



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

---

San Andrés, Isla, dos (02) de Julio dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: Dr. JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

REFERENCIA: EXP. No.88-001-23-33-000-2013-00008-00  
MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN DE CONTROVERSIA CONTRACTUAL  
DEMANDANTE: SONIA ISABEL ECHEVERRÍA FONSECA  
DEMANDADO: NACION-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-  
ARMADA NACIONAL-BASE NAVAL ARC SAN  
ANDRES.

**TRÁMITE ORAL Y POR AUDIENCIA**

Procede la Sala de Decisión de la Corporación a dictar sentencia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurada a través de apoderado legalmente constituido por SONIA ISABEL ECHEVERRÍA FONSECA., en contra de NACION-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ARMADA NACIONAL-BASE NAVAL ARC SAN ANDRES.

**1. PRETENSIONES**

*"1.- Que se reconozca y pague el valor por concepto de mayores cantidades de obra.*

*2.- Que se reconozca y pague la diferencia entre los precios de conformidad con las obras ejecutadas y el valor final de la obra, teniendo en cuenta los verdaderos costos de los insumos y materiales para la obra.*

*3.- Que se reconozca y pague el valor de las obras nuevas adicionales necesarias para la ejecución del contrato que fueron ejecutadas y no pagadas por la Entidad Contratante.*

*4.- Que se reconozca y pague el valor de la utilidad dejada de percibir por la contratista en ejecución del contrato.*

*5.- Que se reconozca y pague el valor por intereses debido a la mora de la entidad en el reconocimiento y pago de las obras adicionales, mayores*

*cantidades de obras y diferencia de precio que afecto en forma negativa al contratista.*

*6.- Que el valor de las sumas reconocida en sentencia sea indexado a valor presente.*

## **2. LA ACTUACIÓN SURTIDA**

De conformidad con las normas de procedimiento, a la demanda se le dio el trámite del proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

Por medio de auto del 27 de mayo de 2013, se admite la demanda (fls. 34, 35-37 del cuaderno principal)

Posteriormente dentro del término previsto, se le dio traslado a la demanda por el término de 30 días (fl. 61 del cuaderno principal)

Mediante fijación en lista de traslado el día 19 de septiembre de 2013, por el término de 3 días se fijó las excepciones propuestas en la contestación de la demanda (fl. 119 del cuaderno principal).

Por auto del 25 de Octubre de 2013, se ordena citar a las partes intervinientes a efectos de celebrar audiencia inicial (fl. 121 del cuaderno principal).

Realización de la audiencia inicial de que trata el Art. 180 del CPACA, el 21 de Noviembre de 2013 (fls. 130, 131- 134 del cuaderno principal)

En auto del 3 de diciembre de 2013, se dispuso el aplazamiento de la audiencia inicial (fl. 145 del cuaderno principal)

Realización Continuación audiencia inicial de que trata el Art. 180, el día 6 de febrero de 2014 (fls. 156, 157, 158 -169 y cd del cuaderno principal)

Por fallas técnicas en el equipo de audio se presenta informe técnico el día 7 de febrero de 2014, por el ingeniero sistemas grado 11 (fl. 170 del cuaderno principal)

Auto del 19 de febrero de 2014, en el cual ordena la continuación del trámite y se fija fecha para posesión del perito, Ing. Diógenes Vanclif Newball Robinson (fl. 174 del cuaderno principal)

Se libró despacho comisorio el 27 de febrero de 2014 (fls. 177 y 178 del cuaderno principal).

En diligencia del 5 de marzo de 2014, se posesiona el perito técnico Ingeniero Diógenes Vanclif Newball Robinson (fl. 181 del cdno ppal)

Se celebra audiencia de pruebas de que trata el Art. 181 del CPACA (fls. 191, 192, 193 y cd del cdno ppal)

El 11 de abril de 2014 mediante oficio No. 252 se devolvió el despacho comisorio previas las constancias del caso (fl. 267 del cdno ppal)

Continuación de la audiencia de pruebas el día 24 de abril de 2014 (fls. 268, 269-271 y cd del cdno ppal)

Por último se realiza continuación de la audiencia de pruebas el 13 de mayo de 2014, donde se ordena que en el término de 10 días las partes presenten sus alegatos de conclusión para que vencidos éstos, la Sala de este Tribunal dicte la sentencia en el término de 20 días (fls. 276 -278 y dc del cdno ppal).

### **3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Dentro del término establecido para que las partes presenten sus alegatos de conclusión, solo la parte demandada hizo uso de ello (fls. 290-293 del cdno ppal.)

#### **3.1 ALEGATOS DE LA PARTE DEMANDADA**

El apoderado de la parte demandada, en escrito allegado por medio de buzón de correo electrónico presenta alegatos de conclusión de la siguiente manera.

Reitera lo expuesto en la contestación de la demanda y hace observaciones respecto al Dictamen Pericial en las cantidades medidas por el Ing. Diógenes Newball Robinson.

*“1. En las cantidades medidas por el Ingeniero Diógenes Newball Robinson se encuentran diferencias superiores a las cantidades liquidadas en el contrato, principalmente en los ítems: 1.1- 1.5- 2.2- 2.3- 3.1- 3.3- 3.5- 3.7- 5.1.3- 5.1.4- 5.2.2- 6.1.3- 7.2- 8.2- 8.4- 9.1- 9.2- 9.4- 10.5 y 3.0 de obras complementarias, según se indica en el anexo “A” ÍTEMS CON DIFERENCIA NEGATIVA ENTRE LO LIQUIDADO Y LO MEDIDO POR PERITO.*

*“Dichas cantidades medidas por el perito no están acordes con la medición real liquidada, toda vez que a cada ítem se le hizo su respectiva observación, la cual debe tenerse en cuenta para el calculo de la cantidad medida y no podrá asumirse cantidades de obra, como en el caso de los ítem 3.5 Malla electrosoldada para placas, el cual no se ejecutó, ya que la malla electrosoldada no es comercial en la isla y fue remplazada por varilla de 3/8” y cuantificada y liquidada en el ítem 3.4 Acero de refuerzo cimentación, vigas losas y muros 4200kg/m2, el cual refleja una mayor cantidad de obra liquidada.*

*2. Así mismo, se tienen cantidades medidas por debajo de la cantidad liquidada, principalmente en los ítems: 1.3- 1.4- 2.1- 3.2- 3.4- 3.6- 4.4.2- 5.1.2- 5.2.3- 5.3.1- 6.1.1- 6.1.2- 6.2.1- 7.1- 8.1- 8.3- 9.3- 10.4 y 12.1, según se indica en el anexo “B” ÍTEMS CON DIFERENCIA POSITIVA ENTRE LO LIQUIDADO Y LO MEDIDO POR PERITO.*

*3. En los demás ítems del cuadro de presupuesto, las cantidades medidas por el perito frente a las liquidas están acordes una con otra y no presentan diferencias.*

*4. El cuadro de presupuesto medido, presentado por el perito, muestra **nuevos valores unitarios para cada ítem**, los cuales reflejan una gran diferencia de valor con relación a valores unitarios del contrato, los cuales solo se pueden soportar mediante los análisis de precios unitarios (APU).*

*5. El valor unitario de cada ítem según lo contratado, esta soportado por los análisis de precios unitarios (APU) elaborados y presentados por la contratista en su oferta, los cuales fueron establecidos por ella misma según precios del mercado del año 2008.”*

La conclusión que obtiene la parte demandante es que la obra ejecutada en este contrato es la que realmente existe físicamente, aunque se reporten algunas diferencias de cantidades de obra según los anexos “A” y “B”, lo medido por el perito no son apreciables dentro de un balance de mayores y menores cantidades de obras.

La diferencia en valor reflejada por el perito, solo se fundamenta en los nuevos valores unitarios asumidos por el, pero que no están soportados en análisis de precio unitario, con base en cotizaciones y precios del mercado para la época de suscripción del contrato.

Del informe pericial dice que se puede inferir que no existen obras adicionales que no hayan sido reconocidas a la contratista, por lo anterior indica que no hay lugar a que el contratante tenga que hacer un reconocimiento de obras extras o de obras adicionales.

### **3.2 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Agente del Ministerio público no emitió concepto alguno.

## **4. CONSIDERACIONES**

### **Problema jurídico**

Para efectos de la fijación del litigio en la audiencia respectiva, el Magistrado ponente del proceso una vez indagada las partes sobre los hechos y extremos de la demanda en que existe consenso entre ellas, indica que el litigio se circunscribe únicamente, teniendo en cuenta que existe un acta bilateral de liquidación del contrato, a las anotaciones realizadas en la misma por la contratista, hoy demandante, esto es, determinar si en la ejecución del contrato existió mayor valor de precio unitarios y costos administrativos del contrato inicial Vs real, mayor cantidad de obra ejecutada no incluida en balance económico, desequilibrio económico total, AIU porcentual dejado de percibir, excluyéndose por tanto, lo relacionado con *“las obras nuevas adicionales necesarias para la ejecución del contrato...”*

### **Relación de Pruebas:**

1. Pliego de condiciones para la construcción de alojamiento fiscales para suboficiales de la base naval ARC San Andrés (fls 01-79 del cuaderno anexo No.01)
2. Oferta presentada por arquitecta Sonia Isabel Echeverría Fonseca (fls. 204 y siguientes del cuaderno anexos No2)
3. Contrato No. 055BN 4-2008. (fls. 269-273 del cuaderno de pruebas parte demandante)
4. Oficio No. 2983 del 4 de julio de 2012 (respuesta derecho de petición) (fl. 30 del cuaderno de pruebas parte demandante )
5. Oficio No. OFI12-57806 del 23 de junio de 2012 (fl. 31 del cuaderno de pruebas parte demandante)
6. Derecho de petición del 16 de mayo d 2012 (dirigido a la Amada Nacional) (fls. 32-40 del cuaderno de pruebas parte demandante)

7. Detalle proceso No. 118 del 21 de mayo de 2012 (fls. 266-268 del cuaderno de pruebas parte demandante )
8. Contrato No. 055BN 4-2008. (fls. 269-273 del cuaderno de pruebas parte demandante )
9. Primera adición en valor contrato 055 de 2008. (fls. 279-283 del cuaderno de pruebas parte demandante)
- 10.Segunda adición de valor contrato 055 de 2008. (fls. 284-286 del cuaderno de pruebas parte demandante )
- 11.Primer adición de tiempo (por dificultades de transporte). (fls. 287-289 del cuaderno de pruebas parte demandante )
- 12.Segunda adición de tiempo (por dificultades en suministro de materiales). (fls. 290-293 del cuaderno de pruebas parte demandante )
- 13.Resolución 001 de 2009 imposición de multa. (fls. 294-297 del cuaderno de pruebas parte demandante )
14. Modificación cláusula decimotercera-multa por retardo. (fls. 298-298-A del cuaderno de pruebas parte demandante )
- 15..Tercera adición en tiempo (por dificultades en suministro de materiales) (fls. 299-301 del cuaderno de pruebas parte demandante )
16. Cuarta adición en tiempo (por causa de recursos economicos. (fls. 302-304 del cuaderno de pruebas parte demandante )
17. Quinta adición en tiempo (por causa de recursos económicos) (fls. 305-307 del cuaderno de pruebas parte demandante )
18. Resolución 002 imposición de multa (fls. 308-312 del cuaderno de pruebas parte demandante )
19. Sexta adición en tiempo (por falta de recurso económicos) (fls. 313-315 del cuaderno de pruebas parte demandante )
20. Séptima adición en tiempo (derivado de dificultades económicas). (fls. 316-318 del cuaderno de pruebas parte demandante )

- 
21. Resolución No. 003 (imposición de multas) (fls.319-322 del cuaderno de pruebas parte demandante )
  22. Octava adición en tiempo (por falta de liquidez) (fls. 323-325 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  23. Modificación anexo técnico del contrato 055 (donde la entidad contratante busca modificar el anexo para incluir otras actividades complementarias, y no modificar el objeto ni el presupuesto del contrato). (fls. 326-327 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  24. Acta de liquidación parcial (con anotación manuscrita de desequilibrio económico por parte del contratista). (fls. 328-338 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  25. Oficio s/n de 22 de septiembre de 2008, manifestando falta de recursos económicos (fl. 339 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  26. Oficio s/n de 7 de octubre de 2008, solicitando modificación relacionados por el pago. (fl. 340 del cuaderno)
  27. Oficio s/n de 24 de octubre de 2008, reiterando dificultades económicas. (fls. 341-342 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  28. Oficio s/n de 18 de noviembre de 2008, indica necesidad de recursos. (fl. 352 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  29. Oficio s/n 7 de febrero de 2009, dificultades por recursos económicos. (fl. 356 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  30. Oficios s/n de 19 de febrero de 2009, reitera el incremento del precio y transporte de materiales. (fls. 359-360 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  31. Oficio s/n de 27 de febrero de 2009, remite relación de actividades y cantidades de obras que afectarían las condiciones del contrato. (fl. 362 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  32. Oficio s/n de 18 de marzo de 2009, indicando el agotamiento de recursos. (fls. 379 del cuaderno de pruebas parte demandante)
  33. Correo del 20 de marzo de 2009, relación de medición de obras y balances del contrato, que afectarían el valor del contrato 055. (fl. 382 del cuaderno de pruebas parte demandante)

34. Correo de 3 de abril de 2009, balances verificados del prosupuesto incrementando precios (fl. 390 del cuaderno de pruebas parte demandante)
35. Oficio s/n de 16 de abril de 2009, agotamiento de posibilidades de financiación propia (fl. 402 del cuaderno de pruebas parte demandante)
36. Oficio s/n de 30 de abril de 2009, agotamiento de recursos económicos (fl. 408 de cuaderno de pruebas parte demandante)
37. Oficio s/n de 5 de mayo de 2009, situación de recursos crítica. (fls. 410-411 del cuaderno del cuaderno de pruebas parte demandante)
38. Oficio s/n de 22 de mayo de 2009, apoyo flujo de caja para el contrato (fl. 412 del cuaderno de pruebas parte demandante)
39. Oficio s/n de 18 de junio de 2009, diferencia entre precios reales y contratados. (fls. 414-415 del cuaderno de prueba parte demandante)
40. Oficio s/n de 27 de julio de 2009, solicitud revisión de precios desequilibrio. (fls 416 del cuaderno de pruebas parte demandante)
41. Oficio s/n de 21 de agosto de 2009, remisión de cotización de actividades de otros contratistas que evidencian la diferencia con el contrato. (fl. 417 del cuaderno de pruebas parte demandante)
42. Oficio s/n de 22 de agosto de 2009, inversión de otros recursos para entregar la obra. (fl. 422 del cuaderno de pruebas parte demandante)
43. Oficio s/n de 27 de agosto de 2009, manifestación pérdida económica. (fl. 427 del cuaderno de pruebas parte demandante)
44. Oficio s/n de 14 de octubre de 2009, dificultades económicas interés y culminar obras. (fl. 428 del cuaderno de pruebas parte demandante)
45. Oficio s/n de 9 de noviembre de 2009, cesión de actividades, evidencia de precios contratados y los reales, desequilibrio desmedido. (fl. 430 del cuaderno de pruebas parte demandante)
46. Oficio s/n de 14 de noviembre de 2009, actividades nuevas para incluir en el presupuesto, las cuales no afectaron las actividades del contrato. (fl. 437 del cuaderno repuebas parte demandante )

47. Oficio s/n de 15 de noviembre de 2014, manifestación de diferencia entre las partes según balance de cada parte. (fl. 442 del cuaderno de pruebas parte demandante)
48. Oficio s/n de 22 de febrero de 2010, solicitud de documentación. (fl. 453 del cuaderno de pruebas parte demandante)
49. Oficio s/n de 15 de abril de 2010, solicitud de documentos. (fl. 460 del cuaderno de pruebas parte demandante)
50. Oficio s/n de 9 de mayo de 2010, solicitud de documentos.(fl. 462 del cuaderno de pruebas parte demandante)
51. oficio s/n de 22 de junio de 2010, solicitud de documentos. (fl. 464 del cuaderno de pruebas parte demandante)
52. Cuadro de mayores cantidades obras. (fls. 01-10 del cuaderno de pruebas parte demandante)
53. Derecho de petición de 2 de febrero de 2012, solicitando copia auténtica de las piezas procesales para adelantar la respectiva conciliación extrajudicial o la posterior demanda. (fls. 263-264 del cuaderno de pruebas parte de mandante)
54. Cuadro explicativo 1 de mayores cantidades de obras. (fls. 01-24 del cuaderno de pruebas parte demandante)
55. Cuadro explicativo 2 de obras nuevas necesarias no contratadas ejecutadas y no pagadas. (fls. 01-24 del cuaderno de pruebas parte demandante)
56. Cuadro explicativo 3 de diferencias de precios de las obras ejecutadas y no pagadas. (fls. 01-24 del cuaderno de pruebas parte demandante)

En el curso del proceso, se encuentran entre otras, las siguientes pruebas que fueron decretadas y practicadas:

1. Copia auténtica del expediente del contrato 0055 de 2008, suscrito entre la Base Naval ARC San Andrés y Sonia Isabel Echeverría Fonseca allegado por la parte demandante. (fls. 001-1007 integrado por seis (06) carpetas de anexos de la parte demandada).

2. Copia del acta de liquidación bilateral del contrato 0055 de 2008, celebrado entre la Base Naval ARC San Andrés y Sonia Isabel Echeverría Fonseca allegado por el Capitán de Fragata Martín Alfredo Mendoza Tuiran. (fls. 47-57 del cuaderno principal).
3. con la contestación de la demanda por parte demandada se allegó copia del cuaderno contractual que consta con (seis (06) carpetas con 1052 folios).
4. Despacho Comisorio No. 001 del 6 de febrero de 2014, con el objeto de recibir la declaración testimonial del capitán de corbeta Dennis Alexander collazos bolaños (fls. 01-64 del cuaderno despacho comisorio del juzgado 31 administrativo sec tercera oral bogota).
5. Dictamen Pericial rendido por Ing. Civil Diógenes Newball Robinson. (fls. 1-9 y un cd del cuaderno dictamen pericial).

### **Análisis de la Sala**

Sea lo primero determinar, desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial qué se entiende por mayores cantidades de obra, siendo su reconocimiento y pago una de las pretensiones principales de la demanda:

El Consejo de Estado, desde hace mucho tiempo y en distintos pronunciamientos ha definido qué se entiende por mayores cantidades de obras, entre los cuales destacamos el contenido en el fallo del 18 de julio de 2002 con ponencia del Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez:<sup>1</sup>

*“En efecto, en los contratos de obra suscritos a precios unitarios, la mayor cantidad de obra ejecutada supone que ésta fue contratada pero que su estimativo inicial fue sobrepasado durante la ejecución del contrato, surgiendo así una “prolongación de la prestación debida”, sin que ello implique modificación alguna al objeto contractual.*

*Esta situación justifica que en determinados casos se celebren contratos adicionales, o que, si esto no ocurre, se restablezca la ecuación contractual ya sea al momento de liquidar el contrato, o a través de la acción judicial correspondiente, a condición, claro está, de que si el contrato fue liquidado por las partes de común acuerdo, el contratista se haya reservado el derecho a reclamar por ello.”*

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, CONSEJERO PONENTE: ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, BOGOTÁ, D.C., DIECIOCHO (18) DE JULIO DE DOS MIL DOS (2002), RADICACIÓN NÚMERO: 54001-23-31-000-2002-2170-01(22178).

Precisado lo anterior y hecho el estudio del expediente podemos proceder a analizar las siguientes situaciones teniendo en cuenta que el contrato en cuestión, fue objeto de liquidación bilateral:

### **De la liquidación del contrato**

El contrato No. 055-ARC-BN4 fue celebrado por las partes en 2008, es decir en vigencia del Decreto Ley 80 de 1993, el cual establece en sus artículos 60 y 61, que se procede a la liquidación de los contratos en los siguientes casos:

*“ARTICULO 60. DE SU OCURRENCIA Y CONTENIDO. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación de común acuerdo por las partes contratantes, procedimiento que se efectuar dentro del término fijado en el pliego de condiciones o términos de referencia o, en su defecto, a m s tardar antes del vencimiento de los cuatro (4) meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*También en esta etapa las partes acordaran los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.*

*En el acta de liquidación constaran los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.*

*Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato.”*

En relación con la liquidación del contrato, como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia, la misma consiste en una actuación tendiente a establecer el resultado final de la ejecución contractual, en cuanto al cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, los pagos efectuados por la entidad contratante, los saldos pendientes, las mutuas reclamaciones entre las partes, las transacciones y conciliaciones logradas, etc., y de esta manera finiquitar la relación negocial.

En principio, la liquidación debe intentarse de común acuerdo, es decir que las partes concurran a la elaboración y suscripción de la respectiva acta, en la cual

se viertan todos los aspectos de ejecución y económicos de su relación contractual, que finalizará por este medio y podrán entonces declararse a paz y salvo las partes.

El H. Consejo de Estado ha dicho, en referencia con el acto de liquidación: *“Cuando se suscribe el acta de liquidación de común acuerdo, ésta constituye un negocio jurídico contentivo de la voluntad de las partes que, por lo tanto, sólo puede ser invalidado por algún vicio del consentimiento –error, fuerza o dolo- y en caso contrario, conserva su fuerza vinculante, lo que en principio impide la prosperidad de pretensiones que desconozcan su contenido, por cuanto ello implicaría ir en contra de los propios actos y desconocer una manifestación de voluntad previamente efectuada.”*

Pese a lo anterior, es viable demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, precisamente los cuestionamientos que se hicieron en el acta de liquidación, vale decir prestaciones que el contratista considera no fueron satisfechas por el contratante y que por ello entra como observaciones en dicho documento, para que sea el juez el que defina según las pruebas si hay lugar a su reconocimiento y pago o no.

En el presente caso, tal y como se verificó en los hechos probados, el contrato de obra No. 055-ARC-CBN4 de 2008 fue objeto de liquidación bilateral, por lo que podría pensarse que procede declarar a los co-contratantes a paz y salvo; Sin embargo se observa que el contratista dejó las siguientes observaciones en el acta, que serán tenidos en cuenta para el análisis de las pretensiones:

- *“Manifiesta que la ARMADA NACIONAL-BASE NAVAL ARC SAN ANDRES cumplió con as (sic) obligaciones adquiridas y derivadas del contrato No. 055-ARC-BN4-2008, quedando a paz y salvo por todo concepto con el mismo. “Asimismo por mayor valor de precios unitarios y costo administrativo del contrato inicial vs real, mayor cantidad de obra ejecutada no incluida en balance económico se deriva en desequilibrio económico total AIU, porcentual dejado de percibir, intereses de mora, pérdida de credibilidad, daño al buen nombre, desestabilidad personal, familiar, laboral y afectación a la experiencia adquirida del contratista.”*
- Que durante la ejecución del contrato se efectuaron los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano del Bienestar Familiar y Servicio Nacional de Aprendizaje, cuando a ello haya lugar en los porcentajes establecidos en la legislación actual y de acuerdo a la cláusula decima del contrato. *“Que según oficio S/N del 22-feb-2010 dirigido al SENA Reg. SAI c/copia BN4, se está a la espera de la liquidación con el requerimiento de 1SMMLV x c/40 trab para cada mes (Res. 2370 del 2008 y*

---

*Decreto 2375 de 1974), a fin de determinar el moto real a pagar y las condiciones de pago por parte de la contratista.”.*

---

En relación con las mayores cantidades de obra, las reclamaciones que se hicieron en el acta de liquidación no son claras, ni específicas, pues no se incluye una descripción detallada y pormenorizada que haga vislumbrar de qué obras se trata, ya por su ubicación, ya por sus medidas, ora por su valor etc.

Sobre este aspecto, retomando la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, se ha señalado: “... Ahora bien, en relación con las salvedades que se hagan en el momento de la liquidación bilateral, las mismas deben ser concretas y específicas, es decir que deben versar sobre puntos determinados de la liquidación que no se comparten, bien porque no se incluyeron reconocimientos a los que se cree tener derecho o porque se hicieron descuentos con los que no se está de acuerdo, etc. etc., lo que significa que tal salvedad no puede ser genérica, vaga e indeterminada ni puede consistir en una frase de cajón del tipo “me reservo el derecho a reclamar por los pagos no incluidos en la presente acta”, porque en tal caso resultará inadmisibles como mecanismo de habilitación para la reclamación judicial de prestaciones derivadas del contrato liquidado, en la medida en que no se concretó el motivo de inconformidad del contratista”

Pero además de ello, se requiere que las mayores cantidades de obras ejecutadas precedan de la anuencia de la administración, ya que de lo contrario se entenderá que son obras necesarias para el cumplimiento del objeto del contrato que por tanto no deben obedecer al reconocimiento de valores y pagos adicionales a los pactados originalmente o en las adiciones que se hagan durante la vida del contrato.

Según el Consejo de Estado, “Para que sea procedente la condena de la entidad al pago de las obras ejecutadas por fuera de lo expresamente pactado en el contrato, tal y como sucede con las mayores cantidades de obra –entendidas éstas como la ejecución de mayores cantidades de unos ítems que sí han sido contemplados en el contrato, se requiere que su construcción no haya obedecido a la simple iniciativa autónoma del contratista, pues él está obligado por los términos del negocio jurídico celebrado con la administración y sólo debe realizar las obras en la cantidad y clase allí estipulados, salvo que de común acuerdo y en forma expresa, las partes hayan dispuesto la realización de mayores cantidades de obra u obras adicionales o que la entidad, en ejercicio de su facultad de modificación unilateral, así lo hubiere decidido a través del respectivo acto administrativo. De lo contrario, la clase y cantidad de obras, serán las contempladas en el contrato y a ellas se debe atener el contratista.

Lo anterior, por cuanto “(...) ha sido criterio jurisprudencial consistente de la Corporación que para el reconocimiento de mayores cantidades de obra u obras adicionales o complementarias, las mismas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, aquiescencia que debe demostrarse en los términos antes expuestos cuando ellas se reclaman”.

En el presente caso, la parte actora no demostró haber solicitado autorización para la ejecución de mayores cantidades de obras, ni aparece evidencia de que la entidad contratante haya emitido orden alguna para su realización.

Huelga decir que, en ejecución de las obras pactada, una vez suscrito el contrato se acordaron dos adiciones frente al valor del contrato, las cuales fueron formalmente efectuadas suscrita por las partes el 13 de junio de 2008 y el 30 de septiembre del mismo año. (fls. 279-283 y 284-286 del cuaderno de pruebas parte demandante)

Esto quiere decir, que en el momento en que las condiciones así lo requerían, como se expresa en las consideraciones previas de las mencionadas adiciones, se añadió el valor del contrato primigenio con el fin de darle continuidad al proyecto y en cuanto al tiempo, la entidad contratante tampoco fue ajena a circunstancias especiales respecto del retraso de la obra por presentarse inconvenientes en el transporte de materiales a la isla, por lo cual fue ampliado con un total de 8 contratos adicionales en tiempo.

Por otro lado, según lo manifestado por el perito designado en el proceso para determinar, entre otras cosas, la existencia de obras extras y mayores cantidades de obra ejecutadas con ocasión del contrato No. 055 de 2008 por la arquitecta Sonia Isabel Echeverría Fonseca, la contratista ejecutó las obras establecidas en el contrato y algunas de las cantidades “contratadas era mayor que las medidas.

El Ing. Diógenes Vanclif Newball, Robinson, dictaminó:

*“En general las instalaciones corresponden a lo que se menciona en las listas de actividades ejecutadas, considerando que en todo ejecución se realizan cambios por lo general menores para poder ajustar en partes a las expectativas de cliente, o a la disponibilidad en el mercado local...”*

El dictamen así rendido fue luego aclarado y complementado por el Ing.

*“Conclusiones:*

- 1-La diferencia monetaria entre las obras Ejecutadas (Medidas) y las liquidadas, como se muestra en la segunda tabla del RESUMEN en la columna **E** entre filas **16** y **24** es de (\$283.321.944,51) Doscientos treinta y ocho millones, trecientos veintiún mil, novecientos cuarenta y cuatro pesos con cincuenta y un pesos.*
- 2-Las llamadas Mayores cantidades de obra se pueden visualizar en las columnas **Q** y **R** de la hoja PRESUPUESTOS en la columna **R** se hace la diferencia entre lo medido en este peritaje y lo que originalmente se contrató, en esta columna se*

*puede visualizar varias celdas con valores negativos, lo cual simplemente significa que algunas de las cantidades contratadas era mayor que las medidas. En esos casos no hizo la multiplicación por el precio del peritaje y por consiguiente en la casilla de Vr. Parcial correspondiente a ese renglón no habrá nada. El resumen de estas Mayores cantidades de obra está en la hoja RESUMEN al final. Y suma (\$5.985.789,95) Cinco millones, novecientos ochenta y cinco mil, setecientos ochenta y nueve pesos con noventa y cinco centavos).*

*3-Creo que las obras listadas por la contratista bajo el título: "OBRAS NUEVAS NECESARÍAS NO CONTRATADAS REALMENTE EJECUTADAS" son obras que son difíciles de visualizar y diferenciar de las efectivamente contratadas, creo que sería apropiado decir que son imprevistos y que deberían der (sic) absorbidas por el porcentaje previsto para este fin del 5%."*

De acuerdo con el dictamen pericial, se debe concluir que se reporta lo concretamente existente, comparado con lo estipulado y con lo liquidado, sin que se obtengan obras extras realizadas.

Es claro entonces, según el contenido del contrato, el acta de liquidación y las pruebas que obran en el plenario, que en la ejecución del objeto contractual no se presentaron obras fuera de lo ya estipuladas en el contrato y que la contratista arquitecta Sonia Isabel Echeverría Fonseca, tuvo un posible desfase en los precios presentados en la propuesta económica, de lo que pudo devenir el supuesto desequilibrio para con ella, no imputable a la entidad contratante.

En relación con el ajuste de precios, tiénese en cuenta que en el pliego de condiciones, respecto de los materiales y sus precios, se estipula claramente: "MATERIALES Y EQUIPOS DE CONTRUCCION el contratista debe planear y estudiar todos los suministros para que los materiales se encuentran en el sitio de las obras en el momento necesario. La responsabilidad por el suministro oportuno de los materiales es del Contratista y por consiguiente ese no puede solicitar ampliación del plazo, ni justificar y alegar demoras en la fecha de la entrega de la obra por causa del suministro deficiente o inoportuno de los materiales."(fl. 3 del cuaderno anexo No 1)

También se encontró debidamente consignada la unidad de medida y pago en cada uno de los ítems del proyecto, dentro del pliego de condiciones, así por ejemplo:

**"...1.1 LOCALIZACION Y REPLANTEO**

*Se entiende como el trabajo debe realizarse para localizar, replantear y fijar en el terreno las dimensiones y los niveles establecidos en los planos topográficos, para lo cual la firma constructora efectuará levantamiento topográfico a fin de realizar la localización adecuadamente los puntos de construcción fijados en los planos arquitectónicos y estructurales de cada una de las construcciones y verificar los niveles actuales del terreno, copia del levantamiento debe ser entregado al supervisor de contrato. Esta labor debe ser desempeñada por un topógrafo matriculado.*

#### *UNIDAD DE MEDIDA Y PAGO*

*Será por metro cuadrado M2 de localización y replanteo de acuerdo con las dimensiones de cada módulo de vivienda. El contratista debe considerar todos los costos de mano de obra, materiales, herramientas, equipos y transportes para la correcta ejecución de la actividad.*

#### *1.2 CAMPAMENTO*

*El campamento será una construcción provisional con un área acorde, para el bodegaje, numero de oreros y personal administrativo que adelantaran el proyecto, se construirá con materiales fácilmente desmontables, pero que ofrezca protección y seguridad contra los agentes atmosféricos y contra posibles robos de materiales, herramientas y equipos. El campamento deberá estar dotado de servicios sanitarios para los obreros, servicio provisional de acueducto, alcantarillado, y energía, almacén, depósito, y oficina del Contratista.*

*La especificación mínima de los materiales para la construcción del campamento será:*

*Paredes enmadera o lamina de zinc*

*Piso en concreto.*

*Cubierta en teja asbesto cemento y/o lamina de zinc*

*Ventanearía y puertas en madera con candados de seguridad*

*Iluminación y tomas con conexión a tierra.*

*Podrá tomarse como alternativa para el campamento la utilización de contenedores en alquiler o de propiedad del contratista, de tal forma que supla las necesidades requeridas como campamento y no sobre pase el precio unitario establecido en el presupuesto.*

*En el caso de que el campamento se construya con materiales ya descritos al finalizar la obra, el Supervisor podrá disponer del campamento, según necesidades de la Armada Nacional.*

#### *UNIDAD DE MEDIDA Y PAGO*

*Será por metro cuadrado M2 de campamento, el cual no superara los 50 M2, de acuerdo con las dimensiones de la obra a ejecutar. El contratista debe considerar todos los costos de mano de obra, materiales, equipos y transportes para la correcta ejecución de la actividad...*

Y así sucesivamente hasta completar la totalidad del proyecto, lo cual significa entonces, que el contratista sabía exactamente donde se iba a realizar la obra, así como el precio y la disponibilidad de los materiales, para ello se hizo la visita de obra y el acta de aclaratoria proyectos de vivienda (visible a fls. 139 al 142 del cuaderno anexo No. 2)

Por su parte la contratista en su oferta manifiesta: “conozco y acepto las condiciones ofrecidas para el contrato a suscribirse, en el evento de llegar a aceptar la propuesta por mi presentada”; y agrega : “MANIFIESTO ADEMAS QUE EN EL DESARROLLO DE LA PRESENTE SE ANALIZARON E INCLUYERON TODAS LAS

*INDICACIONES DE LAS ESPECIFICACIONES TECNICAS, PLANOS ARQUITECTONICOS Y DE DETALLE REMITIDO POR USTED Y REQUERIDOS POR LA OBRA, Y QUE POR LO TANTO MI OFERTA CUMPLE CON CADA UNO DE LOS ITEM S REFERENCIADOS; IGUALMENTE SE TUVIERON EN CONSIDERACION LAS MODIFICACIONES QUE DE ALGUNOS DE ELLOS SE INFORMARON MEDIANTE ADENDOS. ASIMISMO, PARA EFECTOS DE DILIGENCIAMIENTO DE FORMATOS O DOCUMENTOS SIMILARES QUE SE REQUIERA, MI RESPUESTA PARA TODAS LAS ESPECIFICACIONES TECNICAS ES SI CUMPLO" (fl.205 del cuaderno anexo No 2)*

Por otro lado en la declaración testimonial rendida por el Capitán de Corbeta Dennis Alexander Collazos Bolaños manifiesta que *le parece extraña la demanda por parte de la arquitecta ya que desde la suscripción del contrato hasta la liquidación nunca manifestó algún desequilibrio o reconocimiento de obras adicionales, la obra inició en el mes de mayo de 2008, la obra fue recibida a satisfacción por el supervisor o por la armada con el agravante que se entregó año y 2 meses después del plazo pactado.*

*Seguidamente el Señor Capitán manifiesta no haber sido informado de ninguna manera de obras adicionales que estuvieran por fuera del marco contractual porque en el contrato siempre hizo un balance de mayores y menores cantidades de obra con el único fin de mantener el equilibrio económico y por último el capitán agrega que durante la ejecución califica que esa obra y que ese contrato no fueron gerenciados adecuadamente por parte del contratista la cual la llevo a una desfinanciación que conllevó a deudas inclusive a procesos de cobro jurídico que tuvo con el principal proveedor de royalco y siendo este el mayo insumo para poder ejecutar la obra al no pagar puntualmente el suministro de este material primordial, esto afectó radicalmente la ruta crítica en la programación de obra y por ende toda la ejecución y el plazo del contrato, es allí donde radica la causa del desastre financiero que tuvo el contrato.*

En síntesis, las pretensiones invocadas por la parte actora no tienen vocación de prosperidad, toda vez que de las pruebas allegadas al plenario, no se pudo determinar a que se le reconozca y pague el valor por concepto de mayor cantidad de obra, la diferencia entre los precios de conformidad con las obras ejecutadas y el valor final de la misma, que alega haber sufrido el actor, pues, del dictamen pericial decretado, el testimonio del supervisor de la obra que en todo caso no fue tachado, y las demás pruebas que obran en el expediente, se pudo establecer que el demandante pudo haber incurrido en error al momento de la formulación de su propuesta, que no puede abrir paso a que la entidad le reconozca la supuesta diferencia de precios, como también se evidencia, que no se ejecutaron mayores cantidades de obras y mucho menos que hayan sido autorizadas previamente y recibidas a satisfacción por la entidad contratante.

### **Condena en Costas**

La Sala condenará en costas a la parte demandante, y se deberán tramitar por secretaría según lo dispuesto en el CPC. Para la fijación de las agencias en

derecho se deberá tener en cuenta lo dispuesto la Resolución 1887 de 2003, la cual se fija en el 1% del valor de las pretensiones negadas.

Lo anterior será tramitado por secretaría de esta Corporación según lo dispuesto en los artículos 392 y 393 del C.P.C.

En mérito de lo expuesto **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, SALA DE DECISION**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO.- NIÉGUENSE** las pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.- FÍJENSE** costas a cargo de la parte demandante y en favor de la demandada. **TRAMÍTESE Y LIQUÍDENSE** por Secretaría conforme se expuso en la presente providencia.

**TERCERO.-** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente dejando las anotaciones del caso. Devuélvase al interesado el remanente de los dineros consignados para gastos del proceso; y archívese una copia de esta providencia en los copiadores de este Tribunal.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Se deja constancia que el anterior fallo fue discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha.

Los Magistrados,

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

**NOEMÍ CARREÑO CORPUS**

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**