



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA**

**Juez:** *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

**Bogotá D.C.**, veintiocho (28) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**Medio de Control:** Controversias Contractuales  
**Radicación:** 110013336038201700152-00  
**Demandante:** Idaco S.A.S.  
**Demandado:** Servicio Nacional de Aprendizaje  
**Asunto:** Fallo primera instancia

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

**I.- DEMANDA**

**1.- Pretensiones**

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

**1.1.- Principales**

1.1.1.- Se declare contractual y administrativamente responsable al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE por los perjuicios ocasionados a IDACO S.A.S., derivados de: (i) las mayores cantidades de obra y labores adicionales ejecutadas por la contratista en virtud del Contrato No. 006016, las cuales fueron aceptadas y recibidas a satisfacción por el contratante, (ii) la falta de liquidación del acuerdo contractual y sus agregados, (iii) la falta de pago de la Factura No. 21191 de 25 de enero de 2016 y (iv) los gastos que ha debido sufragar la demandante con posterioridad a la terminación del contrato aludido.

1.1.2.- Que como consecuencia de lo anterior, se liquide judicialmente el Contrato No. 006016 del 6 de octubre de 2015 y se reconozca el pago de las siguientes sumas de dinero:

1.1.2.1.- DOSCIENTOS VEINTITRÉS MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN PESOS (\$223.939.931.00) M/CTE., por concepto de la Factura No. 21191 de 2016, junto con los intereses de mora e indexación causados hasta la fecha de presentación de la demanda.

1.1.2.2.- CIENTO UN MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS OCHO PESOS (\$101.777.408.00) M/CTE, por concepto de las obras ejecutadas, materiales y equipos no pagados al contratista, al momento de la terminación del Contrato No. 6016 de 2015, junto con los intereses de mora e indexación causados hasta la fecha de presentación de la demanda.

1.1.2.3.- CATORCE MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTOS TRES PESOS (\$14.266.803.00) M/CTE., por concepto de utilidad dejada de percibir con ocasión del Contrato No. 6016 de 2015, al no poderse ejecutar obra contratada por valor de CUATROCIENTOS CUARENTA Y

OCHO MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS VEINTISÉIS PESOS (\$448.298.626.00) M/CTE.

1.1.2.4.- CIENTO VEINTIDÓS MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y DOS PESOS (\$122.946.542.00) M/CTE., por concepto de mayores costos administrativos, causados durante la prórroga de enero de 2016, las suspensiones 1, 2 y 3 del Contrato No. 6016 de 2015, que corresponden al pago de nóminas y parafiscales del personal administrativo, servicios y alquiler de equipos y oficinas.

1.1.2.5.- CUARENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE PESOS (\$41.969.587.00) M/CTE, por concepto de gastos adicionales sufragados por la contratista, luego de la terminación del Contrato No. 6016 de 2015, que corresponden al pago de alquiler de formaleta, andamios y personal especializado.

1.1.2.6.- DOSCIENTOS VEINTISÉIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CINCO PESOS (\$226.985.00) M/CTE., por concepto de anexos a las Pólizas No. 21-44-101208063 y No. 21-40-101083190, con ocasión de la prórroga, las suspensiones 1, 2 y 3 del Contrato No. 6016 de 2015.

1.1.3.- Se condene al pago de las sumas, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

1.1.4.- Se condene en costas a la demandada.

## **1.2.- Subsidiarias**

1.2.1.- Se declare administrativa y extracontractualmente responsable al SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE por los perjuicios ocasionados a IDACO S.A.S., con ocasión del enriquecimiento sin justa causa, derivado de la ejecución de diseños, obras nuevas, obras de adecuación, mantenimiento y remodelación en las instalaciones de la Sede de Publicaciones, ubicada en la Carrera 39 No. 9-22 del SENA, que la entidad demandada se niega a pagar y que ascienden a la suma de \$349.643.071.00.

1.2.2.- Como consecuencia de la anterior declaración, se condene a la entidad demandada, a pagar a IDACO S.A.S., la suma de TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETENTA Y UN PESOS (\$349.643.071.00) M/Cte., por concepto de las obras que la contratista ejecutó en las instalaciones de la Sede de Publicaciones, ubicada en la Carrera 39 No. 9-22 para nuevos ambientes de Formación del Centro para la Industria de la Comunicación Gráfica del SENA.

1.2.3.- Se condene al pago de las sumas, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

1.2.4.- Se condene en costas a la demandada.

## **2.- Fundamentos de hecho**

Según lo reseñado en el escrito de la demanda y su posterior reforma, el Despacho los sintetiza así:

2.1.- El 6 de octubre de 2015, el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE e IDACO S.A.S., suscribieron el Contrato de Obra Pública No. 006016, por un valor de \$619.637.155.00 M/Cte., incluido IVA, con un plazo de ejecución de

87 días calendario, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, sin exceder el 31 de diciembre de esa anualidad.

2.2.- El objeto del Contrato No. 006016 de 2015 consistió en realizar la adecuación, mantenimiento y remodelación de la Sede de Publicaciones, ubicada en la Carrera 39 No. 9-22 para nuevos ambientes de Formación del Centro para la Industria de la Comunicación Gráfica del SENA, Regional Distrito Capital, de conformidad con los estudios, planos y cuadro técnico de especificaciones obtenidas dentro del Proceso de selección abreviada de menor cuantía CICG101 de 2015.

2.3.- En el Contrato de Obra Pública No. 006016 de 2015 se estableció como costo indirecto del mismo la suma de \$123.493.601.00 M/Cte.

2.4.- El 16 de octubre de 2015, se suscribió el acta de inicio de obra, en la que se pactó dar comienzo el 27 del mismo mes y año. No obstante, el 19 de octubre IDACO S.A.S., presentó informe inicial ante el SENA en el que evidenció la necesidad de modificar los diseños entregados por la contratante y realizar actividades no incluidas dentro del presupuesto; asimismo pidió la entrega de información técnica, licencias, permisos y planos para dar inicio a la obra.

2.5.- El 23 de noviembre de 2015, el SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE aprobó los diseños y estudios realizados por la empresa contratista a fin de dar ejecución adecuada de las obras contratadas. Seguidamente, a través de Comunicación No. 2-2015-001869 del 10 de diciembre de ese año, la contratante constató la existencia de los retrasos presentados debido a la aparición de actividades que no son contempladas en el contrato dado el estado de vulnerabilidad del piso de la edificación y la falta de personal, equipos, herramientas y materiales que atacaran los frentes de obra.

2.6.- El 23 de diciembre de 2015, se suscribió Prórroga, por 30 días, contados a partir del 31 de ese mes y año, debido a la existencia de deficiencias de tipo estructural ubicadas en la cubierta y en el área objeto de obra donde se tenía proyectada la nueva escalera.

2.7.- El 25 de enero de 2016, IDACO S.A.S. radicó ante la contratante, la Factura No. 21191 por valor de \$185.891.147.00.

2.8.- El 29 de enero de esa anualidad, los sujetos contractuales firmaron Acta de suspensión No. 1 del Contrato 006016 de 2015, durante el término de 15 días, contados a partir de aquella fecha; documento en el que se reconoció la ejecución de actividades que no estaban incluidas inicialmente en el acuerdo de voluntades, por lo que, el tiempo y costo presupuestados se excedieron.

2.9.- El 12 de febrero de 2016, a solicitud de la supervisora del Contrato 006016 de 2015, se suscribió el Acta de suspensión No. 2, hasta el 7 de marzo de ese año, a fin de revisar el componente financiero estipulado, ajustar mayores y menores cantidades de obra, presupuestadas, así como la calidad técnica de las actividades ejecutadas por la contratista.

2.10.- El 7 de marzo de 2016, se suscribió el Acta de suspensión No. 3 del Contrato 006016 de 2015, por un término de 9 días, a fin de que la contratista verificara la información contenida en el informe técnico realizado por el SENA y entregado en esa fecha.

2.11.- El 16 de marzo del mismo año, la supervisora del contrato y la sociedad contratista solicitaron prórroga del Contrato No. 006016 de 2015 pero el SENA

no accedió a tal petición, en cambio, manifestó su posición de liquidar el pacto, sin que a la fecha haya surtido tal actuación.

### 3.- Fundamentos de derecho

La parte demandante señaló como fundamentos jurídicos el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, artículos 2, 6, 83, 90, y 124 de la Constitución Política, artículos 2, 3, 103, 104, 141 y 161 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 2, 4, 5, 13, 23, 25, 27, 60 y 68 de la Ley 80 de 1993.

## II.- CONTESTACIÓN

El apoderado judicial del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE, contestó la demanda a través de documento radicado el 12 de junio de 2018<sup>1</sup> en el que manifestó ser parcialmente cierto el hecho identificado por este Despacho como “2.4”, mientras que de los demás indicó no constarle por lo que deberán ser probados. Asimismo, se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Como medios de defensa, propuso las excepciones de mérito que tituló:

- “Ineptitud de la demanda por falta de requisitos legales”: Medio exceptivo que fue declarado infundado en la audiencia inicial celebrada el 19 de noviembre de 2019.<sup>2</sup>

- “Mala fe en el contratista desde la etapa precontractual”: Soportada en que en los estudios previos se plasmó que era responsabilidad de los proponentes conocer las condiciones del lugar donde se realizarían las adecuaciones, por lo que no habría lugar a ningún tipo de reclamación posterior por desconocimiento de la infraestructura y arquitectura del edificio.

- “Falta de causa para pedir en relación con situaciones imprevisibles: mala fe del contratista”: Cimentada en que la contratista adoptó actitudes dilatorias que impidieron entregar las obras pactadas dentro del término contratado.

- “Creación de un riesgo por parte del demandante a sabiendas: mala fe del contratista”: Fundamentada en que la sociedad contratista propició una situación, alrededor de las circunstancias previsibles, en la que forzó que el objeto contractual se llevara a cabo por fuera de lo inicialmente pactado.

- “Ausencia de incumplimiento por parte del Sena”: Sustentada en que la entidad demandada pagó el porcentaje del contrato que realmente se ejecutó.

- “Ausencia de los requisitos para configurar el enriquecimiento sin causa -actio in rem verso-”: Soportada en que, en el presente caso, la contratista tuvo culpa en la variación de las condiciones contractuales, no hubo falla de la administración que justifique el pago de suma alguna y las labores ejecutadas por la demandada fueron estipuladas en un acuerdo solemne.

## III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

El libelo demandatorio fue presentado ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos el 9 de mayo de 2017<sup>3</sup>, dependencia que lo asignó a este Despacho judicial para su conocimiento. La demanda de controversias contractuales fue admitida mediante auto del 25 de agosto del mismo año, en

<sup>1</sup> Folios 351, 358-369 del C. principal 5

<sup>2</sup> Folios 442-445 C. principal 5

<sup>3</sup> Folio 194 C. principal 1

el que se ordenó la notificación del proveído a la demandada, al igual que al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.<sup>4</sup>

El 10 de mayo de 2018, la sociedad demandante allegó escrito de reforma del libelo demandatorio, la cual fue admitida mediante proveído del 26 de octubre de ese año.<sup>5</sup>

El 12 de junio de 2018<sup>6</sup>, el apoderado judicial del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE solicitó la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda. Luego de habersele dado traslado a los sujetos procesales, a través de proveído del 26 de marzo de 2019, se negó tal solicitud.<sup>7</sup>

La entidad demandada contestó el libelo demandatorio y su reforma en las oportunidades legales previstas para ello.<sup>8</sup> A su turno, la demandante allegó su escrito en el que se opuso a la prosperidad de las excepciones allí planteadas por el SENA.<sup>9</sup>

El 27 de mayo de 2019, se señaló fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, la cual se practicó el 19 de noviembre de ese año<sup>10</sup>, en la que se despachó negativamente la excepciones de “*Ineptitud de la demanda por falta de requisitos legales*”, propuesta por la demandada, se fijó el litigio y se decretaron pruebas solicitadas por los sujetos procesales.

El 1° de julio de 2020, debido a la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura a raíz de la pandemia del COVID-19, se reprogramó la audiencia de pruebas para el 15 de octubre de esa anualidad.<sup>11</sup>

En la fecha programada, se llevó a cabo la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA, en la cual se surtió la contradicción del dictamen pericial rendido por JULIO CÉSAR RENGIFO, en calidad de Auxiliar de la Justicia en Obras Civiles y Avalúos; se recibieron las declaraciones de FRANCISCO JAVIER GRANADOS GUTIÉRREZ y JORGE ALEXANDER NARANJO NARANJO, se declaró finalizada la etapa probatoria y se concedió a las partes el término para alegar de conclusión.<sup>12</sup>

#### **IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

##### **1.- Demandante**

El apoderado judicial de IDACO S.A.S., con documento allegado el 29 de octubre de 2020<sup>13</sup>, ratificó lo expuesto en el escrito de demanda y enfatizó que en el presente asunto, las pruebas documentales, testimoniales y pericial, recaudadas permiten constatar las mayor cantidad de obras ejecutadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, respecto de las cuales se procura su pago.

<sup>4</sup> Folios 195 a 200 C. principal 1

<sup>5</sup> Folios 327A-350 y 370 C. principal 5

<sup>6</sup> Folios 1 a 4 del Cuaderno No. 4 - incidental

<sup>7</sup> Folios 5, 9 y 10 del Cuaderno No. 4 - incidental

<sup>8</sup> Folios 351 a 369, 376 y 377 del C. principal 5

<sup>9</sup> Folios 378 a 386 C. principal 5

<sup>10</sup> Folios 408, 442-445 C. principal 6

<sup>11</sup> Folios 446 y 447 Cuaderno principal No. 6

<sup>12</sup> Folios 448-452 Cuaderno principal No. 6

<sup>13</sup> Ver documentos digitales: “ALEGATOS” y “Correo\_ Juzgado 38 Administrativo - Bogota - Bogota D.C. - Outlook”, que reposan en la subcarpeta “01.- 29-10-2020 ALEGATOS DEMANDANTE”, dentro del expediente judicial.

## **2.- Demandada**

La apoderada judicial del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE rindió sus alegatos de conclusión el 29 de octubre de 2020<sup>14</sup>, en los que reiteró los argumentos esbozados en su contestación de la demanda al insistir en la prosperidad de los medios exceptivos propuestos y además enfatizar en la inexistencia de responsabilidad de la entidad demandada por incumplimiento contractual, acaecida porque la contratista no hizo entrega completa de las obras pactadas en los términos señalados.

## **CONSIDERACIONES**

### **1.- Competencia**

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción porque así lo determinan los artículos 104 numeral 2, 141, 155 numeral 5, 156 numeral 4 y 164 numeral 2 literal j), del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **2.- Problema Jurídico**

Al Juzgado le corresponde determinar si procede la declaratoria de responsabilidad contractual del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE por la existencia de mayores cantidades de obra ejecutadas por IDACO S.A.S., aceptadas y recibidas por el SENA. Así mismo se deberá determinar si es viable la liquidación del Contrato de Obra Pública No. 006016 del 6 de octubre de 2015 y el pago del saldo solicitado por la sociedad demandante.

Si las pretensiones anteriores no son de recibo, en forma subsidiaria se deberá determinar si es procedente la declaratoria de responsabilidad patrimonial del SENA por el enriquecimiento sin justa causa, fundado en la ejecución de diseños, obras nuevas, obras de adecuación, mantenimiento y remodelación en las instalaciones de la Sede Publicaciones realizados por IDACO S.A.S. y que ascienden a la suma de \$349.643.071,78.

### **3.- Rompimiento del equilibrio económico**

La Ley 80 de 1993, en sus artículos 4<sup>15</sup> y 5<sup>16</sup>, hace referencia al deber a cargo de las partes de mantener el equilibrio económico de los contratos y adoptar

---

<sup>14</sup> Ver documentos digitales: “ALEGATOS SENA” y “Correo\_ Juzgado 38 Administrativo - Bogota - Bogota D.C. - Outlook”, que reposan en la subcarpeta “02.- 29-10-2020 ALEGATOS SENA”, dentro del expediente judicial.

<sup>15</sup> Artículo 4: De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (...)

3o. Solicitarán la actualización o la revisión de los precios cuando se produzcan fenómenos que alteren en su contra el equilibrio económico o financiero del contrato.

8o. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios. (...)

9o. Actuarán de tal modo que por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.

<sup>16</sup> Artículo 5 De los derechos y deberes de los contratistas: Para la realización de los fines de que trata el artículo 3º de esta ley, los contratistas:

las medidas necesarias para su restablecimiento, cuando se vea afectado por causas no imputables a la parte que lo reclama, de modo que las prestaciones a cargo de cada una de las partes deben ser equivalentes entre sí.

Bajo tal óptica, el Consejo de Estado ha definido el equilibrio financiero de la siguiente forma:

“5.3. El principio del equilibrio financiero del contrato, medular en el régimen jurídico de la contratación pública, consiste, entonces, en garantizar el mantenimiento de la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso, de manera que si se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán las medidas necesarias para su restablecimiento, so pena de incurrir en una responsabilidad contractual tendiente a restituir tal equilibrio<sup>17,18</sup>”

Ahora bien, aunque la figura del equilibrio económico se encuentra contemplada dentro del Estatuto General de la Contratación Pública, no quiere decir que únicamente sea aplicable a los contratos de dicha naturaleza, se debe tener en cuenta que los negocios en los cuales interviene una entidad estatal persiguen una finalidad pública, lo cual necesariamente lleva a establecer una equivalencia entre las cargas prestacionales durante la ejecución del mismo.

Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha señalado:

“Del contenido conceptual puesto de presente, debe entenderse que el equilibrio o equivalencia de la ecuación económica del contrato tiene como finalidad garantizar que durante la ejecución del contrato se mantengan las mismas condiciones técnicas, económicas y/o financieras que las partes tuvieron en cuenta y pudieron conocer al momento de presentar oferta, en el caso de que se haya adelantado el procedimiento de licitación o concurso, o de contratar cuando se hubiere acudido a la modalidad de

---

10. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato.

<sup>17</sup> El artículo 27 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración, preceptúa: “Artículo 27. De la ecuación contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.” “Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimientos de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.” Igualmente, en el artículo 5 numeral 1, bajo el título de los derechos y deberes de los contratistas e inspirado en la debida realización de los fines de la contratación pública prevista en esa ley (artículo 3° *ídem*), determinó que los contratistas tienen derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato. Y, para garantizar la inalterabilidad e intangibilidad de la equivalencia financiera de las prestaciones del contrato, la citada ley otorgó a las partes el derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas; y si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato. Así mismo, vid. Arts. 3, inc. 2, 4 n°. 3-8- 9; 5-1, 14-1, 23, 25-14 y 28 *ibídem*.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil once (2011), Radicación número: 2500232600019970439001 (18080), Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

contratación directa; en ese contexto resulta evidente que dicha equivalencia puede verse afectada o por factores externos a las partes, los cuales están llamados a encuadrarse dentro de la teoría de la imprevisión o por diversas causas que pueden ser imputables a la Administración como consecuencia o por razón de la expedición de actos administrativos en ejercicio legítimo de su condición de autoridad.

Sin perjuicio de lo expuesto, **ha de agregarse que el principio del equilibrio económico del contrato, dado el interés jurídico que con sus efectos pretende tutelar, se encuentra presente en todo tipo de relación negocial que da origen a un vínculo contractual, con independencia del régimen normativo que lo informe.** Esta Sección, en reciente pronunciamiento se refirió puntualmente a este aspecto y al efecto concluyó:

“Ahora bien, sea que se trate de un contrato estatal sometido al imperio del Estatuto de Contratación Estatal o sea que se trate de aquellos que por corresponder a una regla de excepción a su aplicación, como ocurre en el caso que ahora se examina, se encuentre sometido a las normas del derecho privado o a disposiciones especiales, lo cierto es que la equivalencia económica de las prestaciones contractuales constituye un principio medular que se encuentra inmerso en la legislación en materia de contratación estatal y que además lo recogen varias disposiciones del aludido derecho privado, razón por la cual debe estar presente en todas las relaciones negociales, máxime cuando uno de los extremos que la integran es una entidad de naturaleza estatal por cuya intervención se desprende que el negocio envuelve una finalidad pública, de manera que por vía de principio el equilibrio económico del contrato también está llamado a permear las relaciones contractuales sometidas al régimen de los particulares en donde una de ellas sea una persona jurídica de derecho público.”<sup>19</sup>

En ese sentido es claro que, tanto en el derecho privado como en el público, el contratista tiene derecho a recibir el pago que retribuya el bien o servicio prestado, y el contratante está obligado a asumir los costos determinados en la propuesta acogida. Asimismo, ha indicado la Corporación Judicial que:

“12. El equilibrio económico del contrato corresponde a la ecuación contractual que surge una vez las partes celebran el negocio jurídico, de conformidad con la cual las prestaciones a cargo de cada una de las partes se miran como equivalentes a las de la otra. Así, el contratista cuya propuesta fue acogida por la administración, considera que las obligaciones que asume en virtud del contrato que suscribe, resultan proporcionales al pago que por las mismas pretende recibir, toda vez que al elaborar dicha oferta, ha efectuado un análisis de costo-beneficio, fundado en los estudios y proyecciones que realizó en relación con los factores determinantes del costo de ejecución de las prestaciones a su cargo y la utilidad que pretende obtener a partir de la misma.

13. Para ello, tiene en cuenta todas las circunstancias imperantes en el momento de proponer, de índole material, jurídica, económica, social, laboral, etc., de tal manera que en la elaboración de los precios que ofrece a la administración, tiene en consideración factores tales como el sitio de ejecución contractual, la situación de orden público, los precios de los materiales y de la mano de obra, el costo de los equipos requeridos, las cargas tributarias que deberá asumir, etc., siendo uno de estos elementos a considerar para sus cálculos, el del tiempo que deberá invertir en la ejecución del objeto contractual, que constituye una variable importante en

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia del 12 de marzo de 2014 Radicación No. 41001-23—31-000-1998-00884-01 (32796)

la determinación del valor de su oferta, que en virtud de la adjudicación, se tornará en el precio del contrato.”<sup>20</sup>

Los contratos tienen fuerza obligatoria, es decir, las obligaciones contraídas son de obligatorio cumplimiento y se rigen por el principio “*lex contractus, pacta sunt servanda*”, consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, que estipula que el acuerdo de voluntades es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

De lo anterior se colige que las partes del contrato deben ceñirse a las obligaciones pactadas en el mismo y a las derivadas de la ley y la constitución, no siendo posible la variación de estas, salvo causas de imprevisión o en uso de facultades exorbitantes de la Administración y por circunstancias de interés general, frente a lo cual converge no un incumplimiento contractual derivado del desconocimiento del clausulado del contrato, sino una obligación legal para el Estado de preservar la ecuación financiera del mismo, entre otras cosas, amparado bajo los principios de legalidad y justicia que rodean su actuación.

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, el Estado debe mantener la igualdad en las condiciones del contrato, al punto que se mantenga incólume el equilibrio financiero del mismo cuando este se ha visto alterado por causas no imputables al colaborador de la Administración, sin que ello altere los riesgos propios de la actividad contractual, según lo señaló el Consejo de Estado:

“Las partes, al celebrar un contrato estatal, estiman beneficios y asumen determinados riesgos financieros que forman su ecuación económica o financiera, la cual debe mantenerse durante su cumplimiento, sin que, en manera alguna, se trate de un equilibrio matemático, sino de una equivalencia razonable que preserve la intangibilidad de las prestaciones, no desconociendo, por supuesto, los riesgos contractuales que jurídicamente les incumba a ellas asumir, ni siendo indiferente la conducta asumida por las partes durante su ejecución.

De tiempo atrás la doctrina y la jurisprudencia, anteponiendo al principio *pacta sunt servanda* el principio *rebus sic stantibus*<sup>21</sup>, ha manifestado que ante la ruptura del equilibrio económico del contrato, el contratista tiene derecho a exigir su restablecimiento, pues no obstante que debe asumir el riesgo normal y propio de cualquier negocio, ello no incluye el deber de soportar un comportamiento del contratante o circunstancias ajenas que lo priven de los ingresos y las ganancias razonables que podría haber obtenido, si la relación contractual se hubiese ejecutado en las condiciones inicialmente convenidas<sup>22</sup>.

En otros términos, si bien el cocontratante debe soportar el riesgo normal propio de cualquier contrato, no tiene porqué asumir un riesgo anormal, que trastoque o altere de tal forma la economía del contrato ubicándolo a

---

<sup>20</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B, Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth, Sentencia del 27 de marzo de 2014 Radicación No. 25000-23-26-000-1998-03066-01 (20912)

<sup>21</sup> «*Contractus qui habent tractum succesivum et dependiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*»: los contratos de tracto sucesivo celebrados y que dependen de resultados en el futuro, deben ser entendidos con la condición de que las circunstancias continúen siendo las mismas o se mantengan. Esta cláusula –sin detenernos en sus orígenes- surgió para morigerar el rigorismo de la cláusula *pacta sunt servanda* (los contratos se celebran para cumplirse), en aquellos casos en que aplicar esta última al amparo del derecho positivo daba lugar a soluciones injustas, abusivas y usureras, de suerte que para preservar la equidad contractual y bajo la buena fe y la moral se hacía imperiosa la revisión del negocio jurídico.

<sup>22</sup> Vid. Marienhoff, Miguel S, ob. cit. págs. 469 y ss. Escola, Héctor Jorge, Tratado Integral de los Contratos Administrativos, Volumen I, 1979, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina.

un punto de pérdida o incluso privándolo de las ganancias razonables que hubiera obtenido si la relación contractual hubiese podido cumplirse en las condiciones tenidas en cuenta y convenidas originalmente.”<sup>23</sup>

Así, la teoría del desequilibrio económico parte de que todo contrato supone una correlación de cargas y obligaciones a cargo de cada una de las partes, así como una equivalencia de prestaciones, beneficios y costos; dicho equilibrio se puede ver afectado por situaciones, que aunque revestidas de legalidad, resultan desfavorables o desventajosas a una de las partes, pues es sabido que en multiplicidad de ocasiones el cumplimiento de la finalidad estatal y la satisfacción del interés general, conllevan necesariamente a la ejecución de obligaciones no contenidas en el contrato, pero que por cumplir una labor social quienes suscribieron el mismo (Estado y particulares colaboradores), deben propender por la realización de estas para dar satisfacción a los preceptos normativos ya mencionados que rigen la actividad contractual.

Ahora, no cualquier causa equivale a la ruptura del equilibrio económico del contrato, pues como quedó visto, existen unos riesgos inherentes a la actividad contractual y que son asumidos por el contratista, por ello, la jurisprudencia de la materia ha referido los aspectos bajo los cuales se entiende que se presentaría tal circunstancia, concretamente se expresó:

“En síntesis, el equilibrio económico del contrato puede verse alterado por:

a) Actos o hechos de la entidad administrativa contratante, como cuando no cumple con las obligaciones derivadas del contrato o introduce modificaciones al mismo -ius variandi-, sean éstas abusivas o no.

b) Actos generales de la administración como Estado, o “teoría del hecho del príncipe”, como cuando en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, cuya voluntad se manifiesta mediante leyes o actos administrativos de carácter general, afecta negativamente el contrato.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil once (2011), Radicación número: 2500232600019970439001 (18080), Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>24</sup> Es de anotar que la Sección en providencia de 29 de mayo de 2003 (exp. 14.577), luego de acoger los planteamientos que sobre el tema ha hecho la doctrina y la jurisprudencia -en especial la francesa-, fijó su posición actual adoptando un criterio estricto de la figura, según el cual “sólo resulta aplicable la teoría del hecho del príncipe cuando la norma general que tiene incidencia en el contrato es proferida por la entidad contratante”, porque “cuando la misma proviene de otra autoridad se estaría frente a un evento externo a las partes que encuadraría mejor en la teoría de la imprevisión” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de mayo de 2003, exp. 14.577, y sentencia de 11 de diciembre de 2003, exp. 16433, C.P. Ricardo Hoyos Duque. La tesis anterior, fue reiterada en providencia de 18 de septiembre de 2003 (exp.15119), aún cuando se atemperó su rigidez en el sentido de que debe tenerse en cuenta que en algunas ocasiones, esa persona jurídica contratante actúa a través de distintos representantes, sin que por ello pierda su unidad e identidad, por lo cual, será procedente alegar dicha teoría cuando la actuación de uno de éstos, incide en el contrato suscrito por el otro, a nombre de la persona jurídica pública a la que pertenecen (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de septiembre de 2003, exp. 15119, C.P. Ramiro Saavedra Becerra). Sin embargo, esta tesis no ha sido unánime en la Sección, pues según aclaración de voto de la C. E. Ruth Stella Correa Palacio a la sentencia de 7 de diciembre de 2005, exp. 15.003, C.P. Germán Rodríguez Villamizar, y el Salvamento de Voto a la Sentencia de 7 de marzo de 2007, exp. 15.799, C.P. Enrique Gil Botero, el hecho del príncipe como fuente indemnizatoria ante el desequilibrio de un contrato, puede ser el resultado de un acto emanado o expedido por cualquier autoridad u órgano del Estado, criterio que fundamentó en que el poder público es uno solo, la responsabilidad patrimonial del Estado se cimienta en el daño antijurídico y la lesión patrimonial ocasionada por un acto general que constituye un “álea administrativa” debe ser resuelta en igual forma para quienes se encuentren en idénticas circunstancias de hecho frente al mismo y no frente a la autoridad que lo expide, so pena de violar el principio de igualdad de las cargas públicas.

c) Factores exógenos a las partes del negocio, o “teoría de la imprevisión”, o “sujeciones materiales imprevistas”, que involucran circunstancias no imputables al Estado y externas al contrato pero con incidencia en él.

En todos estos eventos surge la obligación de la administración contratante de auxiliar al contratista colaborador asumiendo mediante una compensación -llevarlo hasta el punto de no pérdida- o nace el deber de indemnizarlo integralmente, según el caso y si se cumplen los requisitos señalados para cada figura.”<sup>25</sup> (Subrayado fuera del texto original).

Así las cosas, el rompimiento del equilibrio financiero del contrato ha de recaer exclusivamente sobre las causas referidas por la jurisprudencia, comportando las demás alegaciones de incumplimientos contractuales que si provienen de la Administración pueden constituir causa de ruptura del equilibrio económico, cuando además de menoscabar el derecho remuneratorio del contratista, altera o encarece para él la ejecución del objeto contractual.

#### 4.- Asunto de fondo

En el caso *sub examine*, el apoderado de **IDACO S.A.S.**, presentó la demanda de controversias contractuales con fundamento en la presunta ruptura del equilibrio económico en su contra y a favor del **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE**, por la mayor cantidad de obras ejecutadas con ocasión del Contrato No. 006016 de 2015.

Al presente proceso se aportaron documentales relativos al expediente contractual, entre los que se destacan: i) copia de los estudios previos del proceso de selección abreviada de menor cuantía CICG 101 de 2015<sup>26</sup>, i) copia de la propuesta económica de IDACO S.A.S.<sup>27</sup>, i) copia del Contrato de Obra No. 006016 del 6 de octubre de 2015<sup>28</sup>, ii) copia del Acta de inicio del referido contrato<sup>29</sup>, iii) solicitudes de datos y documentación, informes técnicos, informes de supervisión; avances de obra<sup>30</sup>, iv) copia de las actas de recibo y pago parcial<sup>31</sup>, v) copia de la Prórroga<sup>32</sup>, vi) copia de las tres suspensiones contractuales<sup>33</sup>.

Examinadas, en conjunto las pruebas allegadas en el curso del presente proceso judicial, evidencian que:

.- En los estudios previos del proceso de selección abreviada de menor cuantía CICG 101 de 2015 se analizaron 12 tipos de riesgos del proceso contractual, junto con las formas de mitigarlos, entre los que se detectaron dos, a saber: i) *Riesgo Operaciones* - la información recolectada por Centro o Regional no sea veraz, lo que causaría una inexactitud en la necesidad de la entidad, por lo que, debería compararse la información de la última ejecución a nivel nacional con la aportada por los centros y regionales y ii) *Riesgo Financiero* - la estimación del prepuesto no haya sido la adecuada, lo que generaría

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil once (2011), Radicación número: 2500232600019970439001 (18080), Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO.

<sup>26</sup> Folios 4 a 16 C. principal 1

<sup>27</sup> Folios 17 a 30 C. principal 1

<sup>28</sup> Folios 31 a 43 C. principal 1

<sup>29</sup> Folios 73 y 74 C. principal 1

<sup>30</sup> Folios 75 a 93 C. principal 1, folios 269, 270, 286, 287, 353 y 354 C. principal 2

<sup>31</sup> Folios 94, 95, 107 y 108 C. principal 1, folios 265 y 266 C. principal 2

<sup>32</sup> Folio 254 C. principal 2

<sup>33</sup> Folios 275 a 279, 286 a 291, 303 y 304 C. principal 2

inexactitud en el presupuesto, por ende, se requiere de la participación de los proponentes en cada una de las etapas procedimentales.<sup>34</sup>

.- En el Anexo 1 - “*Matriz de documentos para la emisión de concepto técnico y financiero para obras de adecuación*”, fechado el 11 de junio de 2015, el Grupo de Construcciones de la Dirección Administrativa y Financiera del SENA, relacionó que el estudio previo, estudio del sector, descripción detallada del presupuesto y especificaciones técnicas para cada ítem, la descripción del proyecto y registro fotográfico del estado actual del área a intervenir, los planos de la propuesta arquitectónica, eléctrica e hidrosanitaria; fueron anexados como soporte.<sup>35</sup>

Mientras que, se requiere: (i) estudios técnicos sobre los diseños estructurales de mezanine por un ingeniero civil que diera concepto técnico favorable sobre el comportamiento estructural de los elementos, (ii) la presentación con la propuesta de estudio eléctrico de iluminación y potencia que avale la propuesta, las cantidades y precios según la infraestructura encontrada, (iii) la presentación con la propuesta de estudio técnico sobre la propuesta hidrosanitaria y gas, que avale la propuesta, las cantidades y precios según la infraestructura encontrada; estos se incluyen dentro de la propuesta económica (ver planos y presupuesto), frente al concepto de un ingeniero calculista o estructural, si la intervención comprende elementos estructurales y muros.

.- En el documento “*Concepto Viabilidad Técnica de obras*”, suscrito el 18 de junio de 2015 la ingeniera de la Dirección Administrativa y Financiera del SENA concluyó, entre otras cosas que: (i) es necesario que el Centro verifique y asegure que el tipo de intervención se ajusta a las necesidades del mismo y particularmente las actividades a desarrollar en esos espacios, (ii) se deben cumplir todas las normas aplicables en términos de ordenamiento territorial, de urbanismo y construcción (...), tanto del orden nacional como local. Es muy importante que el ordenador del gasto estudie si las obras a desarrollar requieren licencia de construcción u otras normas y será responsabilidad de éste dar estricto cumplimiento.<sup>36</sup>

.- Planos de la planta de localización, de distribución arquitectónica de primer y segundo nivel, de las fachadas, detalle de mezanine, planta de iluminación, detalle del tanque de almacenamiento de agua potable, presentación del proyecto y registro fotográfico.<sup>37</sup>

.- En el Pliego de Condiciones Definitivo, emitido dentro del Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía CICG 101 de 2015, el SENA dejó estipulado que: “*10. La presentación de la propuesta por el oferente constituye evidencia de que se estudiaron completamente las especificaciones, formatos y demás documentos; se recibieron aclaraciones necesarias a las inquietudes o dudas previamente consultadas y que han aceptado que este Pliego de condiciones es completo, compatible y adecuado para identificar el alcance del servicio requerido por el SENA y que ha tenido en cuenta todo lo anterior para definir las obligaciones que se adquieren en virtud del Contrato que se celebrará.*”<sup>38</sup>

.- Asimismo, en el acápite “*4.2 Especificaciones Esenciales*” del Pliego de Condiciones Definitivo aludido, se determinó:

---

<sup>34</sup> Folios 18 a 53 C. principal 6

<sup>35</sup> Folios 54 a 56 C. principal 6

<sup>36</sup> Folios 57 y 58 C. principal 6

<sup>37</sup> Folios 73 a 103 C. principal 6

<sup>38</sup> Folios 4 a 47 C. principal 7

**“Nota a las Especificaciones Técnicas:** Con el fin de validar las especificaciones técnicas en cuanto medidas y cantidades exactas, los proveedores interesados en participar en el proceso de contratación y previo a la presentación de sus ofertas técnicas y económicas puede solicitar visita técnica de reconocimiento y valoración de áreas y ambientes objeto de intervención.

**Visita al Sitio de obra**

A pesar de no ser requisito habilitante, es responsabilidad de los proponentes conocer las condiciones del lugar donde se realizarán las adecuaciones y trabajos descritos anteriormente y no dará lugar a ningún tipo de reclamación posterior por desconocimiento de las condiciones de la infraestructura y la arquitectura del edificio para el correcto desarrollo del objeto contractual y condiciones específicas. Por lo anterior se permitirá el acceso de los proponentes en la fecha y hora programada en el cronograma del proceso”<sup>39</sup>

En este documento, también se estipularon 38 obligaciones generales a cargo del Contratista, entre las que se resalta la de: “*acogerse en un 100% a los diseños y planos, que hacen parte integral de este proceso, podrá realizar observaciones y sugerencias las cuales serán analizadas y aprobadas por el supervisor.*”<sup>40</sup>

.- El 2 de octubre de 2015, el SENA expidió la Resolución No. 007002, mediante la cual adjudicó el contrato de obra pública dentro el Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía CICG 101 de 2015, en la cual se resolvió que el mismo se le otorgada a IDACO S.A.S., por lo que, se obligaba a ejecutar el objeto contractual de acuerdo a las condiciones específicas, valores unitarios y totales contenidos en su propuesta económica, en la que, se indicó que las labores correspondientes a: “*Estructura en Concreto*”, relacionada con rampa y escalera; “*Estructura Metálica*”, ateniendo a la fabricación del mezanine; “*Instalaciones Eléctricas Potencia*”, “*Instalaciones Hidrosanitarias y Gas*”, habrían de ser verificadas mediante estudios técnicos.<sup>41</sup>

Adicionalmente, en el acto administrativo aludido, se detallaron, entre otras, los siguientes *ítems* con sus respectivas descripciones y valores:

“ITEM	DESCRIPCIÓN
2,003	Suministro y construcción de escalera en concreto reforzado 3000 psi, incluye acero de refuerzo, formaleta, así como todos los elementos para su correcta fabricación. (Ver planimetría)
3,001	Fabricación, suministro e instalación de mezanine destinado al uso de cafetería institucional (Todo conforme a planimetría adjunta) (...) Estructura y Entrepisos: (...) Se consideran incluidas las actividades de reforzamiento de los entrepisos modificados según la propuesta arquitectónica
3,002	Elaboración de estudio de suelos, toma de apiques en las cantidades y profundidades exigidas por el código sismo resistente vigente NSR-10
3,003	Diseño, cálculo y planos estructurales para un mezanine en estructura metálica con carga de uso tipo institucional, su uso determinado será espacio de permanencia de aprendices y ambos de formación. Todo deberá ser avalado por un ing. Civil. Solo un piso, Área total 140m2. Todo

<sup>39</sup> Folio 19 C. principal 7

<sup>40</sup> Folios 22 y 23 C. principal 7

<sup>41</sup> Folios 176 a 186 C. principal 15

	acuerdo a lo demandado en la NTC, NRS-10 y demás que corresponda.
6,001	Suministro e instalación de tablero eléctrico obra nueva, 18 circuito incluye protectores (...) Incluye corte y resane en muros existente. De acuerdo la planimetría propuesta se debe hacer ajustar el modelo según diseño.
7,111	Ajuste técnico a los diseños hidráulicos y sanitarios de la red a construir, deberá entregar planos y memorial de cálculo que garantice el funcionamiento del diseño, avalado por un ing. Hidráulico. Todo acorde con la NTC, RAS-2000 y las demás que corresponda. El contratista deberá ajustarse y realizar las modificaciones a las redes y puntos encontrados.” <sup>42</sup>

.- El 6 de octubre de 2015, la sociedad IDACO S.A.S., celebró con SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE, Contrato de Obra No. 006016 de 201516 con el objeto de realizar “*adecuación, mantenimiento y remodelación de las instalaciones de la Sede de Publicaciones, ubicada en la Carrera 39 No. 9-22 para nuevos ambientes de formación del Centro para la Industria de la Comunicación Gráfica, Sena Regional Distrito Capital*”, el valor del contrato se fijó en \$619.637.155.00, no se tasó monto alguno por concepto de costos indirectos en la modalidad de “*imprevistos*”, con un plazo estipulado de 87 días calendario, sin exceder el 31 de diciembre del mismo año.<sup>43</sup>

.- El 15 de octubre de 2015, el arquitecto SANTIAGO OLIVEROS ORTIZ, solicitó vía electrónica al encargado del Contrato de Obra del SENA, JAIRO A. VALENCIA P., los diseños correspondientes a la sede de la entidad contratante, ubicada en la Calle 9 con carrera 39, petición que fue atendida ese mismo día por el funcionario de la entidad demandada, a través de mensaje de datos en el que adjuntó los planos en PDF, una presentación del proyecto con identificación de “*terminados*” de la obra y adicionalmente le recordó tener lista la documentación necesaria para la visita que iba a realizarse con ocasión del contrato.<sup>44</sup>

.- En las planillas de liquidación detallada de aportes a seguridad social pagadas por IDACO S.A.S., no registra ese nombre en la nómina de empleados afiliados por la sociedad contratista correspondiente al segundo trimestre del año 2015.<sup>45</sup>

.- El 16 de octubre de 2015, los sujetos procesales suscribieron acta de inicio de dicho contrato,<sup>46</sup> por intermedio del arquitecto y la abogada del Grupo de Apoyo de la demandada, así como por el Representante Legal de la sociedad demandante y la supervisora del contrato.

.- Ese mismo día, el SENA dejó constancia de la remisión de los planos arquitectónicos, eléctricos e hidráulicos al arquitecto residente. Además, le aclaró a IDACO S.A.S. que debía: (i) tomar todas las acciones necesarias para la protección de los equipos y maquinarias del edificio, (ii) ejecutar las obras en condiciones de tránsito constante por parte de los funcionarios del Centro a ser intervenido, (iii) el residente de obra se comprometió a iniciar la obra el día 27 de octubre de aquella anualidad y también a remitir el cronograma de ejecución, hoja de vida y soportes del personal de obra mínimo y adicional, para el día 28 del mismo mes y año. Asimismo, los sujetos contractuales

<sup>42</sup> Folios 179, 180 y 182 C. principal 15

<sup>43</sup> Folios 31 a 43 C. principal 1

<sup>44</sup> Folios 79 y 80 C. principal 17

<sup>45</sup> Folios 30 a 39 C. principal 9

<sup>46</sup> Folios 73 y 74 C. principal 1

identificaron los ítems “MEZANINE, CUBIERTA Y TANQUE DE ALMACENAMIENTO DE AGUA POTABLE” como rutas críticas del proceso.<sup>47</sup>

.- El 23 de octubre de 2015, el SENA recibió oficio dirigido por IDACO SAS, en el que le solicitó: i) los planos actuales del predio ubicado en la Carrera 39 No. 9-22, en los cuales se encuentran las redes hidrosanitarias, eléctricas, gas y de elementos estructurales y no estructurales, ii) información sobre la necesidad o no de licencia o permiso para el desarrollo del contrato y iii) certificación de un ingeniero estructural que garantice la estabilidad de la estructura de la cubierta y de la estructura donde se soportarían los tanques de almacenamiento, puesto que estaban involucradas en actividades a ejecutarse.<sup>48</sup>

.- Ese día, el SENA respondió a las solicitudes de IDACO S.A.S., en el sentido de indicarle que: i) la contratista aún no había presentado cronograma, listado de personal, soportes, certificados y hojas de vida ni acta de inicio del contrato ii) no era el momento para cuestionar el alcance de las obras porque en la etapa precontractual se estableció la posibilidad de que los oferentes vieran el estado de la edificación y formularan sus observaciones o analizaran si era factible o no presentar propuesta, iii) la planimetría se entregó el 15 de octubre al residente de obra, iv) las instalaciones eléctricas se encuentran a la vista y junto con las subestructuras hidráulicas fueron inspeccionadas con el residente de obra, oportunidad en la que se le aclaró las condiciones de la edificación, v) la obra no requiere de licencia porque se decidió no hacer modificaciones a la fachada, vi) para la adecuación del mezanine se solicitó estudio de suelos, cálculo y aval de un ingeniero estructural calculista como soporte de que la misma cumpliría con los criterios sísmicos, por lo que, la contratista debería estar trabajando sobre tales labores, vii) el diseño del tanque de almacenamiento, puede ser verificado por la contratista a efectos de optimizarlo, por lo que, debería adelantar esa actividad para dar cumplimiento al objeto contratado.<sup>49</sup>

.- El anterior informe técnico, fue remitido en físico el 23 de octubre de 2015, mediante oficio en el que además el SENA dejó constancia que a la fecha no se había dado inicio al proyecto y además que corroboraron que ese día no había nadie de la empresa IDACO S.A.S., en sitio.<sup>50</sup>

.- El 23 de octubre de 2015, IDACO S.A.S., envió comunicación al SENA, a través de la cual, le indicó que: (i) su labor contractual no se limitaba a la actividad de construcción sino que incluía una etapa de revisión y evaluación con intervención de su personal profesional, (ii) los asesores especializados en electricidad, estructura y suelos ya habían iniciado actividades correspondientes a sus áreas, (iii) el cronograma estaba en proceso de elaboración porque dependía del levantamiento y verificación de las cantidades de obra a ejecutar, (iv) las labores estarían, inicialmente, a cargo de 4 personas, (v), los soportes documentales del personal serían remitidos el 28 del mismo mes y año, (vi) las labores de mano de obra comenzarían el 27 de octubre, (vii) la información técnica solicitada por la contratista es necesaria para la correcta ejecución contractual, sin embargo, en la suministrada hizo falta el diseño de redes tanto eléctrico como hidrosanitario existente y (viii) se requiere planos y diseños estructurales, planos arquitectónicos y estudios de suelos, para evaluar las áreas contiguas al mezanine y determinar que los

---

<sup>47</sup> Folios 73 y 74 C. principal 1

<sup>48</sup> Folios 33 y 34 C. principal 15

<sup>49</sup> Folios 39 a 43 C. principal 15

<sup>50</sup> Folio 43 C. principal 16

muros, objeto de demolición, no hicieran parte de los elementos estructurales de la edificación.<sup>51</sup>

.- El 23 de noviembre de 2015, la supervisora del contrato Dra. DIANA YADIRA CASTRO, realizó informe en el que afirmó el avance de las actividades contratadas correspondientes a desmontes, demoliciones trabajos en fachada e instalaciones sanitarias, con una buena calidad, las cuales fueron ponderadas en un 40% de ejecución técnica de las obras estipuladas. De igual manera indicó que, en el periodo verificado, IDACO S.A.S., presentó los soportes de pago de parafiscales y ejecutó en los tiempos previstos según el plazo establecido, no hubo suministro de bienes, ni se identificó alguna situación de retraso, inconveniente o asunto pendiente. Adicionalmente, plasmó que se le requirió al contratista la entrega de los diseños eléctricos, hidrosanitarios y estructurales pactados, para el 1° de diciembre de ese año, a efectos de realizar la revisión de menores y mayores cantidades demandadas para la terminación de la obra y la estabilidad de todos los sistemas de la edificación, por su parte, la ejecutante se comprometió a trabajar las 24 horas del día a efectos de culminar el 60% restante de las actividades.<sup>52</sup>

.- Ese día, la supervisora del Contrato No. 6016, suscribió acta de recibo a satisfacción y pago parcial del 40% de las obras contratadas facturado por la contratista a través cuenta de cobro No. F22173, por valor de \$247.854.863.00, conforme lo previsto en la cláusula tercera del acuerdo de voluntades.<sup>53</sup>

.- El 10 de diciembre de 2015, la supervisora del contrato Dra. DIANA YADIRA CASTRO, realizó informe de avance de obra no satisfactorio, en el que afirmó que: i) el programa de obra ni su respectiva corrección, a esa fecha, habían sido suministrados, ii) se evidenció retraso, de un lado, por la aparición de actividades no contempladas, dado el estado de vulnerabilidad del piso 2 de la edificación y del otro, ante la falta de personal, equipos, herramientas y materiales que atacaran los frentes de obra, acorde con los compromisos acordados el 25 de noviembre de la misma anualidad, iii) los implementos no habían llegado ni la mano de obra se desarrollaba en los tiempos establecidos, iv) en varias ocasiones, solo se encontraron 2 funcionarios en ejecución, lo que incumplía la totalidad de trabajadores indicados en el pliego de condiciones, v) no se remitieron los diseños planteados, y vi) las rutas críticas aún no se habían intervenido.<sup>54</sup>

.- El 14 de diciembre de 2015, IDACO S.A.S., remitió a la supervisora del Contrato No. 6016, vía electrónica, los análisis de precios unitarios de los *items* contractuales.<sup>55</sup>

.- El 15 de diciembre de 2015, IDACO S.A.S., solicitó ante el SENA la adición y prórroga del Contrato No. 6016 de 2015, por considerar que: i) varias actividades necesarias para el funcionamiento de la Sede de Publicaciones no se encontraban incluidas dentro del alcance inicial de lo pactado, ii) los estudios y diseños elaborados contenían dimensiones y especificaciones diferentes a las contractuales, iii) las labores adicionales fueron evaluadas en \$303.935.254.00, equivalente a un 49.05% del valor originalmente concertado,

---

<sup>51</sup> Folios 81 a 84 C. principal 17

<sup>52</sup> Folios 50 a 52 C. principal 16, folios 88 a 90 C. principal 17

<sup>53</sup> Folios 53 a 56 C. principal 16

<sup>54</sup> Folios 107 y 108 C. principal 1, folios 65 y 66 C. principal 16

<sup>55</sup> Folios 109 a 142 C. principal 1.

y iv) el cambio en la ejecución contractual requería ampliar el plazo, en una mitad de lo convenido al comienzo.<sup>56</sup>

.- En esa fecha, la supervisora del Contrato No. 6016 de 2015, en conjunto con personal del SENA e IDACO S.A.S., se reunieron para revisar los componentes técnicos presentados en la solicitud de prórroga, oportunidad en la que el gerente de la sociedad contratista indicó que, debido a los problemas estructurales presentados en la Sede de Publicaciones, debió realizarse el apuntalamiento de todas las estructuras de la zona de oficinas del segundo piso, ante amenaza de desplome de las mismas. En atención a ello, el arquitecto JAIRO VALENCIA de la entidad contratante informó que era muy difícil prever estas fallas en la planeación del proyecto, por lo que, luego de revisar los documentos de balance que hacen referencia a mayores y menores cantidades, los sujetos contractuales tomaron la decisión de eliminar la placa del mezanine correspondiente a la cafetería, en consecuencia, se recomendó aprobar la prórroga solicitada.<sup>57</sup>

.- El 21 de diciembre de ese año, el arquitecto del Complejo Paloquemao del SENA, JAIRO A. VALENCIA P., informó ante la entidad contratante que, conforme a sus conocimientos profesionales y la certificación de la DIRECCIÓN DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS - DPAE, en la ejecución del Contrato No. 6016, se evidenció una falla estructural en la cubierta de la zona de oficinas del piso dos, de tipo global, producida por un mal método constructivo de las vigas existentes, ajena al contratista ejecutor, que podía amenazar la integridad de la edificación y sus usuarios, por lo que, consideró apropiado prever un tiempo adicional al plazo inicialmente convenido, a fin de corregir tales falencias.<sup>58</sup>

.- El 23 de diciembre de 2015, los sujetos contractuales suscribieron Prórroga, por el término de 30 días, con fundamento en la solicitud presentada por IDACO S.A.S., la cual fue avalada por la supervisora del Contrato No. 6016, en atención a las *“deficiencias de tipo estructural ubicadas en la cubierta, específicamente en la estructura metálica que soporta la cubierta, de igual forma en el área donde se tiene proyectada la nueva escalera”*. El plazo ampliado comprendía el lapso entre el 30 de diciembre de 2015 y el 30 de enero de 2016.<sup>59</sup>

.- El 6 de enero de 2016, IDACO S.A.S., solicitó al CENTRO PARA LA INDUSTRIA DE LA COMUNICACIÓN GRÁFICA DEL SENA - REGIONAL BOGOTÁ, la entrega de los espacios ocupados por los muebles de biblioteca y documentación, para poder ejecutar las actividades de desmonte de cubierta, de cielo raso en madera, reforzamiento de la estructura de la cubierta, demolición de muro y piso, a fin de evitar retrasos en la obra, toda vez que las labores no se han realizado debido a que se corre el riesgo de que los enseres se mojen o sean objeto de incendio.<sup>60</sup>

.- El 13 de enero de la misma anualidad, la empresa contratista solicitó al SENA la adición del Contrato No. 6016 de 2015, en una suma de \$303.935.254.00, equivalente a un 49.05% del valor inicial, con fundamento en el análisis de los precios unitarios de los *ítems* no previstos. La petición fue contestada por la supervisora del acuerdo de voluntades, quien informó su preocupación porque para esa época IDACO S.A.S. no había iniciado la instalación de la cubierta, lo que ponía en riesgo la maquinaria, elementos y

---

<sup>56</sup> Folios 67 y 68 C. principal 16

<sup>57</sup> Folios 91 y 92 C. principal 17

<sup>58</sup> Folio 69 C. principal 16

<sup>59</sup> Folio 71 C. principal 16

<sup>60</sup> Folios 80 a 83 C. principal 16

materiales ubicados en la sede, refutó que la demora de más de 13 días en la ejecución de actividades se debiera a la falta de entrega de unos espacios, cuyos enseres ya estaban en proceso de reubicación, y menos en las labores de mampostería, instalaciones eléctricas e hidrosanitarias y acabados porque tales áreas ocupadas no superaban los 80mts<sup>2</sup> y no representaban el 25% de la cubierta.<sup>61</sup>

.- El 20 de enero de 2016, IDACO S.A.S., con ocasión de los retrasos generados por las fallas advertidas en las áreas de zapatas y del tanque de reserva, que se evidenciaron luego de las actividades de demoliciones y excavaciones, pidió al SENA una segunda prórroga del término pactado, por un lapso de 1 mes adicional.<sup>62</sup>

.- La supervisora del Contrato No. 6016 de 2015, solicitó ante el subdirector del CENTRO PARA INDUSTRIA DE LA COMUNICACIÓN GRÁFICA DEL SENA, se autorizara la reserva presupuestal del contrato aludido, por cuanto, en el informe técnico entregado por IDACO S.A.S., se reportaron fallas estructurales que dificultaban la materialización de las obras del tanque subterráneo, así como de las zapatas del mezanine, lo que implicó el rediseño de la estructura de fundición y considerar necesario el reforzamiento de muros y placas para soportar las nuevas cargas a las que se sometía el área.<sup>63</sup>

.- El 25 de enero de 2016, IDACO S.A.S. radicó ante la contratante, la Factura No. 21191 por valor de \$185.891.147.00. Ese día, el representante legal de la contratista y la supervisora del Contrato No. 6016, suscribieron acta de recibo a satisfacción por el lapso transcurrido desde el 25 de diciembre de 2015 y tal fecha, conforme al informe de supervisión adjuntado. Simultáneamente, se dejó constancia que la contratista hizo entrega de la cuenta de cobro por valor de \$185.891.147.00, acorde con lo estipulado en la cláusula contractual número tres, para su respectivo pago.<sup>64</sup>

.- En informe de supervisión del Contrato No. 6016 de 2015, elaborado el 25 de enero de 2016, la supervisora indicó que de la revisión en sitio, no evidenciaba el 70% de ejecución de obra, por lo que, sugirió al ordenador del gasto no autorizar el pago de la Factura comunicada, ese día, por IDACO S.A.S.<sup>65</sup>

.- El 29 de enero de esa anualidad, la supervisora del Contrato No. 6016 de 2015, elaboró informe de la gestión realizada, en el que puso de presente, entre otras situaciones, que *“la empresa IDACO S.A.S., realizó actividades que no estaban incluidas en el contrato, como los estudios eléctricos, hidrosanitarios y estructurales, pero que fueron aprobados por la supervisión del contrato mediante acta número 2 del 23 de noviembre de 2016, al considerar que habían actividades no contempladas en el contrato pero necesarias para propender por la seguridad, teniendo en cuenta que la sede albergará aprendices, instructores y personal de producción de centros se debe garantizar la seguridad de la edificación y las personas que circularán en las instalaciones de la sede, estas actividades generaron demora en la ejecución del contrato lo que dio lugar a la aprobación de la primera prórroga suscrita el 22 de diciembre, con una duración de 30 días sin exceder el 30 de enero de 2015.”*<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Folios 84 a 86 C. principal 16, folios 95 y 96 C. principal 17

<sup>62</sup> Folio 87 C. principal 16

<sup>63</sup> Folio 70 C. principal 16

<sup>64</sup> Folios 89 a 91 C. principal 16

<sup>65</sup> Folios 93 a 94 C. principal 17

<sup>66</sup> Folios 104 a 106 C. principal 16

.- Ese día, IDACO S.A.S. y el SENA firmaron el Acta No. 1 de Suspensión del Contrato 6016 de 2015, durante el término de 15 días, contados a partir de aquella fecha; documento en el que se consideró:<sup>67</sup>

“(…) 5). Que de acuerdo a la visita realizada a la Sede de Publicaciones, el día 28 de Enero de 2016, se evidenció que la obra no tenía el avance esperado teniendo en cuenta que faltaban tres (3) días para la terminación de la vigencia del contrato. De ahí surgió la necesidad de una reunión en la cual se analizarían las circunstancias que generaron el retraso de la obra y las acciones a realizar para garantizar el cumplimiento de contrato. 6) Que en consecuencia el 29 de enero de 2016, se llevó a cabo la mencionada reunión en las instalaciones de la Dirección General, a la cual asistieron las partes tal y como consta en el Acta No. 4 del 29 de Enero de 2016, en la cual se determinó previa recomendación y solicitud de la supervisora, suspender el Contrato No. 6016 del 6 de octubre de 2015 por mutuo acuerdo, con base en las siguientes razones: a) De acuerdo a los informes de supervisión se estableció que la empresa IDACO realizó actividades que no están incluidas en el contrato, tales como los estudios eléctricos, hidrosanitarios y estructurales, todos aprobados por la supervisión del contrato, propendiendo por salvaguardar la seguridad de la edificación y del personal de formación que circulará en la sede, lo anterior implicó cambios del plan de obras, de igual forma una vez intervenida la edificación se evidenció que existían estructuras de cimentación que se interponían con el diseño estructural de la adecuación a realizarse, lo cual generó retrasos en el desarrollo de las actividades de los diseños. B) El tiempo y los costos inicialmente presupuestados se han excedido, toda vez que requirió una nueva figuración de aceros en obra, esto requirió que los concretos de zapatas necesitaran un fraguado óptimo para proceder a la fundida de pedestales. Implicando (sic) retrasos en el tiempo de obra y requiriendo de un tiempo adicional (21 días, para adquirir su resistencia máxima) adicionalmente se observó la necesidad de realizar el reforzamiento estructural de muros y placas para garantizar el funcionamiento sísmico de la estructura del edificio, aun así la obra no tiene el avance esperado c) Se requiere analizar desde el SENA todos los aspectos técnicos y económicos del contrato, toda vez que se han presentado cambios en la distribución del presupuesto inicial del contrato, lo cual genera la necesidad de realizar un análisis minucioso en materia de tiempos y costos, toda vez que el contratista solicitó una nueva prórroga y adición del contrato por valor de Trescientos Millones Novecientos Treinta y Cinco mil Doscientos Cincuenta y Cuatro Pesos M/Cte (\$303.935.254) (sic) equivalente a 49.05% del valor inicial del contrato. (...) SEGUNDO: EL CONTRATISTA se obliga para con EL SENA a mantener vigente las pólizas de garantía que exige el contrato y a prorrogarlas por el tiempo que dure la suspensión, de igual forma deberá informarle a la compañía aseguradora lo correspondiente. (...)”

.- El 12 de febrero de 2016, IDACO SAS, el SENA y la supervisora del contrato celebraron reunión de verificación de obra, dentro del marco de la suspensión contractual, fecha en la que se expuso la necesidad de realizar una segunda suspensión contractual porque se requería la práctica de una revisión técnica y económica, un cronograma y la verificación de los valores de un balance financiero, real y justificado del avance de obra, para saber qué decisión definitiva tomar.<sup>68</sup>

.- Ese día, a solicitud de la supervisora del Contrato 006016 de 2015, se suscribió el Acta No. 2 de Suspensión contractual, hasta el 7 de marzo de ese año; documento en el que las partes afirmaron que: i) durante el lapso inicialmente suspendido, se realizaron las actividades de revisión de las actas de ejecución del acuerdo, verificación de la planimetría de la edificación, de

<sup>67</sup> Folios 95 y 96 C. principal 16

<sup>68</sup> Folios 107 a 110 C. principal 16

redes hidráulicas y eléctricas así como el análisis de las cantidades de obra ejecutada ii) recopilada la información, de acuerdo con la reunión adelantada con los expertos técnicos, previa recomendación y solicitud de la supervisión del pacto, se determinó suspenderlo por segunda vez, a fin de revisar el componente financiero, ajustar mayores y menores cantidades de obra, evaluar la calidad técnica de las labores desarrolladas iii) la sociedad contratista se obligó a mantener vigente las pólizas de garantía que exige el convenio y a prorrogarlas por el tiempo que dure tal suspensión, sin que constituya novación del contrato principal.<sup>69</sup>

.- El 7 de marzo de 2016, a solicitud de la supervisora del Contrato 006016 de 2015, se suscribió el Acta No. 3 de Suspensión contractual, por un término de 9 días; documento en el que las partes afirmaron que: i) durante el segundo lapso suspendido, se realizaron las actividades de revisión del componente financiero, ajustes de mayores y menores cantidades de obra y evaluación de la calidad técnica de las labores desarrolladas, ii) la ejecución de las anteriores diligencias produjo un informe técnico que se le entregó ese día, a la contratista, iii) IDACO S.A.S., solicitó una tercer cesación del pacto con el fin de verificar con sus profesionales, la información allí contenida y iv) la empresa contratada se obligó a mantener vigente las pólizas de garantía que exige el convenio y a prorrogarlas por el tiempo que dure tal suspensión, sin que constituya novación del contrato principal.<sup>70</sup>

.- El 16 de marzo del mismo año, la supervisora del contrato elaboró el informe de supervisión en el que puso de presente que la empresa G.V.A. Ingeniería – Soluciones Estructurales, a solicitud de IDACO S.A.S., certificó que el diseño estructural del tanque de agua, mezanine, reforzamiento de correas de cubierta metálica y escalera de concreto, sigue la norma colombiana de diseño y construcción Sismo Resistente NSR-10, por lo que, a pesar de los retrasos en la obra, la Dra. DIANA YADIRA CASTRO recomendó prorrogar el pacto y terminar su ejecución, pues de lo contrario, se causaría un detrimento patrimonial y perjudicaría el desarrollo de las actividades de formación en la sede. La anterior solicitud fue coadyuvada por la sociedad contratista.<sup>71</sup>

.- El 17 de marzo de 2016, el Subdirector (E) del CENTRO PARA LA INDUSTRIA DE LA COMUNICACIÓN GRÁFICA DEL SENA, no accedió a la solicitud de prorrogar nuevamente el Contrato No. 6016 de 2015, al estimar, entre otros aspectos, que: i) dentro de la ejecución de lo convenido, se le hicieron varios requerimientos a IDACO S.A.S. respecto del cronograma de la obra, el cual a esa fecha no había sido entregado a la entidad, lo que imposibilitó conocer con claridad las actividades diarias que debían realizarse, las que en realidad se hicieron y con ello, identificar el avance real de la remodelación, ii), el análisis de los expertos del SENA arrojó que había un desbalance técnico y económico frente a las obligaciones contractuales, el avance de obra y los productos a ser entregados a la fecha de finalización del contrato, iii) el informe de la supervisión no tenía ninguna justificación sobre la viabilidad técnica de la ampliación del plazo, ni valoración de las actividades y mucho menos un cronograma específico, y iv) como ordenador del gasto, no contaba con los soportes y documentos que le permitieran tomar tal decisión, por lo que, adoptó la posición de liquidar el pacto.<sup>72</sup>

.- El 11 de mayo de 2016, la sociedad IDACO S.A.S., solicitó ante el CENTRO PARA LA INDUSTRIA DE LA COMUNICACIÓN GRÁFICA DEL SENA, el pago de

---

<sup>69</sup> Folios 111 a 120 C. principal 16

<sup>70</sup> Folios 122 y 123 C. principal 16

<sup>71</sup> Folios 134 a 143, 144-146 C. principal 16

<sup>72</sup> Folios 148 y 149 C. principal 16

la Factura No. 22191 por valor de \$185.891.147.00, elaborada el 25 de enero del mismo año, equivalente al segundo pago del 70% ejecutado con ocasión del Contrato No. 6016.<sup>73</sup>

.- El 24 de mayo del mismo año, el SENA negó el pago de la Factura No. 22191 con fundamento en que: (i) la cuenta de cobro no cumplía con los requisitos de ejecución necesarios para su desembolso, (ii) el 29 de enero se le indicó a la contratista que no se le daría trámite a dicha facturación hasta que se tuviera claro el avance y desarrollo de la obra, (iii) luego de las revisiones, visitas y reuniones sostenidas durante las 3 suspensiones contractuales, no se obtuvo soporte para adelantar el pago aludido, (iv) se verificaron cada una de las actividades contratadas y las realmente ejecutadas, lo que arrojó que se habían desarrollado obras diferentes a las contratadas de las cuales solo 3 ítems fueron autorizados y aprobados por parte de la supervisión del pacto, tal como se relacionó en el documento *“Diagnóstico ocular actividades ejecutadas en las instalaciones del Centro para la Industria de la Comunicación gráfica, en la sede de publicaciones, ubicada en la carrera 39 # 9-22, de fecha 16 de mayo de 2016”*.<sup>74</sup>

.- El 21 de marzo de 2017, la supervisora del Contrato No. 6016 de 2015, elaboró informe final de supervisión, en el que relató las gestiones adelantadas por la Dra. DIANA YADIRA CASTRO RUSSI y además afirmó que: i) el 25 de enero de 2016, realizó revisión, en sitio, se informó al ordenador del gasto la no evidencia del 70% de ejecución de obra, por lo que, no se autorizó el pago y se determinó realizar una verificación exhaustiva del avance del contrato, ii) el 16 de mayo de 2016, los profesionales Diego Felipe Muñoz (arquitecto) y Edgar Andrés Toquica (ingeniero civil), presentaron informe técnico y financiero donde evidenciaron las actividades contractuales ejecutadas y funcionales de la edificación, iii) IDACO S.A.S. desarrolló el 36% de las actividades ejecutadas, terminadas y funcionales, realizó el 100% del reforzamiento de estructura metálica cubierta existente, como labor no prevista, aprobada y utilitaria, para un total de un 42% de ejecución global, iv) el valor de los costos directos e indirectos de las acciones contractuales ejecutadas asciende a la suma de \$161.051.151.00, mientras que el de las tareas no contractuales desarrolladas equivale a la cifra de \$107.951.651.00, cuya sumatoria arroja un total de \$269.002.801.00, y v) a la sociedad contratista se le pagó la suma de \$247.854.862.00, por lo que, quedé un saldo pendiente de cancelar de \$21.147.939.00.<sup>75</sup>

En el mismo documento, la supervisora del Contrato No. 6016 de 2016, informó respecto de la ejecución de los *ítems* estipulados en las condiciones técnicas específicas pactados, lo siguiente:

**“1.000 Preliminares**

Fueron ejecutadas la mayoría de actividades preliminares de demoliciones de muros, placas, vigas, pollos de concreto, escaleras, no se realizó la demolición de algunas vigas en el segundo piso. (...)

**2.000 Estructura en concreto**

Se realizó la construcción de la estructura en concreto para los refuerzos de las zapatas para la estructura metálica, así como la estructura para la escalera, en la cual encontramos que la placa de entrepiso se sobrepone a la escalera aproximadamente 20 centímetros. Esta escalera debe contar con cálculo estructural ya que fue cortada una viga de entrepiso.

**3.000 Estructura Metálica**

<sup>73</sup> Folios 161 y 162 C. principal 16

<sup>74</sup> Folios 163 a 168 C. principal 16

<sup>75</sup> Folios 31 a 78 C. principal 17

Se constituyeron los cimientos, columnas, vigas y riostras, se puso sobre la estructura el Steel Deck y se iniciaron los trabajos de pernado pero como lo evidencian las imágenes el y (sic) trabajo no fue terminado, quedando intransitable y faltando la instalación y soldadura de más del 70% de los pernos, no se ha instalado por consiguiente ni la malla electro soldada ni la función de la placa de concreto.

#### **4.000 Cerramientos/Construcción en seco**

Los trabajos de mampostería no fueron ejecutados en su totalidad, (...) se desarrolló la construcción de la mayoría de muros, pero no están finalizados, ni pañetados ni resanados en su totalidad.

#### **5.000 Cubiertas/tejados/impermeabilizaciones**

Se realizó el cambio del tejado, actividades que conllevó al reforzamiento de la estructura metálica que soportaba el peso de las tejas anteriores y que al ser removidas afectó las propiedades estructurales de la misma, generando por seguridad de la obra, la necesidad de su reforzamiento.

#### **6.000 Instalaciones Eléctricas Potencia/Iluminación.**

La mayoría de las actividades contempladas no fueron ejecutadas por el contratista, las actividades para ítem no fueron entregadas por completo y en funcionamiento. Según la revisión realizada por Ingenieros Eléctricos del Sena, se informó que debieron ser realizadas las instalaciones según normativa, especificaciones y diseño.

#### **7.000 Instalaciones Hidrosanitarias y gas**

Se realizaron la mayoría de actividades referentes a instalación de tubería de suministro y desagüe, este ítem no fue ejecutado en su totalidad por lo tanto no está en funcionamiento. (...) No se encuentran instalaciones de gas instaladas en el momento. Uno de los sub ítems contempla el suministro y fabricación de tanque de almacenamiento de agua; este tanque debió ser recalculado en cantidades y resistencia de hierro y concreto. Su ubicación cambió ya que en el momento de iniciar la excavación se encontraba una cimentación (Zapata Corrida) en el lugar que sería construido y debió ser reubicado.

#### **8.000 Acabados Pisos/Muros/Techos**

Estas actividades no fueron realizadas en su totalidad, los pisos no han sido enchapados, los muros no han sido pañetados y pintados como indican las actividades contractuales este ítem no está finalizado y no presentan unos acabados tal como fueron contratados los pocos muros que fueron estucados.

#### **9.000 Dotaciones**

Dado que el contratista no ejecutó en su totalidad los resanes en los muros, ocasionó que la instalación de enchapes, dotaciones y accesorios en los baños no se realizara, de esta manera estos espacios donde no se realizaron dichas actividades, no están funcionales.

#### **10.000 Carpintería en Aluminio**

No fue realizado ningún trabajo referente a carpintería de aluminio.

#### **11.000 Aseo y Limpieza**

El contratista indica que fueron realizados trabajos de aseo durante la ejecución de la obra pero el estado de orden y aseo de obra, así como de disposición de materiales y escombros no es el ideal ya que se evidencia escombros y materiales en la parte exterior del edificio.”<sup>76</sup>

.- El 2 de noviembre de 2017, el ingeniero EDGAR ANDRÉS TOQUICA, contratista del SENA realizó informe ejecutivo del Contrato No. 6016 de 2015, en el que se ratificaron los datos recopilados por la supervisión del acuerdo de

---

<sup>76</sup> Folios 31 a 78 C. principal 17

voluntades, con excepción de los valores incluidos en el balance financiero y presupuestal de lo ejecutado, pues en esta oportunidad, se excluyeron las sumas correspondientes a las actividades no previstas y que sí fueron desarrolladas por IDACO S.A.S.<sup>77</sup>

Así las cosas, lo acreditado dentro del proceso de controversias contractuales respecto del Contrato de Obra No. 006016 de 2015 permite establecer que: i) el objeto contractual incluía la ejecución de múltiples actividades para adecuar, mantener y remodelar las instalaciones de la Sede de Publicaciones, ubicada en la ciudad capitalina, ii) se presentaron dificultades en la ejecución de las tareas pactadas, iii) el cumplimiento parcial de lo acordado, superó el término inicialmente convenido, iv) dicho plazo adicional representó para IDACO S.A.S. unos gastos administrativos mayores y costos de nuevas cantidades no previstos en el presupuesto establecido, los cuales fueron calculados por la supervisora del pacto, en la suma de \$107.951.651.00, para la época de los hechos, que los asumió la contratista con el fin de avanzar en las labores constructivas necesarias para cumplir integralmente lo concertado, v) la cuantía aludida corresponde al periodo del 30 de diciembre de 2015 a 30 de enero de 2016, vi) el lapso fue amparado dentro de la prórroga No. 1 del acuerdo de voluntades, vii) el contrato aludido finalizó sin que se hayan entregado el 100% de las obras convenidas.

Lo anterior por cuanto, en primer lugar, se demostró que la ejecución del Contrato de Obra No. 006016 de 2015, adjudicado dentro del Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía CICG 101 de 2015, requería de la existencia de unos planos, diseños estructurales así como estudios técnicos de los espacios objeto de intervención; información que debía ser recolectada previamente para desarrollar las actividades convenidas, a fin de garantizar la adecuación, mantenimiento y remodelación efectivas de los espacios, conforme las normas urbanísticas y constructivas aplicables.

Si bien es cierto, en el Anexo No. 1 - “*Matriz de documentos para la emisión de concepto técnico y financiero para obras de adecuación*”<sup>78</sup>, fechado el 11 de junio de 2015, se indicó que los planos de la propuesta arquitectónica, eléctrica e hidrosanitaria, fueron anexadas como soporte al proceso de contratación, no es menos cierto que tales documentos no reposan en la copia íntegra del expediente contractual allegado al presente medio de control y además, conforme a las solicitudes efectuadas por IDACO S.A.S., los días 22 y 23 de octubre de 2015, se deduce que tal información no fue suministrada antes de la celebración del Contrato No. 6016 sino con posterioridad al requerimiento formulado por la contratista.

Aunque en el expediente judicial, se allegó copia del acta de inicio del Contrato No. 6016 de 2015, en la que se indicó que los planos arquitectónicos, eléctricos e hidráulicos habían sido remitidos al arquitecto residente de la sociedad contratista, dicho documento no fue suscrito por tal persona muy a pesar que sí contemplaba una casilla para que plasmara su firma, por lo que, tal escrito no constituye prueba suficiente de que el CENTRO PARA LA INDUSTRIA DE LA COMUNICACIÓN GRÁFICA DE LA REGIONAL DISTRITO CAPITAL DEL SENA, efectivamente le haya puesto en conocimiento esa información a IDACO S.A.S. Sumado a ello, porque, el único mensaje electrónico que envió el ingeniero JAIRO ALBERTO VALENCIA POLANCO, en calidad de funcionario de la entidad contratante, fue el correo dirigido el 15 de octubre de 2015<sup>79</sup>, al señor SANTIAGO OLIVEROS ORTIZ, sujeto que no figura dentro de la planta de

<sup>77</sup> Folios 100 a 128 C. principal 17

<sup>78</sup> Folios 54 a 56 C. principal 6

<sup>79</sup> Folios 79 y 80 C. principal 17

personal ni del equipo destinado por IDACO S.A.S. para la ejecución del objeto contractual.

En segundo lugar, por cuanto, las actividades descritas en los ítems pactados “2.003, 3.001, 3.003, 6.001 y 7.111”, relacionadas con el suministro de una escalera, fabricación de un mezanine, instalación de tablero eléctrico y construcción de una red hidrosanitaria, antes de ser ejecutadas requerían de la revisión de la planimetría de la edificación, la elaboración de estudio de suelos, toma de apiques, de diseños, cálculos, planos estructurales y ajustar el modelo según lo proyectado, es decir, era indispensable realizar estas verificaciones antes de iniciar con las labores “preliminares” de demolición de muros, vigas, escaleras preexistentes y demás obras constructivas, por lo que, hasta que no se obtuviera la información constructiva de la edificación, no se podía avanzar con trabajos operativos.

En tercer lugar, porque, en la ejecución del Contrato No. 6016, se evidenció una falla estructural en la cubierta de la zona de oficinas del piso dos, de tipo global, producida por un mal método constructivo de las vigas preexistentes, que podía amenazar la integridad de la edificación y sus usuarios, la cual era muy difícil de preverse en la planeación del proyecto, por lo que, el 15 de diciembre de 2015, tanto IDACO S.A.S. así como el SENA concertaron adecuar el diseño del mezanine y eliminar la placa de este, correspondiente a la cafetería.<sup>80</sup>

Aun cuando se estime que en el Pliego de Condiciones Definitivo se estipuló una visita técnica de reconocimiento y valoración de áreas, ambientes estructurales y arquitectónicos del lugar objeto de intervención, en el que los proponentes podían validar las especificaciones técnicas en cuanto a medidas y cantidades exactas; se desconoce si tal inspección ocular hubiese sido suficiente para detectar la falla global preexistente en la cubierta de la zona de oficinas del piso dos, pues fueron los mismos ingenieros profesionales en la materia de la entidad contratante quienes reconocieron que tal anomalía era muy difícil de preverse, por lo que, en criterio de este juzgado, es poco probable que de haberse practicado la revisión, en sitio, por parte de IDACO S.A.S. y antes de la presentación de su propuesta económica, se hubiere detectado dicha anomalía.<sup>81</sup>

Las anteriores circunstancias, coinciden con los riesgos de operaciones y financiero que fueron analizados dentro del proceso de selección abreviada de menor cuantía CICG 101 de 2015, lo que generó una inexactitud en la necesidad de la entidad contratante, así como en el presupuesto estimado, siendo el responsable de cada uno de ellos, el SENA, sujeto contractual en quien reposaba toda la información de planos, diseños, estudios técnicos y de suelos de la construcción precedente y quien ha debido conocer respecto de las deficiencias estructurales de la edificación de su propiedad.<sup>82</sup>

En cuarto lugar, porque si bien es cierto, entre el lapso comprendido entre el 16 de octubre y el 30 de diciembre de 2015, la supervisora del Contrato No. 6016 de 2015, reportó en sus informes de gestión que el personal de IDACO S.A.S. presente en el sitio de la obra no era el pactado por las partes, puesto que la cantidad era muy inferior a la indicada en la propuesta económica, tampoco es menos cierto que, tal circunstancia aunque habitualmente incide en el avance de toda obra, en este caso, no fue la causa determinante de los retrasos en la adecuación, remodelación y mantenimiento de la Sede de

---

<sup>80</sup> Folios 91 y 92 C. principal 17

<sup>81</sup> Folio 19 C. principal 7

<sup>82</sup> Folios 18 a 53 C. principal 6

Publicaciones de la entidad accionada, pues resulta a todas luces una situación independiente a los riesgos de operaciones y financieros configurados e inimputables al contratista.

En sexto lugar, porque se acreditó que debido a las fallas estructurales evidenciadas en la Sede de Publicaciones del SENA, la contratista IDACO S.A.S., realizó las siguientes actividades: (i) apuntalamiento de todas las estructuras de la zona de oficinas del segundo piso, (ii) elaboración de los estudios eléctricos, hidrosanitarios y estructurales, aprobados por la supervisión del pacto, (iii) eliminación de la placa de mezanine correspondiente a la cafetería, (iv) rediseño de la estructura de fundación, (v) reforzamiento de muros y (vi) construcción de las placas que soportaran las nuevas cargas a las que se sometía el área; labores no contempladas en las tareas específicas enlistadas dentro del Contrato de Obra No. 6016 de 2015.<sup>83</sup>

Así las cosas, se infiere razonablemente la existencia de la alteración en el tiempo pactado inicialmente con la celebración del Contrato de Obra No. 006016 de 2015, que conllevó a que se generaran unos gastos administrativos y operativos que no fueron allí previstos.

Aunado a ello, como quiera que la sustentación fáctica para ampliar el plazo de ejecución del objeto contractual pactado, contenida en la prórroga del Contrato No. 6016 de 2015, obedeció a cambios en los diseños estructurales y de áreas, definición de espacios arquitectónicos, inconsistencias en la ejecución de las adecuaciones, que requirieron ser ajustados a la infraestructura requerida para el correcto desarrollo de la remodelación y mantenimiento de la Sede de Publicaciones de la Regional del Distrito Capital del SENA, lo cual, por manifestación expresa de la supervisora del contrato generó el incremento de las actividades planteadas inicialmente; se deduce que se trata de circunstancias atribuibles a la entidad demandada, por ser la encargada de entregarle a la contratista esa información crucial de los bosquejos reales que contienen los parámetros para realizar la construcción y adecuaciones locativas de la obra contratada a fin de que la ejecución resulte eficiente.

Por otra parte, se advierte que no puede considerarse que la mayor permanencia en obra aprobada con la prórroga 1 del Contrato No. 006016 de 2015 y los consecuentes gastos administrativos y operativos que generó por la asignación y disponibilidad de personal para ejecutar las actividades requeridas y desarrollo de actividades no contempladas dentro de las condiciones técnicas específicas, fueron cubiertos en el presupuesto avalado por los sujetos contractuales al momento de suscribir el acuerdo de voluntades, porque ellos no incluyeron rubro alguno de “*imprevistos o no previstos*”, ni tampoco es de recibo que se desconozca la causación de las mismas, por cuanto, acorde con el principio de planeación que rige la contratación, los diseños de una obra son actos previsibles que, en este caso, debían estar culminados antes de celebrar un contrato de obra y ser suministrados por la entidad contratante antes del inicio del periodo de ejecución, porque brinda información necesaria para determinar costos, cronograma y un plan de trabajo para llevar a cabo el objeto estipulado.

Corolario de lo anterior, se considera que todos los elementos probatorios indican que IDACO S.A.S., efectivamente destinó su organización administrativa a la ejecución de una obra pública contratada por SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE, por un tiempo superior al inicialmente convenido, el cual fue avalado por la supervisora, la Coordinadora del Grupo de Apoyo Administrativo del SENA y el Subdirector (E) del Centro para la

---

<sup>83</sup> Folios 65, 66, 70, 95 y 96 C. principal 16, folios 31 a 78, 91 y 92 C. principal 17

Industria de la Comunicación Gráfica de la misma entidad demandada<sup>84</sup>, sin que haya sido reconocida la adición contractual solicitada por la contratista ni monto alguno por tal ampliación, por lo que, habrá lugar a declarar que en el presente asunto se configuró la ruptura del equilibrio económico, en detrimento de la parte demandante, producto de las mayores cantidades de obra y labores no previstas que se desarrollaron dentro del plazo inicial del acuerdo de voluntades así como por la ampliación en la permanencia pactada en el Contrato No. 006016, durante el periodo comprendido entre el 30 de diciembre de 2015 y el 30 de enero de 2016.

#### **.- Del enriquecimiento sin justa causa**

En cuanto enriquecimiento sin justa causa, derivado de la ejecución de diseños, obras nuevas, obras de adecuación, mantenimiento y remodelación en las instalaciones de la Sede de Publicaciones, ubicada en la Carrera 39 No. 9-22 del SENA, el Despacho se abstendrá de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la configuración del mismo, por cuanto, su estudio fue propuesto como subsidiario al de la figura jurídica del desequilibrio económico, respecto de la cual se declarará probada su ocurrencia y se procederá a liquidar integralmente el acuerdo de voluntades.

#### **.- Liquidación judicial del Contrato No. 6016 de 2015**

En atención a que el Contrato No. 6016 de 2015 no fue objeto de liquidación bilateral por los sujetos contractuales, ni unilateralmente por la entidad contratante, se procederá a liquidar el acuerdo de voluntades, conforme las actividades ejecutadas por la sociedad contratistas IDACO S.A.S., en procura de cumplir con el objeto pactado.

Dentro del presente medio de control, se allegaron los siguientes informes de supervisión del Contrato No. 6016 de 2015, emitidos por la Dra. DIANA YADIRA CASTRO RUSSI, funcionaria designada por el SENA para vigilar el avance de la obra:

**(i)** Informe de avance de obra del 23 de noviembre de 2015, en el que se afirmó el avance de las actividades contratadas correspondientes a desmontes, demoliciones, trabajos en fachada e instalaciones sanitarias, con una buena calidad, las cuales fueron ponderadas en un 40% de ejecución técnica de las obras estipuladas.<sup>85</sup>

**(ii)** Informe de avance de obra no satisfactorio del 10 de diciembre de 2015, en el que se indicó que: *a)* el programa de obra ni su respectiva corrección habían sido suministrados, *b)* había retraso, por la aparición de actividades no contempladas, dado el estado de vulnerabilidad del piso 2 de la edificación y por la falta de personal, equipos, herramientas y materiales que atacaran los frentes de obra, *c)* los implementos no habían llegado ni la mano de obra se desarrollaba en los tiempos establecidos, *d)* en varias ocasiones, solo se encontraron dos funcionarios en ejecución, lo que incumplía la totalidad de trabajadores indicados en el pliego de condiciones, *e)* no se remitieron los diseños planteados, y *f)* las rutas críticas aún no se habían intervenido.<sup>86</sup>

**(iii)** Informe de supervisión del 25 de enero de 2016, en el que se afirmó que de la revisión practicada, en el sitio objeto de remodelación, no se evidenciaba el

---

<sup>84</sup> Folio 373 C. principal 2

<sup>85</sup> Folios 50 a 52 C. principal 16, folios 88 a 90 C. principal 17

<sup>86</sup> Folios 65 y 66 C. principal 16

70% de ejecución de obra, por lo que, sugirió al ordenador del gasto no autorizar el pago de la Factura No. 21191 por valor de \$185.891.147.00.<sup>87</sup>

**(iv)** Informe del 29 de enero de esa anualidad, en el que se puso de presente que la empresa IDACO S.A.S., realizó actividades que no estaban incluidas en el contrato, como los estudios eléctricos, hidrosanitarios y estructurales, pero que fueron aprobados por la supervisión del contrato mediante acta número 2 del 23 de noviembre de 2016, al considerar que habían actividades no contempladas en el contrato pero necesarias para propender por la seguridad de la edificación, lo que dio lugar a la aprobación de la primera prórroga suscrita el 22 de diciembre, con una duración de 30 días.<sup>88</sup>

**(v)** Informe de supervisión del 16 de marzo de 2016, en el que se puso de presente que la empresa G.V.A. Ingeniería – Soluciones Estructurales, certificó que el diseño estructural del tanque de agua, mezzanine, reforzamiento de correas de cubierta metálica y escalera de concreto, sigue la norma colombiana de diseño y construcción Sismo Resistente NSR-10, por lo que, a pesar de los retrasos en la obra, se recomendó prorrogar el pacto.<sup>89</sup>

**(vi)** Informe Final de Supervisión del 21 de marzo de 2017, en el que se afirmó que: *a)* el 16 de mayo de 2016, los profesionales Diego Felipe Muñoz (arquitecto) y Edgar Andrés Toquica (ingeniero civil), presentaron informe técnico y financiero de las actividades contractuales ejecutadas y funcionales de la edificación, *b)* IDACO S.A.S., desarrolló el 36% de las actividades ejecutadas, terminadas y funcionales, realizó el 100% del reforzamiento de estructura metálica cubierta existente, como labor no prevista, aprobada y utilitaria, para un total de 42% de ejecución global, *c)* el valor de los costos directos e indirectos de las acciones contractuales ejecutadas asciende a la suma de \$161.051.151.00, mientras que el de las tareas no contractuales desarrolladas equivale a la cifra de \$107.951.651.00, cuya sumatoria arroja un total de \$269.002.801.00, y *d)* a la sociedad contratista se le pagó \$247.854.862.00 y quedó un saldo pendiente por cancelar de \$21.147.939.00.<sup>90</sup>

En este informe se indicaron los valores calculados de las cantidades contratadas y no contratadas que fueron desarrolladas, así como de las labores no previstas dentro del contrato que también fueron ejecutadas, conforme a la siguiente tabla:

<b>Informe Final de supervisión de Contrato</b>			
<b>Actividades previstas dentro del Contrato de Obra No. 6016 de 2015</b>			
<b>Item</b>	<b>Descripción</b>	<b>Valor cantidades contratadas y ejecutadas</b>	<b>Valor mayores cantidades ejecutadas</b>
1.000	Preliminares (1.100 Demoliciones y 1.200 desmontes).	\$38.201.148	\$3.741.624
2.000	Estructura en concreto (2.003 suministro y construcción de escalera en concreto reforzado).	\$2.276.583	\$0
3.000	Estructura Metálica (mezzanine) – 3.002 elaboración de estudios, toma de apiques en las cantidades y profundidades exigidas por el código sismo resistente vigente NSR-10).	\$2.892.000	\$0
4.000	Cerramientos / Mampostería/ Construcción en seco (Ítems 4.001, 4.002, 4.003, 4.004 y 4.005 – Suministro y construcción de muro, columneta en	\$19.222.607	\$10.966.001

<sup>87</sup> Folios 93 a 94 C. principal 17

<sup>88</sup> Folios 104 a 106 C. principal 16

<sup>89</sup> Folios 134 a 143, 144-146, C. principal 16

<sup>90</sup> Folios 31 a 78 C. principal 17

	mampostería y amarre de acero corrugado).		
5.000	Cubiertas/Tejados/Impermeabilizaciones (5.001 suministro e instalación de cubierta tipo teja de Fibrocemento).	\$37.866.884	\$ 4.464.284
6.000	Instalaciones Eléctricas Potencia / Iluminación (Verificar mediante estudio técnico) – ítems 6.006, 6.007, 6.008 y 6.009 suministro e instalaciones de salidas más interruptores sencillo, doble, triple y conmutable.	\$1.214.640	\$0
7.000	Instalaciones Hidrosanitarias y Gas (Verificar mediante estudio técnico) – ítems 7.100, 7.200 y 7.300 Red Sanitaria, Red de Presión, Tanque de Almacenamiento de Agua Potable.	\$11.079.174	\$2.118.180
8.000	Acabados Pisos / Muros / Techos (ítems 8.100 y 8.200, acabados en piso y muros)	\$14.003.641	\$2.656.728
9.000	Dotaciones	\$0	\$0
10.00	Carpintería En Aluminio	\$0	\$0
11.00	Aseo Y Limpieza	\$1.464.000	\$0
<b>Subtotal</b>		\$128.133.623 (sic) <sup>91</sup>	\$23.946.817
<b>Actividades no previstas dentro del Contrato No. 6016 de 2015</b>			
<b>Descripción</b>		<b>Valor ejecutado</b>	
	Reforzamiento de estructura metálica cubierta existente (verificar cantidades de acero para reforzamiento de estructura de cubierta)	\$85.887.223	

Acorde con los informes anteriores, el Despacho advierte que la sociedad contratista IDACO S.A.S. no desarrolló todas y cada una de las actividades enlistadas dentro de las especificaciones del Contrato No. 6016 de 2015, puesto que, por un lado, no desplegó labor alguna relacionada con “Dotaciones” ni “Carpintería En Aluminio”, y por otro lado, ejecutó parcialmente las cantidades pactadas en los 11 ítems, toda vez que, apenas realizó el 36% del total de las cantidades presupuestadas, incluyéndose las mayores cantidades que fueron aprobadas dentro de la ejecución contractual.

Si bien es cierto, la supervisora del Contrato No. 6016 de 2015, en su primer informe de avance de obra indicó que la sociedad contratista había cumplido con el 40% de lo pactado, no es menos cierto que, en ese documento se enunciaron someramente 4 actividades de las más de 100 tareas puntuales que debía realizar IDACO S.A.S., para garantizar la adecuación, mantenimiento y remodelación de las instalaciones de la Sede de Publicaciones de la Regional Distrito Capital del SENA; tampoco se describieron en qué porcentajes se habían cumplido cada una de esas labores evidenciadas y además, los “desmontes”, “demoliciones”, “trabajos en fachadas” e “instalaciones en fachadas”, estaban asociados a acciones preliminares, por ende, se infiere que, para el 23 de noviembre de 2015, el progreso de la obra era mucho menor a lo ponderado por la funcionaria aludida.

En igual sentido, el Despacho cuestiona el valor probatorio del dictamen pericial, aportado por la parte demandante y rendido por el auxiliar de justicia en Obras Civiles y Avalúos, JULIO CESAR RENGIFO GÓMEZ, como quiera que en la contradicción de la experticia, surtida el día 15 de octubre de 2020<sup>92</sup>, el perito afirmó que la información allí plasmada provino de los datos suministrados por la sociedad contratista y además se constató la falta de dominio sobre el tema abordado, debido a las reiteradas imprecisiones evidenciadas en las respuestas brindadas durante la audiencia de pruebas.

<sup>91</sup> Existe un error en el resultado de la sumatoria de las cantidades detalladas por la supervisora, por cuanto la operación matemática realmente arroja \$128.220.677.00

<sup>92</sup> Folios 448 - 452 C. principal 6

Acorde con lo antedicho, el Despacho liquidará el acuerdo de voluntades suscrito entre IDACO S.A.S. y el SENA, con fundamento en la mayoría de informes de avance o supervisión del Contrato No. 6016 de 2015, puesto que son congruentes en afirmar el retraso en la ejecución de la obra, la necesidad de haberse desarrollado actividades no contratadas, así como incrementarse las cantidades estipuladas y la justificación de la prórroga del plazo inicialmente convenido; aspectos que se encuentran acreditados en el presente medio de control judicial, por lo que, cobra mayor credibilidad la información recopilada y detallada en el Informe Final rendido el 21 de marzo de 2017, en el que se plasmó minuciosamente las cantidades de cada una de las tareas ejecutadas con relación a los *ítems* convenidos y las actividades no previstas que fueron abordadas por la contratista.

Lo anterior cobra mayor fuerza, porque si las cantidades de las actividades y el plazo del contrato finalmente celebrado varió de forma dramática, tal y como sucedió en el *sub-lite*, opera un cambio en las condiciones de base que se tuvieron en cuenta para el cálculo de tales gastos, que afectó el equilibrio económico del contrato. Los precios ofertados por cada uno de los ítems descritos en la lista de especificaciones incluida dentro del Contrato de Obra No. 6016 de 2015, corresponde a las unidades y cantidades requeridas inicialmente por el SENA, por lo que, el incremento en las actividades pactadas, debe ser reconocida, con fundamento en los valores unitarios propuestos por la sociedad contratista; parámetro que, en efecto, se tuvo en cuenta en el Informe Final de Supervisión del acuerdo de voluntades.

Así las cosas, en lo atinente al valor liquidable de las cantidades pactadas dentro de las especificaciones técnicas del Contrato de Obra No. 6016 de 2015, las mayores cantidades desarrolladas y las adicionales no previstas que también fueron ejecutadas por la sociedad contratista IDACO S.A.S., el Despacho realizará el cálculo con fundamento en la reportado en el Informe Final de Supervisión, rendido por la Dra. DIANA YADIRA CASTRO RUSSI, en los siguientes términos:

<b>Valores liquidables del Contrato No. 6016 de 2015</b>	
<b>Detalle Costos Directos desarrollados</b>	<b>Valor ejecutado</b>
Actividades previstas dentro del Contrato - Cantidades contratadas y ejecutadas	\$128.220.677.00
Actividades previstas dentro del Contrato – mayores cantidades contratadas, que fueron aprobadas por la supervisión del contrato y ejecutadas por la contratista	\$23.946.817.00
Actividades no previstas dentro del Contrato No. 6016 de 2015, aprobadas por la supervisión del contrato y ejecutadas por la contratista	\$85.887.223.00
<b>Total</b>	<b>\$238.054.717.00</b>

Ahora, a fin de establecer la cuantía de los sobrecostos en que incurrió la sociedad contratista para garantizar mayores cantidades de actividades contratadas y el aumento en el tiempo de permanencia en la obra, se observa que efectivamente, al elaborar su oferta, la sociedad demandante calculó, de un lado, los precios unitarios de los *ítem* ofrecidos y, de otro lado, los gastos de administración, teniendo en cuenta para ello todas las variables que inciden en los mismos, dentro de las cuales se halla el costo de los materiales, la mano de obra y el tiempo estimado para la ejecución del contrato, es decir, la duración de su vinculación y de la destinación de recursos para llevar a cabo la “*adecuación, mantenimiento y remodelación de las instalaciones de la Sede de Publicaciones, ubicada en la carrera 39 No. 9-22 para nuevos ambientes de formación del Centro para la Industria de la Comunicación Gráfica, Sena Regional Distrito Capital*”.

De tal manera que, si el plazo del contrato finalmente celebrado varió de forma dramática, tal y como sucedió en el *sub-lite*, opera un cambio en las condiciones de base que se tuvieron en cuenta para el cálculo de tales gastos,

que afectó el equilibrio económico del contrato. La suma que se acordó por concepto de los rubros de “costos indirectos” e “Impuestos” que comprenden los ítems de administración, utilidad e IVA, correspondió al valor de la obra a ejecutarse en un determinado lapso: 87 días, y con base en esta duración fue que IDACO S.A.S. elaboró su oferta. Sin embargo, la ejecución del contrato se extendió por 30 días más, lo que desvirtúa el cálculo de los gastos aludidos que inicialmente se efectuaron y conduce al reconocimiento de los mayores costos que por estos conceptos debió asumir, debido a la mayor permanencia en la obra, teniendo en cuenta para ello el valor diario de estos rubros, con base en el porcentaje de los costos indicados en la propuesta y por el número de días en que fue adicionado el plazo inicial del contrato.

Sobre el particular, el Despacho advierte que no se reconocerá suma alguna por el tiempo en el que el Contrato No. 6016 de 2015 estuvo suspendido entre el 29 de enero al 16 de marzo de 2016, por cuanto la medida se adoptó un día antes de que se cumpliera el término de la prórroga aprobada, en ese lapso las partes contractuales, entre ellas IDACO S.A.S., convino que las actividades contractuales previstas a realizarse en la última jornada fuesen detenidas en el tiempo, por lo que, al no haber ejecución de obra en ese interregno, tampoco se causan costos por permanencia.

En consecuencia, el valor que se liquidará por concepto de sobrecostos indirectos e impuestos por la mayor permanencia en obra, durante el periodo comprendido entre el 30 de diciembre de 2015 y el 30 de enero de 2016, se calculará conforme a la siguiente fórmula:

$$Scii = \frac{Cii \times Dp}{Pc}$$

Cii: Costos indirectos e impuestos pactados en el Contrato No. 006016: \$61.156.257.00<sup>93</sup>

Pc: Periodo de ejecución convenido en el contrato aludido: 87 días

Vg: Valor costos indirectos e impuestos por día: \$702.945.00

Dp: Dias adicionados en prórroga 1: 30 días.

Scii: Sobrecostos indirectos e impuestos durante la prórroga 1.

$$Scii = \frac{\$ 61.156.257.00 \times 30}{87}$$

$$Scii = \$21.088.364.00$$

Ahora bien, según lo indicado en el Informe Final de Supervisión del Contrato No. 6016 de 2015<sup>94</sup>, ratificado en el escrito de contestación de demanda y que no fue refutado por la parte actora, se tiene acreditado que la entidad demandada realizó un pago parcial del acuerdo de voluntades, en suma que asciende a \$247.854.862.00, por lo que, el Despacho se permite liquidar el Contrato de Obra No. 6016 de 2015, en los siguientes términos:

LIQUIDACIÓN CONTRATO NO. 6016 DE 2015	
Detalle Costos Directos desarrollados	Valores ejecutados
Costos Directos (cantidades previstas + mayores cantidades + actividades no previstas)	\$238.054.717.00
Costos indirectos e impuestos	\$61.156.257.00

<sup>93</sup> Según los porcentajes indicados en el Contrato No. 6016 de 2015, visible a folio 288 C. principal 5, el rubro de los costos indirectos están compuestos por la sumatoria de los ítems de “Administración” 21.05% y de “Utilidad” 4%, ambos respecto de los costos directos ejecutados que en este caso asciende a la suma de \$238.054.717.00; por su parte, el rubro de Impuesto hace referencia al IVA del 16% que se calcula sobre la “Utilidad” que corresponde al 4% de los costos directos ejecutados.

<sup>94</sup> Folios 31 a 78 C. principal 17

Sobrecostos indirectos e impuestos (mayor permanencia en obra)	\$21.088.364.00
Subtotal	<b>\$320.299.3388.00</b>
Pago parcial	- <b>\$247.854.862.00</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$72.444.476.00</b>

En ese orden de ideas, la liquidación judicial del referido contrato de obra pública queda en los términos planteados, por lo que se condenará a la demandada, a pagar a la sociedad IDACO S.A.S. la suma de SETENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$72.444.476.00), debidamente indexada, ya que esa fue la cifra que ha debido recibir a partir del 17 de marzo de 2016, por concepto de aportes pendiente de sufragar el SENA respecto de las actividades ejecutadas por la contratista demandante, entre el 16 de octubre de 2015 y el 29 de enero de 2016, así mismo el día 16 de marzo siguiente. Para ello, la actualización de la cantidad ya mencionada se hará acudiendo a la fórmula de matemática financiera comúnmente empleada por el Consejo de Estado para estos casos. Veamos:

$$V_p = V_h \times \text{índice final} / \text{índice inicial}$$

En donde  $V_p$  corresponde al valor presente,  $v_h$  es el valor histórico, el índice inicial corresponde al IPC de la fecha en la que se debieron reconocer los valores debidos, esto es, la fecha estimada para la liquidación del contrato y el índice final, que es el IPC vigente a la fecha de la presente providencia.

$$VP = VH \times \text{IPC febrero 2022} / \text{IPC julio 2016}$$

$$VP = \$72.444.476.00 \times 115.11 / 93,2$$

$$\mathbf{VP = \$89.475.146.00}$$

En cuanto al reconocimiento de intereses de mora, el Despacho negará los mismos al estimar que la parte demandante no acreditó que haya cumplido con el requisito *sine qua non* previsto en la cláusula tercera del Contrato de Obra No. 1606 de 2015, esto es, que haya elaborado correctamente factura con este valor y ésta haya sido presentada a la entidad demandada en compañía del informe de actividades con el registro de avance físico-financiero, sus correspondientes soportes y productos esperados para el periodo, debidamente revisado y avalado por la supervisora, firmado por el SENA, toda vez que la cuenta de cobro No. 21191 de 25 de enero de 2016, tenía un cálculo erróneo, por lo que, no se generó derecho al pago de intereses de ninguna naturaleza.

## 5.- Costas

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”*. En este caso el Despacho considera improcedente condenar en costas a la entidad demandada, pues no se aprecia ninguna conducta que indique que debe asumir tal carga.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral – Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## F A L L A

**PRIMERO: DECLARAR** administrativa y contractualmente responsable al **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE**, de la ruptura del equilibrio económico del Contrato de Obra No. 006016 de 2015, causada en detrimento de **IDACO S.A.S.**, por las mayores cantidades suministradas, las actividades

desarrolladas y no previstas dentro de las especificaciones técnicas, así como por la permanencia prolongada en obra desde el 30 de diciembre de 2015 hasta el 29 de enero de 2016 y el 16 de marzo de la misma anualidad.

**SEGUNDO: CONDENAR** al **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE** a pagar en favor de **IDACO S.A.S.**, la suma de **OCHENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL CIENTO CUARENTA Y SEIS PESOS (\$89.475.146.00) M/CTE**. En consecuencia, queda en estos términos liquidado judicialmente el Contrato de Obra No. 006016 de 2015 y **SE ORDENA** que esta cantidad de dinero sea cancelada dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

**TERCERO:** Dar cumplimiento a la presente decisión de conformidad con lo establecido en los artículos 192 y 195 del CPACA.

**CUARTO: DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO:** Sin condena en costas.

**SEXTO:** Por Secretaría liquídense los gastos procesales causados, devuélvase el monto remanente por gastos procesales a la parte actora si los hubiere. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente, dejando las anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**  
**Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.**

Mdbb

Correos electrónicos
Accionante: <a href="mailto:tobiasrt@hotmail.com">tobiasrt@hotmail.com</a> ; <a href="mailto:gerencia@idaco.com.co">gerencia@idaco.com.co</a> ; <a href="mailto:presidente@rabogados.com.co">presidente@rabogados.com.co</a> ; <a href="mailto:gerencia@planesglobales.com.co">gerencia@planesglobales.com.co</a>
Accionada: <a href="mailto:servicioalciudadano@sena.edu.co">servicioalciudadano@sena.edu.co</a> ; <a href="mailto:epbello@sena.edu.co">epbello@sena.edu.co</a>
Ministerio Público: <a href="mailto:mferreira@procuraduria.gov.co">mferreira@procuraduria.gov.co</a>

Firmado Por:

**Henry Asdrubal Corredor Villate**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**038**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **fb62d7044eb3fd7a3b46577a551c3f71e045ea2d33dd236c1aec3cc7266b5046**  
 Documento generado en 28/03/2022 05:16:50 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>