5.2. Cantidades de trabajo y recursos destinados a la mayor permanencia en la fase de inventarios como efecto retardante de la cartografía base y la orden expresa de la interventoría de no desarrollar trabajos de campo.

50. Respecto de cada uno de los anteriores puntos, la entidad expuso los argumentos aducidos en su oficio por el contratista y dio respuesta a los mismos. A continuación, procedió a enunciar los incumplimientos en los que éste, a su vez, incurrió y las conclusiones sobre la imposibilidad de acceder a sus pretensiones de restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

51. De acuerdo con el contenido del referido documento, resulta evidente la coincidencia que existe entre la reclamación elevada por el contratista ante la entidad en esa ocasión, y la *causa petendi* de las pretensiones de la demanda que dio origen al presente proceso.

52. No cabe duda de que el motivo central aducido en una y otra correspondió a la afectación económica que manifestó haber sufrido el contratista con ocasión de los incumplimientos precontractuales y contractuales de la entidad en torno a su obligación de entregar en debida forma la información necesaria para la ejecución del contrato celebrado, en especial la omisión del deber de poner a disposición del contratista la Cartografía Base Urbana o Cartografía Topográfica en formato digital, a escala 1:2000 y con cobertura del 100% del área de estudio, omisión que se tradujo en la necesidad de que el contratista asumiera tareas de construcción de una cartografía base para el desarrollo del objeto contractual y que tuviera que efectuar el desarrollo de un software informático de base de datos, porque la entidad tampoco contaba con uno, todo lo cual correspondió a actividades que no estaban contractualmente a su cargo y que implicaron la inversión de más tiempo y recursos para el contratista. Así consta en el documento de la respuesta dada por la entidad, que éste afirmó (f. 1387, c. 2):

Lo anterior tiene gran relevancia¹¹, toda vez y tal y como se demostrará en los puntos a continuación, que los mayores costos y trabajos adicionales en los que

¹¹ Se refiere a que en el proceso de selección en el que participó el contratista para la celebración del contrato de consultoría, había quedado claro que las labores cartográficas a ser desarrolladas por el proponente seleccionado se debían limitar a las concernientes a la Cartografía Temática, para



tuvo que incurrir el Consorcio y que fundamentan la presente reclamación, se desprenden de la no entrega en las calidades y cantidades pactadas, de la cartografía base, necesaria para la elaboración del Plan Maestro de Zonas Verdes Urbanas del Valle de Aburrá.

53. De igual manera, consta que en las reclamaciones de restablecimiento de la ecuación contractual, el contratista también se refirió -como lo hizo en la demanda para sustentar sus pretensiones (f. 7, c. 1)- a los desfases cronológicos y por ende económicos que tuvo que asumir por causa de la orden de la interventoría de no desarrollar trabajos de campo y el condicionamiento de su realización a un evento de socialización del proyecto y a la entrega de una nueva metodología para el desarrollo del estudio (f. 1397, vto., c. 2).

54. En las condiciones anotadas, considera la Sala que la objeción o salvedad plasmada por el contratista en el acta de liquidación bilateral se encuentra suficientemente soportada y cuenta con la concreción y claridad necesarias para su admisión, siendo procedente el estudio y resolución de las pretensiones de la demanda, a lo cual procederá la Sala.

Las pretensiones de la demanda

55. En las pretensiones principales se pidió la declaratoria de nulidad de los numerales 2.3, 3 y 4 del acta de liquidación bilateral del Contrato 151 de 2005; en subsidio, que se ordenara el reajuste del valor de dichos numerales y que, como consecuencia de una de estas dos pretensiones, se condenara a la entidad demandada a pagar los mayores costos que asumió el contratista por valor de \$545'550.661.

La declaratoria de nulidad parcial del acta de liquidación

56. El demandante adujo en su demanda, como concepto de la violación, que los numerales del acta de liquidación impugnados transgredían los artículos 1546, 1602, 1603, 1613, 1614, 1645, 2341, 2343, 2344 y 2347 del Código Civil y explicó que, según el artículo 1602 todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales. Y que, en el presente caso, a la luz de los principios del derecho civil, el no pago de las obligaciones contractuales a cargo de la entidad contratante

lo cual se hacía necesario contar con una Cartografía Base Urbana o Cartografía Topográfica, la cual debía ser suministrada por la entidad en formato digital a escala 1:2000 y con cobertura del 100% del área de estudio.



“en la medida justa del pago equivalente por las contraprestaciones recibidas debe generar responsabilidad patrimonial, por el lucro cesante”; que, además, en los contratos bilaterales va ínsita la cláusula resolutoria que autoriza a la parte no incumplida a pedir incluso el cumplimiento del contrato con la indemnización de perjuicios a su contraparte. Agregó que las variaciones que tuvo el contrato durante su ejecución alteraron la conmutatividad de las prestaciones y afectaron la economía del contrato, por lo que se debía restablecer su equilibrio, pues de lo contrario se vulneran las normas citadas que establecen la conmutatividad de las prestaciones mutuas y el restablecimiento económico del contrato al tenor de lo ordenado en el artículo 1498 del Código Civil y 868 del Código de Comercio.

57. Se recuerda que en los numerales impugnados del acta de liquidación, se consignó i) la negativa de la entidad a la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato presentada por el contratista, ii) el valor total ejecutado del contrato y iii) la declaración de que las partes se encontraban a paz y salvo respecto de la ejecución del contrato y de las obligaciones derivadas del mismo y su renuncia a hacer cualquier tipo de reclamación judicial o extrajudicial con ocasión de su suscripción y ejecución.

58. No obstante, se advierte que, si bien la demandante pidió que se declarara la nulidad de los referidos numerales 2.3, 3 y 4 del acta de liquidación bilateral del Contrato 151 de 2005, no adujo razonamiento alguno sobre la existencia de algún vicio del consentimiento -error, fuerza o dolo- que hubiere afectado la validez de dichas estipulaciones, por lo que esa pretensión no está llamada a prosperar. En consecuencia, pasará la Sala a estudiar la pretensión subsidiaria.

Pretensión subsidiaria

59. En subsidio de la pretensión de nulidad en contra de los numerales 2.3, 3 y 4 del acta de liquidación bilateral, la parte actora pidió que se ordenara el reajuste del valor de tales numerales, conforme a las mayores cantidades de obra desarrolladas por el contratista en beneficio de la entidad demandada.

60. Lo primero que cabe observar en relación con esta pretensión, es que la parte actora no adujo a título de qué corresponde efectuar el reajuste pedido: como restablecimiento de la ecuación contractual, como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento contractual de la entidad demandada, etc., carga que le incumbe cumplir al demandante al formular las pretensiones, lo que debe hacer en forma



clara y precisa; y que, así mismo, debe ser constatado por el juez al momento de decidir sobre su admisión pero que, en el presente caso, no se cumplió por parte del *a-quo*.

61. No obstante, la Sala procede a interpretar las pretensiones de la demanda, encontrando que la subsidiaria se adujo a título de incumplimiento, como pasa a explicar a continuación.

62. Observa la Sala en primer lugar, que la parte actora aduce en su demanda, indistintamente y refiriéndose a los mismos hechos que sirven de fundamento a su reclamación, el incumplimiento de la entidad demandada y el rompimiento del equilibrio económico del contrato como el origen de su afectación económica, proveniente de los mayores costos en los que tuvo que incurrir para la ejecución de los trabajos a su cargo.

63. Por dicha razón, resulta necesario recordar que se trata de dos figuras jurídicas diferentes, tanto por su origen como por sus consecuencias, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia, en la medida en que el incumplimiento contractual, consistente en el desconocimiento del débito prestacional y de las obligaciones legalmente acordadas en un contrato, da lugar al surgimiento de la responsabilidad de la parte incumplida y, en consecuencia, a su deber de indemnizar integralmente los perjuicios que hubiere causado con su incumplimiento; al paso que el deber de restablecer el equilibrio económico de un contrato no surge a partir de una actuación culposa de alguna de las partes ni, por ende, de su comportamiento antijurídico, sino de la afectación de la relación de equivalencia de las prestaciones surgida al momento de contratar, y que por mandato legal -artículo 27, Ley 80 de 1993- debe conservarse a lo largo de toda la ejecución contractual, y su restablecimiento consistirá en llevar a un punto de no pérdida al contratista -o a la entidad, si fue la parte afectada- si la perturbación proviene de un hecho imprevisto e imprevisible ajeno a las partes, o mediante el reconocimiento de los costos y utilidades dejadas de percibir, si su origen se ubica en una actuación legal de la entidad en ejercicio de sus funciones estatales -hecho del príncipe- o como parte contratante -ejercicio del *ius variandi*-¹².

¹² “La ruptura del equilibrio económico-financiero del contrato supone la alteración del *sinalagma funcional* (correlación y equivalencia en las prestaciones) pactado al inicio de la relación negocial, bien sea por la expresión del poder soberano del Estado, capaz de afectar el vínculo jurídico a través de decisiones con relevancia jurídica, bien por la voluntad de la parte que, dentro de la relación contractual, ostenta posición de supremacía frente a su co-contratante, bien por situaciones imprevistas, imprevisibles e irresistibles que impactan la economía del contrato o por hechos previsibles en cuanto a su ocurrencia, pero con efectos imprevistos e irresistibles como la variación



64. Es por lo anterior que no resulta procedente sostener que el incumplimiento contractual sea origen del rompimiento del equilibrio económico del contrato para manejar sus consecuencias desde esta perspectiva, ya que, de comprobarse tal comportamiento antijurídico, la parte incumplida estará obligada a indemnizar todos los perjuicios que le hubiere causado a su co-contratante y que se encuentren debidamente probados.

65. Teniendo en cuenta lo dicho, advierte la Sala que, si bien en su demanda la parte actora adujo su derecho al “*restablecimiento del equilibrio económico del contrato*”, y manifestó que en el proceso de selección previo a la celebración del contrato fue inducido a tener la convicción sobre la idoneidad de la cartografía suministrada por la entidad y, por lo tanto, esto “*colocó el hecho generador de la presente reclamación en un álea extraordinaria, imprevisible y sobreviniente a la celebración del contrato*” (f. 4 y 6, c. 1), lo cierto es que de acuerdo con los hechos relatados y los argumentos expuestos, no se configuró un evento que pudiera

de precios, por razones no imputables a las partes. // La Sección Tercera de esta Corporación ha acogido las teorías desarrolladas por la doctrina foránea en torno a las fuentes que dan lugar a la ruptura del equilibrio económico – financiero del contrato estatal, señalando que éste puede verse alterado por actos y hechos de la administración o por factores extraños a las partes involucradas en la relación contractual. A los primeros se les denomina “hecho del príncipe”, y “potestas ius variandi” (álea administrativa), mientras que a los supuestos que emergen de la segunda fuente se les enmarca dentro de la denominada “teoría de la imprevisión” y paralelamente en la “teoría de la previsibilidad”. Lo anterior permite deducir, con absoluta claridad, que puede verse alterado por el ejercicio del poder dentro del marco de la legalidad o por situaciones ajenas a las partes, que hacen más o menos gravosa la prestación; pero, en ningún caso tiene lugar por los comportamientos antijurídicos de las partes del contrato. // El incumplimiento contractual, en cambio, tiene origen en el comportamiento antijurídico de uno de los contratantes, esto es, que asume un proceder contrario a las obligaciones que contrajo al celebrar el contrato y, como efecto principal, causa un daño antijurídico a la parte contraria que, desde luego, no está en la obligación de soportar; además, el incumplimiento genera la obligación de indemnizar integralmente los perjuicios causados a la parte cumplida. (...) Es de anotar que, si bien el inciso segundo del numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 contempla como uno de los supuestos de ruptura del equilibrio contractual el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los contratantes, en esencia las dos figuras se diferencian, no solo por el origen de los fenómenos, tal como quedó explicado en precedencia, sino por las consecuencias jurídicas que emergen en uno u otro caso. // En efecto, la fractura del equilibrio económico da lugar al restablecimiento del sinalagma funcional pactado al momento de proponer o contratar, según el caso, mientras que el incumplimiento da derecho, en algunos casos a la ejecución forzada de la obligación o a la extinción del negocio y, en ambos casos, a la reparación integral de los perjuicios que provengan del comportamiento contrario a derecho del contratante incumplido, tanto patrimoniales (daño emergente y lucro cesante) como extrapatrimoniales, en la medida en que se acrediten dentro del proceso, tal como lo dispone el artículo 90 de la Constitución Política (cuando el incumplimiento sea imputable a las entidades estatales) y los artículos 1546 y 1613 a 1616 del Código Civil, en armonía con el 16 de la Ley 446 de 1998”. Sección Tercera Subsección A, Consejo de Estado, 14 de marzo de 2013, expediente 20.524, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Reiteración en sentencia del 16 de septiembre de 2013, expediente 30.571, M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Sobre las diferencias entre incumplimiento y desequilibrio contractual también se puede consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 3 de abril de 2020, expediente 48676, C.P. Alberto Montaña Plata; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de septiembre de 2013, expediente 30571, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de septiembre de 2003, expediente 15119, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.



encuadrarse en la teoría de la imprevisión que da lugar al restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

66. Al respecto, resulta necesario recordar que la teoría de la imprevisión, como lo tiene sentado la jurisprudencia, se presenta cuando hechos extraordinarios, sobrevinientes a la celebración del contrato, y que se presentan durante su ejecución, ajenos a las partes y que no eran razonablemente previsibles por ellas cuando se suscribió el acuerdo de voluntades, afectan de manera significativa el cumplimiento de las obligaciones, haciéndolo mucho más gravoso para uno de los contratantes¹³. De acuerdo con lo anterior, para que se configure este evento de rompimiento del equilibrio económico del contrato, que dé lugar al reconocimiento de los mayores costos a favor de la parte afectada, se deben reunir los siguientes requisitos:

1. Que, con posterioridad a la celebración del contrato, se presente un hecho ajeno a las partes, no atribuible a ninguna de ellas.
2. Que ese hecho altere de manera anormal y grave, la ecuación económica del contrato, es decir, que constituya un álea extraordinaria.
3. Que esa nueva circunstancia, no hubiera podido ser razonablemente previsible por las partes.
4. Que esa circunstancia imprevista, dificulte la ejecución del contrato, pero no la imposibilite.

67. En el caso *sub examine*, la parte actora manifestó que el retraso que se produjo en la ejecución del contrato y que le representó mayores costos, obedeció a dos circunstancias:

68. En primer lugar, la necesidad de llevar a cabo la construcción, actualización, modificación y adecuación de la cartografía base del área sometida a estudio, que debió entregar la entidad con todas las características, condiciones, parámetros y requisitos definidos en los términos de referencia, según lo anunciado en el proceso de selección y que, por lo tanto, no correspondía a una obligación a cargo del

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 31 de enero de 2019, expediente 37910, C.P. María Adriana Marín.



contratista; pero que la entidad entregó dicha cartografía en forma incompleta y en un sistema de información que debió ser también adecuado por el consorcio a un sistema de información georreferenciada, lo que exigió una mayor dedicación de tiempo y personal especializado.

69. Así mismo sostuvo que, en el proceso de selección, al consultar los términos de referencia, expresamente el consorcio -entonces proponente- formuló la siguiente pregunta: *“¿La cartografía que suministrará el área metropolitana cubre el 100% del área de estudio y se encuentra digitalizada en su totalidad?”* Y que la entidad respondió: *“El Área Metropolitana entregará la cartografía digitalizada en escala 1:2000 la cual cubre el 100% el área de estudio”*.

70. Y acotó que *“Por lo tanto, una respuesta oficial realizada a una observación presentada por el CONSORCIO CONCOL-AIM, en ese momento en calidad de proponente, durante el proceso licitatorio claramente generó en el contratista la convicción sobre la idoneidad de la cartografía suministrada por la entidad”*, y que ese hecho era de la mayor relevancia, por cuanto los mayores costos y trabajos adicionales en los que tuvo que incurrir el consorcio y que fundamentan su reclamación, *“(…) se desprenden de la no entrega en las cantidades y calidades pactadas de la cartografía base, necesaria para la elaboración del plan maestro en zonas verdes urbanas del Valle de Aburrá”*.

71. Conforme a lo anterior, no cabe duda de que el origen de la afectación económica por la cual reclama el demandante no se halla en un hecho imprevisto e imprevisible, ajeno a las partes, que se presentó con posterioridad a la celebración del contrato y que afectó de manera extraordinaria la relación de equivalencia de las prestaciones surgidas al momento de contratar; sino que tal origen lo ubica la parte actora en un incumplimiento de las obligaciones a cargo de la entidad contratante, específicamente, de la obligación que, según el consorcio, le asistía de entregar la cartografía base con unas determinadas características y especificaciones, que no reunía la que fue puesta a disposición del contratista.

72. En segundo lugar, sostuvo que hubo retrasos en la ejecución del contrato que le representaron sobrecostos, provenientes de la orden de la interventoría de no iniciar los trabajos de campo programados hasta que el contratista presentara una nueva metodología detallada y que se adelantara la socialización del proyecto, que había sido retrasada por causas imputables a la entidad.



73. En tales condiciones, no resulta procedente la pretensión de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, por lo que el curso a seguir será analizar si, efectivamente, como lo sostuvo el demandante, la entidad contratante incurrió en el incumplimiento que se le imputa y si, a partir del mismo, surgieron los perjuicios aducidos y cuya indemnización se pidió en la demanda.

El incumplimiento del contrato

74. De acuerdo con el material probatorio obrante en el plenario, se puede efectuar el siguiente análisis cronológico de la ejecución contractual:

75. El negocio jurídico objeto de la presente controversia fue fruto del proceso de contratación directa No. 005 de 2005 abierto por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, cuyo objeto fue contratar la “*Formulación del Plan Maestro de Zonas Verdes Urbanas del Valle de Aburrá*” y se rigió por los términos de referencia elaborados por dicha entidad, de los cuales se destacan las siguientes disposiciones:

76. En las especificaciones técnicas y alcances del proyecto, se dispuso que el documento del Plan Maestro debería incluir, como mínimo, los siguientes puntos (f. 18, c. 1):

- **Recopilación y análisis de información secundaria disponible**, relacionada con la flora urbana y el espacio público (**cartografía**, estudios, normas y competencias de entidades públicas, entre otros).
- **Caracterización de los espacios públicos verdes e inventario de la vegetación en la zona urbana de los municipios de Medellín, Bello, Itagüí, Copacabana, La Estrella, Girardota, Sabaneta, Barbosa y Caldas y las cabeceras de los corregimientos San Antonio de Prado y San Cristóbal.** (...).
- **Determinación de los índices de espacio público verde por habitante de manera general para el Área Metropolitana y para cada municipio. Para Medellín, Itagüí y Bello, se deberá establecer por comunas, sectores y/o corregimientos.**
- **Diseño de un plan para el manejo integral de la flora urbana, que incluya tipo de intervención silvicultural, cronogramas e instituciones responsables** (...).
- **Evaluación de riesgos, amenazas y vulnerabilidad de los espacios públicos verdes frente a cambios de uso por el desarrollo de obras y/o ampliación de la infraestructura existente.**
- **Formulación de propuestas para incrementar y garantizar la conectividad entre los espacios públicos verdes y de éstos con los ecosistemas estratégicos periféricos, así como la identificación de sitios potenciales para el establecimiento de nuevos espacios públicos verdes.**



- *Definición de un modelo matemático que permita asignar un valor económico al árbol en ambientes urbanos.*
- *Formulación de la política de flora urbana para el Área Metropolitana, que permita adecuar el marco jurídico a las necesidades de manejo de la vegetación en los espacios públicos verdes urbanos.*
- *Formulación y ejecución de un plan de divulgación, comunicación, concertación y validación, **a través del cual se promueva la participación ciudadana en todas las fases de formulación del presente plan maestro** (Las negrillas son de la Sala).*

77. Dentro de los productos esperados como resultado de la ejecución del contrato de consultoría, se hallaban los siguientes¹⁴: ii) caracterización de los espacios públicos verdes; iv) evaluación de riesgos, amenazas y vulnerabilidad de los espacios públicos verdes; vi) plan de divulgación, comunicación, concertación y validación¹⁵; vii) el plan de manejo de la flora urbana; viii) propuestas para incrementar la conectividad y, finalmente, ix) identificación de nuevos espacios públicos verdes¹⁶.

78. En relación con los anteriores productos, se consignó que al consultor le correspondía generar la cartografía temática en formato digital y análoga.

79. Específicamente en cuanto a la caracterización de los espacios públicos verdes, se estableció -numeral 1.6.2.2.- que el consultor debía realizar una caracterización y zonificación de dichos espacios homogéneos, de acuerdo con su forma, extensión, función y ubicación y, además, debía identificar las áreas verdes que se habían eliminado por las intervenciones en la infraestructura urbana y que fueran susceptibles de recuperar.

80. Se dispuso así mismo que se requería que el consultor realizara “(...) *la georreferenciación (GPS) de aquellos espacios públicos verdes que no se encuentran en la cartografía suministrada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*” (se resalta).

¹⁴ Numeral 1.6.2 de los términos de referencia: Especificaciones técnicas para los productos esperados (f. 18 vto. a f. 21, c. 1). Se advierte que la numeración enunciada corresponde a la original de los términos de referencia.

¹⁵ El numeral 1.6.2.6 que contiene este producto, estableció que “*El contratista deberá diseñar y aplicar un plan que garantice la divulgación y la participación ciudadana durante todo el proceso de formulación del plan maestro. Su ejecución será debidamente documentada (registros fotográficos y filmicos, actas de reunión, material divulgativo, entre otros*” (f. 20, c. 1).

¹⁶ Los otros productos esperados eran: i) revisión y análisis de información secundaria; iii) inventario de la flora urbana; v) diseño de bases de datos; x) definición de un modelo matemático que permita asignar un valor económico al árbol en ambientes urbanos y xi) definición de la política de la flora urbana del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.



81. Y que el cumplimiento de esta caracterización implicaba la generación de los siguientes productos: i) diseño de la base de datos de acuerdo con las especificaciones del numeral 1.6.2.5¹⁷; ii) informe en medio digital y análogo que contuviera el análisis y resultados de la caracterización y zonificación; iii) cartografía temática en formato digital y análogo y iv) registro fotográfico en formato digital.

82. El 6 de mayo de 2005, las partes suscribieron el Contrato No. 151 cuyo objeto fue la formulación del Plan Maestro de Zonas Verdes Urbanas del Valle de Aburrá, por valor de \$990'000.000 y un plazo de ejecución de 8 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio¹⁸ (f. 797, c. 1 y f. 1298, c. 2).

83. En su Cláusula Segunda, se estableció el alcance de las actividades a cargo del contratista y en el numeral 1º se dispuso que le correspondía “[r]ecopilar y analizar

¹⁷ “1.6.2.5. Diseño de bases de datos. // Toda la información recolectada (incluyendo la generada por los planes de manejo de los cerros de Medellín y Bello, ver numeral 1.6.1), deberá implementarse en una base de datos en ORACLE 9i, integrada al modelo de datos ARECNAVA y al mismo tiempo deberá poseer Front-ends de captura y de visualización de los mismos datos. La base de datos tabular propuesta deberá espacializarse en archivos .Shp ó .lyr ajustados a la geodatabase corporativa que en la actualidad se implementa. // El modelo entidad relación de ARECNAVA será entregado al consultor por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, al mismo tiempo será facilitada la geodatabase corporativa para que la espacialización esté acorde con ella. // se debe realizar una aplicación en Visual Basic 6.0 en la cual se visualicen los datos de la base de datos desarrollada, al mismo tiempo la aplicación debe permitir el ingreso de nuevos datos. // La aplicación deberá poseer consultas que permitan la entrega de informes a partir de los datos almacenados. // La plataforma a usar para los datos geográficos será ESRI a nivel de ARCGIS 8.3, la cual es compatible con los proyectos que se adelantan en diferentes dependencias. El Motor de Base de datos debe ser Oracle 9.1 o superior. // El consultor deberá definir el modelo conceptual para la modelación temática que requiere el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y definirá el modelo final, el cual deberá ser aprobado por la interventoría. // El consultor deberá buscar información básica de otros proyectos como es el PROYECTO SIGAME del Municipio de Medellín, con el fin de definir interfases de operación e intercambio de datos. // El consultor deberá implementar el modelo físico en las herramientas geográficas y de base de datos definidas para el proyecto y deberá poseer las herramientas geográficas y de base de datos para realizar el proyecto. El sistema de coordenadas a utilizar será definido por la interventoría del proyecto. // El consultor deberá entregar toda la documentación del proyecto de metadatos e instalar el proyecto en los equipos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, asegurando su correcto funcionamiento. Así mismo, deberá realizar capacitación a personal de la entidad y asegurar el funcionamiento y aprovechamiento del sistema. // El consultor deberá asegurar el control de calidad e integridad de toda la información del proyecto. // El consultor deberá implementar a través de programación mínimo 6 consultas automatizadas típicas del sistema, para asegurar la efectividad y agilidad en la aplicación (este desarrollo podrá realizarse en herramientas como Visual Basic o .net). // El consultor deberá entregar toda la documentación relacionada con el proyecto en medio magnético e impreso, el cual como mínimo debe poseer el manual de administración, de instalación y de usuario final. // En cada uno de los subíndices de las especificaciones técnicas se deben generar documentos análogos y digitales, donde se contemple la metodología, resultados obtenidos y cartografía temática. // Deberá documentarse la aplicación desarrollada, así como la base de datos generada para el proyecto” (f. 19 vto. y 20, c. 1).

¹⁸ El contrato fue adicionado en dos ocasiones: En el adicional No. 1, del 19 de diciembre de 2005, se aumentó el valor del contrato en \$ 199'697.263 para cubrir nuevas actividades a cargo del contratista: ubicación geográfica y marcación de los árboles, palmas y arbustos ubicados en las áreas verdes públicas que se constituyen en polígonos irregulares, como son parques, plazoletas, orejas de puentes, retiros de quebradas y corredores viales, según propuesta técnica y económica presentada por el contratista y aprobada por la interventoría. En el adicional No. 2 del 27 de enero de 2006, se prorrogó el plazo del contrato, a solicitud del contratista, por 75 días calendario (f. 800 y 802, c. 1 y f. 1301 y 1302, c.2).



la información secundaria disponible, relacionada con la flora urbana y el espacio público (cartografía, estudios, normas y competencias de entidades públicas, entre otros).

84. Dentro de las obligaciones a cargo de la entidad contratante -Cláusula Tercera-, se incluyó la de *“2. Suministrar las especificaciones técnicas requeridas y la información cartográfica en formato digital de la jurisdicción”*.

85. El acta de inicio se suscribió el 31 de mayo de 2005 (f. 805, c. 1).

86. Al plenario se aportaron algunas de las Actas de Reunión levantadas por las partes y la Interventoría con ocasión de la ejecución del Contrato No. 151 de 2005 (f. 821 a 872, c. 1):

87. Según Acta de Reunión No. 2 del 2 de junio de 2005, con participación de la interventoría, el contratista y representantes de la entidad, cuyo tema fue la *“Revisión de la información del SIG y las bases de datos disponibles en el Área Metropolitana”*, se generó *“(…) una discusión en torno a la información que suministrará el AMVA lo cual se resuelve desplazándose al departamento de planeación para revisar la información existente”*. Se dejó registrado en dicha acta que la información entregada por la entidad fue: i) geodatabase 1:25.000 del AMVA y Cads urbanos de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas (f. 823, c. 1).

88. El 20 de junio de 2005 se llevó a cabo reunión con la interventoría para revisar la información entregada por el consorcio CONCOL AIM y que era requerida por la entidad para el pago del anticipo. Los temas por tratar en la reunión serían: los cambios del personal que trabajaría en el estudio, la metodología general que se implementaría, el organigrama general del proyecto, el cronograma de ejecución y la ruta crítica. Según consta en la respectiva Acta No. 3 (f. 825, c. 1), el contratista presentó las modificaciones del equipo técnico y administrativo que participaría en el estudio y los nuevos profesionales que se vincularían al mismo, así como la metodología general que se implementaría en la ejecución de los trabajos, mediante la entrega de diagramas¹⁹ y la programación de actividades y ruta crítica.

¹⁹ Diagrama de proceso de nivel 0: diagrama de contexto; y diagrama de proceso de nivel 1: planificación logística y operativa, procesamiento y desarrollo informático, caracterización de espacios públicos verdes e inventarios de la flora urbana, diagnóstico de los espacios públicos verdes y de la flora urbana y formulación del plan de manejo de la flora urbana del Valle de Aburrá.



89. Frente a lo anterior, la interventoría insistió en que el contratista debía presentar una metodología para el desarrollo de las actividades que se incluyeron en el cronograma entregado y con mayor detalle que la presentada en la propuesta. En relación con el tema de divulgación y comunicación con las comunidades, se registró que el contratista aún no tenía las estrategias que implementaría y que la interventoría daría algunos lineamientos para ello. En el punto *“Información solicitada y entregada”*, se registró que *“durante la revisión de la información digital cartográfica suministrada por el Área Metropolitana el contratista manifestó la necesidad de estructurar dicha información para utilizarla en SIG²⁰ dado que ésta está en otro formato (...)”*, y que seguiría revisando la información suministrada por la entidad y cuando tuviera un concepto sobre la misma, lo reportaría a la interventoría.

90. El 7 de julio de 2005 -Acta de Reunión No. 7 con la entidad y la Interventoría-, el contratista solicitó las fotografías aéreas de Medellín para identificar los espacios públicos verdes y comenzar el trabajo de campo. En la misma reunión se le recordó su compromiso de entregar la metodología específica, el cronograma de ejecución y las fechas de entrega de informes parciales. Por otra parte, se evidenció que el inventario de zonas verdes por polígono de manzana incluía la georreferenciación de los polígonos pero no la de cada individuo, que no quedó estipulada en los términos de referencia, a pesar de que el Área Metropolitana la requería, lo cual implicaba ampliar el alcance y el presupuesto establecido para la ejecución del proyecto, por lo que se le pidió al contratista presentar una propuesta adicional para la ejecución de dicha actividad (f. 828, c. 1).

91. El 2 de agosto de 2005, la Interventoría, en relación con la metodología que había recibido el 19 de julio, le entregó al contratista las observaciones, comentarios y sugerencias relativas al componente social: plan de divulgación, participación y concertación -ya aprobado por la AMVA-, para que realizara los ajustes necesarios para la aprobación de la metodología por parte de la entidad y el interventor, advirtiéndole que, toda vez que el proyecto no había sido socializado con las administraciones municipales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y que la metodología no había sido aprobada definitivamente, el consorcio debía suspender hasta nueva orden cualquier comunicación con ellas y otras instituciones de carácter oficial. Se advirtió que la interventoría haría una verificación tanto de la vinculación del personal propuesto por el Consorcio para la realización de los trabajos, como de

²⁰ SIG: Sistema de Información Geográfica.



las instalaciones con las que contaban. Mencionó así mismo, que el consorcio había incumplido con los términos contractuales relacionados con la entrega de la metodología específica para cada uno de los componentes del proyecto, y la entrega del primer informe de avance concerniente a la revisión, análisis y sistematización de la información secundaria, además de otras actividades que se hubieran desarrollado durante el primer bimestre de ejecución del proyecto (f. 874, c. 1).

92. Según se registró en Acta de Reunión No. 22 del 25 de agosto de 2005²¹, para esta fecha aún no se había aprobado en su totalidad, por parte de la Interventoría, la metodología presentada por el contratista, pues aún faltaban ajustes respecto de las observaciones que se le habían hecho a la que presentó el 19 de julio anterior, por lo que se aprobarían los capítulos 1 a 4 requeridos para iniciar los trabajos de campo, pero los capítulos 5 y 6 de la metodología serían objeto de análisis y discusión posterior. Se hizo la observación de que aún seguía sin resolverse la forma como se haría la identificación de los árboles dentro de los polígonos irregulares y se le solicitó al contratista presentar propuesta económica para realizarla, que incluyera georreferenciación y marcaje de individuos. El contratista manifestó que esta actividad se podría realizar sin costos adicionales, si se reducía la cobertura (retirar algunos municipios) o se excluían del inventario los antejardines. A continuación, se hizo un recuento de las observaciones, comentarios y posibles ajustes a la metodología presentada y la respuesta dada por el consorcio, y se presentaron las observaciones y ajustes solicitados por el Grupo de Gestión Social del Área Metropolitana a la metodología del PDCCV²², frente a los cuales el contratista aceptó algunos y sobre otros, dijo que respondería por escrito por qué no se acogían; el contratista manifestó su preocupación de que no se pudiera iniciar aún el trabajo de campo y el tiempo seguía corriendo, y pidió autorización de la interventoría para iniciar en la siguiente semana la prueba piloto de trabajo en campo (inventarios), lo cual le fue autorizado, previa entrega por parte del contratista de los formatos, procedimientos e instructivos que se citaban en la metodología. La Interventoría le sugirió empezar a tramitar una ampliación del plazo, para evitar contratiempos al final. En esta reunión, el contratista le solicitó al Área Metropolitana, a través de la interventoría, la base de datos de otras entidades, entre

²¹ Los temas de la reunión serían: Aclaraciones sobre el Plan de Identidad Visual concertado entre personal profesional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la Interventoría; presentación del proyecto ante las entidades públicas y privadas, y comentarios sobre la metodología presentada por el Equipo de Gestión Social para la implementación del PDCCV (No se identifica el significado de esta sigla).

²² Plan de Divulgación, Comunicación, Concertación y Validación para garantizar la socialización del proyecto.



ellas el Jardín Botánico, Mesas Ambientales, Comité de Silvicultura y el CIFA (f. 831, c. 1).

93. En reunión del 29 de septiembre de 2005 -Acta No. 29- la subdirectora ambiental del AMVA preguntó por qué aún no se había tomado una decisión sobre la propuesta para la actividad de georreferenciación de las especies arbóreas en los EPV irregulares, a lo que la interventoría respondió que la oferta sólo fue presentada el 22 de septiembre y que ese mismo día fue analizada y se le hicieron observaciones; dado que ahora era necesario corregirla en su aspecto económico, tampoco se aprobó, pero se dispuso que la Interventoría debía solicitar el respectivo otrosí (f. 835, c. 1).

94. El 5 de octubre de 2005 -Acta No. 30-, se reunieron funcionarios del Área Metropolitana, el contratista y la interventoría, para tratar el tema de la coordinación -ajustes y logística- de la rueda de prensa para la presentación oficial del proyecto ante los medios de comunicación; el contratista entregó el guión que se seguiría en la rueda de prensa para la presentación oficial del proyecto ante los medios de comunicación, no obstante su comunicadora informó que, dado que a esa fecha no se habían enviado las invitaciones a los medios de comunicación, dicha rueda de prensa se debía cancelar, a lo que la funcionaria del AMVA respondió que sí se habían cursado tales invitaciones y la convocatoria se había hecho en el periódico El Mundo.

95. En la reunión también se comentó “(...) *sobre la importancia de conseguir la información cartográfica de Medellín que posee EPM y la información de los otros proyectos que se están desarrollando en el AMVA y otras entidades de orden municipales*” (f. 839, c. 1).

96. Al día siguiente se efectuó nueva reunión -Acta No. 31- en la que se registró que aún no se había dado la orden definitiva para iniciar los trabajos de georreferenciación y marcación de los árboles en los EPV irregulares y que se demoraría algunos días, pues ello conllevaba un proceso dentro del AMVA que apenas se estaba iniciando; a lo cual el contratista respondió que no podía sostener mucho tiempo más el valor de su propuesta para esa labor y que se estaba afectando considerablemente el cronograma de ejecución del proyecto, específicamente en las actividades de inventarios, pues se estaban dejando muchas zonas sin inventariar y volver a realizar esa actividad posteriormente sería demorado, por lo que estaba considerando la posibilidad de pedir la suspensión del



contrato mientras se definía este aspecto. La Interventoría opinó que una suspensión sería muy traumática para el proyecto y sería mejor esperar unos días (f. 843, c. 1).

97. En reunión del 12 de octubre de 2005 -Acta No. 34- se revisó el avance del informe bimestral previo a su entrega definitiva por el contratista y se hicieron observaciones al mismo. Se anexó el formato de recolección de información secundaria que contiene su evaluación y se manifestó que “[*]a cartografía de EPM la va a conseguir el Área Metropolitana a través del ingeniero Hernán Darío Elejalde. Se sugiere que el consorcio llame o escriba a esta persona para mostrarle la urgencia*”. Y así mismo, que el consorcio solicitaría a la AMVA la información catastral para la identificación de los espacios públicos potenciales, diferenciando si son predios públicos o privados (f. 846, c. 1).

98. En reunión del 20 de octubre de 2005 -Acta No. 37- se dejó registrado que, aunque aún no se había suscrito el respectivo otrosí, ya se daba por aprobada la oferta para la labor de georreferenciación de los árboles en los EPV irregulares y, por lo tanto, ya podía el contratista iniciar las labores, a partir del 24 de octubre²³ (f. 852, c. 1).

99. El 26 de octubre de 2005 -Acta No. 38- se llevó a cabo reunión para tratar los temas de la gestión para obtener la información cartográfica requerida por el consorcio, el avance de la actividad del inventario de flora y de espacios públicos verdes y los resultados de la revisión del informe bimensual de avance No. 2 presentado por el contratista (f. 856, c. 1).

100. Sobre el primero de tales asuntos, la Interventoría informó que la ortofoto de Medellín elaborada por un tercero era información cartográfica que sería utilizada en el proyecto de zonas verdes, pero que había sido entregada a Catastro Municipal y una vez fuera revisada por éste, se le daría al contratista. Así mismo, que la información cartográfica del proyecto SIGMA de Empresas Públicas de Medellín estaba disponible en el AMVA para ser utilizada por el proyecto de zonas verdes y sería entregada al contratista; que esa información se hallaba en formato CAD y

²³ Se recuerda que el 19 de diciembre de 2005 se suscribió el Contrato Adicional No. 1, en el cual se aumentó el valor del contrato en \$ 199'697.263 para cubrir nuevas actividades a cargo del contratista: ubicación geográfica y marcación de los árboles, palmas y arbustos ubicados en las áreas verdes públicas que se constituyen en polígonos irregulares.



debía ser convertida a un formato compatible con un SIG, lo que podría demandar mayor dedicación.

101. El contratista manifestó que había tenido problemas con la información cartográfica en las zonas periféricas de Medellín y que la cartografía entregada por el AMVA no tenía definidos todos los polígonos en ciertas zonas; que de esa cartografía, de 2035 polígonos enviados a inventarios a campo, se identificaron 2400 (avance actual) y la diferencia entre los identificados y los encontrados representaba el 15% de polígonos nuevos, lo que implicaba un desbordamiento de las expectativas que se tenían inicialmente con relación a la actuación cartográfica, labor no prevista para la cual el consorcio contrató una persona adicional con el fin de realizar la actualización cartográfica requerida para la definición de los EPV.

102. En esta reunión, una funcionaria de Interventoría presentó informe detallado del acompañamiento al contratista durante la actividad de inventarios desarrollada en campo por los catastradores, en el cual se registró, entre otras cosas, el retraso que se estaba presentando al dejar los polígonos irregulares como islas dentro del inventario, ya que el de éstos no se había comenzado. Así mismo, que se habían encontrado muchos problemas al abordar el inventario en barrios periféricos, donde la cartografía era insuficiente y no se diferenciaban bien los polígonos, ni se encontraban diferenciados por nomenclatura de calles y carreras, lo que hacía muy difícil su inventario, por lo que era necesario que se realizara el levantamiento cartográfico de esas zonas, tal como se establecía en los términos de referencia. Concluyendo que *“La carencia de información precisa acerca de los polígonos regulares e irregulares en los barrios perimetrales de la ciudad hace necesaria la presencia de los ingenieros encargados de la rectificación cartográfica, que permita levantar y rectificar estos polígonos, para asegurar la calidad de la información”* (f. 860, c. 1).

103. En reunión de representantes de las partes y la Interventoría llevada a cabo el 13 de diciembre de 2005 -Acta No. 42- se hizo una evaluación del avance del Contrato No. 151/05 -del cual ya se había presentado el tercer informe bimensual-, las actividades pendientes y la propuesta de cumplimiento del contratista. Entre otras cosas, se registró por parte del coordinador técnico del contrato -por el consorcio-, i) que se había identificado el 87% de los polígonos registrados en la cartografía existente; ii) que se estaba realizando la interpretación de las ortofotografías para la identificación de los espacios públicos verdes potenciales y para complementar la cartografía base para inventarios en las zonas periféricas,



principalmente de la ciudad de Medellín; iii) que para otras ciudades, el consorcio había adelantado el proceso de georreferenciación y una ortorrectificación simple de las aerofotografías suministradas por la entidad, con lo cual estaba realizando el proceso de identificación de los espacios públicos verdes potenciales y la complementación de la cartografía base para inventarios; iv) que era necesario revisar con el AMVA el cumplimiento de las actividades pendientes en el tiempo restante, *“(...) puesto que surgieron serias dificultades con la cartografía en la periferia de los municipios de Medellín (en las comunas 8 y 13 no existe loteo) y Bello y en el corredor del río en la parte norte en los municipios de Bello y Copacabana. Así mismo establece que el Consorcio encontró que el 15% de los polígonos no están mapeados, producto de la desactualización de la cartografía suministrada, así mismo, un 10% de los polígonos no están regularizados, los cuales no será posible incluirlos en el inventario. Se tiene proyectados 18.000 polígonos para el inventario”*. Frente a lo anterior, el representante de la entidad en la reunión propuso evaluar la posibilidad de que el consorcio solicitara una ampliación del plazo del contrato (f. 868, c. 1).

104. El 31 de enero de 2006 se realizó reunión entre representantes de las partes y la Interventoría, en la que se llevaría a cabo la evaluación del informe bimensual de avance No. 3 presentado el 7 de diciembre de 2005 por el consorcio y algunos aspectos administrativos y financieros del contrato. En relación con el punto referente a la determinación de la georreferenciación de espacios públicos verdes objeto de inventario, el contratista manifestó que esa actividad se había desarrollado en un 87%, a lo que la Interventoría replicó que *“(...) dicho porcentaje no supera el 65% y que será necesario que el contratista presente el producto de la base cartográfica como un producto parcial que soporta la ejecución del contrato. Al respecto, el consorcio analizará los problemas cartográficos identificados por la interventoría y entregará el archivo digital de la base cartográfica”*. El representante del contratista manifestó que *“(...) por el nivel de desactualización de la cartografía entregada por la entidad, el consorcio tuvo que realizar la actualización cartográfica de 2000 a 3000 polígonos nuevos, situación esta que rebasa el alcance del contrato (18% del total)”* (f. 906, c. 1).

105. El 1º de febrero de 2006 se realizó nueva reunión entre la Interventoría y el contratista, en la cual se hizo un balance de lo ejecutado. Se le pidió al contratista un recuento real del estado de avance del proyecto en lo referente a la consolidación de la base de datos, a lo cual el contratista respondió, entre otras cosas, que la carga de la base de datos estaba supeditada al avance los inventarios de campo,



los cuales habían presentado retrasos importantes debido, principalmente, a que en la medida en que se avanzaba hacia la periferia de las ciudades, las dificultades eran mayores, “(...) *por el deficiente estado de la cartografía base, en cantidad y calidad*”, circunstancia sobre la cual se le pidió una mayor explicación, a lo cual procedió, dando cuenta de lo siguiente (f. 871, c. 1):

Según se ha explicado antes, la cartografía suministrada por el AMVA corresponde a bases cartográficas de los catastros prediales, las cuales además de presentar un importante grado de desactualización, no contemplan polígonos correspondientes a áreas verdes públicas menores, como algunos pequeños parques y zonas verdes de barrio. Además en las zonas periféricas (principalmente de Medellín y Bello) la configuración de las manzanas es muy deficiente, producto esto del agreste relieve en las zonas de ladera urbanizadas de manera irregular. Para muchos de los barrios periféricos de Medellín no se cuenta con información alguna de la configuración urbanística (manzaneo ni prediación) en la base suministrada inicialmente por el AMVA, por lo que el consorcio ha debido generarla a partir de las ortofotografías y de la información cartográfica fuente EPM suministrada en noviembre de 2005; para ello ha tenido que realizar interpretación de las ortofotos y adecuación de las planchas fuentes EPM, ya que fueron suministradas en formato dgn (MicroStation) por capas, completo y sin documentación, lo que dificulta su conversión a formato shape o ArcGis que son los formatos adoptados desde el inicio del estudio. El consorcio ha encontrado serias deficiencias (en calidad y cantidad) de información en al menos 47 barrios periféricos de Medellín y en una amplia franja del corredor norte de la vía regional, desde la universidad de Antioquia hasta Copacabana. Esto mismo sucede con el municipio de Bello en el Costado sur-occidental de la ciudad (principalmente la comuna 1), en el corredor de la quebrada La García y en los nuevos desarrollos de Ciudad Niquía.

106. La funcionaria de AMVA le pidió que informara las fuentes cartográficas que habían sido usadas por el contratista para generar la base que se estaba utilizando, a lo que el representante del consorcio manifestó que al inicio del estudio la entidad suministró cartografía predial (catastral) de siete municipios, toda en formato CAD (dwg), con diversas estructuras de capas y de sistemas de referencia y de coordenadas y sin documentación. Y que se obtuvo también información cartográfica proveniente de los Planes de Ordenamiento Territorial. A finales de octubre y principios de noviembre, la Interventoría hizo entrega de las ortofotografías digitales de Medellín y de la cartografía base de EPM, que si bien era más estructurada que la recibida antes, se encontraba en formato dgn (MicroStation) fraccionada por planchas independientes y capas separadas y sin documentación, lo que dificultaba seriamente su integración con la base que había venido generando el consorcio desde junio, porque se requería conversión de formato, análisis del contenido de las capas e integración. Agregó que “*Además esta cartografía en muchas temáticas se encuentra incompleta, posiblemente debido a deficiencias en los procesos de exportación desde el sistema de información de las*



EPM”, aunque reconoció que esa información fue de gran utilidad para el estudio, ya que sin ella no hubiera sido posible ir consolidando la base que, para ese momento, cubría un 80% del estimado y se estaba complementando con esas fuentes y con las aerofotografías escaneadas de los municipios de Bello, Copacabana, Itagüí y Sabaneta que el AMVA suministró al consorcio, las cuales se ortorectificaron y se georreferenciaron.

107. El 23 de marzo de 2007 se reunieron un representante del contratista y la Interventora, con el fin de recibir el informe final con los ajustes de portada y presentación, el cual se entregó en original y dos copias, cada una compuesta por 23 volúmenes (f. 915, c. 1).

108. El 25 de abril de 2007 se suscribió el Acta de Recibo Final, en la que constan los productos entregados por el contratista y su recibo a satisfacción por parte de la Interventoría (f. 1381, c. 2).

109. El 11 de febrero de 2008, las partes suscribieron el Acta de Liquidación Bilateral del contrato, en la que se registró que el valor total ejecutado fue de \$1.189'697.263, suma que fue debidamente cancelada al contratista (f. 1303 a 1308, c. 2).

Consideraciones de la Sala:

110. Con fundamento en el anterior recuento cronológico y las pruebas obrantes en el plenario, encuentra la Sala:

La Cartografía:

111. Si bien está demostrado que, efectivamente, el contratista debió adelantar algunas labores tendientes a completar la cartografía base que era necesaria para ejecutar el objeto contractual²⁴, lo cierto es que no se puede afirmar, como lo hizo

²⁴ Lo cual se deduce de la lectura de las actas de reunión ya relacionadas, en las que se registraron algunas falencias en materia de cartografía que debieron ser subsanadas por el contratista y de los testimonios rendidos por empleados del consorcio contratista obrantes en el plenario -Fernando Anzola Espinosa, Nabor Oswaldo Zea Jaramillo y Mauricio Maldonado- (f. 1423, 1447 y 1454, c. 2). Aparte de esta información, obra un dictamen pericial que pidió la parte actora para determinar si con base en la cartografía entregada por la AMVA se podía dar cumplimiento a la metodología y productos esperados o si era necesario adelantar labores de estructuración, complementación y actualización cartográfica por parte del consultor, para dar cumplimiento al contrato (c. 3). En su informe, el auxiliar de la justicia manifestó que la cartografía básica, que era la que debía entregar la AMVA al contratista, consta de topografía, hidrografía y conformación de manzanas, pero que en el expediente no había “*un acta de recibo de documentos al iniciar los trabajos*” en la que constara lo recibido por el contratista y si éste estaba de acuerdo con el contenido o si faltaba información (f. 1493, c. 3). Y, aunque concluyó que sí hubo necesidad de estructurar, actualizar y complementar la información cartográfica entregada por la entidad para que el contratista pudiera cumplir con el



el demandante, que esa era una labor que no le correspondía realizar porque la entidad se había comprometido a entregar el 100% de la cartografía base actualizada y en un determinado medio digital y que había incumplido con tal obligación, siendo por lo tanto responsable de los sobrecostos derivados de la ejecución de las labores de complementación y actualización que debió efectuar el contratista respecto de esa cartografía.

112. Contrario a esa afirmación, se pudo establecer que, de un lado, en los términos de referencia se hizo expresa alusión a la posibilidad de que tal material no estuviera completo y por lo tanto le correspondería al contratista solucionar esa situación. Y, de otro lado, que no es cierto que en el proceso de selección del contratista la entidad se hubiera comprometido en los términos expuestos en la demanda, puesto que, ante una pregunta escueta de uno de los proponentes, aquella se limitó a responder que, efectivamente, se entregaría la cartografía del 100% del área que sería objeto de la elaboración del Plan Maestro -es decir del Área Metropolitana de Medellín- en un medio digital, sin especificar el estado actual de tal cartografía o las características de dicho medio digital en que sería entregada.

113. Como quedó visto, en los términos de referencia que rigieron el procedimiento de selección que precedió al contrato expresamente se dispuso que se requería que el consultor realizara “(...) **la georreferenciación (GPS) de aquellos espacios públicos verdes que no se encuentran en la cartografía suministrada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá**” (Se resalta).

114. Y se observa que el demandante, en su oferta, al referirse a la caracterización de los espacios públicos verdes como fue planteada en los términos de referencia, específicamente manifestó, en cuanto a su alcance (f. 769, c. 1):

*Se realizará la caracterización y zonificación de los espacios públicos verdes homogéneos, de acuerdo con su forma, extensión, función y ubicación y se identificarán las áreas verdes que se han eliminado por las intervenciones en la infraestructura urbana y que son susceptibles de recuperar. **Así mismo se realizará la georreferenciación de los espacios públicos verdes que no se encuentran en la cartografía suministrada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá**” (La Sala resalta).*

cometido encomendado, lo hizo con fundamento en las afirmaciones del demandante: “El Área Metropolitana del Valle de Aburrá suministró al consorcio una cartografía básica que no contaba (de acuerdo al contratista), con la cartografía de las laderas del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, por lo que hubo que llevar a cabo una cartografía censal para poder realizar los inventarios (Censo), luego elaborar un levantamiento, representarlo en mapas y situar los inventarios. Por la información no suministrada, (según el contratista), el contratista ha debido ampliar los tiempos de ejecución del censo y el consiguiente retraso en la entrega de los trabajos encomendados” (f. 1494, c. 3).



115. Es evidente, entonces, que desde ese momento el contratista ya sabía de la posibilidad de que la cartografía entregada por la AMVA -así se refiriera al 100% del área a cubrir por el Plan Maestro contratado-, tuviera vacíos que le correspondería completar para la correcta ejecución del objeto contractual, por lo que resultaba imperioso que tomara las medidas pertinentes y presupuestara lo necesario para esa eventualidad.

116. Por otro lado, no se probó en el plenario la afirmación del demandante en el sentido de que la cartografía entregada por la entidad demandada no cumplía con las características, condiciones, parámetros y requisitos definidos en los términos de referencia, pues revisado dicho documento, la Sala no halló en parte alguna que la AMVA se hubiera comprometido a entregar tal documentación en un determinado estado y condiciones que luego no hubieran sido cumplidas, compromiso que tampoco se deduce del hecho de que, durante el proceso de selección, la entidad hubiera manifestado que entregaría digitalizada la cartografía base de toda el área que sería objeto del Plan Maestro contratado, puesto que, efectivamente, la información se entregó en estas condiciones, a pesar de que para el contratista hubiera resultado necesaria su actualización y adecuación a otro medio digital. Además de que, en el contrato, la obligación de la entidad en esta materia era la de *“Suministrar las especificaciones técnicas requeridas y la información cartográfica en formato digital de la jurisdicción”*, sin ninguna otra exigencia adicional.

117. No es acertada, por lo tanto, la afirmación del demandante en el sentido de que él no estaba obligado a adelantar labores de actualización y complementación de la cartografía base y que, por lo tanto, no le correspondía asumir los gastos generados por las mismas, puesto que ello hacía parte de las labores necesarias para la cumplida ejecución del objeto contractual, ya que desde los mismos términos de referencia se había anunciado que *“El presupuesto asignado a esta contratación comprende todos los costos que pueda generar el desarrollo del proyecto dentro del objeto de la presente contratación. No hay posibilidad de adiciones en valor pues se considera este presupuesto como el tope máximo del contrato; por lo tanto, el proponente deberá proyectar todos los costos en que pudiera incurrir durante la ejecución del contrato, con los impuestos de ley correspondientes”* (f. 17 vto., c. 1).

118. Es claro entonces que, desde este punto de vista, no se probó en el plenario el incumplimiento de una obligación a cargo de la entidad demandada que le haya generado sobrecostos al contratista que éste no estaba en el deber de asumir.



Retrasos en la ejecución contractual:

119. Por otra parte, en relación con los supuestos atrasos que se presentaron en la ejecución contractual y que le representaron al contratista una mayor permanencia y sobrecostos derivados, según el demandante, de la no aprobación de la metodología de trabajo por parte de la interventoría y los retrasos en las labores de socialización, información y divulgación del programa, se observa:

120. En primer lugar, que es cierto que la metodología de trabajo propuesta por el consultor en su oferta fue objeto de puntaje en el proceso de selección del contratista, según consta en los términos de referencia²⁵ (f. 38, c. 1), pero allí no se estableció que la misma fuera inmodificable o que la entidad, a través de la interventoría, no pudiera solicitar su precisión, detalle y ajustes de acuerdo con las necesidades advertidas una vez iniciada la ejecución del contrato, y la exigencia realizada por la Interventoría se limitó a establecer que en la metodología de trabajo se debían describir de manera clara y concisa aspectos administrativos, económicos y técnicos, además de los recursos humanos, actividades y/o suministros adicionales y operativos que se pretendieran utilizar para garantizar el desarrollo normal de las actividades propuestas y el cumplimiento de las obligaciones descritas en los términos de referencia, es decir que no se ordenó el cambio de dicha metodología, sino tan solo su explicación en términos que permitieran ejercer el control de la ejecución contractual.

121. En segundo lugar, consta que el contrato se celebró inicialmente por 8 meses y que su plazo fue adicionado a solicitud del contratista por 75 días calendario; en cuanto a las razones para la extensión del término de ejecución, se observa que esta no sólo obedeció a la demora en la presentación y aprobación de la metodología detallada del programa de trabajo por parte del contratista y a la necesidad de que se adelantaran las labores de socialización del proyecto tal y como sucedió al principio, sino principalmente a la necesidad de ejecutar trabajos extras que fueron pactados por las partes.

122. En cuanto a las labores de socialización, se observa que, tal y como se constató, desde los mismos términos de referencia se dejó claro que a través de la

²⁵ Se estableció que la metodología propuesta por el contratista obtendría un puntaje máximo de 250 puntos, dependiendo si la misma cumplía en su totalidad con todas las especificaciones (100 puntos), o si cumplía con éstas y además presentaba labores adicionales que beneficiaran al contrato (140 puntos) o si no cumplía con todas las especificaciones (10 puntos) o definitivamente no cumplía con el objeto contractual (rechazo de la propuesta).



formulación y ejecución del plan de divulgación, comunicación, concertación y validación del trabajo a adelantar por el consultor, se debía promover la participación ciudadana en todas las fases de formulación del Plan Maestro objeto del contrato de consultoría. En consecuencia, las labores de campo a cargo del contratista debían adelantarse en forma coetánea con dicha socialización, tal y como lo exigió en su momento la Interventoría, es decir que no se podían iniciar las unas, si no se empezaba a ejecutar también las otras.

123. Según las actas de reunión, para el 20 de junio de 2005, más de un mes después de la iniciación de los trabajos, el contratista aún no tenía las estrategias que implementaría, por lo que se dispuso que la Interventoría le impartiría algunos lineamientos; el contratista entregó una metodología el 19 de julio de ese año, que fue objeto de observaciones por parte de la Interventoría en cuanto al componente social: plan de divulgación, participación y concertación, para que realizara los ajustes necesarios para su aprobación. Y, dado que el proyecto no había sido socializado con las administraciones municipales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, ya que la metodología no había sido aprobada definitivamente, el consorcio debía suspender hasta nueva orden cualquier comunicación con ellas y otras instituciones de carácter oficial.

124. Por lo tanto, no es que se le hubiera impedido adelantar las labores de socialización que tenía a su cargo, sino que las mismas debían llevarse a cabo en las condiciones establecidas en los términos de referencia y el contrato y acatando las instrucciones impartidas en esta materia por la Interventoría.

125. Ahora bien, durante la ejecución del contrato fue necesario prorrogar su plazo a través del Adicional No. 2, para ejecutar las nuevas actividades que fueron incluidas mediante el Contrato Adicional No. 1: ubicación geográfica y marcación de los árboles, palmas y arbustos ubicados en las áreas verdes públicas que se constituían en polígonos irregulares, como eran parques, plazoletas, orejas de puentes, retiros de quebradas y corredores viales, tarea en cuyo adelantamiento, tal y como se registró en las reuniones de las partes y la Interventoría, se fueron dejando de lado los polígonos irregulares como islas, lo que estaba generando retrasos en la actividad de inventarios desarrollada en campo por los catastradores. El mismo contratista manifestó que ese retraso en la legalización del contrato adicional para realizar las nuevas labores estaba afectando considerablemente el cronograma de ejecución del proyecto, específicamente, en las actividades de inventarios, pues se estaban dejando muchas zonas sin inventariar, y volver a



realizar esa actividad posteriormente sería demorado, al punto que consideró la posibilidad de pedir la suspensión del contrato mientras se definía este aspecto.

126. Es claro entonces, que la mayor permanencia en la ejecución del contrato obedeció a las nuevas labores adicionadas, para cuya ejecución se pactaron los respectivos precios unitarios y se suscribió, así mismo, una prórroga del plazo contractual.

127. En las anteriores condiciones, considera la Sala que no se acreditó en el plenario que la ejecución del contrato hubiera presentado graves retrasos por causas imputables a un incumplimiento de las obligaciones a cargo de la entidad contratante y que éste hubiera sido la causa de los sobre costos que alega haber sufrido y cuyo reconocimiento reclama.

128. En consecuencia, las pretensiones no están llamadas a prosperar y, en tal sentido, la sentencia de primera instancia -aunque por razones diferentes- será confirmada.

Condena en costas

129. En vista de que no se observa en este caso temeridad o mala fe en el actuar de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

F A L L A:

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia proferida el 19 de diciembre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

SEGUNDO: NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Sin condena en costas.



Radicación: 050012331000201000339 01 (58879)
Actor: Consorcio Consultoría Colombiana S.A.
Demandado: Área Metropolitana del Valle de Aburrá
Referencia: Acción de controversias contractuales

CUARTO: En firme esta providencia **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente

FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF