



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL  
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,  
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020)

Sentencia No. 0085

<b>Medio de Control</b>	Controversias Contractuales
<b>Radicado</b>	76-001-33-31-008-2012-00059-01
<b>Demandante</b>	U. T. La Carbonera
<b>Demandado</b>	Universidad del Valle
<b>Magistrado Ponente</b>	José María Mow Herrera

**I. - OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procedente del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en desarrollo de lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 3º del Acuerdo No. PCSJA19-11276 del 17 de mayo de 2019, prorrogado mediante el artículo 2º del Acuerdo PCSJA19-11444 del 14 de noviembre de 2019 y el Acuerdo PCSJA20-11507 del 21 de febrero de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra el proceso de la referencia en estado de dictar sentencia, a lo cual procede la Sala de Decisión de esta Corporación.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 19 de noviembre de 2015, por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cali,<sup>1</sup> que resolvió:

**“1) NEGAR** las pretensiones de la demanda.”

**II.- ANTECEDENTES**

**- DEMANDA**

En ejercicio de la acción de controversias contractuales, a través de apoderada judicial, la Unión Temporal La Carbonera integrado por Silvio Hurtado Torres y José Irne Lasso Victoria, instauraron demanda en contra de la Universidad del Valle, con el objeto de que se acceda a las siguientes:

<sup>1</sup> Folios 481 a 514 cdno. De apelación

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

- **Pretensiones**

“PRIMERO. Que es nula las Resoluciones No. 1605 de mayo 20 de 2009;”Por medio de la cual se liquida unilateralmente un contrato”, acto administrativo expedido por el Sr. Rector de la Universidad del Valle y que resolvió liquidar unilateralmente el contrato No. 016 de 14 de junio de 2007 celebrado entre la UNIVERSIDAD DEL VALLE y el contratista la UNIÓN TEMPORAL LA CARBONERA.

SEGUNDA. Que como consecuencia de lo anterior se declare que es Nula la Resolución No. 252 de febrero 15 de 2010; “Por medio de la cual se resuelve un recurso”, acto administrativo contractual expedido por el Sr. Rector de la UNIVERSIDAD DEL VALLE que resolvió NO REPONER la Resolución 1605 de 20 de mayo de 2009, no reconociendo al Contratista LA UNIÓN TEMPORAL LA CARBONERA, suma alguna por concepto del presunto desequilibrio financiero en la ejecución del contrato No. 016 de 2007.

TERCERO. Que como nexo causal a las pretensiones de nulidad antes solicitadas se declare que la UNIVERSIDAD DEL VALLE, debe reconocer por mayor valor del costo de obra al contratista **SILVIO HURTADO TORRES y JOSÉ IRNE LASSO VICTORIA** en la ejecución del contrato No. 016 de 14 de junio de 2007, la suma de DOSCIENTOS MILLONES QUINIENTOS TRES MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS Mcte. (\$202.503.473); en las mismas proporciones.

CUARTO. Que dicho valor debe ser indexado desde que se originó su gasto desde el 13 de marzo de 2008.

QUINTA. La suma líquida de la anterior condena, ganará intereses moratorios después de este término hasta su cancelación.

SEXTA Para el cumplimiento de este fallo, se dará aplicación a los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, ordenándose expedir copia auténtica de la sentencia con su nota de ejecutoria al suscrito apoderado de la Parte Actora, para iniciar los trámites del cobro respectivo.”

- **Hechos**

La parte demandante funda sus pretensiones en los hechos que se sintetizan a continuación:

La Universidad del Valle y la Unión Temporal la Carbonera celebraron contrato No. 016 el 14 de junio de 2007 cuyo objeto fue la obra civil y acabados de la Universidad del Valle, Sede Palmira – La Carbonera – Etapa I – Fase I de conformidad a la convocatoria pública No. 07 – 01- 2006 y sus adendos y, las ofertas presentadas por el contratista por un valor de \$ 1.964.339.445.52.

El plazo de la obra se fijó por el término de seis meses. Las obras iniciaron el 14 de junio de 2007, según el acta de inicio No. 001 de la misma fecha. Por consiguiente, el plazo inicial fue hasta el 10 de diciembre de 2007.

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01  
**Demandante:** U.T. La Carbonera  
**Demandado:** Universidad del Valle  
**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

Por medio de acta de suspensión No. 001 del 03 de noviembre de 2007, el contrato se suspendió debido a la fundición de losa del segundo piso que no se pudo iniciar dado que, el consorcio Megaobras, contratista de la estructura metálica, no tuvo lista la estructura metálica especificadas por el diseñador para las viguetas que soportaban las losas.

Las partes celebraron el contrato adicional No. 001 el día 11 de diciembre de 2007, en el cual se acordó una prórroga de 19 días del contrato, señalando como fecha de terminación el 20 de enero de 2008.

El contrato se suspendió a través del acta No. 002 del 14 de enero de 2008, reiniciando labores el 29 de enero de 2008 e indicando como fecha de terminación del contrato el 15 de marzo de 2008.

Que el 25 de enero de 2008, se celebró adición al contrato No. 2, prorrogando el plazo de ejecución por el término de 40 días, adicionando el valor por la suma de \$522.649.846.

El contrato adicional No. 3 se suscribió el 13 de marzo de 2008, por medio del cual se prorrogó el plazo por 59 días, hasta el 12 de mayo de 2008.

Manifiesta que el término de la ejecución del contrato de obra fue prorrogado por un total de 154 días, por causas no atribuibles al contratista; como resultado se modificó el proyecto en más de un 80%, lo que generó una mayor permanencia de la obra a cargo del contratista.

Explica que, en las actividades contractuales no se involucraron ítems indispensables para la ejecución del proyecto como los movimientos de tierra, las redes hidrosanitarias, redes eléctricas y sistema de voz y datos.

En ese sentido, afirma que para la correcta ejecución del proyecto se crearon 207 ítems, los cuales modificaron el presupuesto en un 48.5%, esto es, en un equivalente aproximado a \$1.200.000.000, causando significativas alteraciones en rendimiento, tiempos de ejecución, mano de obra y materiales.

Alega que, en el pliego de condiciones no se le ofreció claridad al contratista de las estructuras metálicas y, sus retardos perjudicaron a la Unión Temporal, al punto que

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01  
**Demandante:** U.T. La Carbonera  
**Demandado:** Universidad del Valle  
**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

para cumplir con los nuevos plazos fue necesario contratar a los trabajadores por horas extras e incrementar el personal de la obra.

Indica que, el 14 de julio de 2008, esto es, antes de la expedición del acta de liquidación unilateral del contrato, el contratista solicitó a la Universidad el reconocimiento del mayor valor en que incurrió para la ejecución del contrato.

El día 18 de diciembre de 2008, la Universidad del Valle celebró una audiencia de liquidación del contrato No. 016 de 2007, a la cual invitó al contratista a liquidar de manera bilateral el contrato y a declararse en paz y salvo por todo concepto. En esa reunión el contratista manifestó que no estaba de acuerdo con liquidar el contrato sin el reconocimiento del equilibrio económico del contrato.

Por medio de la Resolución No. 1605 del 20 de mayo de 2009, el rector de la Universidad del Valle liquidó unilateral del contrato No. 016 de 2007 y manifestó que no se adeuda suma alguna a la Unión Temporal La Carbonera.

Contra la anterior decisión la Unión Temporal interpuso recurso de reposición, el cual fue desatado desfavorablemente a través de la Resolución No. 252 del 15 de febrero de 2010, eludiendo el argumento de la ruptura del equilibrio del contrato por 154 días que soportó el contratista. La notificación de la decisión ocurrió el 29 de agosto de 2011.

#### - **CONTESTACIÓN** <sup>2</sup>

Por conducto de apoderado judicial manifiesta su oposición a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, en esa medida solicita que sean denegadas las pretensiones de la demanda al considerar que carecen de fundamentos fácticos y jurídicos que las respalden.

Aduce que la Universidad del Valle cumplió a cabalidad con todas sus obligaciones como contratante. Explica que las actas de suspensión, reinicio y adiciones al contrato de obra fueron suscritas de común acuerdo entre las partes, lo que evidencia la aceptación voluntaria de los nuevos términos contractuales que

---

<sup>2</sup> Folios 265 a 276 cdno. 1

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

generaron reajustes a favor de la Unión Temporal, los cuales fueron reconocidos y cancelados por el valor causado y correspondiente.

Sostiene que en el caso concreto no se aplica el desequilibrio financiero, dado que las compensaciones resultadas de las obras extras o adicionales le fueron reconocidas al contratista por parte de la Universidad contratante, conforme los precios únicos unitarios establecidos en el contrato de obra No. 16 del 30 de abril de 2007.

#### - **SENTENCIA RECURRIDA**

En sentencia de fecha 19 de noviembre de 2015, el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Cali<sup>3</sup>, previo recuento normativo, jurisprudencial y fáctico, así como el análisis de las pruebas practicadas en el curso del proceso, denegó las pretensiones de la demanda al considerar que durante la ejecución del objeto contractual se presentaron hechos no imputables al contratista que dieron origen a una mayor duración del contrato, tales como falencias de la entidad demandada en la planeación, pero no se demostró la ruptura del equilibrio económico del contrato de obra pública No. 16 del año 2007, ni daños imputables al contratante.

A su parecer, en el proceso se acreditó que ambas partes del contrato de obra de mutuo acuerdo acordaron las medidas necesarias para superar las dificultades que se presentaron con el objeto de dar cumplimiento al objeto contractual. Destacó el A quo que el contratista durante la ejecución de las obras no manifestó oportunamente sus reparos, ni salvedades al contratante, sino que participó en las dos actas de suspensiones de las obras y los tres contratos adicionales al contrato No. 016-2007.

Reprocha que el entonces contratista hubiese participado en las modificaciones del contrato objeto de litis, justamente para ajustar el negocio jurídico a la realidad fáctica, financiera y jurídica al momento de su realización, pero luego de culminar el contrato presentó reclamaciones por el presunto desequilibrio contractual por sobrecostos y mayor permanencia de obras.

---

<sup>3</sup> Folios 481 a 514 cdno. De apelación

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01  
**Demandante:** U.T. La Carbonera  
**Demandado:** Universidad del Valle  
**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

- **RECURSO DE APELACIÓN**

La apoderada de la parte demandante,<sup>4</sup> formuló recurso de apelación solicitando se revoque la sentencia al manifestar que no es correcto argumentar que el contratista no le presentó al contratante oportunamente los reclamos u observaciones por mayores valores generados por un mayor tiempo en la obra. En ese sentido, señala que una de las etapas que la ley otorga a las partes del contrato para efectuar sus reclamaciones es al momento de la liquidación del contrato. Es, por tanto, que la UT presentó sus observaciones antes de dicha fase del contrato, y generó que la Universidad liquidara unilateralmente el contrato para no reconocer los derechos de su contratista.

Afirma que los sobrecostos objeto de litis no se presentaron por las adiciones o modificaciones del contrato, sino por el mayor tiempo de permanencia de la obra que obligó a modificar los plazos, sin que las partes en ese momento se pusiera de acuerdo sobre el pago de esos derechos, quedando pendiente esa reclamación.

Esgrime que, en ninguno de los documentos contractuales se consignó la renuncia a reclamar lo debido. Es claro que cuando se presenta una mayor permanencia en la obra por causas imputables al contratante, como en el caso concreto, el contratista se encuentra habilitado para elevar la reclamación para subsanar el desequilibrio financiero del contrato.

Precisa que el precio del contrato no fue reajustado en la adición del contrato, por lo tanto, debía ser reconocido en la liquidación final del contrato que es la oportunidad donde los co-contratantes arreglan sus diferencias, para declararse a paz y salvo. Para fundamentar sus apreciaciones transcribe apartes de sentencias dictadas por el Consejo de Estado el 29 de julio de 1996 y 11 de diciembre de 1984.

Manifiesta que en el curso del proceso se practicó un dictamen pericial con el objeto de establecer a valor presente, el monto total que representó para el contratista el mayor valor de los costos por administración de permanencia en obra, hasta su culminación, conforme los parámetros contratados. En dicho dictamen se dejó sentando que los contratistas se vieron abocados a asumir, por circunstancias que

---

<sup>4</sup> Folios 519 a 524 cdno. No. 1

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

no le eran imputables, un mayor valor en los costos de administración durante las suspensiones y prórrogas del contrato de obra.

En ese sentido, la parte recurrente no comparte la apreciación del A quo de desconocer las conclusiones del dictamen pericial, pues, a su parecer estas son firmes, convincentes y ajustadas a las pretensiones de la prueba para demostrar los hechos del caso sub examine. Por consiguiente, solicita al Ad quem dar plena validez al contenido del dictamen pericial, que resulta suficiente y proporciona certeza para acceder a las pretensiones de la demanda, más aún, cuando se probó que los perjuicios por el mayor tiempo de permanencia en la obra no estaban incluidos en el AIU.

Por lo anterior, solicita al Ad quem revisar lo anterior y se proceda a revocar la sentencia recurrida.

#### - **ALEGACIONES**

##### **Parte demandante**

De manera oportuna el apoderado de la **parte demandante** reiteró los argumentos esgrimidos en el recurso de alzada en el sentido de que las suspensiones y prórrogas de que fue objeto el contrato de obra son imputables a la Entidad contratante, por no cumplir con su obligación de planificar con diseños y especificaciones técnicas para el desarrollo del contrato. <sup>5</sup>

##### **Parte demandada**

El apoderado solicita se proceda a confirmar la sentencia recurrida, por considerarla ajustada a derecho, pues, la parte actora no acreditó los hipotéticos perjuicios ocasionados con las suspensiones o prórrogas realizadas al contrato inicial. <sup>6</sup>

#### - **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Guardó silencio en la oportunidad procesal correspondiente.

---

<sup>5</sup> Folios 533 a 536 cdno. De apelación.

<sup>6</sup> Folios 537 a 539 cdno. de apelación.

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

## - **ACTUACIÓN PROCESAL**

El Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito de Cali, profirió sentencia el 19 de noviembre de 2015.<sup>7</sup>

La parte demandante interpuso dentro de la oportunidad procesal correspondiente recurso de apelación contra la sentencia proferida, el cual fue concedido por auto del 3 de marzo de 2016.<sup>8</sup>

Por auto fechado 29 de junio de 2016, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante,<sup>9</sup> y por medio de auto del 10 de octubre de 2016, le corrió traslado a las partes por el término de 10 días para alegar de conclusión<sup>10</sup>, oportunidad de la cual hizo uso la parte demandada y demandante. La Procuraduría General de la Nación no emitió concepto.

En cumplimiento a lo ordenado en el artículo 3º del Acuerdo No. PCSJA19-11276 del 17 de mayo de 2019, prorrogado mediante el artículo 2º del Acuerdo PCSJA19-11444 del 14 de noviembre de 2019, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se remitió el presente proceso al H. Tribunal Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para proferir la sentencia correspondiente.<sup>11</sup>

Mediante auto de fecha 02 de julio de 2019, esta Corporación avocó conocimiento del proceso.<sup>12</sup>

## **III.- CONSIDERACIONES**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia fechada 19 de noviembre de 2015 dictada por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cali, de

---

<sup>7</sup> Folios 481 a 514 cdno. De apelación

<sup>8</sup> Folio 526 cdno. De apelación

<sup>9</sup> Folio 530 cdno. De apelación

<sup>10</sup> Folio 532 cdno. De apelación

<sup>11</sup> Folio 569 cdno. De apelación

<sup>12</sup> Folio 561 cdno. De apelación

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01  
**Demandante:** U.T. La Carbonera  
**Demandado:** Universidad del Valle  
**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

conformidad con la competencia del superior según lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso.<sup>13</sup>

## - **COMPETENCIA**

El Tribunal Administrativo es competente para conocer en segunda instancia de las apelaciones de sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos, de conformidad con el numeral 1º del artículo 133 del C.C.A., modificado por la Ley 446 de 1998 artículo 41.

Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es competente, en atención a lo dispuesto en materia de descongestión en el artículo 3º del Acuerdo No. PCSJA18-11134 de 2018, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura.

### **Cuestión previa**

En el caso concreto se observa que la acción de controversias contractuales comprende varias pretensiones pues, va dirigida a obtener la declaratoria de nulidad de unos actos administrativos expedidos por la Universidad del Valle -acta de liquidación unilateral del contrato estatal- y la consecuente indemnización. Al respecto es menester indicar que el artículo 87 del CCC y la jurisprudencia del Consejo de Estado permiten la acumulación varias súplicas con diversa naturaleza.<sup>14</sup> Sobre el particular ha manifestado: “a través de este medio de control también se pueden demandar los actos contractuales, esto es, aquellos que se expiden por la entidad pública contratante como consecuencia de la ejecución de

---

<sup>13</sup> **ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.

<sup>14</sup> El Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. C. P.: Danilo Rojas Betancourth (E). Agosto 29 De 2012. Rad. No. 05001-23-25-000-1994-01059-01(21315), señaló: “la acción de controversias contractuales es posible acumular a la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales se ejerce una potestad exorbitante, la pretensión para obtener la declaratoria de incumplimiento del contrato y las condenas consecuenciales de esta decisión, es decir, pueden acumularse dos o más pretensiones principales, siempre que el juez sea competente para conocer de todas, no se excluyan entre sí y puedan tramitarse por el mismo procedimiento, como ocurre en el *sub lite* (art. 82 del C. de P. Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del C.C.A.)”

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01  
**Demandante:** U.T. La Carbonera  
**Demandado:** Universidad del Valle  
**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

un contrato y durante el desarrollo del mismo, tales como la caducidad, terminación, modificación, interpretación o liquidación, que bien puede acumularse a otras peticiones como aquellas que versan sobre el cumplimiento o incumplimiento del contrato y la liquidación judicial del mismo<sup>15</sup>.”

La procedencia de la acumulación de pretensiones en el sub lite es procedente habida cuenta que para la procedencia de la pretensión indemnizatoria es indispensable examinar la legalidad del acto por medio del cual fue liquidado unilateralmente el contrato de obra, pues, este goza de la presunción de legalidad que deberá ser desvirtuada por el contratista que lo controvierte aduciendo unos sobrecostos administrativos por la mayor permanencia en la obra civil ejecutada.<sup>16</sup>

#### - **PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a la Sala establecer si las Resoluciones 1864 de 30 de diciembre de 2009 y la 252 de febrero 15 de 2010, por medio de las cuales el Rector de la Universidad del Valle, liquidó unilateralmente y se confirmó después, el contrato No. 016 de 14 de junio de 2007 celebrado entre la Universidad del Valle y la Unión Temporal La Carbonera, adolecen de nulidad por no haber reconocido el desequilibrio económico del contrato que se habría presentado en detrimento del contratista, por la mayor permanencia en la obra. En caso afirmativo, se analizará la procedencia de la pretensión indemnizatoria a favor del contratista.

#### - **TESIS**

La parte actora no demostró la alegada ruptura del equilibrio económico del contrato por la mayor permanencia de obra imputable a la Universidad del Valle. En razón de lo anterior, las pretensiones de la demanda serán denegadas.

---

<sup>15</sup> El artículo 87 del C.C.A., modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, de manera enunciativa dispuso que mediante ella, cualquiera de las partes de un contrato estatal, puede pedir: 1.- Que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales. 2.- Que se ordene su revisión. 3.- Que se declare su incumplimiento y que se condene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios. 4.- Que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales y los restablecimientos a que haya lugar. 5. Que se efectúe la liquidación del contrato cuando ésta no se haya logrado de mutuo acuerdo, y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los 2 meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para aquello o, en su defecto, del término establecido por la ley. 6.- Que se hagan otras declaraciones y condenas.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de 3 de marzo de 1989, exp. 5453; 11 de mayo de 1990, exp. 4217; 20 de octubre de 1995, exp. 9847; 14 de diciembre de 1995, exp. 8563, y 16 de julio de 1998, exp. 12.023; sentencia de 7 de noviembre de 2002, exp. 13096. Providencias en igual sentido: sentencias de 15 de agosto de 1996, exp. 9818; 8 de febrero de 1996, exp. 8827; y 9 de mayo de 1994, exp. 8857.

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

## - **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

En virtud del artículo 1602 del Código Civil, los contratos son una expresión de la autonomía de la voluntad, por consiguiente, son ley para las partes y deben ser cumplidos en los términos y condiciones que establezcan sus cláusulas. Dicho de otra manera, los contratos son fuente de responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones por cualquiera de las partes contratantes.

En ese sentido, el Consejo de Estado sostiene que en los contratos con prestaciones correlativas se configura una relación de interdependencia de las obligaciones recíprocas y, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1609 del Código Civil, esa regla impone la inadmisibilidad de que una de las partes del contrato exija a la otra que satisfaga sus obligaciones, mientras ella misma se encuentre en mora de cumplir lo pactado (*Exceptio non adimpleti contractus*)<sup>17</sup>.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, incisos 1° y 2°, concordante con el numeral 12° del artículo 25 de la misma Ley, en la contratación estatal la sujeción de la administración al principio de planeación, se torna de la mayor relevancia comoquiera que éste comporta la estructuración del negocio jurídico no solo en términos técnicos y económicos sino también jurídicamente; esto es, la selección o elaboración de una tipología contractual acorde a las necesidades y el interés público que debe satisfacer.

La Ley 80 de 1993 en su artículo 27 dispone que si una de las partes de la relación contractual resulta afectada con el rompimiento del equilibrio financiero del contrato puede pedir su restablecimiento para que se adopten las medidas necesarias, a lo cual se adiciona la previsión consignada en el numeral 3 del artículo 4° de la misma Ley 80, por cuya virtud se faculta –y se impone el deber– a las entidades estatales para reconocer la actualización o revisión de precios cuando se produzcan fenómenos que alteren el equilibrio económico del contrato.

---

<sup>17</sup> El Consejo de Estado. Sección Tercera, Subsección A en sentencia del 30 de enero de 2013, Radicación número: 20001-23-31-000-2000-01310-01(24217), C.P (E) Danilo Rojas Betancourth, dijo: “El artículo 1609 del Código Civil prevé que en los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allane a cumplirlo en la forma y tiempo debidos. Norma que, además de regular la mora en los contratos bilaterales, que descansa en el aforismo con arreglo al cual “la mora de uno purga la mora del otro”, consagra la *exceptio non adimpleti contractus*, medio de defensa que puede invocar una de las partes del contrato cuando no ha cumplido porque la otra tampoco lo ha hecho, caso en el cual su conducta no es tomada como antijurídica. (...) Sin embargo, la jurisprudencia tiene determinado que esta institución en materia de contratos estatales debe ser armonizada con las reglas del derecho público. La *exceptio non adimpleti contractus* tiene lugar únicamente en aquellos contratos sinalagmáticos en que el incumplimiento imputable a la entidad pública sea grave, serio, determinante, trascendente y de gran significación, de manera que sitúe al contratista en una razonable imposibilidad de cumplir sus obligaciones, siendo en ese caso procedente que éste la pueda alegar y suspender el cumplimiento de sus obligaciones.

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

El Consejo de Estado ha puntualizado que, “en un sentido amplio el no restablecimiento del equilibrio económico constituye un incumplimiento del deber legal, y desde otro punto de vista, el incumplimiento puede llevar al desequilibrio económico, por ejemplo, cuando no se realiza un pago oportuno y el contratista tiene que asumir con sus recursos el respectivo costo. Se ha expuesto que *“si bien algunas normas legales vigentes propician ese tratamiento indiscriminado de la figura del incumplimiento contractual como una posible génesis del desbalance de la ecuación contractual, lo cierto es que el instituto del equilibrio económico en la contratación estatal tiene y ha tenido como propósito fundamental la conservación, durante la vida del contrato, de las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento del nacimiento del vínculo, sin que haya lugar a confundir esa institución con la materia propia de la responsabilidad contractual”*.<sup>18</sup>

Respecto de la diferencia probatoria para acreditar el desequilibrio económico y el incumplimiento contractual, el Consejo de Estado ha señalado que frente al primero “depende de la demostración de factores externos imprevisibles que deben acreditarse junto con su efecto o impacto, es decir, el desbalance económico frente a la fórmula financiera que gobernó el contrato, el cual se solicita restablecer; al paso que la prueba del incumplimiento del contenido obligacional se presenta frente a una cláusula contractual y naturalmente se desata desde la perspectiva de la responsabilidad contractual, amén de que podría acompañarse de las pretensiones de resolución del respectivo vínculo negocial.”<sup>19</sup>

## - **CASO CONCRETO**

De la revisión de la demanda, como de los argumentos centrales del recurso, la Sala encuentra que la censura principal radica en que las resoluciones acusadas adolecen de nulidad por no haber reconocido el desequilibrio económico del Contrato No. 016 de 2007, que se habría presentado en detrimento del contratista el cual debe ser reconocido por la Entidad contratante.

Sostuvo el censor que la causa de dicha ruptura radicó en el mayor tiempo de permanencia en la obra durante 154 días que obligó a modificar los plazos; el origen

---

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, sentencia de 12 de marzo de 2014, radicación: 410012331000199800884 01 (32796), actor: Consorcio Sociedad Técnica Sota Ltda- Ponce De León Asociados S.A. ingenieros consultores, demandado: Empresas Públicas de Neiva, referencia: contractual – apelación sentencia.

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. C. P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Noviembre 20 de 2019. Rad. No.: 25000-23-36-000-2016-00955-01(62369).

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

de la misma fue que el contratante no cumplió con la obligación legal de entregar los diseños y especificaciones técnicas para la concepción real del proyecto contratado. Aseguró que la fundición de losa del segundo piso, no se inició a tiempo debido a que el consorcio contratado para la estructura metálica, no la tuvo a tiempo en las condiciones requeridas por el contratante.

La circunstancia anotada, en criterio de la parte actora, perjudicó a la Unión Temporal por cuanto se le generó un aumento en el costo administrativo durante la ejecución contractual, por cuanto se amplió considerablemente los tiempos de permanencia en la obra.

El Juez de Primera Instancia denegó las pretensiones de la demanda, al considerar que de mutuo acuerdo las partes del contrato de obra acordaron las medidas necesarias para superar las dificultades que se presentaron con el objeto de dar cumplimiento a la obra contratada. Destacó que el contratista durante la ejecución de las obras no manifestó oportunamente sus reparos, ni salvedades al contratante, sino que participó en las dos actas de suspensiones de las obras y los tres contratos adicionales al contrato No. 016-2007.

Descendiendo al caso concreto, como hechos probados con los medios de convicción que reposan en el expediente relevantes para desatar el litigio, se encontraron:

El 30 de abril de 2007, la Universidad del Valle celebró contrato de obra No. 16-2007 con la unión temporal La Carbonera, bajo la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, con el objeto de realizar una obra civil y acabados de la Universidad del Valle sede Palmira – La Carbonera – Etapa I Fase I, señalados en la convocatoria pública No. 07-01-2006 y sus adendos y, en la oferta presentada por el contratista para la adjudicación del contrato. El valor pactado fue de \$1.964.339.445.52, conforme la oferta presentada por la unión temporal, por un término de 180 días calendario.<sup>20</sup> De igual manera se estipuló en el contrato:

“En el Anexo 1, el valor global de las obras incluye el valor total de los materiales, mano de obra, porcentajes para gastos generales, imprevistos; igualmente comprende los gastos de transporte de elementos, materiales, equipos, personal y los demás que se requieran para el desarrollo de la obra. ... Las obras adicionales que se pudieren presentar, se aplican los precios unitarios estipulados en la oferta El Contratista, y para la obra extra que se

---

<sup>20</sup> Folios 33 a 40 cdno. 1

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

podiere presentar, se tendrá en cuenta el análisis financiero efectuado por parte de la Interventoría tomando como referente la base de datos de precios de obra de la Universidad. ... SEPTIMA- SUSPENSION TEMPORAL DEL CONTRATO: Por circunstancias de Fuerza Mayor o Caso Fortuito se podrá, de común acuerdo entre las partes contratantes, suspender la ejecución del contrato mediante la suscripción de un acta en la cual conste tal eventualidad. El termino de suspensión no será computable para efecto del plazo de ejecución del contrato, ni dará derecho a exigir indemnización, sobrecostos o reajustes, ni a reclamar gastos diferentes a los pactados en el contrato. PARAGRAFO: En caso de que las causas que generaron la suspensión sean imputables exclusivamente a la UNIVERSIDAD ésta deberá reconocer al Contratista la suma correspondiente para la ampliación de las vigencias de los amparos exigidos en el presente contrato.”

El 14 de junio de 2007, el representante legal de la UT La Carbonera y el director de interventoría de la Universidad del Valle, suscribieron el acta de inicio de obra No. 001 del contrato No. 16-2007. La obra iniciada fue la construcción de obra civil y acabados de la Universidad del Valle – Sede Palmira – La Carbonera – Primera Etapa – Fase I. Fecha final del contrato figura el 12 de diciembre de 2007. <sup>21</sup>

El 24 de agosto de 2007, la Unión Temporal La Carbonera y la Interventoría del contrato celebraron un acta de cambio de obra No. 1 en la que se lee: “se protocoliza el cambio de actividades de obra del contrato ..... Cambio de carácter provisional hasta que se adicione al contrato el valor de las obras adicionales previstas, con el fin de dar trámite al Acta de Corte de Obra No. 1”. <sup>22</sup>

En la misma fecha, 24 de agosto, celebraron acta de fijación de precios No. 1 “para definir los siguientes precios unitarios de las actividades no previstas para el contrato número No. 16-2007”. <sup>23</sup>

El 24 de septiembre de 2007, el contratista y la interventoría elaboraron el acta de cambio No. 2 “por medio de la cual se protocoliza el cambio de actividades de obra del Contrato de Obra ... . Cambio de carácter provisional hasta que se adicione al contrato el valor de las obras adicionales previstas, con el fin de dar trámite al Acta de corte de Obra No. 2.”. De igual manera, se suscribió el acta de fijación de precios No. 2, “para definir los siguientes precios unitarios de las actividades no previstas para el contrato número No. 16-2007”. <sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Folios 3 a 6 cdno. 1.

<sup>22</sup> Folios 107 a 108 cdno. 1.

<sup>23</sup> Folios 109 a 110 cdno. 1.

<sup>24</sup> Folios 111 a 114 cdno. 1.

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01  
**Demandante:** U.T. La Carbonera  
**Demandado:** Universidad del Valle  
**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

El 3 de noviembre de 2007, las partes del contrato No. 16-2007 suscribieron el acta de suspensión de obra 001, aduciendo:<sup>25</sup> (se transcribe de manera literal)

“que la actividad concreto de losas, y de manera específica la fundición de losa del segundo piso, no puede iniciar según lo aprobado en el cronograma de obra, debido a que el consorcio Megaobras (contratista de la estructura metálica) no tendrá lista la estructura metálica correspondiente a esta losa en razón a la dificultad de conseguir los perfiles Americanos de acero al carbono W12X14 (en cantidad 1970 metros) que fueron especificados por el diseñador para las viguetas que soportan la losa; luego de intentar conseguir estos elementos sin resultado positivo, hubo la necesidad de realizar un ajuste en el diseño estructural para sustituir el elemento por uno equivalente en peso y resistencia y que no indujera un sobre costo al proyecto, para lo cual se aprobó el reemplazo por un perfil híbrido armado en taller mediante platinas de acero A36 para el alama y platinas de acero A572 para los patines. Esta situación ocasiono una demora en la instalación de la lámina colaborante de teeldeck en la losa del segundo piso, actividad previa a la fundición del concreto respectivo, el cual estaba previsto en el cronograma para el día 3 de noviembre de 2007, no obstante, y según la programación actual el montaje estará listo el día 23 de noviembre de 2007 momento en el cual se realizará esta actividad.”

El 23 de noviembre de 2007, se elaboró el acta de reinicio de obra No. 001 del contrato No. 16-2007.<sup>26</sup>

El 27 de noviembre de 2007, el contratista y la interventoría elaboraron el acta de cambio No. 3 “por medio de la cual se protocoliza el cambio de actividades de obra del Contrato de Obra ... . Cambio de carácter provisional hasta que se adicione al contrato el valor de las obras adicionales previstas, con el fin de dar trámite al Acta de corte de Obra No. 3.”. El 24 de noviembre de 2007, se suscribió el acta de fijación de precios No. 3, “para definir los siguientes precios unitarios de las actividades no previstas para el contrato número No. 16-2007”.<sup>27</sup>

El 11 de diciembre de 2007, las partes contractuales de mutuo acuerdo celebraron la adición No. 1 al contrato 016-2007, a partir del informe de interventoría del 16 de septiembre de 2007, en el que se solicitó una prórroga del plazo de ejecución contractual de 19 días.<sup>28</sup>

El 14 de enero de 2008, se suscribió un acta de suspensión de obra No. 002 del pluricitado contrato “debido a que se debe realizar el trámite para la adición presupuestal, contrato y legalización.”<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Folio 28 cdno. 1

<sup>26</sup> Folio 232 cdno. 1

<sup>27</sup> Folios 115 a 119 cdno. 1.

<sup>28</sup> Folios 190 a 222 cdno. 1

<sup>29</sup> Folio 233 cdno. 1

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01  
**Demandante:** U.T. La Carbonera  
**Demandado:** Universidad del Valle  
**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

El 25 de enero de “2007” (sic), las partes suscribieron una adición al contrato 016-2007, consistente en ampliar el plazo de ejecución de las obras durante 40 días y el valor del contrato por la suma de \$522.649.846.<sup>30</sup>

El 29 de enero de 2008, se celebró el acta de reinicio de obra No. 002, en la que se consignó que la terminación del contrato sería el 4 febrero de 2008.<sup>31</sup>

El 08 de abril de 2008, el contratista y la interventoría elaboraron el acta de cambio de obra No. 4 “por medio de la cual se protocoliza el cambio de actividades de obra del Contrato de Obra .... Cambio de carácter provisional hasta que se realice el acta de liquidación final de obra, con el fin de dar trámite al Acta de Corte de Obra No. 6.”. El 08 de mayo de 2008, se suscribió el acta de fijación de precios No. 4, “para definir los siguientes precios unitarios de las actividades no previstas para el contrato número No. 16-2007”.<sup>32</sup>

Se elaboraron un total de 6 actas parciales de obras, firmadas todas por el representante legal de la Unión Temporal La Carbonera y el Director de Interventoría, en las que no figura objeción alguna por alguna de las partes.<sup>33</sup>

El 12 de mayo de 2008, el contratista, la Universidad del Valle y el Jefe de la División de Infraestructura y Contratación suscribieron el acta de recibo final 001 del contrato 016-2007. La fecha de inicio fue 14 de junio de 2007 y finalizó la fecha del acta de recibo final. El valor final del contrato fue de \$2.486.989.200.00. De lo consignado en el documento, se destaca:<sup>34</sup> (se transcribe de manera literal, con posibles errores)

### “3. Recibo de Obra

Una vez revisada cada una de las obras realizadas, se deja constancia del cumplimiento de las especificaciones técnicas de la obra. En consecuencia, la obra se recibe a entera satisfacción por parte la Interventoría.

Las cantidades finales se revisaron durante el proceso de liquidación con el fin de obtener el valor definitivo de la construcción.

El contratista se compromete a ejecutar los detalles de obra que se consignan en el oficio UVPI-073-05-08 en el término de 19 días posteriores a la fecha de la firma de la presente acta, Anexo2.

El anterior recibo de la obra, no exime al contratista de cualquier responsabilidad sobre daños o desperfectos que aparecieren en la obra debido a calidades o desperfectos no detectados por la Interventoría.

---

<sup>30</sup> Folio 30 cdno. 1

<sup>31</sup> Folio 240 cdno. 1

<sup>32</sup> Folios 120 a 130 cdno. 1.

<sup>33</sup> Folios 120 a 130 cdno. 1.

<sup>34</sup> Folios 241 a 249 cdno. 1

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

#### 4. Observaciones del Contratista

El contratista manifiesta que realizó un gran esfuerzo técnico y económico para el cumplimiento de las actividades de tal forma que la obra alcanzara los requerimientos de calidad, costo y cumplimiento de los tiempos, pactados, obteniendo una obra conforme a los fines para los que fue contratada, sin embargo, resalta que ante las dificultades técnicas del proyecto, la Interventoría debió modificarlo con la autorización de la Universidad, adecuarlo y complementarlo para que se ajustara a las expectativas propuestas motivando una ampliación en el tiempo de ejecución. No obstante, se entrega como resultado una obra de excelente calidad.”

El 25 de junio de 2008, se elaboró el acta final de obra firmada por el representante legal de la Unión Temporal La Carbonera y el Director de Interventoría, según el cual el valor total a pagar \$ 228.402.845 y valor total del contrato \$2.486.989,200.<sup>35</sup>

El día 11 de julio de 2008, el representante legal de la UT La Carbonera, radicó un derecho de petición dirigido a la Rectoría de la Universidad del Valle, con el objeto de que en el acta de liquidación final del contrato se le reconociera el mayor valor de los costos de obra, por la suma correspondiente a \$202.503.473.24.<sup>36</sup>

El 18 de diciembre de 2008, se realizó la audiencia de liquidación del contrato No. 016-2007 en presencia de las partes contractuales y la interventoría.<sup>37</sup>

Mediante Resolución No. 1.605 del 20 de mayo de 2009, el Rector de la Universidad del Valle, liquidó unilateralmente el contrato de obra No. 016-2007, suscrito con la Unión Temporal La Carbonera, el 14 de junio de 2007, por valor de \$2.486.989.200.<sup>38</sup> Del acta se destaca:

#### “CONSIDERANDO:

1. Que LA UNIVERSIDAD DEL VALLE celebró el Contrato No.016-2007, con LA UNION TEMPORAL LA CARBONERA, el día 14 de junio de 2007, por un valor de Dos Mil Cuatrocientos Ochenta y Seis Millones Novecientos Ochenta y Nueve Mil Doscientos pesos (2.486.989.200);
2. Que el objeto del contrato No. 016-2007 fue la obra civil y los acabados de la Universidad del Valle sede Palmira -La Carbonera – Etapa I fase I, con una duración de ciento ochenta días, los cuales fueron prorrogados hasta doscientos noventa y ocho días, el valor inicial de este contrato fue la suma de Mil Novecientos Sesenta y Cuatro Millones Trescientos Treinta y Nueve mil Cuatrocientos Cuarenta y Cinco pesos con Cincuenta y Dos centavos, el cual posteriormente se adicionó en la suma de Quinientos Veintidós Millones Seiscientos Cuarenta y Nueve Mil Ochocientos Cuarenta y Seis pesos. La obra

<sup>35</sup> Folios 223 a 230 cdno. 1

<sup>36</sup> Folios 20 a 26 cdno. 1

<sup>37</sup> Folios 67 a 71 cdno. 1

<sup>38</sup> Folios 7 a 10 cdno. 1

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

se recibió el 12 de mayo de 2008 el cual finalizó su ejecución el 12 de mayo de 2008;

3. Que el día junio 12 de 2008, mediante oficio UVPI 077-06-08, la Universidad del Valle requirió al CONTRATISTA la presentación de los certificados de pago de parafiscales expedidos por la respectivas Regionales de Recaudo, entre otros documentos, a fin de llevar a cabo la liquidación al contrato 016-2007;
4. Que mediante Derecho de Petición recibido el 14 de Julio de 2008, el Señor Silvio Hurtado Torres, Representante Legal de la Unión Temporal La Carbonera, solicitó "EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO" argumentando que el término de ejecución de la obra se amplió por causas "no atribuibles al contratista";
5. Que la Oficina jurídica de la UNIVERSIDAD DEL VALLE, mediante comunicación AJ-0752-2008, después de hacer un análisis de los argumentos del contratista, respondió que no es viable Jurídicamente acceder al "EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO CONTRACTUAL INVOCADO";
6. Que la UNIVERSIDAD DEL VALLE, mediante Comunicación DABS 1192-2008 de Septiembre 8 de 2008, convoca a una audiencia al contratista para proceder a la liquidación del contrato, EL CONTRATISTA, hizo caso omiso al requerimiento realizado;
7. Que el 26 de septiembre La Unión Temporal La Carbonera dio respuesta al oficio UVPI 077-06-08 entregando parcialmente la documentación requerida por la Universidad quedando pendiente los paz y salvos de las respectivas entidades (SENA, FIC, ICBF CAJAS DE COMPENSACIÓN), solicitados;
8. Que la Universidad del Valle, mediante oficio UVPI-089-10-08 de octubre 2 de 2008, realiza nuevamente la solicitud de paz y salvo de parafiscales;
9. Que respecto de lo manifestado en el numeral anterior, Oficina Jurídica mediante concepto AJ.1113 del 1 de diciembre de 2008, ... en el evento de presentarse evasión de las cotizaciones por parte del contratista, es deber de la Entidad informar a las entidades de control sobre estas situaciones irregulares, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 828 de 2003, por el cual se expiden normas para el control de la evasión del sistema de seguridad social Artículo 5º;
10. Que el 17 de octubre de 2008, la Doctora María Fernanda Mendoza Patiño, apoderada de la Unión temporal La Carbonera envía oficio manifestando interés en liquidar el contrato en forma bilateral;
11. Que el 18 de diciembre de 2008, se celebró audiencia para la liquidación del Contrato No.016-2007, en la que La Unión Temporal La Carbonera manifiesta que no hay acuerdo para la liquidación bilateral del contrato tal y como consta en la respectiva Acta;
12. Que la Resolución 046-2007, en su Artículo 67, establece que: "Si el contratista no se presenta a la liquidación o si las partes no llegan a acuerdo sobre el contenido de la misma, ésta será practicada directa y unilateralmente por la Universidad y se adoptará por Resolución motivada expedida por la Rectoría";
13. Que por lo anterior se liquida en forma unilateral el Contrato de obra No. 016-2007, el cual terminó su ejecución en el siguiente estado:  
ESTADO DE LAS POLIZAS

...

CELEBRACION DE ADICIONALES					
Adicional No.	Fecha de suscripción	Objeto		Valor Final del Contrato	Plazo Final del Contrato
1	Diciembre 11 de 2007	PRORROGA DEL PLAZO DE EJECUCIÓN		\$.1.964.339.445.52	6 MESES + 19 DIAS
2	Enero 25 de 2008	ADICIÓN DEL VALOR Y PRORROGA DEL PLAZO		\$.2.486.989.291,52	6 MESES + 19 +40 DIAS

Expediente: 76-001-33-31-708-2012-00059-01

Demandante: U.T. La Carbonera

Demandado: Universidad del Valle

Acción: Controversias contractuales

**SIGCMA**

		DE EJECUCIÓN			
3	Marzo 13 de 2008	PRORROGA DEL PLAZO DE EJECUCIÓN		\$2.486.989.291,52	6 MESES + 19 +40 + 59 DIAS

ACTAS	
Tipo de Actas	Fecha
ACTA DE INICIO 001	JULIO 14 DE 2007
ACTA No. 1	SEPTIEMBRE 1 DE 2007
ACTA No. 2	SEPTIEMBRE 21 DE 2007
ACTA DE SUSPENSIÓN 001	NOVIEMBRE 3 DE 2007
ACTA DE REINICIO 001	NOVIEMBRE 23 DE 2007
ACTA No. 3	NOVIEMBRE 16 DE 2007
ADICIÓN EN TIEMPO	DICIEMBRE 11 DE 2007
ACTA DE SUSPENSIÓN 002	ENERO 14 DE 2008
ACTA DE MODIFICACION 001	ENERO 25 DE 2008
ACTA DE REINICIO 001	ENERO 29 DE 2008
ACTA No. 4	FEBRERO 21 DE 2008
ADICIÓN EN TIEMPO	MARZO 13 DE 2008
ACTA No.5	MARZO 28 DE 2008
ACTA No. 6	MAYO 8 DE 2008
ACTA DE RECIBO FINAL	MAYO 12 DE 2008

BALANCE FINANCIERO				
Detalle de pago				
Relación de Pago (Anticipo y/o Acta de Obra Ejecutada)	Solicitud de Pago No.	Fecha	Valor Acta	Amortización
<b>ANTICIPO</b>	329193	22/05/2007	780.000.000	0
<b>ACTA No. 1</b>	332986	04/09/2007	306.812.068	202.382.631
<b>ACTA No. 2</b>	333931	25/09/2007	332.401.788	219.262.393.
<b>ACTA No. 3</b>	337823	06/12/2007	253.653.636	167.317.702
<b>ACTA No. 4</b>	339939	04/03/2008	256.709.993	169.333.769
<b>ACTA No. 5</b>	340880	08/04/2008	189.590.779	21.703.505
<b>ACTA No. 6</b>	341994	14/05/2008	139.418.091	0
<b>ACTA DE LIQUIDACIÓN FINAL</b>	Pendiente	12/09/2008	228.402.845	0
Totales			<b>\$ 2.486.989.200</b>	<b>\$ 780.000.000</b>

Valor del contrato	Valor Ejecutado	Saldo no Ejecutado
2.486.989.292,00	\$ 2.486.989.200	\$ 92

LIQUIDACIÓN DE ACTAS			
Actas pagadas		Actas por pagar (en trámite de pago)	
No. de Acta	Valor	No. de Acta	Valor
<b>ACTA DE PAGO No. 1</b>	509.194.599	<b>ACTA DE LIQUIDACIÓN FINAL</b>	228.402.845
<b>ACTA DE PAGO No. 2</b>	551.664.181		
<b>ACTA DE PAGO No. 3</b>	420.971.338		
<b>ACTA DE PAGO No. 3</b>	426.043.762		

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

<b>ACTA DE PAGO No. 3</b>	211.294.284		
<b>ACTA DE PAGO No. 1</b>	139.418.091		
<b>ACTA DE PAGO No. 3</b>	139.418.091		
Total	\$2.258.586.355		
		Total	<b>228.402.845</b>
			<b>Valor en Letras:</b> DOSCIENTOS VEINTIOCHO MILLONES CUATROCIENTOS DOS MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS M/CTE

14. En virtud de lo expuesto, la Universidad no adeuda suma alguna a La Unión Temporal La Carbonera y ha dado cumplimiento cabal a todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato No. 016 de 2007.

**RESUELVE**

**ARTÍCULO 1º** Liquidar unilateralmente el Contrato 016 de 2007, de conformidad con el contenido de la presente Resolución.

**ARTÍCULO 2º** La presente Resolución es susceptible del Recurso de Reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente Resolución.

**COMUNIQUESE Y CUMPLASE.”**

Por medio de apoderada judicial, la Unión Temporal La Carbonera interpuso recurso de reposición en contra de la citada resolución,<sup>39</sup> el cual fue desatado desfavorablemente a través de la Resolución No. 252 del 15 de febrero de 2010, suscrita por el Rector de la Universidad, en la cual dispuso no reponer lo decidido en la Resolución No. 1605 del 20 de mayo de 2009.<sup>40</sup>

Ahora bien, observa la Sala que las actas del comité de obras fueron anexadas de manera incompletas con la demanda, pues, se arrimaron fragmentos de las actas elaboradas de los comités de obra No. 1, 3, 4, 7, 13, 15, 17, 18, 21 y 22.<sup>41</sup> De igual manera, se echan de menos los documentos precontractuales tales como los pliegos y oferta presentada por la Unión Temporal los cuales hacen parte integral del contrato, pero que además, son insumos pertinentes para resolver la litis.

Empero, en aras de la tutela judicial efectiva, estima la Sala que los elementos probatorios que obran en el proceso permiten pronunciarse de fondo sobre el

<sup>39</sup> Folios 73 a 101 cdno. 1.

<sup>40</sup> Folios 3 a 6 cdno. 1.

<sup>41</sup> Del acta del comité 1 se allegó uno de dos folios, del comité de obra No. 3 dos de tres folios; del comité de obra No 4 dos de cuatro folios; del comité de obra No. 7 dos de cuatro folios; del comité de obra No. 13 dos de siete; del comité de obra No. 15 tres de siete; y así sucesivamente con los comités de obra No. 17, 18, 21 y 22.

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

reproche formulado por la parte actora en su recurso de alzada, consistente en una ruptura del equilibrio económico del contrato derivado de los mayores costos administrativos por la mayor permanencia de obra imputables a la Universidad del Valle, por cuanto no cumplió con la obligación legal de poseer los diseños y especificaciones técnicas para la concepción real del proyecto contratado.

Del contenido de los documentos contractuales se encuentra que, transcurrido tal solo un mes y medio de iniciadas las obras del contrato No. 16-2007 para realizar una obra civil y acabados de la Universidad del Valle sede Palmira – La Carbonera – Etapa I Fase I, el interventor y el contratista el 24 de agosto de 2007, acordaron modificar las actividades del contrato y definieron precios acordes con las nuevas circunstancias. Al mes siguiente, esto es, el 24 de septiembre de 2007, ocurrió exactamente lo mismo con el objeto de que el contrato fuese adicionado por las nuevas obras no previstas en el documento y necesarias para cumplir con el objeto contractual.

Seguidamente las partes, de común acuerdo durante 19 días suspendieron el desarrollo de las obras civiles contratadas, esto fue entre el 3 de noviembre de 2007 hasta el 23 de noviembre de 2007, debido a que el contratista de la estructura metálica no entregó su producto oportunamente y ello afectó el cronograma del contrato No. 16-2007. Es decir que, el argumento que originó la presente demanda contractual data desde el inicio de la ejecución contractual.

Dichas circunstancias contribuyeron a un tercer cambio en las actividades en la ejecución de las obras el día 27 de noviembre de 2007, entre el contratista y la interventoría, hasta que el día 11 de diciembre de 2007, cuando las partes contractuales de mutuo acuerdo celebraron la adición No. 1 al contrato 016-2007, consistente en una prórroga del plazo de ejecución contractual de 19 días. Posteriormente, el 14 de enero de 2008 el contrato No. 16-2007 fue suspendido por ambas partes para obtener la adición del contrato que, finalmente se suscribió el 25 de enero de 2008, consistente en ampliar el plazo de ejecución de las obras durante 40 días y el valor del contrato por la suma de \$522.649.846; cuatro días después, el 29 de enero de 2008, se reiniciaron las obras del contrato.

Examinadas las actas parciales de obras, el acta final de obra y el acta de recibo final 001 del contrato 016-2007, en las que participó el aquí demandante se tiene que no figuran ninguna clase de observación tendiente a obtener el reconocimiento

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

del presunto desequilibrio del contrato por la mayor permanencia en la obra, como tampoco se aprecia en las actas de suspensión algún tipo de oposición o inconformidad del contratista por la conducta asumida por la Universidad del Valle. Se itera que, no se allegaron las 22 actas del comité de obra en donde, eventualmente, el contratista pudo haber manifestado su inconformidad con su contratante.

Considera la Sala que en el caso concreto, si bien es cierto se presentaron unas circunstancias ajenas al contratista, no es menos cierto que, la Entidad contratante en aras de salvaguardar el equilibrio financiero y culminar de la mejor manera el contrato de obra, adoptó con la anuencia de su interventor y contratista -Unión Temporal La Carbonera-, las medidas contractuales conducentes tales como la suspensión del plazo contractual y la adición económica del contrato, adicionando el contrato 16-2007 en dos oportunidades.

En el interrogatorio de parte del señor Silvio Hurtado Torres, integrante de la unión temporal demandante, aseveró que ellos nunca renunciaron a su derecho de reclamar mayores sobrecostos y que celebró las suspensiones y adiciones del contrato por necesidad,<sup>42</sup> sin embargo, sus declaraciones se contradicen con la observación consignada en el acta final de entrega de la obra, en la que no manifestó los sobrecostos administrativos por una mayor permanencia en la obra, sino que admitió que fue necesario modificar las cláusulas contractuales para cumplir el objeto del negocio jurídico con la Universidad.

Le asiste razón al A quo cuando afirma que las partes de un contrato deben actuar de manera coherente y de buena fe, por tanto, si al momento de realizar la entrega final de la obra el contratista consideró que se le adeudaba alguna clase de prestación por la mayor permanencia en la obra, debió ponerlo de presente de manera oportuna por escrito, más aún, cuando entre la finalización de las obras, la celebración del acta de liquidación final y el recibo de obra transcurrió un tiempo prudencial.

En el curso del proceso no se vislumbró ninguna clase de limitación, imposición o coacción por parte de la Universidad del Valle a su contratista para acceder a las modificaciones contractuales, por el contrario, se observa que los cambios en las

---

<sup>42</sup> Folios 293 a 294 cdno. De apelación

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

actividades y precios realizadas en la ejecución del contrato No. 16-2007, nacieron de la coordinación entre el contratista y el interventor que a la postre fueron trasladadas al contratante, tal como fue revelado por los ingenieros Gilberto Areiza Palma y Sandra Liliana Cano que participaron en la interventoría del contrato objeto de litis, en sus declaraciones rendidas al interior del proceso.<sup>43</sup> Ratifica lo anterior la declaración del señor Robinelson Diaz Vargas quien participó en los comités de obras durante la ejecución del contrato de obra que nos convoca, sin que el apoderado de la parte actora reprochara el dicho de ninguna de las aseveraciones.<sup>44</sup>

Bajo ese orden de ideas, considera la Corporación que la parte actora no demostró la alegada ruptura del equilibrio económico del contrato por la mayor permanencia de obra imputables a la Universidad del Valle, todo lo contrario, en aras de mantener el equilibrio del contrato se procedió a la adición económica del contrato y los plazos para su ejecución.

Respecto de la valoración del dictamen pericial celebrado en el curso del proceso, según el cual la mayor permanencia en la obra a la Unión Temporal le generó costos de administración superiores a los cien millones de pesos, encuentra la Sala que, el perito calculó el valor de un día de permanencia en la obra para el contratista a partir del valor del contrato, pero dicho análisis omitió considerar la razón por la cual esa suma de dinero no estaba en los costos calculados por las partes al momento de adicionar económicamente el contrato de obra por las variaciones en las circunstancias del proyecto.

Al parecer el Tribunal no argumentó con suficiencia las conclusiones a las cuales arribó, tal como fue reconocido por la Juez de Primera Instancia, más aún, por cuanto la realidad procesal nos ha demostrado que en el caso concreto las suspensiones y adiciones del contrato fueron celebradas con la participación libre y consciente del contratista de modificar la relación jurídica con la Universidad del Valle en los términos del artículo 1602 del Código Civil, luego entonces, la conducta desplegada por la Unión Temporal ya reseñada y que además suscriba el acta final de entrega de la obra a satisfacción sin objeción alguna, pero antes de la liquidación manifieste su inconformidad por unos presuntos sobrecostos, desconoce el principio de buena fe contractual. Sobre el particular el Consejo de Estado ha dicho:

---

<sup>43</sup> Folios 297 a 298 cdno. De apelación

<sup>44</sup> Folios 301 a 302 cdno. De apelación

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

“En efecto, el contrato, expresión de la autonomía de la voluntad, se rige por el principio *“lex contractus, pacta sunt servanda”*, consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, según el cual los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales. En concordancia con la norma anterior, el artículo 1603 de la misma obra, prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella sin cláusula especial.

En los contratos bilaterales y conmutativos -como son comúnmente los celebrados por la administración-, teniendo en cuenta la correlación de las obligaciones surgidas del contrato y la simetría o equilibrio de prestaciones e intereses que debe guardar y preservarse (arts. 1494, 1495, 1530 y ss. 1551 y ss. Código Civil), la parte que pretende exigir la responsabilidad del otro por una conducta alejada del contenido del título obligacional debe demostrar que, habiendo cumplido por su parte las obligaciones del contrato, su cocontratante no cumplió con las suyas, así como los perjuicios que haya podido sufrir<sup>45</sup>.<sup>46</sup>

En ese orden de ideas, se concluye que en el caso concreto el demandante no demostró el desequilibrio del contrato, pues, en el escenario del contrato estatal la prueba del daño, aunque no está sometida a una tarifa legal, se torna más exigente, puesto que al contratista le corresponde allegar al proceso las pruebas de su ocurrencia, siendo una de ellas el mayor gasto en la ejecución del contrato, la cual debe acreditar con base en sus respectivos soportes y registros contables, así como las actas de los comité de obra en los que se debate el desarrollo del proyecto contratado.

Así las cosas, en el caso concreto la parte actora no demostró la ocurrencia de factores externos imprevisibles que desequilibraron el contrato, luego de la adición económica del contrato firmada de mutuo acuerdo, justamente para superar las unas diferencias contractuales que surgieron al inicio del contrato con las estructuras metálicas que otro contratista no entregó oportunamente. En ese orden de ideas, el reconocimiento de la suma pretendida como perjuicios derivados por la mayor permanencia en obra no está llamado a prosperar, y por consiguiente se procederá a confirmar la sentencia recurrida.

## - **COSTAS**

La Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandada, habida consideración que hecha la evaluación que ordena el artículo 171 del CCA,

<sup>45</sup> Sentencia de 29 de agosto de 2012, M.P. Danilo Rojas Betancourth, exp. 21315.

<sup>46</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. C. P.: Stella Conto Díaz Del Castillo. Julio 30 De 2015. Rad. No.: 25000-23-26-000-2001-02044-02(33925)

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

modificado por el Art. 55 de la Ley 446 de 1998, no se encuentra conducta que lo amerite.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **IV.- FALLA**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** la sentencia dictada el 19 de noviembre de 2015, por el Juzgado Quinto Administrativo de Descongestión del Circuito Judicial de Cali, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** No hay lugar a condena en costas.

**TERCERO:** Devuélvase el remanente de lo consignado para gastos del proceso.

**CUARTO:** Por Secretaría devuélvase el expediente al Tribunal Administrativo de Valle del Cauca. Desanótese en los libros correspondientes y archívese copia de esta providencia en los copiadores de este Tribunal.

#### **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

  
**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**  
Magistrado

  
**NOEMI CARREÑO CORPUS**  
Magistrada

  
**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**  
Magistrado

**Expediente:** 76-001-33-31-708-2012-00059-01

**Demandante:** U.T. La Carbonera

**Demandado:** Universidad del Valle

**Acción:** Controversias contractuales

**SIGCMA**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 76 001 33 31 008  
2012 00059 01)