



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICADO 73001-33-33-006-2017-00011-00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE
PROFESIONALES-ALIANZA SOLIDARIA
DEMANDADO: UNIVERSIDAD DEL TOLIMA
ASUNTO: PERJUICIOS POR MAYOR DURACIÓN DE LA OBRA

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y 187, del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho promovió la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE PROFESIONALES – ALIANZA SOLIDARIA contra la UNIVERSIDAD DEL TOLIMA.

1. PRETENSIONES

1.1 Que se decrete la liquidación del contrato de prestación de servicios No. 826-14 suscrito entre la Universidad del Tolima y la demandante, cuyo objeto era la realización de la interventoría del contrato de obra No. 605 de 2014, celebrado entre la Universidad del Tolima y la firma Proyectos de Ingeniería S.A. PROING S.A., conforme lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011.

1.2 Que se condene a la Universidad del Tolima a indemnizar los perjuicios que se le causaron a la Cooperativa Multiactiva de Profesionales – Alianza Solidaria, por valor de CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL DIECINUEVE PESOS (\$146.989.019), por la no liquidación del contrato, según lo establecido por el artículo 141 del CPACA.

1.3 Que se condene en costas a la demandada.

1.4 Que la suma antes solicitada, sea actualizada de acuerdo al IPC y se corran los intereses sobre los mismos, a la tasa máxima legal permitida, a partir de la fecha de suscripción del contrato.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los siguientes hechos:

2.1 Que entre la Universidad del Tolima y la Cooperativa Multiactiva de Profesionales – Alianza Solidaria se suscribió el contrato de prestación de servicios No. 826-14, con el objeto de realizar la interventoría del contrato de obra No. 605 de 2014, celebrado entre la Universidad mencionada y la firma de Proyectos de Ingeniería S.A. PROING S.A., para la construcción de la red media 34,5 KV, Subestación eléctrica de 16 MVA, con relación de transformación 34,5/13,2 KV red subterránea 13,2 de la Universidad del Tolima.

2.2 Que dentro del contrato de interventoría se suscribió acta de inicio el 6 de octubre de 2014, el cual sufrió las siguientes suspensiones y reinicios, por circunstancias ajenas al demandante:

SUSPENSIÓN	REINICIO
20 diciembre de 2014	15 de enero de 2015
25 marzo de 2015	28 septiembre de 2015

2.3 Que el 5 de octubre de 2015, se firma otrosí al contrato 826-14, incrementando el presupuesto en la suma de VEINTITRÉS MILLONES DE PESOS (\$23.000.000); y posteriormente el 22 de junio de 2015, se suscribió un nuevo otrosí prorrogando el plazo de ejecución del contrato.

2.4 Que debido a las prórrogas y reinicio de obra, la demandante se ha visto inmersa en gastos extras, puesto que el personal a cargo de la COOPERATIVA MULTIACTIVA DE PROFESIONALES – ALIANZA SOLIDARIA, nunca ha dejado de cumplir con las funciones pactadas en el contrato.

2.5 Que el 22 de julio de 2016, la actora elevó derecho de petición a la Universidad del Tolima, solicitando se liquidara el contrato, y se cancelaran los gastos extras en cuanto al personal que laboró en la obra, por valor de \$146.989.019.

2.6 Que el día 18 de agosto de 2016, la Universidad del Tolima respondió de forma negativa las pretensiones planteadas en el derecho de petición.

2.7 Que a la fecha de presentación de la demanda, no se había liquidado el contrato.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1 UNIVERSIDAD DEL TOLIMA (Fls. 365 – 372 Cdn. Ppal. Tomo II)

A través de apoderado judicial, la Universidad del Tolima contestó la demanda (fls.365-372 Cdn. Ppal. Tomo II), oponiéndose a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la demanda, por considerar que no se generan los presupuestos para el reconocimiento de la responsabilidad contractual del Estado.

Aclaró que las suspensiones del contrato 826-14, se acordaron voluntariamente entre las partes, sin requerir o solicitar reajustes o equilibrios de ningún tipo, por lo que el contratista no puede efectuar reclamaciones frente a actos que aceptó en el momento contractual celebrado.

Indicó, en cuanto al reconocimiento de los perjuicios solicitados, que el demandante debe acreditarlos y demostrar que éstos son responsabilidad de la entidad.

Refirió, que dentro de los principio de la contratación en general, se encuentran el principio pacta sunt servanda, el de la autonomía contractual y el de la buena fe, que deben aplicarse en su integridad en el presente asunto.

Propuso como excepciones de mérito: *"i) Inexistencia de responsabilidad de la entidad; e ii) Inexistencia de daño cierto"*.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 PARTE DEMANDANTE (fls. 327 – 332 Cdno. Ppal. Tomo II)

Infirmó que pasados dos años del vencimiento del plazo pactado, se surtió la liquidación bilateral del contrato, esto es el 20 de septiembre de 2018.

Comentó, que como se estableció en las actas de suspensión que se suscribieron, se presentó inoperancia de la Universidad del Tolima para evitar situaciones en las cuales el personal de la entidad accionante en ejecución del contrato, encontraba desordenes que impedían su labor, lo cual generó gastos en el pago de salarios y prestaciones sociales de los trabajadores, demostrando irresponsabilidad y mala fe del contratante.

Por lo expuesto a lo largo del medio de control, solicita se reconozcan los perjuicios solicitados en el escrito demandatorio.

4.2 PARTE DEMANDADA (fls. 435-438 Cdno. Ppal. Tomo II)

Argumentó que no es pertinente declarar la prosperidad de las pretensiones, por cuanto las suspensiones decretadas, tuvieron el aval del contratista, sin que éste indicara o hiciera observación alguna al suscribir las actas correspondientes.

Manifestó que la parte demandante, no estableció ningún cargo de nulidad que permitiera prescindir de la presunción de legalidad del contrato de interventoría y demás actas de suspensión y reinicio de obra; sino que simplemente se limitó a solicitar la indemnización y liquidación del contrato de prestación de servicios.

Señaló, que la posición del Consejo de Estado, es que la demanda por falta de salvedades en actas suscritas entre las partes, únicamente procede *“cuando se deja salvedad en acta en relación con reclamaciones que tengan cualquiera de las partes, de lo contrario, no es posible que luego se demande judicialmente el pago de prestaciones surgidas del contrato.”*

Refirió, que en cuanto al daño alegado por la parte actora, éste nunca existió, puesto que ésta en ningún momento manifestó que con las suspensiones del contrato inicial se le hubiese ocasionado perjuicio alguno.

Aunado a lo anterior, consideró que la Universidad del Tolima no incumplió sus obligaciones, dado que se presentaron situaciones ajenas a la voluntad de la entidad, que conllevaron a que se realizaran suspensiones en la ejecución del contrato, las cuales fueron consentidas por las partes contratantes.

Agregó, que para predicarse la existencia de una indemnización, debía existir un incumplimiento de obligaciones, sin que sea éste el caso. Además, la tasación de daño emergente y lucro cesante no se realizó; y los perjuicios reclamados no fueron probados en debida forma, razones las anteriores por las cuales solicita se nieguen las pretensiones de la demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO

Se trata de determinar si ¿es procedente ordenar la liquidación del contrato de prestación de servicios No. 826-14, y como consecuencia de ello ordenar a la entidad demandada el pago de perjuicios a favor del demandante por valor de \$146.989.019, en virtud de que las suspensiones que se generaron en el contrato principal de obra generaron en el de interventoría unos mayores costos que no estaba en el deber de soportar?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO

6.1 Tesis de la demandante

Considera que se le debe indemnizar, por cuanto incurrió en gastos adicionales en el pago de personal, debido a las diversas suspensiones que sufrió el contrato de obra y como consecuencia el de interventoría.

6.2 Tesis de la demandada

No debe accederse a las pretensiones de la demanda, pues la Universidad del Tolima no incumplió sus obligaciones contractuales, y al suscribirse las

suspensiones y reinicios del contrato 826-14, el contratista interventor no realizó manifestación alguna frente a perjuicios que se le estuvieran ocasionando con dicha situación, firmando las mismas de manera libre y voluntaria, sin oposición alguna.

6.3 Tesis del despacho

Se negarán las pretensiones de la demanda, por cuanto el contrato fue liquidado en el transcurso del presente proceso, y con las pruebas documentales allegadas no se logró demostrar que la sociedad demandante haya manifestado a lo largo de la ejecución del contrato, que se le estuviera causando perjuicio alguno con las suspensiones que sufrió el mismo, y mucho menos plasmó observación y oposición alguna en las actas suscritas por las partes contratantes, razones por las cuales no puede hacerse un reconocimiento que no fue discutido a lo largo de la ejecución contractual.

7. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES Y PROBADOS

HECHO PROBADO	MEDIO PROBATORIO
1. Que el 2 de octubre de 2014, la Universidad del Tolima suscribió el contrato de prestación de servicios No. 826-14 con la Cooperativa Multiactiva de Profesionales "Alianza Solidaria", cuyo objeto era realizar la interventoría al contrato de obra No. 605 de 2014, suscrito entre la mencionada Universidad y la empresa Proyectos de Ingeniería S.A. Proing S.A.	Documental: Copia del contrato No. 826-14 (fls. 11-17 Cdno. Ppal. y 378-385 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)
2. Que el 6 de octubre de 2014, se firmó el acta de inicio del contrato 826-14.	Documental: Copia Acta de inicio. (fl. 723 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II).
3. Que el 20 de diciembre de 2014, se acordó suspender el contrato 826-14, siendo suscrita el acta por el representante legal de la sociedad contratista, y el supervisor del contrato, sin que se especificara la causa de la suspensión.	Documental: Copia del Acta de Suspensión No. 1 (fls. 20 Cdno. Ppal. y 742 Cdno.
4. Que el 15 de enero de 2015, se firmó el acta de reiniciación No. 1 del contrato 826-14, sin observación alguna.	Documental: Copia del acta de reiniciación No. 1 (fls. 27 Cdno. Ppal. y 743 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)
5. Que el 22 de abril de 2015, se suspendió nuevamente el contrato 826-14, indicándose en el acta firmada por el representante legal de la sociedad contratista y el supervisor del contrato, que <i>"...la anterior solicitud se realiza con base en: Cierres de la universidad por parte de los estudiantes 2 días aproximadamente. 2) Trámites de licencias de intervención de espacio público ante la oficina de planeación municipal de ibague aun en proceso y los tramites de autorización por parte de enertolima para la realización del cruce en 34.5 kv de la avenida</i>	Documental: Copia del Acta de Suspensión No. 2 (fls. 28 Cdno. Ppal. y 754 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)

<i>Ibague-Bogota, desde el punto de alimentación y conexión ubicado en la entrada al barrio versalles junto a las excavaciones y construcción de la cámara de inspección vehicular correspondientes. Es importante aclarar que son los respectivos permisos o autorizaciones del operador de red ENERTOLIMA y las autoridades respectivas de la alcaldía los trabajos restantes correspondientes a la conexión en media tensión no se pueden ejecutar a su vez se considera el tiempo sumado a la solicitud de prorroga por reconocimiento de los respectivos tiempos de suspensión y dificultades por orden publico en la universidad."</i>	
6. Que el 22 de junio de 2015, se suscribió un Otrosí modificando la cláusula segunda del contrato 826-14, aumentando en 30 días el término de duración el contrato; estipulándose lo siguiente: "CONSIDERACIONES: 1) Que se evidencio por parte del supervisor que al momento de concebir la solicitud de contratación, elaborada por la vicerrectoría administrativa, se cometió un error de digitación, ya que el termino del contrato de prestación de servicios está sujeto a la duración del contrato de obra No. 605-14 celebrado con Proyectos de Ingenieria S.A. Proing S.A. 2) Que mediante oficio de fecha 17 de marzo el contratista manifiesta "...solo nos faltan 13 días de ejecución del contrato..." 3) Que mediante oficio de fecha 25 de marzo de 2015 el supervisor solicita la prorroga al contrato, manifestando: "...Debido a las inclemencias del tiempo por lluvias el contratista se ha visto en la necesidad de suspender por momentos la obra civil y eléctrica...Cierre de la Universidad por problemas de orden público... Trámites de licencia de intervención de espacio público ante la oficina de planeación municipal de Ibagué..." 4) Que la presente prorroga fue tratado ante la junta de licitaciones pedidos y contratos. 5) Que para la presente prorroga el supervisor adjunta informe técnico donde justifica el tiempo adicional..."	Documental: Copia del Otrosí del 22 de junio de 2015 (fls. 18 Cdno. Ppal. y 755 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)
7. Que el 5 de octubre de 2015, se suscribió un Otrosí adicionando el valor del contrato en la suma de \$23.660.000, y prorrogando por 45 días más el termino de duración del mismo, fundamentado en lo siguiente: "a) Que el supervisor del contrato solicita adicionar al contrato de Prestación de Servicios No. 826-14, el valor de \$23.660.000, correspondiente al 26% del valor inicialmente contratado y prorrogarlo por 45 días, para la interventoría de las obras complementarias de la Subestación Eléctrica, del contrato de Obra No. 605-14 cuyo objeto esobras complementarias tendientes a la	Documental: Copia del Otrosí del 5 de octubre de 2015 (fls. 19-20 Cdno. Ppal. y 781-782 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)

<i>instalación de los respectivos DPS, el sistema de apantallamiento de la subestación contra descargas atmosféricas y 8 cámaras de inspección tipo pedestal del proyecto en mención, a los respectivos centros de carga comprendido por bloques...c) Que el presente Otrosí se realiza con base en el trabajo conjunto de la interventoría, la supervisión de la interventoría y el supervisor del contrato de Obra No. 605-14"</i>	
8. Que el 28 de septiembre de 2015 se firmó acta de reiniciación No. 2, <i>"una vez superados los tramites y permisos para la intervención del espacio publico por parte de planeación los permisos para ejecución del cruce aéreo de enertolima."</i>	Documental: Copia del Acta de Reiniciación No. 2 (fls. 29 Cdno. Ppal. y 756 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)
9. Que el 22 de octubre de 2015, se suscribió el acta de suspensión número 3, motivada en el <i>"Cierre de la Universidad por parte de los estudiantes."</i>	Documental: Copia del Acta de Suspensión No. 3 (fls. 30 Cdno. Ppal. y 760 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)
10. Que el 4 de diciembre de 2015, se firmó el acta de reiniciación número 3, sin plasmar observación alguna.	Documental: Copia del Acta de Reiniciación No. 3 (fls. 31 Cdno. Ppal. y 761 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)
11. Que el 12 de diciembre de 2015, se suspendió nuevamente el contrato, indicando que la solicitud se realiza con base en: <i>"Tramitología para energización de la obra, cuya fecha depende de requerimientos y programación propia de Enertolima S.A. E.S.P."</i> .	Documental: Copia del Acta de Suspensión No. 4 (fls. 33 Cdno. Ppal. y 764 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)
12. Que el 7 de junio de 2016, se reinició el contrato de interventoría 826-14 <i>"...una vez superados los tramites y aprobada la energización de la obra por parte del operador de la red Enertolima S.A. E.S.P."</i>	Documental: Copia del Acta de Reiniciación No. 4 (fls. 32 Cdno. Ppal. y 765 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)
13. Que el 22 de julio de 2016, la sociedad demandante presentó derecho de petición ante la Universidad del Tolima, manifestando entre otras situaciones: <i>"13. Como se puede evidenciar durante la ejecución de dicho contrato se han presentado diferentes suspensiones, producto de situaciones ajenas a la voluntad de la Cooperativa Alianza Solidaria, completando así un tiempo de más de 20 meses como se puede observar en las actas de inicio y suspensión adjuntas en el acápite de anexos.14. Consecuencia de estas suspensiones la COOPERATIVA MULTIACTIVA ALIANZA SOLIDARIA NIT 809.010.448-3, sea (sic) visto inmersa en gastos adicionales para la ejecución de dicho contrato los cuales se pueden evidenciar en la tabla N° 1 adjunta en el acápite de pruebas."</i> solicitando: <i>"...se analice y expongan alternativas para el reconocimiento y cancelación de estos incrementos; los cuales a la fecha suman CIENTO CUARENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y</i>	Documental: Copia del derecho de petición radicado el 22 de julio de 2016. (fls. 21-23 Cdno. Ppal.)

NUEVE MIL DIECINUEVE PESOS M/CTE (146.989.019)”	
14. Que el 18 de agosto de 2016, la Universidad del Tolima dio respuesta al derecho de petición antes mencionado, manifestando: “...De lo anterior, y una vez revisadas las actas adjuntas en su petición, no se prevé por esta dependencia salvedades, solicitudes o reclamaciones realizadas por usted en las mismas, por lo que no encuentra la Universidad del Tolima justificación alguna para que sea este el momento de solicitar el reconocimiento y cancelación de presuntos gastos adicionales ocasionados en la ejecución del contrato. Por otro lado, a esta dependencia no le es dable exponer alternativas para el reconocimiento y cancelación de supuestos incrementos y gastos adicionales en la ejecución del contrato referenciado, máxime si no se acredita prueba de las mismas, su procedencia, justificación técnica, financiera y jurídica, y tampoco que fueran alegadas de forma oportuna ante la Universidad al momento de suscribir las respectivas actas.”	Documental: Copia comunicación del 18 de agosto de 2016 (fls. 24-25 Cdno. Ppal.)
15. Que la ejecución del contrato 826-14 finalizó el 8 de agosto de 2016.	Documental: Información tomada del Acta de liquidación bilateral suscrita el 20 de septiembre de 2018. (fls. 7-9 Cdno. 2 Pruebas de Oficio)
16. Que en el contrato 826-14 fue liquidado bilateralmente el 20 de septiembre de 2018, dejando plasmado en el acta lo siguiente: “ 7. OBSERVACIONES DEL CONTRATISTA: El contratista solicita que se establezca en la presente acta lo siguiente: - Reclamación por el no pago y la terminación del presente contrato. - Reclamación ante juzgado sexto administrativo bajo el radicado 73001333300620170001100 por la no liquidación del presente contrato según el término establecido por la ley y por mayor permanencia en obra hasta julio de 2016. - Requerimiento de reclamación ante la Universidad del Tolima por mayor permanencia hasta la fecha por la no terminación del Contrato. 8. OBSERVACIONES DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA: Es preciso indicar, que una vez cancelado el saldo a favor del contratista ALIANZA SOLIDARIA COOPERATIVA MULTIACTIVA DE PROFESIONALES, identificado con Nit 809010448-3, por el valor de VEINTICINCO MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL PESOS (\$25.480.000) M/CTE, la Universidad del Tolima considera que se encuentra a paz y salvo, teniendo en cuenta que no hay lugar a otro reconocimiento en sede administrativa.”	Documental: Copia del Acta de liquidación bilateral suscrita el 20 de septiembre de 2018. (fls. 7-9 Cdno. 2 Pruebas de Oficio)

17. Que el contratista en su propuesta económica para obtener la adjudicación del contrato, estableció como gastos de Administración, Imprevistos y Utilidad, la suma de \$4.525.862	Documental: Copia de la propuesta presentada por Alianza Solidaria a la Universidad del Tolima (fls. 401-411 Cdn. Expediente Administrativo Tomo II)
--	---

8. MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL.

8.1. DEL REGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA

Conforme lo disponen los artículos 69 de la Constitución Política de Colombia y 57 de la Ley 30 de 1992, las universidades estatales, son entes autónomos, con régimen especial, vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo concerniente a políticas y planes educativos; cuentan con personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.

El carácter especial del régimen de las universidades estatales comprende entre otros, el régimen financiero, el de contratación y control fiscal.

En cuanto al régimen de contratación, los artículos 93 y 94 de la mencionada ley disponen:

“Artículo 93. Salvo las excepciones consagradas en la presente ley, los contratos que para el cumplimiento de sus funciones celebren las universidades estatales u oficiales, se regirán por las normas del derecho privado y sus efectos estarán sujetos a las normas civiles y comerciales, según la naturaleza de los contratos. Parágrafo. Se exceptúan de lo anterior los contratos de empréstito, los cuales se someterán a las reglas previstas para ellos por el Decreto 222 de 1983 y demás disposiciones que lo modifiquen, complementen o sustituyan.

Artículo 94. Para su validez, los contratos que celebren las universidades estatales u oficiales, además del cumplimiento de los requisitos propios de la contratación entre particulares, estarán sujetos a los requisitos de aprobación y registro presupuestal, a la sujeción de los pagos según la suficiencia de las respectivas apropiaciones, publicación en el Diario Oficial y pago del impuesto de timbre nacional cuando a este haya lugar.”

Frente a éste asunto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 20 de agosto de 1998 Exp. 14.202, Sentencia del 20 de abril de 2005 Exp. 14519, Sentencia del 4 de junio de 2008, Exp. 14.169, entre otras, ha reiterado que si bien la misma ley dispuso que las universidades en el ejercicio de su actividad contractual se sujetarían a un régimen especial, esto es lo previsto en el derecho privado; esto no modifica su naturaleza de entidades estatales, que como tal deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los principios que rigen la función pública administrativa en los términos del artículo 209 constitucional y 13 de la Ley 1150 de 2007, al igual que los principios generales de la contratación estatal y del contrato, los cuales quedan reflejados en todos sus actos y decisiones de naturaleza previa a la

celebración del contrato mismo, su adjudicación, perfeccionamiento, ejecución y liquidación.

Así las cosas, los procesos de contratación y los contratos que éstas celebren, no están desligados de los principios básicos como la transparencia, selección objetiva, legalidad, conmutatividad, sujeción a la economía del mercado, buena fe objetiva, interés general y planeación, determinando así que es la jurisdicción contenciosa administrativa la llamada a juzgar las controversias que surjan de estos negocios jurídicos, así el régimen aplicable a los mismos sea el derecho privado, en virtud de que son entes públicos.

8.2. BUENA FE

El principio jurídico de la buena fe contractual, impone a las partes hacer todo lo que se requiera, incluso más allá del texto específicamente convenido en procura de proteger los intereses propios, los de la contraparte y los del Estado respecto de la celebración y ejecución de negocios jurídico para el cumplimiento de las finalidades públicas.

De acuerdo con lo anterior, la buena fe cumple una función integradora del contrato en la medida en que constituye una causa o fuente de creación de especiales deberes de conducta, exigibles, en cada caso, de acuerdo con la naturaleza de la relación jurídica y con la finalidad perseguida por las partes, por lo que si llega a presentarse incumplimiento de los deberes u obligaciones que impone el principio de buena fe y esto genera perjuicios, habrá lugar al reconocimiento y pago de las indemnizaciones correspondientes.

8.3. INDEMNIZACIÓN DE PERJUICIOS POR MAYOR DURACIÓN DEL CONTRATO

De lo expuesto en la demanda y los alegatos de conclusión de la parte demandante, lo que en realidad se encuentra en discusión, obedece a que se atribuye responsabilidad contractual al ente público, porque con su conducta llevó a la extensión del plazo pactado durante el cual se produjo el incremento de costos de personal al contratista.

Con respecto a éste asunto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, en providencia del 6 de febrero de 2020, dentro del expediente con Radicación Número: 25000-23-26-000-2012-00225-01(63123), señaló:

“En varias providencias de la Sección Tercera de esta Corporación se ha advertido que las etapas del contrato son de carácter preclusivo, lo que equivale a sostener que las partes gozan de las oportunidades para negociar y pactar las condiciones del contrato, así como para proponer y acordar sus modificaciones, con base en la información disponible al tiempo en que estas se suscriben y en sus propios cálculos, las cuales, una vez formalizadas, agotan la posibilidad en lo que se refiere

a buscar nuevos reconocimientos sobre las mismas condiciones que se conocieron, o debieron conocerse, a la celebración del contrato o de su respectiva modificación¹.

Se reitera que durante la relación negocial las partes pueden afrontar dificultades relativas a la definición de los alcances y el contenido de las prestaciones contraídas con ocasión del negocio jurídico, de cara al advenimiento de circunstancias endógenas o exógenas al vínculo obligacional, con la virtualidad de impactar las condiciones técnicas y económicas originalmente estipuladas, inconvenientes que bien pueden solventarse a través de acercamientos de los extremos cocontrantes encauzados a redefinir el acuerdo y ajustarlo a la realidad imperante al tiempo de su ejecución e instrumentados a través de contratos adicionales, modificatorios, suspensiones o prórrogas.

Es por eso que estos instrumentos deben contener tanto el acuerdo relativo a las modificaciones que habrá de sufrir el alcance y dimensión del objeto contractual como al precio o mecanismo de ajuste dispuesto para cubrir esas alteraciones, dado que resultaría alejado del principio de buena fe contractual² que se transara la renegociación en unos términos y luego, al final de la ejecución, se sorprendiera a la contraparte con reclamaciones que se entendían zanjadas.

Así las cosas, la Sala no encuentra de recibo el cargo de la impugnación impetrada por la demandante en relación con los perjuicios sufridos con ocasión de la mayor permanencia en obra derivada de la extensión del plazo contractual, habida consideración de que el consenso condensado en los documentos de modificación, suspensión y prórroga del contrato constituyan un acuerdo vinculante respecto de las condiciones en que se llevarían a cabo.

Esos acuerdos mantuvieron incólumes los aspectos relativos a las condiciones económicas del contrato y a la asunción de riesgos económicos derivados de la mayor permanencia en obra en cabeza del contratista, no solo en los casos en que su asunción quedó definida expresamente, sino en aquellos en los que no alegó reparo alguno, en tanto el silencio que guardó el contratista frente a las reclamaciones que en torno a esa extensión del plazo cabrían, convalidó los términos en que se efectuó esa negociación y, por contera, saneó cualquier inconformidad que se presentara en adelante con ocasión de esta.

Al suscribir todos los acuerdos de modificación, suspensión y prórroga del acuerdo, y por supuesto conocer de las causas que daban origen a su celebración, concernía al contratista establecer las implicaciones económicas derivadas de ese proceder en términos de los sobrecostos que podían presentarse con ocasión de esa prolongación, para alegar su ocurrencia y determinar las medidas dirigidas a salvaguardar su economía o, por el contrario, podría optar por asumir el paso del tiempo sin albergar aspiraciones adicionales, como en efecto lo hizo.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, sentencia de 8 de noviembre de 2016, radicación: 17001233100020080013801 (47336), En el mismo sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia de 3 de agosto de 2016, radicación: 05001-23-31-000-2010-00587-01 (56.513).

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección B, 31 de agosto de 2011, exp. 18080, C.P. Ruth Stella Correa Palacio. “No solo no resulta jurídico sino que constituye una práctica malsana que violentan los deberes de corrección, claridad y lealtad negocial guardar silencio respecto de las reclamaciones económicas que tengan las partes al momento de celebrar contratos modificatorios o adicionales cuyo propósito precisamente es el de ajustar el acuerdo a la realidad fáctica, financiera y jurídica al momento de su realización fáctica, financiera y jurídica al momento de su realización, sorprendiendo luego o al culminar el contrato a la otra parte con una reclamación de esa índole. . recuérdese que la aplicación de la buena fe en materia negocia implica para las partes la observancia de una conducta enmarcada dentro del contexto de los deberes de corrección, claridad y recíproca lealtad que se deben los contratantes, para remitir la realización de los efectos finales buscados en el contrato”.

Como consecuencia del estudio que antecede, el cargo de la apelación que estriba en el reconocimiento de los sobrecostos ocasionados por la mayor permanencia en obra no está llamado a prosperar."

9. CASO CONCRETO.

En el presente caso se pretendía la liquidación del contrato 826-14 suscrito entre la Universidad del Tolima y la Cooperativa Multiactiva de Profesionales "Alianza Solidaria", con el consecuente pago de los perjuicios causados a la entidad demandante, por mayor permanencia en la ejecución del contrato, debido a casusas atribuibles a la demandada.

Pese a lo anterior y de acuerdo con la documentación obrante dentro del proceso, se encuentra demostrado que el contrato 826-14 fue liquidado de manera bilateral el 20 de septiembre de 2018³, razón por la cual no hay lugar a emitir pronunciamiento alguno frente a la primera pretensión planteada en la demanda.

Ahora bien, frente a la indemnización solicitada por la parte actora, por considerar que al haberse suspendido el contrato 826-14 en varias oportunidades, le ocasionó gastos adicionales en el pago de personal, es necesario hacer las siguientes precisiones:

De lo probado en el expediente, se tiene que el contrato en mención se suscribió el 2 de octubre de 2014, pactándose como término de duración del mismo cuatro (4) meses, cuyo valor total fue de \$91.000.000.

Con posterioridad, el 22 de junio de 2015, se firmó un otrosí, incrementando en 30 días el término de ejecución del contrato, quedando en total en 5 meses, justificándose de la siguiente manera:

"CONSIDERACIONES: 1) Que se evidencio por parte del supervisor que al momento de concebir la solicitud de contratación, elaborada por la vicerrectoría administrativa, se cometió un error de digitación, ya que el termino del contrato de prestación de servicios está sujeto a la duración del contrato de obra No. 605-14 celebrado con Proyectos de Ingenieria S.A. Proing S.A. **2)** Que mediante oficio de fecha 17 de marzo el contratista manifiesta "...solo nos faltan 13 días de ejecución del contrato..." **3)** Que mediante oficio de fecha 25 de marzo de 2015 el supervisor solicita la prorroga al contrato, manifestando: "...Debido a las inclemencias del tiempo por lluvias el contratista se ha visto en la necesidad de suspender por momentos la obra civil y eléctrica...Cierre de la Universidad por problemas de orden público... Trámites de licencia de intervención de espacio público ante la oficina de planeación municipal de Ibagué..." **4)** Que la presente prorroga fue tratado ante la junta de licitaciones pedidos y contratos. **5)** Que para la presente prorroga el supervisor adjunta informe técnico donde justifica el tiempo adicional..."

³ Fls. 7-9 Cdn. 2 Pruebas de Oficio

El 5 de octubre de 2015, mediante Otrosí se adicionó el valor del contrato en la suma de \$23.660.000, y se prorrogó por 45 días, señalando como justificación **“a) Que el supervisor del contrato solicita adicionar al contrato de Prestación de Servicios No. 826-14, el valor de \$23.660.000, correspondiente al 26% del valor inicialmente contratado y prorrogarlo por 45 días, para la interventoría de las obras complementarias de la Subestación Eléctrica, del contrato de Obra No. 605-14 cuyo objeto esobras complementarias tendientes a la instalación de los respectivos DPS, el sistema de apantallamiento de la subestación contra descargas atmosféricas y 8 cámaras de inspección tipo pedestal del proyecto en mención, a los respectivos centros de carga comprendido por bloques...c) Que el presente Otrosí se realiza con base en el trabajo conjunto de la interventoría, la supervisión de la interventoría y el supervisor del contrato de Obra No. 605-14”**

Conforme lo anterior, en total se pactó que el plazo para la ejecución del contrato 826 -14 sería de 195 días y un valor total de \$114.660.000.

La ejecución del contrato sufrió las siguientes suspensiones:

FECHA SUSPENSIÓN	FECHA REINICIO	DIAS SUSPENSIÓN	MOTIVO	DOCUMENTO
20 diciembre de 2014	15 de enero de 2015	24 días	No se indicó	- Acta de Suspensión No. 1 (fls. 20 Cdn. Ppal. y 742 Cdn. Exp. Adtivo Tomo II) - Acta de reiniciación No. 1 (fls. 27 Cdn. Ppal. y 743 Cdn. Expediente Administrativo Tomo II)
22 de abril de 2015	28 de septiembre de 2015	155 días	- Cierres de la universidad por parte de los estudiantes 2 días aproximadamente. - Trámites de licencias de intervención de espacio público ante la oficina de planeación municipal de Ibagué aún en proceso. - Trámites de autorización por parte de Enertolima para la realización del cruce en 34.5 kv de la avenida Ibagué-Bogotá, desde el punto de alimentación y conexión ubicado en la entrada al barrio versalles junto a las excavaciones y	- Acta de Suspensión No. 2 (fls. 28 Cdn. Ppal. y 754 Cdn. Expediente Administrativo Tomo II) - Acta de Reiniciación No. 2 (fls. 29 Cdn. Ppal. y 756 Cdn. Expediente Administrativo Tomo II)

			construcción de la cámara de inspección vehicular correspondientes.	
22 de octubre de 2015	4 de diciembre de 2015	41 días	Cierre de la Universidad por parte de los estudiantes.	- Acta de Suspensión No. 3 escrito de fecha 13 de abril de 2016 (fls. 30 Cdno. Ppal. y 760 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II) - Acta de Reiniciación No. 3 (fls. 31 Cdno. Ppal. y 761 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)
12 de diciembre de 2015	7 de junio de 2016	174 días	Tramitología para energización de la obra, cuya fecha depende de requerimientos y programación propia de Enertolima S.A. E.S.P.	- Acta de Suspensión No. 4 (fls. 33 Cdno. Ppal. y 764 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II) - Acta de Reiniciación No. 4 (fls. 32 Cdno. Ppal. y 765 Cdno. Expediente Administrativo Tomo II)

Total de días que duró suspendido el contrato: 394

Conforme lo anterior, el contrato 826-14 fue modificado en dos oportunidades en cuanto a tiempo de ejecución y valor contractual.

Así mismo, fue suspendido en 4 oportunidades, mediante actas suscritas por las partes contratantes, sin que en momento alguno se pusiera de presente por parte del contratista, que con dichas suspensiones se le estuviera causando perjuicio alguno, y mucho menos que fuera necesario reajustar el valor a pagar por sus servicios prestados.

Nótese que el contrato finalizó el 8 de agosto de 2016, y sólo hasta el 22 de julio del mismo año, es decir 16 días antes de finalizar la labor contractual, el representante legal de la entidad contratista, presentó derecho de petición solicitando el pago de los valores adicionales que según él, asumió en el pago de personal como consecuencia de la mayor duración del contrato.

Aunado a lo anterior, es claro que sumados los tiempos de cada una de las suspensiones sufridas por el contrato, éstos arrojaron un total de 394 días de cese de actividades, periodo en el cual no se realizaron labores de interventoría

por parte de Alianza Solidaria, según lo que se encuentra probado en el expediente, por lo que no podría el despacho en ese entendido reconocer valores en razón a personal que no se demostró ejerciera ninguna labor durante dicho tiempo.

Se observa además, que si la aquí demandante, consideraba que con las diversas suspensiones presentadas en el transcurso de la ejecución contractual, se estaba presentando un desequilibrio económico que lo perjudicaba, en aplicación del principio de la buena fe contractual, debió advertirlo, o dejarlo plasmado en las diferentes actas de suspensión y reinicio firmadas, y no esperar a la finalización de la labor contratada, para presentar un escrito cobrando los supuestos valores adicionales en que incurrió, sorprendiendo de ésta manera a la entidad estatal contratante.

De otro lado, dentro del trámite procesal, no se logró demostrar que efectivamente durante el tiempo que duró suspendido el contrato de interventoría 826-14, se continuara prestando el servicio contratado, máxime cuando en esos mismos periodos se encontraba suspendido el contrato 605 de 2014⁴, dentro del cual debía ejercer como interventora Alianza Solidaria.

Sumado a lo anterior, en el acta de liquidación del contrato 605 de 2014, se dejó plasmado lo siguiente⁵:

“Así mismo, revisado el contrato No. 826 de 2014, cuyo objeto es realizar la interventoría del contrato No. 605 de 2014, se observa que este último se ejecutó en un periodo sin que existiera interventoría, esto es, en la suspensión No. 3, para un total de doce (12) días.”

Es decir, que durante el término de 12 días de ejecución del contrato 605 de 2014, el contratista Alianza Solidaria, no desempeñó su labor como interventor del mismo.

Es preciso recordar, que la carga de la prueba, le incumbe a la actora, en los términos del artículo 167 del CGP, por lo tanto y como quiera que en el presente asunto tampoco se logró demostrar la existencia de los supuestos perjuicios ocasionados por la Universidad del Tolima, pues como soporte de sus pretensiones, se limitó a allegar una constancia de su revisor fiscal, y unos pagos realizados por concepto de seguridad social, no pueden reconocerse los mismos, pues dichos documentos que no son suficientes para inferir la ocurrencia del daño perseguido.

De otro lado, debe resaltarse, que dentro de la propuesta económica presentada por Alianza Solidaria para obtener la adjudicación del contrato de interventoría, se incluyó un rubro destinado a imprevistos, que se utiliza precisamente para cubrir

⁴ Fl. 3 Cdno. 2 pruebas de oficio

⁵ Fl. 5 Cdno. 2 pruebas de oficio

aquellos eventos que puedan presentarse a lo largo del desarrollo del contrato y en los que pueda verse afectado el contratista, sin que se hubiese desvirtuado que dicho concepto no cubría lo dicho por el demandante que debió asumir.

Por lo anteriormente expuesto y acogiendo la tesis del Consejo de Estado, que no pueden solicitarse prestaciones luego de aceptadas y firmadas las actas de suspensión del contrato, las pretensiones planteadas por la parte demandante no tienen vocación de prosperidad.

10. RECAPITULACIÓN

De conformidad con lo indicado en precedencia, como quiera que el contrato 826-14 suscrito entre la Universidad del Tolima y la Cooperativa Multiactiva de Profesionales "Alianza Solidaria", fue liquidado bilateralmente durante el transcurso del presente proceso, y la demandante en las oportunidades en que se suspendió el mismo no informó a la aquí demandada el supuesto desequilibrio o perjuicio económico que a su parecer se le estaba ocasionando como consecuencia de la mayor duración del contrato; y tampoco logró demostrar los perjuicios ocasionados con dicha situación, se negarán las pretensiones de la demanda.

11. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones fueron despachadas **desfavorablemente**, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la demandante, **en la suma equivalente al 4% de lo pedido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDÉNESE en costas a la parte accionante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija como agencias en derecho la suma equivalente al 4% de lo pedido en la demanda.

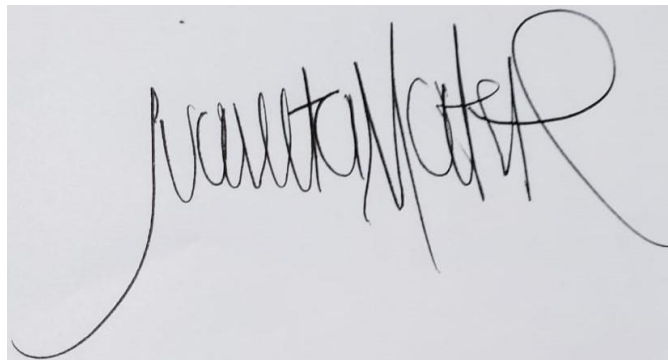
TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme el artículo 203 del C.P.A.C.A.

CUARTO: En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento y expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

QUINTO: Líquidense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante, para lo cual deberá realizar las gestiones ante el Consejo Superior de la Judicatura.

SEXTO: Archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes', written in a cursive style.

JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ