

EQUILIBRIO ECONÓMICO – Incumplimiento contractual

De acuerdo con el derrotero fáctico expuesto, y al tenor literal del artículo 5.1. de la Ley 80 de 1993, es posible que el equilibrio económico del contrato resulte quebrado, no solo por la ocurrencia de situaciones imprevistas sino, además, por el incumplimiento contractual de la entidad estatal contratante.

PRINCIPIO DE PLANEACIÓN – Deber de aplicación – Estudios previos – Omisión – Inviabilidad técnica – Ausencia de estudios técnicos

Como lo ha precisado la jurisprudencia administrativa, el principio de planeación, aunque no ha sido previsto expresamente en nuestro ordenamiento sustantivo, puede ser inferido a partir de la preceptiva de los artículos 2, 209, y 339 a 353 de la Constitución Política, así como del numeral 6 del artículo 25, los numerales 7 y 11 a 14 del artículo 25, y del numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; y del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007.

Con arreglo a éste principio, la Administración debe adelantar, con la debida antelación, las gestiones necesarias para conseguir que el objetivo de la contratación se cumpla sin dilaciones, escollos ni situaciones indefinidas o inciertas que hubieran podido prevenirse, con el estudio diligente de las necesidades del servicio, de las opciones para satisfacerlas, de las especificaciones de los bienes o de los trabajos que tiene por objeto, de la disponibilidad de recursos para su ejecución, y de los permisos, autorizaciones o licencias requeridos. Si bien, este principio tiene incidencia en la etapa de formación del contrato, se refleja con mayor importancia en su ejecución, pues es este el momento en el que las omisiones de la Administración generan graves consecuencias; razón por la cual su desconocimiento ha sido considerado como un supuesto de incumplimiento contractual, de acuerdo con el postulado de la buena fe.

En la jurisprudencia administrativa, el desconocimiento del principio de planeación se ha desprendido de circunstancias como: (i) la omisión de estudios de suelos, de impacto ambiental y de la adquisición de los predios necesarios para ejecutar las obras contratadas; (ii) la inviabilidad técnica del diseño entregado, que impidió el pago del precio al contratista por la ausencia de los recursos que finalmente fueron necesarios; (iii) la omisión de la apropiación y disponibilidad de los recursos para respaldar el pago de las obligaciones contraídas; y (iv) la ausencia de estudios técnicos para determinar con claridad la viabilidad y conveniencia de las obras contratadas.



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

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado número: 17001-23-33-000-2013-00205-01 (62565)
Demandante: Zigurat Ingeniería S.A.S., Milton Ricardo Herrera Posada y Guillermo Burgos Grillo, integrantes del Consorcio Cafetero.
Demandado: Asociación Aeropuerto del Café - AEROCAFÉ.
Referencia: Medio de control de controversias contractuales

Tema: Desequilibrio de la ecuación financiera de un contrato estatal. **Subtema 1.** Diferencia del juicio de responsabilidad contractual por incumplimiento y el que precede la condena por restablecimiento del equilibrio del contrato. **Subtema 2.** Principio de Planeación. **Subtema 3.** Acreditación del daño. **Subtema 4.** Anticipo, procedencia y objeto, límite del desembolso pactado.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección resuelve el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala de Decisión, el dieciocho (18) de mayo de 2018, que negó las pretensiones de la demanda.

1. SÍNTESIS DEL CASO

Viene a esta segunda instancia la parte demandante y recurrente, solicitando que, las pretensiones que el Tribunal de origen denegó por falta de acreditación de los presupuestos del desequilibrio económico del contrato celebrado entre la Asociación Aeropuerto del Café [en adelante AEROCAFÉ] y el Consorcio Cafetero [en adelante EL CONSORCIO] para la "ejecución de obras de CONSTRUCCIÓN PANTALLA ANCLADA ACTIVA ETAPA 1 (K1+950-K2+110) AEROPUERTO DEL CAFÉ Y ESCUELA EN EL MUNICIPIO DE PALESTINA-CALDAS", se estudien a la luz de la teoría de la responsabilidad contractual habida consideración de la violación del principio de planeación por la contratante en la gestión predial de uno de los frentes de obra, y en el diseño, en lo que se refiere al segundo frente. Reclama, también, el reconocimiento del derecho a percibir anticipos sobre las obras adicionales.

2. ANTECEDENTES

2.1. El veintisiete (27) de mayo de dos mil trece (2013)¹ el Consorcio Cafetero, integrado por: Zigurat Ingeniería S.A.S.², Milton Ricardo Herrera Posada y Guillermo Burgos Grillo, presentó **medio de control de controversias contractuales** contra La Asociación Aeropuerto del Café, con varias pretensiones, de las cuales trae a segunda instancia, las siguientes:

Pretensión declarativa	Concepto	Pretensión de Condena
Declarar que AEROCAFE no cumplió con el deber de planeación del contrato al no haber realizado la gestión predial, los diseños	Desequilibrio económico por incumplimiento del deber de planeación en la	\$1.116.485.902 o lo que resulte probado, actualizados a la fecha de pago, por stand by de la maquinaria y

¹ Folios 1 a 59 del cuaderno 1.

² Certificado de Existencia y representación legal. Folios 60 y 61 del Cuaderno 1.



(arquitectónicos, estructurales, hidráulicos, sanitarios, de red de incendios y eléctricos), el estudio de suelos para la construcción de la escuela en el municipio de Palestina y por no haber calculado en debida forma el A.I.U. oficial.	gestión de predios para la construcción de la pantalla anclada.	<p>mayor permanencia en obra (Administración) por ocho (8) meses comprendidos entre el 16 de abril y el 16 de diciembre de 2009 en ambos frentes: Pantalla Anclada Activa y Escuela de Palestina - Caldas.</p> <p>Intereses de mora de 1.5 veces el interés bancario corriente (884 C.Co.) a partir del 16 de abril de 2011, día siguiente a la liquidación del contrato, y hasta que se realice el pago, debidamente indexados.</p> <p>Intereses compensatorios equivalentes al interés bancario corriente a partir del 16 de abril de 2011, día siguiente a la liquidación del contrato, y hasta que se realice el pago, debidamente indexados.</p> <p>intereses moratorios del 12% efectivo anual a partir del 16 de abril de 2011, día siguiente a la liquidación del contrato, y hasta que se realice el pago, debidamente indexados.</p>
	Ajuste de precios unitarios en lo atinente al frente de construcción de la escuela	<p>\$69.083.364 o lo que resulte probado, actualizados a la fecha de pago, por ajustes de precios unitarios respecto de la construcción de la Pantalla Anclada Activa y Escuela de Palestina – Caldas, calculado con base al índice de costos de la construcción pesada (ICCP).</p> <p>Más los Intereses de mora, compensatorios y moratorios, en las mismas condiciones antes anotadas.</p>
Declarar el incumplimiento parcial del contrato al no haber desembolsado al Consorcio el anticipo causado con ocasión de las condiciones del 08 de enero y 26 de abril de 2010 que aumentaron el valor del contrato.	Costos financieros	\$11.282.500
	Más los Intereses de mora, compensatorios y moratorios, en las mismas condiciones antes anotadas.	

2.1.1. **En el acápite de Fundamentos de derecho, la parte actora desarrolló lo atinente al desequilibrio económico del Contrato,** con arreglo al artículo 83 de la Constitución, los artículos 4, 5, 15, 23, 25, 27, 28 y 40 de la Ley 80 de 1983 y artículo 1603 del Código Civil; el incumplimiento de las obligaciones contractuales de la contratante; así mismo lo concerniente al desequilibrio generado por el aumento de la base gravable del impuesto de industria y comercio que señaló como un hecho imprevisible exógeno a las partes del contrato o, subsidiariamente, como un hecho del príncipe.

2.2. El catorce (14) de junio de dos mil trece (2013)³, el Tribunal **admitió** la demanda y, luego, **notificó** el auto admisorio en debida forma⁴, y el nueve (9) de septiembre de dos mil trece (2013)⁵, la Asociación Aeropuerto del Café **contestó la demanda** y como argumentos defensivos frente a los incumplimientos que se le endilgan arguyó que tanto en los estudios previos, como en los pliegos de condiciones definitivos y en el mismo contrato 055 de 2009, se estableció como obligación del contratista el ajuste y elaboración de diseños, razón por la que la demora en la iniciación de las obras y los rendimientos inferiores a los esperados obedeció, como lo señalan los informes de

³ Folio 597 del cuaderno 1.

⁴ Folio 633 al 639 del cuaderno 1.

⁵ Folios 640 a 690 del cuaderno 2.



interventoría, a que el contratista no contó con los equipos y el personal calificado para adelantar las labores contratadas.

Frente a las salvedades que dejó el contratista en el acta de liquidación bilateral, referidas a las peticiones CCR-282-2011 y CCR-294-2011, señaló que no tienen tal valor jurídico, pues no identifican ni cuantifican el daño de todas pretensiones de la demanda, ni sus causas y consecuencias; razón por la que, al no ser claras y expresas, no cumplen con el requisito de procedibilidad para demandar.

Señaló que la solicitud de indemnización por mayor permanencia en obra, a consecuencia del *stand by* de maquinaria y personal, no es procedente debido a que en el contrato se pactó el pago a precios unitarios por cantidad de obra entregada y no por valor pagado a los operarios; con todo, destacó que en las adiciones, modificaciones y ampliaciones de plazo del contrato no se realizó salvedad alguna. Denotó que el contrato se adicionó hasta el máximo legal permitido, esto es un cincuenta por ciento (50%) más, monto que fue pagado. Respecto al no desembolso de anticipos por las adiciones al valor del contrato, manifestó que al tratarse de dineros del Estado no hay lugar a la reclamación de daño alguno.

De conformidad con lo expuesto, la parte accionada formuló como **excepción de mérito** la que denominó: **“VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE QUE NADIE PUEDE ALEGAR Y BENEFICIARSE DE SU PROPIA CULPA”**. A ésta respondió en su momento la parte demandante⁶ señalando que el **“CONSORCIO CAFETERO cumplió a cabalidad cada una de las obligaciones contenidas en el contrato”**, lo que da por acreditado con el recibo a satisfacción de las obras y la no imposición de multa o sanción alguna durante el plazo de ejecución; por el contrario, señala que el incumplido fue el contratante **“al sustraer de manera unilateral y abusiva, parte de la meta física del contrato, modificando no solo el objeto y las condiciones del contrato sino generando además un desequilibrio económico del mismo”**, pues, considera que la aprobación de mayores cantidades de obra y el pacto de precios unitarios fijos no riñe con tal contingencia.

2.4. Evacuadas las pruebas y, tras prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento, **corrió traslado** a las partes y al Ministerio Público para que aquellas alegaran de conclusión y este rindiera concepto de mérito. Asociación Aeropuerto del Café⁷ y los integrantes del Consorcio Cafetero⁸ **alegaron de conclusión**, con reiteración de lo argumentado en oportunidades precedentes y que sirvió de fundamento a la causa y a la contradicción. Por su parte, el Ministerio Público **guardó silencio**.

2.5. El dieciocho (18) de mayo de dos mil dieciocho (2018)⁹, el Tribunal Administrativo de Caldas profirió **sentencia de primera instancia**, en la que dio respuesta a los problemas jurídicos que encontró planteados al momento de la fijación del litigio, en los términos que, respecto de cada uno de los que han sido traídos a esta instancia, resume la Sala, así:

“1. ¿Hubo realmente incumplimiento del contrato de obra No. 055/09 por parte de la ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ, entre otros, por (i) falta de gestión en la adquisición de predios, (ii) falta de diseños arquitectónicos, estructurales y otros, (iii) por hacer inadecuadamente el cálculo del A.I.U. oficial, (iv) por haber sustraído unilateralmente al consorcio contratista parte de la meta física de la pantalla activa?”

⁶ Escrito del 30 de septiembre de 2013, que obra a folios 1745 a 1755 del Cuaderno 5.

⁷ Folios 3236 a 3247 del cuaderno 10.

⁸ Folios 3248 a 3299 del cuaderno 10.

⁹ Folios 3343 a 3379 del cuaderno principal.



Tras el análisis de la prueba, el Tribunal encontró probado el desconocimiento del principio de planeación por AEROCAFÉ en lo atinente a la falta de la gestión predial y de los diseños al momento de la apertura del proceso de contratación y aún del inicio de obras. Por el contrario, desestimó la pretensión fundada en la sustracción unilateral de una parcialidad de la meta física de la pantalla activa, habida cuenta de que pese a la variación que se introdujo en el abscisado para la construcción, se conservaron los metros lineales contratados y al contratista se le pagó, efectivamente el 100% del valor presupuestado por este concepto conforme a las variaciones en las cantidades de obra previstas en los pliegos y en el contrato. Sin embargo, consideró que las consecuencias patrimoniales que pudiere haber padecido el consorcio contratista por causa del desconocimiento el principio de planeación, y del cálculo del AIU, había de ser estudiado en un ulterior acápite de la sentencia dedicado al análisis del equilibrio económico del contrato.

“¿ Tiene derecho el consorcio contratista a percibir sumas adicionales por anticipos en razón a la ejecución del contrato?”

En respuesta a la anterior pregunta, pero, con el propósito de establecer si tenía derecho el contratista a percibir anticipos con ocasión de la suscripción de adiciones al contrato principal, halló improcedente el reclamo respecto de los costos financieros dejados de percibir por el contratista sobre los dineros que estimaba debía recibir a manera de anticipos adicionales, pues el Tribunal entendió que aquel no egresaba del patrimonio público y su finalidad se concretaba en el mero favorecimiento del inicio de la ejecución. Además, porque en el contrato únicamente se previó el pago de un anticipo inicial equivalente al 50% de su valor total, sin prever lo propio en caso de que llegaran a presentarse adiciones.

“¿ Tiene derecho el contratista a unos mayores ajustes de precios por las obras ejecutadas en el año 2010?”

Difirió el análisis de esta reclamación de ajuste de precios unitarios, pactados en el año 2009 pero no modificados al año 2010 cuando se ejecutaron y concluyeron las obras, para el apartado de restablecimiento económico del contrato.

“¿ Hubo realmente afectación en el equilibrio o ecuación financiera del contrato?”

Bajo este acápite analizó la actuación de los extremos negociales en lo concerniente a la gestión predial, y tras ese análisis decidió lo siguiente, respecto de cada uno de los factores que pudieron haber incidido en la afectación de dicho equilibrio:

Falta de gestión predial. En cuanto a la adquisición de predios para la construcción de la **pantalla anclada activa**, encontró acreditado que AEROCAFÉ no había adquirido la totalidad de los predios necesarios para el efecto desde el inicio de la ejecución del contrato, razón por la que esa entidad adoptó medidas como lo fueron las prórrogas al plazo del contrato y la no imposición de sanciones al contratista por el retraso. Sin embargo, no encontró prueba que arrojará plena certeza del tiempo real, en horas, durante el cual la maquinaria no había sido utilizada para la ejecución del contrato. En síntesis, no halló certeza del daño representado por el costo de la mayor permanencia en obra de la maquinaria, como condición necesaria para proceder al restablecimiento del equilibrio del contrato.

En relación con el ajuste de precios para la **construcción de la escuela**, debido a que se pactaron en el año 2009 y la ejecución del contrato se extendió hasta el 2010, señaló el *a quo* que conforme a los pliegos y el contrato, tales precios se fijaron como unitarios fijos para los dos frentes de obra: Escuela y Pantalla; modalidad esta que



dijo, implica la individualización tanto de la cantidad como del valor de cada elemento, lo que permite cuantificar el valor total del contrato con una simple operación aritmética. Al respecto, con apoyo en las pruebas documentales -actas de convenio de precios- en particular las parciales de obra, reparó en la evidencia que estas arrojaban sobre el acuerdo que tuvieron los extremos de la relación contractual, en tanto aparecen suscritas por el Consorcio, Aerocafé y la interventoría, sin que el consorcio hubiere hecho glosa, o dejado anotación o salvedad alguna sobre el monto calculado y el valor a pagar.

Destacó la sentencia que la jurisprudencia ha decantado que estas reclamaciones deben ser coetáneas con el hecho que las origina, lo que no ocurrió en este caso, pues el contrato 055 de 2009 fue modificado en valor y plazo así:

	Fecha	Modificación
1	04-11-2009	El Consorcio solicitó a AEROCAFÉ adición de \$2.177'000.000 y cinco (5) meses de plazo [folios 223 a 225 del C.1]. Sólo se materializó la prórroga por dos meses adicionales al plazo inicial, hasta enero de 2010. [folio 1594 C. 3E]
2	08-01-2010	Se adicionaron \$1.500'000.000 y se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 30-04-2010. [folio 1521-1522 C. 2D]
3	26-04-2010	Se adicionaron \$756'500.000 y se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 31-07-2010. [folio 1613-1614 C. 2D]
4	08-07-2010	Se amplió el plazo de ejecución, a solicitud del consorcio, por un mes más hasta el 31-08-2010. [folio 1677-1678 C. 2D]
5	30-08-2010	Se amplió el plazo de ejecución, a solicitud del consorcio, por un mes más hasta el 30-09-2010. [folio 1695-1696 C. 2D]

Vistas así las cosas, advirtió el *a quo* que en todas las oportunidades se mantuvieron incólumes las demás cláusulas y condiciones del contrato, incluidos los precios pactados, y concluyó que la reclamación realizada resultaba extemporánea, puesto que las normas de la Ley 80 que regulan lo atinente al desequilibrio contractual establecen que las diferencias deben resolverse en el menor tiempo posible y que la aceptación de las modificaciones implica el consentimiento de las partes, pues de lo contrario no las hubieran suscrito o hubiesen dejado las salvedades pertinentes en forma expresa al momento de la firma.

Sumó a lo anterior, que el quince (15) de diciembre de 2009 las partes de la relación contractual suscribieron el acta No. 5 de convenio de precios unitarios para las dos obras, sin que, a pesar de la inminencia del cambio de vigencia, se hubiera previsto el aumento de los precios para el nuevo año. Con base en estas consideraciones, encontró improcedente la reclamación económica por ajuste de precios unitarios.

“En defecto de la teoría de la imprevisión, ¿se dio la teoría del hecho del príncipe?”

El Tribunal estimó que la prueba recaudada, a la luz de las normas y la jurisprudencia aplicable, permitía establecer que: *“no sobrevino para las partes hecho alguno que afectara la economía del contrato bajo el contexto del hecho del príncipe ni de la teoría de la imprevisión”*, pues si bien las afirmaciones de AEROCAFÉ¹⁰ no hallaron eco favorable en el fallo, como sí ocurrió con los cuestionamientos que hizo el Consorcio a la falta de planeación del contrato por parte de AEROCAFÉ; lo cierto era que no había en el expediente prueba del pretendido desequilibrio económico del contrato, pues no se acreditó la mayor permanencia impagada de maquinaria en obra, en tanto las actas de ejecución parcial se liquidaron sin objeción alguna. A lo anterior sumó la

¹⁰ Referidas a que el Consorcio no manifestó inquietudes frente a la disponibilidad de los predios al momento de la visita al sitio de las obras; que el ítem de ajuste a los diseños implicaba elaborar los de la Escuela y que no hubo reducción de la meta física de la pantalla activa.



falta de reclamo oportuno por esta cuestión, o por el ajuste de precios. Agregó, que tampoco hallaba prueba en el proceso de la afirmación según la cual el consorcio se había visto precisado a firmar los modificatorios para evitar la parálisis de la obra. Por el contrario, señaló, con la firma sin objeciones o salvedades a las ampliaciones del plazo para la ejecución del objeto contractual, el Consorcio asumió el riesgo por demoras en la entrega de todos los predios. En resumen, no encontró fundamento para acceder a las pretensiones y, en consecuencia, no consideró procedente el análisis de la prueba pericial de orden financiero practicada para demostrar el supuesto desequilibrio del contrato, así como tampoco su objeción. Lo anterior, sin perjuicio de la compulsión de copias a la Procuraduría para que, una vez en firme la decisión, adelantara las actuaciones de su competencia.

2.8. El seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018)¹¹, **la parte demandante interpuso recurso de apelación** contra la sentencia referida en precedencia, solicitando su revocación parcial, para que, en su lugar, se acceda a algunas de las pretensiones de la demanda.

2.8.1. En la correspondiente sustentación, tras enunciar los problemas jurídicos que resolvió la sentencia objeto de impugnación, delimitó el alcance del recurso en los siguientes términos:

*“se resalta que **no son objeto de reproche**, mediante el presente recurso, las conclusiones y decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo de Caldas, relacionadas con: (i) **el reconocimiento del desequilibrio económico de la ecuación financiera del contrato, dado el cálculo inadecuado del AIU, toda vez que no se contempló en el mismo el impuesto correspondiente a las estampillas Pro-desarrollo**, (ii) **el reconocimiento del desequilibrio económico de la ecuación financiera del contrato, en virtud de la existencia de un hecho del príncipe o de la teoría de la imprevisión en consideración a la ampliación de la base gravable del impuesto de industria y comercio en el Municipio de Palestina**, y (iii) **la modificación del objeto del contrato por la reducción de la meta física.**”*

*(...), se tiene entonces que **en el presente recurso se refutarán los argumentos referidos por el Tribunal frente a los problemas jurídicos, relacionados con: (i) el incumplimiento del contrato, en virtud del retraso en la entrega de predios, la falta de diseños estructurales, arquitectónicos y otros, así como por la no entrega de recursos por concepto de anticipo sobre los valores adicionados al presupuesto y lo concerniente a los ajustes de precios de las actividades de obra ejecutadas en el 2010.**”* (Resaltado fuera de texto).

2.8.2. Señala el recurrente que a pesar que la sentencia evidenció que la demandada incumplió tanto el deber de planeación como sus obligaciones contractuales *“en lo que corresponde a la entrega oportuna de los predios requeridos para la ejecución de la obra correspondiente a la pantalla anclada, así como los diseños requeridos para la construcción de la escuela contratada”*; el Tribunal no reconoció las pretensiones de condena al no encontrar probados los perjuicios causados y, debido a que *“el consorcio había suscrito modificaciones al contrato No 55 de 2009”*. Respecto a los incumplimientos relacionados con la modificación de la meta física y la entrega de recursos por concepto de anticipo en virtud de las adiciones consideró que no existió desconocimiento de las obligaciones por la demandada. Al efecto se sintetizan sus razones de inconformidad así:

Respecto al incumplimiento del deber de planeación.

¹¹ Folios 3381 a 3402 del cuaderno principal.



Considera que la desestimación, por el Tribunal, de la pretensión declarativa del desequilibrio del contrato, no impedía apreciar que “*el hecho antijurídico del incumplimiento da lugar a la reparación integral del daño causado en los términos del artículo 90 de la Constitución y los artículos 1546 y 1613 a 1616 del Código Civil*”. Por tanto, extraña que el Tribunal no se haya detenido a analizar si hubo incumplimiento contractual imputable a AEROCAFÉ por la no entrega de los predios para la construcción de la pantalla anclada, tomando en consideración la configuración que con tal proceder se dio, de un hecho generador de perjuicios para el contratista conforme a lo establecido en el código civil, análisis que señala como insoslayable presupuesto de justicia material, y que, a diferencia del realizado en perspectiva de desequilibrio, no puede ser desestimado por la falta de prueba de la gravedad o magnitud de sus consecuencias. Respecto a la prueba del perjuicio sufrido por la subutilización de maquinaria, desde abril de 2009, cuando se firmó el acta de inicio, y hasta el 16 de diciembre de 2009, cuando se suscribió el acta de obra No. 5 con la finalización de actividades de la pantalla anclada, considera que el Tribunal omitió valorar la prueba, pues conforme al análisis de precios unitarios y el tiempo disponible del equipo en la obra, debió haber reconocido por este concepto \$1.076'799.121, monto que fue revisado y corroborado por el dictamen pericial que, aunque fue objetado por error grave por parte de la demandada, el *a quo* no analizó, tal y como lo dijo expresamente en la sentencia. Reprocha que, pese a que la sentencia reconoció el incumplimiento por el *stand by* de la maquinaria y la no entrega de los predios, el *a quo* no aplicó la tasación anticipada de perjuicios pactada, pues “*el contrato 055/09, previo (sic) la aplicación de la cláusula penal, en el caso del incumplimiento total o parcial de las obligaciones asumidas por las partes.*”. Remató el recurrente señalando que, si el *a quo* tenía dudas respecto del quantum, ha debido preferir condena en abstracto en los términos del artículo 193 del CPACA.

En cuanto a la no entrega de diseños para la construcción de la escuela.

Afirma que se probó que para el 01 de abril de 2009, cuando se firmó el acta de inicio, éstos no se habían recibido, al punto que el contratista tuvo que elaborarlos y los entregó a la interventoría el 22 de agosto de 2009 y ello dio lugar a que el 08 de enero de 2010 se suscribiera la adición al contrato por valor de \$1.500'000.000 y la ampliación del plazo hasta el 30 de abril de 2010. De igual forma, el 26 de abril de 2010, el contrato se adicionó en valor por \$756'500.000 y en plazo hasta el 31 de julio de 2010, sin que el consorcio hubiera recibido suma alguna por concepto de los costos de administración generados desde la suscripción del acta de inicio y hasta el 8 de enero de 2010, cuando se aprobó la primera adición, razón por la que la mayor permanencia por administración debió analizarse como incumplimiento contractual.

Salvedades en relación con el stand by durante la ejecución de la pantalla anclada y mayor permanencia de la administración por las obras de la escuela.

Cita un extracto de la sentencia del 29 de enero de 2018, radicado 2013-00118-01 (52666), a que hizo referencia la providencia impugnada referida a la oportunidad para presentar reclamaciones o salvedades, para significar que la falta de salvedades no afecta la pretensión por el *stand by* de la maquinaria a consecuencia de la entrega parcial de predios que impidió la ejecución en línea y continua de la obra y, en cuanto a los perjuicios derivados de la mayor permanencia administrativa a consecuencia del diseño y obras de la escuela, acepta que al suscribir la prórroga “*no hizo salvedades relativas a alteraciones o perjuicios generados por el incumplimiento del contratante en la entrega de los diseños*”, pues fue precisamente la necesidad de elaborar los diseños por parte del Consorcio para viabilizar la construcción de la escuela la causa que dio lugar a la prórroga del plazo contractual, pero para entonces no existía un precedente jurisprudencial uniforme sobre la materia.



Perjuicios derivados del no ajuste a los precios pactados para la ejecución de la escuela en el año 2010.

Señala que el contrato se suscribió a precios unitarios fijos, sin ajustes, pues debía iniciar y finalizar en el año 2009, pero que el incumplimiento del contratante en la entrega de diseños obligó a ampliar el plazo inicialmente pactado, por lo que la obra se ejecutó en su totalidad en el año 2010, circunstancia que acarreó la pérdida de poder adquisitivo del dinero por el cambio de anualidad, remarcó que el perjuicio que pretende le sea reparado se calculó en \$69.083.364, resultado del ajuste de precios sobre el monto total de las actas de recibo parcial de obra ejecutada en el año 2010, teniendo en cuenta el índice de costo de la construcción. Cuestiona la decisión de primera instancia, pues, en su criterio, supeditar el reclamo realizado a la realización de salvedades contraria el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993, que permite ejercer este derecho “*previa solicitud*” a la administración sin fijar para ello condiciones de tiempo modo y lugar. Remarca que, si el legislador no distinguió y la norma no ofrece vacíos, mal podría el juzgador hacer una interpretación que impone al contratista realizar sus reclamaciones en los modificatorios del contrato, exigencia que, dijo, constituyen una carga que no está obligado a soportar y que acentúa su desigualdad y subordinación frente a la entidad contratante. Advirtió que ninguno de los modificatorios tuvo por objeto la revisión de la ecuación contractual, de modo que no resultaba posible renunciar en forma expresa a este derecho-deber para reclamar los perjuicios que ocasionó la alteración para llevarla, al menos, al punto de no pérdida. Además, puso de presente que dicho lineamiento jurisprudencial no era pacífico, aserto que respaldó con la cita de varios fallos.

Fundamentos del recurso respecto a las pretensiones de no entrega del anticipo cuando se hicieron adiciones presupuestales al contrato.

Señala que el contrato estableció el anticipo “*sobre el valor TOTAL del contrato, y en ese orden de ideas, debió entregarse anticipo en cada adicional suscrito, respetando el 50% pactado.*”, pues, en su criterio, el anticipo necesariamente incluye las adiciones. Aunados s que al haber pactado las partes en las adiciones presupuestales que “*las demás cláusulas, **condiciones del contrato** y la modificación efectuada el 04 de noviembre de 2009, permanecerán iguales*”, se mantuvo la obligación de entregar el anticipo del 50% sobre el valor total del contrato que, fue modificado con las adiciones “*de 08 de enero de 2010 y 26 de abril de 2010*”, por lo que se deben reconocer al demandante los costos financieros generados por la falta del pago del anticipo sobre estas adiciones.

2.9. El seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018)¹² AEROCAFÉ solicitó la aclaración del ordinal quinto de la sentencia, en razón a que no reconoció personería a su apoderada, pese a que se allegó con antelación el poder que le fue conferido para la representación judicial de la demandada en este proceso.

2.10. Con auto del veintisiete (27) de julio de dos mil dieciocho (2018)¹³ el Tribunal aclaró la sentencia a efecto de reconocer personería para actuar a la apoderada de AEROCAFÉ.

2.11. El trece (13) de agosto de dos mil dieciocho (2018)¹⁴, el Tribunal **concedió** el recurso de apelación.

¹² Folios 3403 a 3410 del cuaderno principal.

¹³ Folio 3415 del cuaderno principal.

¹⁴ Folio 3418 del cuaderno principal.



2.12. El tres (3) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)¹⁵, esta Corporación **admitió** el recurso formulado y, luego, **corrió traslado** a las partes y al Ministerio Público para que aquellas alegaran y este conceptuara en esta instancia¹⁶.

2.13. Dentro del término de traslado la parte actora¹⁷ **presentó los alegatos de conclusión en esta instancia**, con reiteración de lo argumentado en las oportunidades anteriores, en particular respecto a que **el recurso se contrae a determinar la procedencia del reconocimiento de los perjuicios generados por el incumplimiento de la obligación relacionada con la entrega de predios para la ejecución de la pantalla anclada y la entrega de estudios y diseños requeridos para la ejecución de la escuela, en el marco de la teoría de la responsabilidad contractual y no en virtud de la figura del restablecimiento de la ecuación económica y financiera del contrato**, e igualmente si el anticipo pactado sobre el 50% del valor total del contrato No. 55 de 2009 debió calcularse con inclusión del valor de las adiciones suscritas durante su ejecución.

La demandada y el Ministerio Público guardaron silencio.

3. PROBLEMÁTICA Y RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL CONTRATO BAJO CONTROVERSIA

3.1. En el *sub examine*, el recurso de alzada fue interpuesto únicamente por la parte actora, quien concretó sus motivos de inconformidad¹⁸ e insistió en la procedencia de parte de las pretensiones formuladas en la demanda¹⁹ específicamente en cuanto se refiere al *“incumplimiento del contrato, en virtud del retraso en la entrega de predios, la falta diseños estructurales, arquitectónicos y otros, así como por la no entrega de recursos por concepto de anticipo sobre los valores adicionados al presupuesto y lo concerniente a los ajustes de precios de las actividades de obra ejecutadas en el 2010.”* En consecuencia, **esta Subsección, limita el alcance de su estudio en segunda instancia, a la resolución de los siguientes problemas jurídicos:**

¿La ausencia de salvedades en los modificatorios suscritos para prorrogar el plazo de ejecución contractual enerva la reclamación de la parte actora con fundamento en las consecuencias derivadas de los hechos que determinaron esas modificaciones?

¿En el marco de la teoría de la responsabilidad contractual debe la Asociación Aeropuerto del Café -AEROCAFÉ- indemnizar los perjuicios irrogados al Consorcio Cafetero por la falta de planeación en el contrato de obra No. 0055 de 2009, por no contar al inicio de la ejecución del contrato con los terrenos para la ejecución de los trabajos de la Pantalla Anclada, ni con los diseños para la construcción de la Escuela?

¿En las condiciones en que se pactó el pago del anticipo en el contrato 055 de 2009 resultaba procedente su desembolso no solo respecto del

¹⁵ Folio 3426 del cuaderno principal.

¹⁶ Folio 3429 del cuaderno principal.

¹⁷ Folios 3431 a 3476 del cuaderno principal.

¹⁸ “(...) en el presente recurso se refutarán los argumentos referidos por el Tribunal frente a los problemas jurídicos, relacionados con: (i) el incumplimiento del contrato, en virtud del retraso en la entrega de predios, la falta diseños estructurales, arquitectónicos y otros, así como por la no entrega de recursos por concepto de anticipo sobre los valores adicionados al presupuesto y lo concerniente a los ajustes de precios de las actividades de obra ejecutadas en el 2010.” (Resaltado fuera de texto).

¹⁹ Apartado 2.8.



valor inicial, como en efecto se hizo, sino también respecto de cada una de las adiciones que modificaron el valor final del contrato?

Si la respuesta a los problemas jurídicos es de signo positivo, la Sala deberá resolver si probó la parte actora los perjuicios reclamados a consecuencia del incumplimiento del contrato.

3.2. Los cuestionamientos anteriores deberán ser resueltos bajo las previsiones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (“EGCAP”), dado que la entidad contratante es la Asociación Aeropuerto del Café, entidad descentralizada indirecta de segundo grado²⁰, constituida el 2 de septiembre de 2008, bajo la modalidad de establecimiento público indirecto descentralizado del orden departamental, con la participación del Departamento de Caldas, los municipios de Manizales y Palestina y los Institutos descentralizados INFI-CALDAS [establecimiento público de orden departamental] e INFI-MANIZALES [Establecimiento público de orden municipal].

4 CONSIDERACIONES

La Sala resolverá los problemas atinentes al fondo de la *litis*, habida consideración de la **competencia** que le asiste para ello, en atención a lo establecido en los artículos 150²¹ y 152.5²²⁻²³ del CPACA, y al **ejercicio oportuno que del medio de control de controversias contractuales** realizó la parte actora, de conformidad con lo dispuesto en el literal j (iii) del artículo 164.2 *ejusdem*²⁴⁻²⁵. Aparte, porque, tanto el Consorcio²⁶ como AEROCAFÉ²⁷ están **legitimados en la causa por activa y por pasiva**, respectivamente, comoquiera que se constituyeron como partes en el contrato 0055 del 29 de marzo de 2009²⁸.

²⁰ LEY 80 DE 1993. “Artículo 2º. Para los solo efectos de esta Ley: “1o. Se denominan entidades estatales: [...] “a) [...] los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.”

²¹ CPACA. “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos”.

²² CPACA. “Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado [...], cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

²³ En el presente asunto, el accionante presentó la demanda en el 2013, época para la cual el salario mínimo legal mensual ascendía a \$589,500, por lo tanto, los 500 salarios mínimos equivalían a \$294.750.000, lo que supone que el *quantum* pretendido en el libelo introductorio, calculado en \$1.116.485.902, valor de la pretensión mayor, excede el monto legalmente exigido.

²⁴ CPACA. “Artículo 164, La demanda deberá ser presentada: [...]. 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirva de fundamento [...] // En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: [...] iii) en los que requieran liquidación, desde el día siguiente al de la terminación del contrato por cualquier causa”.

²⁵ En el *sub lite*, se encuentra acreditado que las partes contractuales firmaron el acta de la liquidación bilateral del negocio jurídico bajo controversia el quince (15) de abril de dos mil once (2011) (apartado 4.2.10). Por consiguiente, el término de caducidad (Art. 164, literal j, numeral 1 del CPACA) del medio de control de controversias contractuales en este caso inició su cómputo “A partir del día siguiente a la firma del acta”, término que se cumplía el dieciséis (16) de abril de dos mil trece (2013), no obstante se suspendió con ocasión del trámite de conciliación prejudicial (folios 67 y 68 del cuaderno 1) el 9 de abril de 2013 faltando Ocho (8) días para su configuración, y dado que la Conciliación se declaró fallida el 22 de mayo de 2013 y la demanda fue presentada el veintisiete (27) de mayo de dos mil trece (2013), resulta forzoso concluir que la acción fue incoada oportunamente.

²⁶ Folios 60 a 61 del cuaderno 1. Certificado de Existencia y Representación Legal de Zigurat Ingeniería Sociedad por acciones simplificada - Zigurat Ingeniería S.A.S., como integrante del consorcio cafetero junto con Guillermo Burgos Grillo y Milton Ricardo Herrera Posada, quienes

²⁷ Folios 62 a 65 del cuaderno 1. Certificado de Existencia y Representación Legal de la Asociación Aeropuerto del Café.

²⁸ Folios 124 a 141 del cuaderno 1.



4.1 Consideraciones y respuesta al primer problema jurídico. ¿La ausencia de salvedades en los modificatorios suscritos para prorrogar el plazo de ejecución contractual enerva la reclamación de la parte actora con fundamento en las consecuencias derivadas de los hechos que determinaron esas modificaciones?

La Sala resolverá este problema con sujeción a **la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera, que, en sentencia de 27 de julio de 2023²⁹**, definió el siguiente lineamiento:

“Unificación de jurisprudencia sobre los efectos de la ausencia de «salvedades». Cuando se llegue a acuerdos durante la ejecución de un contrato, el juez deberá estudiar las pretensiones, aunque la parte no haya elevado una reclamación específica o no haya formulado una salvedad cuando se firman suspensiones, adiciones o prórrogas del plazo contractual o se pactan contratos adicionales u otrosíes o haya guardado silencio al suscribir tales acuerdos.

El deber del juez será desentrañar, en cada caso, cuál fue el acuerdo de las partes y su alcance según las reglas de interpretación de los contratos, las normas supletivas aplicables a los tipos contractuales contenidas en las reglas civiles y comerciales y, por supuesto, la ejecución de buena fe del contrato. Conforme a dichas reglas, establecerá si las partes pretendieron o no, con ese acuerdo, regular los asuntos cuya reclamación ahora se formula y los términos de ese pacto. De ahí que, si no se acordó nada por las partes o se guardó silencio, deberá estudiarse, en cada caso, si esas pretensiones judiciales tienen fundamento o no en lo pactado en el contrato y según lo que resulte probado. (Resaltado fuera de texto).

Bajo esta línea, la respuesta a este problema jurídico es de signo negativo, comoquiera que en los términos de la Sentencia de Unificación la ausencia de salvedades en las convenciones modificatorias del contrato 055 de 2009 **no** obstaculiza el análisis de la controversia a efecto de establecer si las pretensiones tienen o no fundamento con arreglo a lo convenido y ejecutado en el marco del principio de buena fe contractual.

4.2 Consideraciones y respuesta en relación con el segundo problema jurídico relacionado con el pretendido incumplimiento contractual y con la pretensión de indemnización al Consorcio Cafetero por los perjuicios que reclama a consecuencia de la falta de planeación en el contrato de obra No. 0055 de 2009.

- **Sobre el incumplimiento contractual.**

De acuerdo con el derrotero fáctico expuesto, y al **tenor literal** del artículo 5.1³⁰. de la Ley 80 de 1993,³¹ es posible que el equilibrio económico del contrato resulte quebrado,

²⁹ Consejo de Estado, sección Tercera, sala plena, sentencia del 27 de julio de 2023, exp.39121.

³⁰ “Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas: 1. 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.”

³¹ Apartado 3.3.



no solo por la ocurrencia de situaciones imprevistas sino, además, por el incumplimiento contractual de la entidad estatal contratante³².

Dicho esto, en el caso que ocupa la atención de la Sala, la carga argumental, las pretensiones de la demanda y el acervo probatorio allegado, se enfilaron desde la presentación de la demanda y durante todo el decurso procesal hacia la declaratoria del desequilibrio económico del contrato a consecuencia del incumplimiento de AEROCAFÉ en el deber de planeación del contrato de obra 055 de 2009, por no haber realizado oportunamente la gestión predial para la construcción de la Pantalla anclada activa y, por no haber entregado los estudios y diseños de la escuela en el municipio de Palestina – Caldas.

Vista así la demanda, resulta comprensible que la parte actora, en las alegaciones conclusivas de segunda instancia³³ haya denotado que su recurso se encausa especialmente a demandar de esta Corporación la determinación de la procedencia del reconocimiento de los perjuicios generados por el incumplimiento del deber de planeación de la obligación relacionada con la entrega de predios para la ejecución de la pantalla anclada y la entrega de estudios y diseños requeridos para la construcción de la escuela, en el marco de la teoría de la responsabilidad contractual y no en virtud de la figura del restablecimiento de la ecuación económica y financiera del contrato.

De hecho, lo que de verdad se pretende con el recurso es la ponderación de la conducta omisiva acusada a la luz de la teoría general del incumplimiento del contrato, pues ningún reparo formuló el apelante frente a la decisión del *a quo* en cuanto a la conclusión de que, en este caso, no se configuró una afectación del equilibrio de la ecuación financiera en la relación negocial³⁴.

Pues bien, antes de resolver este problema jurídico así planteado, resultan necesarias las siguientes reflexiones:

- **Sobre el principio de planeación**

³² Ley 80 de 1993. “Artículo 5. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta Ley, los contratistas: // 1o. 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 [...]”.

³³ Folios 3431 a 3476 del cuaderno principal.

³⁴ Arribó el Tribunal de primera instancia a esta conclusión, en tanto consideró que, “cualquiera que sea la causa del desequilibrio contractual que se alegue en la demanda, es necesario a efectos del derecho al restablecimiento la prueba del menoscabo, que este es grave y que además no corresponde a un riesgo propio de la actividad que deba ser asumido por una de las partes contractuales.”³⁴, y con base en ello concluyó que si bien está probado que al momento de la suscripción del contrato y del acta de inicio AEROCAFÉ no había adquirido la totalidad de los predios necesarios para la construcción de la pantalla y que la maquinaria estuvo en su sitio y de manera exclusiva para su ejecución, no existe certeza del daño derivado de una mayor permanencia en obra de la maquinaria, pues “no hay plena certeza del tiempo real en horas durante el cual no se utilizó en el contrato”; sumado a que AEROCAFÉ, consiente del riesgo que asumió en la matriz respectiva, tomó “las medidas que eran necesarias (...) como lo fueron las distintas prórrogas al plazo del contrato y la no imposición de sanciones al contratista por el retraso”. Similar predicado en cuanto se refiere ajuste de precios unitarios para la construcción de la escuela por el cambio de vigencia en la ejecución del contrato, pues ninguna reclamación se realizó en los modificatorios del contrato, cuyas ampliaciones en valor y tiempo se aceptaron sin reparo y, respecto de las cuales se manifestó la expresa aceptación de dejar incólumes las demás cláusulas del contrato, entre ellas la relación de ítems y precios unitarios, conducta que se repitió también en las actas parciales de obra y los convenios de precios suscritos entre las partes durante el plazo del contrato, indicativo todo ello de que el Consorcio aceptó los precios que en ellos se plasmaron. Ver folio 3378 del cuaderno principal.



Como lo ha precisado la jurisprudencia administrativa, el principio de planeación, aunque no ha sido previsto expresamente en nuestro ordenamiento sustantivo, puede ser inferido a partir de la preceptiva de los artículos 2, 209, y 339 a 353 de la Constitución Política, así como del numeral 6 del artículo 25, los numerales 7 y 11 a 14 del artículo 25, y del numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; y del artículo 12 de la Ley 1150 de 2007³⁵.

Con arreglo a éste principio, la Administración debe adelantar, con la debida antelación, las gestiones necesarias para conseguir que el objetivo de la contratación se cumpla sin dilaciones, escollos ni situaciones indefinidas o inciertas que hubieran podido prevenirse, con el estudio diligente de las necesidades del servicio, de las opciones para satisfacerlas, de las especificaciones de los bienes o de los trabajos que tiene por objeto, de la disponibilidad de recursos para su ejecución, y de los permisos, autorizaciones o licencias requeridos³⁶. Si bien, este principio tiene incidencia en la etapa de formación del contrato, se refleja con mayor importancia en su ejecución, pues es este el momento en el que las omisiones de la Administración generan graves consecuencias; razón por la cual su desconocimiento ha sido considerado como un supuesto de incumplimiento contractual, de acuerdo con el postulado de la buena fe³⁷.

En la jurisprudencia administrativa, el desconocimiento del principio de planeación se ha desprendido de circunstancias como: (i) la omisión de estudios de suelos, de impacto ambiental y de la adquisición de los predios necesarios para ejecutar las obras contratadas³⁸; (ii) la inviabilidad técnica del diseño entregado, que impidió el pago del precio al contratista por la ausencia de los recursos que finalmente fueron necesarios³⁹; (iii) la omisión de la apropiación y disponibilidad de los recursos para respaldar el pago de las obligaciones contraídas⁴⁰; y (iv) la ausencia de estudios técnicos para determinar con claridad la viabilidad y conveniencia de las obras contratadas⁴¹.

Se ha desestimado, por otra parte, la transgresión al principio de planeación cuando no “*podiera evidenciarse*”, desde la fase precontractual, eventuales inconvenientes sobre el derecho de dominio y las condiciones urbanísticas del terreno en el que se desarrollarían los trabajos, que imposibilitarían posteriormente la ejecución del contrato⁴². Y es que, como “*mandatos de optimización*” que son los principios —como el de planeación— estos “*ordenan que algo se realice en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades fácticas y jurídicas*”⁴³. Por ello, en el control judicial de la observancia de los principios, en el que se impone la adopción de una posición conforme a un criterio ético destilado de un contexto histórico y cultural al que se ciñó la voluntad soberana del constituyente y del legislador, la interpretación de los principios debe atender a ese contexto del que emana, así como a las consecuencias

³⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de 5 de junio de 2008, exp. 8031; Subsección C, sentencia de 10 de diciembre de 2015, exp. 51489.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 31 de agosto de 2006, exp. 14287; de 29 de agosto de 2007, exp. 15469; de 5 de junio de 2008, exp. 8031; Subsección C, sentencia de 10 de diciembre de 2015, exp. 51489.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 31 de agosto de 2006, exp. 14287.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de agosto de 2007, exp. 15469.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 22 de abril de 2022, exp. 55214.

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 7 de mayo de 2021, exp. 43055.

⁴² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 10 de diciembre de 2015, exp. 51489.

⁴³ ALEX Y, Robert, “Sobre la Estructura de los Principios Jurídicos”, en *Tres Escritos sobre los Derechos Fundamentales y la Teoría de los Principios*, traducción de Jorge Bernal Pulido, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, pp. 93-137.



prácticas de su aplicación, para satisfacer las expectativas del soberano o del legislador⁴⁴.

En el caso bajo estudio, es evidente que la parte recurrente no cuestiona las consideraciones de la sentencia de primera instancia relacionadas con la violación a este principio por causa de la inoportuna entrega de los predios para la construcción de la pantalla anclada activa y de los estudios y diseños para la construcción de la escuela, sino sus efectos, cuyo estudio solicita se lleve por la cuerda de la teoría del incumplimiento contractual y al margen del desequilibrio económico del contrato.

Como quedó reseñado líneas atrás, la primera instancia encontró probada la inobservancia del principio de planeación por AEROCAFÉ, hecho que, sin embargo, advirtió, por sí solo no genera automáticamente el deber de reparación, motivo por el cual en ausencia de la prueba debida negó las pretensiones relacionadas con esta. Ha venido la litis a esta corporación para que en segunda instancia verifique, a la luz de las pruebas, si durante la ejecución del contrato las partes llegaron a acuerdos para enmendar o corregir las consecuencias de ese incumplimiento.

4.2.1. La prueba documental relacionada con la pretensión basada en el incumplimiento.

A efecto de resolver la cuestión se realiza el siguiente recuento relevante de la ejecución del contrato con base en las pruebas que militan en el proceso.

4.2.1.1. El veinte (20) de marzo de dos mil nueve (2009)⁴⁵, AEROCAFÉ celebró con el Consorcio Cafetero el **contrato 055**, cuyo objeto consistió en la “*ejecución de obras de CONSTRUCCIÓN PANTALLA ANCLADA ACTIVA ETAPA 1 (K1+950-K2+110), AEROPUERTO DEL CAFÉ Y ESCUELA EN EL MUNICIPIO DE PALESTINA – CALDAS. Obras que deberán cumplir estrictamente las especificaciones dadas por LA ASOCIACIÓN, las incluidas en el pliego de condiciones y de igual forma dichas obras deberán someterse a los precios unitarios de la propuesta presentada por EL CONTRATISTA*”, con un plazo de ejecución de “*OCHO (8) MESES, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de iniciación*”, y con un precio de “*cuatro mil trescientos cincuenta y cuatro millones seiscientos ochenta y tres mil doscientos setenta pesos moneda corriente (\$4.354.683.270)*”.

4.2.1.2. El primero (01) de abril de dos mil nueve (2009)⁴⁶ tanto las partes como el interventor del contrato suscribieron el “**ACTA DE INICIO DE LABORES**” del negocio jurídico. Por tanto, el plazo contractual fijado finalizaba el treinta (30) de noviembre de dos mil nueve (2009).

4.2.1.3 El dos (02) de abril de dos mil nueve (2009)⁴⁷ se suscribió “**ACTA DE COMITÉ DE OBRA**”, En la que entre otras cosas se consignó que: “*El contratista solicita se entregue de manera escrita los lineamientos con los cuales se hará el diseño definitivo, conforme con las solicitudes de la comunidad y los recursos con que cuenta la entidad*”. La entidad se comprometió a entregarlos una vez la secretaría de planeación municipal suministre “*los lineamientos referentes a necesidades de la comunidad educativa con las cuales se dará inicio a la elaboración del bosquejo de diseño*”. En cuanto al frente de obra de la pantalla activa, se consignó que se estaba contratando personal para “*reforzar la gestión de*

⁴⁴ ZEGREBELSKY, Gustavo, *El Derecho Dúctil*, traducción de Marina Gascón, Editorial Trotta, 10ª edición, Madrid, 2011, pp. 109-111 y 116-129.

Folios 124 a 141 del cuaderno 1 y Folios 1325 a 1342 del cuaderno 2D

⁴⁶ Folio 142 del cuaderno 1.

⁴⁷ Folio 155 a 160 del cuaderno 1.



adquisición y entrega de predios” y el contratista pidió celeridad en el proceso para poder adelantar el desarrollo normal de las obras.

4.2.1.4 El veinticinco (25) de abril de dos mil nueve (2009)⁴⁸ con oficio C.C 02-09, el representante de AEROCAFE reportó al consorcio cafetero que con ocasión de la visita realizada al sitio de las obras encontró *“avance en la demolición y excavaciones para la escuela, pero en los 3 espacios donde se puede trabajar en la Pantalla no se ha iniciado con ninguna obra”*, por lo que solicitó *“dar inicio con descapote, excavaciones y anclajes que se pueden ejecutar.”* En respuesta, el Consorcio Cafetero, con oficio CCF-014-09 del 29 de abril de 2009⁴⁹ ratificó su voluntad de ejecutar las obras con prontitud y solicitó la entrega del área donde se encuentra ubicado el coliseo, que tiene un gran volumen y está ubicada *“justo en la mitad del tramo”*.

4.2.1.5 En el Acta de Comité de Obra No. 3⁵⁰, sin fecha, se consignó que el 14 de abril se realizó una reunión en la que se fijaron lineamientos y necesidades para el diseño y construcción de la escuela y se reportó el estado de avance. En relación con la Pantalla se insistió en la necesidad de obtener la entrega de las áreas de trabajo lo que ha dificultado la ejecución de manera secuencial, reiteró que se necesita la entrega del área del coliseo para iniciar los trabajos de demolición, las carteras de topografía y los planos para realizar el replanteó.”

4.2.1.6 La interventoría presentó el informe No. 1 del mes de abril de 2009⁵¹, cuyo acápite de *“MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA”* da cuenta de 1 retroexcavadora de orugas (CASE 220); 1 retroexcavadora de llantas (Caterpillar); 1 Buldócer D6 (Caterpillar); 5 volquetas 14 MTS; 4 volquetas 7 MTS y un vehículo Automóvil Renault Clío. Por su parte en las conclusiones señala que *“Las actividades preliminares del inicio de este contrato no se pudieron desarrollar como estaban programadas, pero se hizo la demolición de la escuela y se están haciendo las actividades necesarias para iniciar con la construcción de la nueva escuela. El avance de la obra de la pantalla es mínimo por falta de la entrega de dos lotes que están en la zona de pantalla y problemas con la comunidad de Palestina con la alcaldía del Municipio en cuanto a la demolición del coliseo, se empezara con excavación y retiro en un tramo de obra comprendido entre el coliseo y la casa de suerte”*. Recomendó liberar los lotes en negociación y el coliseo para construir la pantalla.

4.2.1.7 El veintiséis (26) de mayo de dos mil nueve (2009)⁵², con oficio C.C.F. 028-2009, bajo asunto: *“INFORMACIÓN SOBRE DISEÑOS ESCUELA”*, el Consorcio Cafetero manifestó a AEROCAFÉ, que en atención a que las necesidades planteadas en el proyecto variaron *“según las necesidades y exigencias de la comunidad, rector del colegio, alcaldía de Palestina, entidad contratante e interventoría, y que fueron aprobados y autorizados por ustedes, aunado a lo anterior tampoco se contaba con diseños para el proyecto inicial, solo se contaba con un bosquejo arquitectónico en un área de lote mayor que el real que no se acomodaba a las exigencias y necesidades. Relaciono a continuación los costos de los diseños para los nuevos alcances del proyecto de la Escuela de Palestina. (...) TOTAL DISEÑOS 48.000.000 Estos precios no incluyen pago de licencias, ni pago certificación RETIE”*.

⁴⁸ Folio 895 del cuaderno 1C.

⁴⁹ Folios 897 y 898 del cuaderno 1C.

⁵⁰ Folios 158 a 160 del cuaderno 1.

⁵¹ Folios 850 a 887 del cuaderno 1C.

⁵² Folios 962 a 964 del cuaderno 1C.



4.2.1.8 El veintiocho (28) de mayo de dos mil nueve (2009)⁵³, con oficio C.C.F. 030-2009 el Consorcio Cafetero manifestó a AEROCAFÉ, en relación con la pantalla anclada activa, que *“no hemos tenido entrega total de predios que forman el área de trabajo”* lo que afecta la forma constructiva por ellos propuesta y limita su actividad. En cuanto a la escuela, señaló que *“estamos realizando los Diseños arquitectónicos, estructurales, hidráulicos, sanitarios, red de incendios, eléctricos y estudio de suelos, actividades estas adicionales, las cuales mientras no se terminen no se podrán iniciar las labores de construcción”*.

4.2.1.9 La interventoría presentó el informe No. 2 del mes de mayo de 2009⁵⁴, cuyo acápite de *“MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA”* da cuenta de 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 200); 1 retroexcavadora de llantas (Hitachi 120); 1 Buldócer D6 (Caterpillar); 5 volquetas 14 MTS; 2 volquetas 7 MTS y un vehículo Automóvil Renault Clío. Por su parte en las conclusiones señala que *“El avance de obra en la escuela no coincide con la programación, (...) se continua (sic) con los diseños de la escuela, después de haber conciliado estos con la comunidad de Palestina, espera que para el 15 de junio el Consorcio Cafetero termine todos los diseños para dar inicio a la construcción de la escuela.”* En cuanto a la Pantalla, advierte que *“se entregó al contratista 3 lotes, el primero para construir la pantalla pasiva entre el cruce de la vía terraplén 4 y la vía del cementerio (...), el segundo entre el (k2+025) y el coliseo (k2+080) y el tercero entre el coliseo y el k2+110 (abscisa final). Recomendó entregar el cuarto predio “para que la obra continúe linealmente como está proyectada en planos”*.

4.2.1.10 El ocho (8) de junio de dos mil nueve (2009)⁵⁵ las partes suscribieron el *“ACTA DE CONVENIO DE PRECIOS No. 01”*, *“con el fin de establecer (...) el valor correspondiente a los precios unitarios pactados para las siguientes actividades: “Corte de talud en materiales varios sin clasificar con máquina, incluye repaleo y cargue”*.

4.2.1.11 La interventoría presentó el informe No. 3 del mes de junio de 2009⁵⁶, cuyo acápite de *“MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA”* da cuenta de 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 200); 1 retroexcavadora de llantas (Hitachi 120); 1 Buldócer D6 (Caterpillar); 5 volquetas 14 MTS; 2 volquetas 7 MTS y un vehículo Automóvil Renault Clío. Por su parte en las conclusiones señala que *“El avance de obra en la escuela no coincide con la programación, (...) se continua (sic) con los diseños de la escuela, después de haber conciliado estos con la comunidad de Palestina, espera que para el 15 de junio el Consorcio Cafetero termine todos los diseños para dar inicio a la construcción de la escuela.”* En cuanto a la Pantalla, advierte que *“se entregó al contratista 3 lotes, el primero para construir la pantalla pasiva entre el cruce de la vía terraplén 4 y la vía del cementerio (...), el segundo entre el (k2+025) y el coliseo (k2+080) y el tercero entre el coliseo y el k2+110 (abscisa final). Recomendó entregar el cuarto predio “para que la obra continúe linealmente como está proyectada en planos”*.

4.2.1.12 La interventoría presentó el informe No. 4 del mes de julio de 2009⁵⁷, cuyo acápite de *“MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA”* da cuenta de 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 200); 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 120); 3 volquetas 14 MTS; 2 Trak Drill 2; 1 compresor 730 y un vehículo Automóvil Renault Clío. Por su parte en las conclusiones señala, en cuanto a la Pantalla realiza

⁵³ Folios 183 y 184 del cuaderno 1.

⁵⁴ Folios 921 a 947 del cuaderno 1C.

⁵⁵ Folio 954 del cuaderno 1C.

⁵⁶ Folios 921 a 947 del cuaderno 1C.

⁵⁷ Folios 1025 a 1063 del cuaderno 1C.



reparos porque el contratista de los anclajes no está dando el rendimiento necesario para construir los anclajes pasivos, pues no ha podido avanzar con la perforación porque el *“el Track Dill (...) no está funcionando adecuadamente”*, por lo que *“debe mejorar su planeación de trabajo, para evitar stand by de maquinaria”*. Realiza reparos en cuanto al *“proceso constructivo que el Consorcio Cafetero adoptó; “porque no poseen el equipo necesario para atacar los dos frentes”* y por la exposición prolongada de los taludes intervenidos. Recomendó analizar *“el cambio del contratista de anclajes”* por falencias en maquinaria y personal idóneos; terminar anclajes pasivos en una semana, agilizar *“champeo de pantalla pasiva y activa para ayudar a protección del talud”* e iniciar construcción para evitar su desestabilización. Respecto de la Escuela señala que *“El avance de obra en la escuela es bueno”* y recomienda chequear hilos y niveles de obra e iniciar las instalaciones hidrosanitarias provisionales.

4.2.1.13 La interventoría presentó el informe No. 5 del mes de agosto de 2009⁵⁸, cuyo acápite de *“MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA”* da cuenta de 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 200); 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 120); 3 volquetas 14 MTS; 2 Trak Drill; 1 compresor 700; 1 compresor 825; 1 compresor pequeño; 1 tanque inyector; 1 tanque mezclador; 1 Camilla de perforación; 1 concretadora de 1 saco; 1 concretadora de ½ saco; 1 Bob Cat; 1 torre de iluminación; 2 vibradores y un vehículo Automóvil Renault Clío. Por su parte en las conclusiones señala, en cuanto a la Pantalla, reitera que el contratista de anclajes *“no ha demostrado cambio alguno para mejorar el rendimiento en la construcción”*; hace reparos en relación con la excavación y el manejo de los taludes y recomendó *“que el proceso constructivo de la pantalla se realice por tramos”* iniciar *“actividad del reforzamiento, formaleta y vaciado de pantalla”* y optimizar los tiempos y calidad de los trabajos. Respecto de la Escuela, señala que *“el proceso constructivo (...) es aceptable para la interventoría”*, pues ha dado buenos resultados y recomienda verificar procesos relacionados con los concretos.

4.2.1.14 El once (11) de septiembre de dos mil nueve (2009)⁵⁹ las partes suscribieron el *“ACTA DE CONVENIO DE PRECIOS No. 3”*, *“con el fin de establecer (...) el valor correspondiente a los precios unitarios pactados para las siguientes actividades:”* muro en bloque farol; techo en plástico; chapeado de limpieza para pantallas; soldadura varillas de 5/8; estibado vertical en zanja mayor; suministro e instalación de tubería de 18”; excavación para caisson; Retiro de material proveniente de la excavación con cargue manual; concreto para anillos caisson; concreto caisson; excavación manual de 2-4 mts; concreto vigas de 24.5 Mpa y concreto Capitel.” Es del caso anotar que la cláusula cuarta del contrato 055 de 2009⁶⁰ estableció *“las cantidades aproximadas de las obras y los precios unitarios de cada uno de los ítems”*; de cuya ejecución dan cuenta las actas parciales de obra ^{161, 262, 463, 564}.

4.2.1.15 La interventoría presentó el informe No. 6 del mes de septiembre de 2009⁶⁵, cuyo acápite de *“MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA”* da cuenta de 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 200); 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 120); 3 volquetas 14 MTS; 1 Trak Drill GLM; 1 Trak Drill Ingersoll Rand; 1 compresor 700; 1 compresor Ingersoll 825; 1 compresor pequeño; 1 tanque inyector; 1 tanque

⁵⁸ Folios 1064 a 1106 del cuaderno 1C.

⁵⁹ Folio 1455 del cuaderno 2D.

⁶⁰ Folio 1327 del cuaderno 2D.

⁶¹ Folio 1416 a 1423 del cuaderno 2D.

⁶² Folio 1424 a 1454 del cuaderno 2D.

⁶³ Folio 1508 a 1513 del cuaderno 2D.

⁶⁴ Folio 1524 a 1530 del cuaderno 2D.

⁶⁵ Folios 2616 a 2661 del cuaderno 1H.



mezclador; 1 Camilla de perforación; 2 concretadora de 1 saco; 2 concretadora de ½ saco; 1 Bob Cat; 1 torre de iluminación; 3 vibradores y un vehículo Automóvil Renault Clío. Por su parte en las conclusiones señala, en cuanto a la Pantalla, que el proceso constructivo adelantado ha sido el adecuado “*para mejorar la estabilidad tanto del talud como de la pantalla*”; el contratista de anclajes “*ha ido avanzando un poco más y a mejor ritmo que los meses anteriores*”; y el “*vaciado de concreto en las pantallas ha sido de excelente calidad*”. Recomendó cuidado en el acopio de materiales y mayor celeridad en la ejecución de anclajes. Respecto de la Escuela, señala que “*el proceso constructivo (...) es aceptable para la interventoría*”, pues ha dado buenos resultados, así mismo calificó el vaciado de concreto de las columnas de la escuela, pero señaló que el “*de las vigas de fundación y capiteles, no ha sido el mejor*” y mayor cuidado “*con la formaleta en madera*”.

4.2.1.16 El dos (02) de octubre de dos mil nueve (2009)⁶⁶, Milton Ricardo Herrera, en condición de representante del Consorcio Cafetero, con oficio C.C.F. 084-2009, solicitó a la Asociación Aeropuerto del Café: “*la adición en valor al contrato de la referencia por la suma de \$ 2.177'000.000.00 y la prórroga por un término de cinco meses*”, con fundamento, en el oficio CD-14-09 de la interventoría, “**JUSTIFICACIÓN TÉCNICA AMPLIACIÓN CONTRATO 055 DE 2009**”, cuya copia adjuntó y de la que se destacan los siguientes apartes que, por su relevancia, se transcriben literalmente, incluidos posibles errores:

“Se contaba inicialmente con un prediseño arquitectónico el cual fue rechazado por la comunidad y las autoridades involucradas pues a juicio de ellos estos espacios eran insuficientes para las necesidades y no cumplían con la totalidad de la norma. Posterior a esto se presentó un nuevo diseño arquitectónico ajustado a las nuevas áreas disponibles después de la explanación la cual amplió el área en aproximadamente 500 mts 2.”

Fruto de lo anterior y para poder dar cabida a la población estudiantil se presentó un proyecto en tres pisos constituido por tres bloques independientes en forma de U de tal forma que el espacio central pueda utilizarse como patio de actividades optimizando la escasa área disponible y dando cumplimiento a la norma. En resumen se optó por construir en altura para poder disponer de espacios de circulación y espacios para actividades colectivas. Como resultado de lo anterior se pasó de un anteproyecto con un área de 1500 mts² a un nuevo proyecto de 3500 mts². En un mismo lote que pasa de una construcción sencilla de un piso con luces cortas y áreas pequeñas a un nuevo proyecto mucho más complejo de luces largas y áreas mucho más amplias y libres

Al diseño arquitectónico aprobado se le adicionaron los estudios de suelos y los nuevos estudios estructurales de manera que se cumpliera con los espacios y luces requeridas de forma tal que se hizo necesario la utilización de concreto de mayores resistencias y del uso de pantallas reforzadas que reducen las áreas de las columnas, ampliando así las áreas disponibles para uso. El anterior diseño requirió de una cimentación más profunda dado las características del suelo y su proximidad a un talud muy pendiente. Si se optara por el sistema convencional de zapatas esta se chocaban unas a otras dadas las áreas que requerían y que se trataba de tres bloques independientes estructuralmente separados por escasos centímetros.

Adicional a lo anterior el contratista elaboro los consecuentes estudios Y diseños hidráulicos, redes de incendio, sanitarios, eléctricos voz y datos. Estudios y diseños estos que consumieron parte del tiempo de los primeros tres meses. Tiempo este durante el cual la interventoría estuvo siempre acompañando el proceso, de tal forma que se acataran sus sugerencias y observaciones para que se diera estricto cumplimiento a las especificaciones técnicas y pliegos del contrato.”

⁶⁶ Folios 222 a 232, foliatura interna 000157 a 000167, del cuaderno 1.



Como es de esperar los nuevos diseños aprobados involucran actividades adicionales no previstas que hicieron necesario la aprobación de precios unitarios nuevos y la supresión de algunas actividades inicialmente contempladas y como resultado lógico del aumento del área y de las nuevas actividades se tiene un nuevo presupuesto que supera en parte los recursos económicos disponibles en principio y que a su vez requieren de un plazo mayor al inicial para su ejecución.

Esta interventoría considera prudente y conveniente para la entidad la adición en valor por la suma de 2.177.000.000 correspondiente al saldo entre lo inicialmente contemplado y lo que refleja el nuevo presupuesto, a la vez que recomienda la ampliación del plazo por un termino mínimo de 5 meses tiempo este escaso para la ejecución de la totalidad del proyecto. Cabe resaltar la conveniencia para la entidad de adicionar al presente contratista, dados las economías que significan el tiempo para una nueva contratación, la existencia de precios a términos anteriores, la urgencia del mismo y lo mas importante la disponibilidad inmediata y la justificada capacidad operativa y técnica del contratista actual...

Es de anotar que las cantidades de obra son calculadas sobre planos por tal razón estas podrán aumentar o disminuir de manera racional según condiciones de terreno lo cual puede afectar el presupuesto final.” (Resaltados fuera de texto).

4.2.1.17 La interventoría presentó el informe No. 7 del mes de octubre de 2009⁶⁷, cuyo acápite de “*MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA*” da cuenta de 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 200); 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 120); 3 volquetas 14 MTS; 1 Trak Drill GLM; 1 Trak Drill Ingersoll Rand; 1 compresor 700; 1 compresor Ingersoll 825; 1 compresor pequeño; 1 tanque inyector; 1 tanque mezclador; 1 Camilla de perforación; 2 concretadora de 1 saco; 2 concretadora de ½ saco; 1 Bob Cat; 1 torre de iluminación; 3 vibradores y un vehículo Automóvil Renault Clío. Por su parte en las conclusiones y recomendaciones señala, en cuanto a la Pantalla, que el proceso constructivo adelantado ha sido adecuado “*para mejorar la estabilidad tanto del talud como de la pantalla, a pesar de algunas lluvias aisladas*”. Realizó recomendaciones respecto de la construcción de la pantalla pasiva y los andenes. Respecto de la Escuela, señala que “*el proceso constructivo (...) es aceptable para la interventoría*”, pues ha dado buenos resultados, así mismo calificó el vaciado de concreto para losa de entepiso y recomendó mayor cuidado “*con el vaciado de la estructura*”, los horarios para hacerlo y estar pendientes del curado para garantizar una buena resistencia.

4.2.1.18 El cuatro (04) de noviembre de dos mil nueve (2009)⁶⁸, las partes suscribieron **el primer modificatorio al contrato 055**, por medio del cual adicionaron su plazo en dos meses, así: “*El presente contrato tendrá una duración de DIEZ (10) MESES, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de iniciación*”, las demás cláusulas del contrato se mantuvieron iguales.

Esta modificación se fundó⁶⁹ en que: **(i)** “*el proyecto requirió el rediseño de todos y cada uno de los diferentes aspectos tanto de ingeniería como de arquitectura para ajustar el área disponible a las solicitudes de la comunidad de tal forma que se pudiera dar cabida efecto de atender las necesidades de la población estudiantil afectada por las obras para la construcción del aeropuerto del Café; (ii)* “*se requirió*

⁶⁷ Folios 2733 a 2661 del cuaderno 11.

⁶⁸ Folios 143 del cuaderno 1 y 1479 del cuaderno 2D.

⁶⁹ Oficio del 31-10-2009, suscrito por el representante de la interventoría del contrato - Consorcio AEROCAFE- y dirigido al coordinador técnico de la Asociación Aeropuerto del Café, obrante a folio 1474 del cuaderno 2D.



bajar la cota del proyecto a un nivel tal que permitiera tener una mayor área disponible y un espacio adecuado para el fácil acceso de los estudiantes y personal discapacitado”; y (iii) se coordinó el proyecto arquitectónico con la comunidad estudiantil, representada por el rector y el jefe de núcleo del departamento, así como con los requerimientos que presentó el jefe de planeación del municipio a efecto de cumplir con la normativa NTC 4595 sobre espacios y condiciones de edificaciones con destino a escuelas y colegios.

4.2.1.19 El veintitrés (23) de noviembre de dos mil nueve (2009)⁷⁰, el coordinador técnico del Aeropuerto del Café, solicitó al consorcio AEROCAFÉ, que con ocasión de la visita técnica de la Procuraduría al lugar donde se adelanta la construcción de la Escuela, “surgió la necesidad de destinar espacios para la biblioteca del establecimiento escolar”, por lo que solicitó “revisar los respectivos planos y diseños arquitectónicos (...) valorando las cantidades de obra y el presupuesto requerido”.

4.2.1.20 La interventoría presentó el informe No. 8 del mes de noviembre de 2009⁷¹, cuyo acápite de “MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA” da cuenta de 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 200); 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 120); 3 volquetas 14 MTS; 1 Trak Drill GLM; 1 Trak Drill Ingersoll Rand; 1 compresor 700; 1 compresor Ingersoll 825; 1 compresor pequeño; 1 tanque inyector; 1 tanque mezclador; 1 Camilla de perforación; 2 concretadora de 1 saco; 2 concretadora de ½ saco; 1 Bob Cat; 1 torre de iluminación; 3 vibradores y un vehículo Automóvil Renault Clío. Por su parte en las conclusiones y recomendaciones señala, en cuanto a la Pantalla, que el proceso de tensionamiento de anclajes dio muy buen resultado, la pantalla pasiva se ha comportado bien y la activa se está construyendo como apoyo de la primera es una buena solución. Realizó recomendaciones respecto a planear estrategias para la construcción de los anclajes a efecto de evitar retrasos en la obra. Respecto de la Escuela, destaca las gestiones de mampostería y estructura metálica, reitera la necesidad de clasificar el material para las columnas y realizó algunas recomendaciones para optimizar el proceso.

4.2.1.21 El quince (15) de diciembre de dos mil nueve (2009)⁷² las partes suscribieron el “ACTA DE CONVENIO DE PRECIOS No. 5”, “con el fin de establecer (...) el valor correspondiente a los precios unitarios pactados” para diferentes actividades, entre ellas se destaca la concerniente a: “estudios y diseños (arquitectónicos, estructurales, red eléctrica, red de agua potable, red sanitaria, red de incendio y estudios de suelo)” y otras actividades que en él se discriminan.

4.2.1.22 El diecinueve (19) de diciembre de dos mil nueve (2009)⁷³, Milton Ricardo Herrera, en condición de representante del Consorcio Cafetero, con oficio C.C.F. 103-2009, bajo el asunto: “ENTREGA DE PLANOS”, presentó Al Consorcio Aerocafé: “planos actualizados según correcciones que constan en bitácora y necesidades del proyecto”.

4.2.1.23 El veintinueve (29) de diciembre de dos mil nueve (2009)⁷⁴, Milton Ricardo Herrera, en condición de representante del Consorcio Cafetero, con oficio C.C.F. 108-2009, bajo el asunto: “ENTREGA DE PLANOS”, presentó Al Aeropuerto del Café: “planos actualizados según correcciones que constan en bitácora y necesidades del proyecto”.

⁷⁰ Folio 233 del cuaderno 1.

⁷¹ Folios 2835 a 2881 del cuaderno 11.

⁷² Folio 1531 a 1576 del cuaderno 2D.

⁷³ Folios 234 y 235 del cuaderno 1.

⁷⁴ Folios 236 y 237 del cuaderno 1.



4.2.1.24 La interventoría presentó el informe No. 9 del mes de diciembre de 2009⁷⁵, cuyo acápite de “**MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA**” da cuenta de 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 200); 1 retroexcavadora de orugas (Hitachi 120); 3 volquetas 14 MTS; 1 Trak Drill GLM; 1 Trak Drill Ingersoll Rand; 1 compresor 700; 1 compresor Ingersoll 825; 1 compresor pequeño; 1 tanque inyector; 1 tanque mezclador; 2 concretadora de 1 saco; 2 concretadora de ½ saco; 1 Bob Cat; 1 torre de iluminación; 3 vibradores y un vehículo Automóvil Renault Clío. Por su parte en las conclusiones y recomendaciones señala, en cuanto a la Pantalla, que se presentaron problemas en los anclajes por la no perforación oportuna. Realizó recomendaciones respecto a la ejecución de los anclajes para optimizar tiempos. Respecto de la Escuela, destacó que los concretos estructurales han cumplido con las especificaciones del diseño y realizó algunas recomendaciones para el replanteo e instalación del terrazo y temas de iluminación y ventilación natural del proyecto.

4.2.1.25 El ocho (08) de enero de dos mil diez (2010)⁷⁶, las partes suscribieron el **segundo modificatorio al contrato 055**, con el que adicionaron el valor del contrato en “*mil quinientos millones de pesos moneda corriente (\$1.500.000.000)*”; y prorrogaron el plazo “*hasta el 30 de abril de 2010*”; se dispuso la ampliación de las pólizas conforme a la adición en valor y plazo. La cláusula quinta señaló que “*las demás cláusulas, condiciones del contrato y la modificación efectuada el 04 de noviembre de 2009, permanecerán iguales.*”

Esta convención se fundamentó en la “*Solicitud de adición en valor y en plazo del contrato No. 055 de 2009*” de fecha enero 7 de 2010, que realizó la Coordinación técnica de AEROCAFÉ ⁷⁷ así:

“Con el propósito de continuar con la construcción de la escuela Antonio Nariño y dar cumplimiento a la Licencia Ambiental la cual exige compensar todos los establecimientos educativos que se encuentran en el área del proyecto Aeropuerto del Café y deban ser demolidos, (escuela Policarpa Salavarrieta, Jardín Social, escuela Ventiaderos, así como la antigua escuela Antonio Nariño, donde se adelanta la construcción del centro educativo que sustituirá a los anteriores en iguales o mejores condiciones), es necesaria la adición en valor y en plazo del contrato de obra No. 055 de 2009

El presupuesto original estimado se realizó sobre los pre-diseños arquitectónico de la escuela, pero el proyecto tenía contemplado realizar ajustes a estos diseños para adaptarlos a las necesidades de la comunidad, por lo que se realizó un rediseño arquitectónico y de ingeniería para ajustar el área disponible a las solicitudes de la comunidad y así poder dar cabida a la población estudiantil de Palestina, dichos rediseños se realizaron coordinadamente con la Secretaria de Planeación del municipio de Palestina y con el rector de la escuela Antonio Nariño y el jefe de núcleo del departamento, en representación de la comunidad educativa, teniendo en cuenta la normativa vigente sobre la materia. Luego del rediseño se pasó de un área de 1500 m2 en el anteproyecto, a un nuevo proyecto de 3500 m2 para así poder cumplir con los espacios requeridos por la comunidad y las autoridades involucradas, por esta razón es necesario adicionar recursos para adelantar estas actividades.

La Interventoría del contrato realizada por el Consorcio Aerocafé, presentó una justificación técnica para la adición en valor y en plazo del contrato de obra 055-2009, con el oficio CD-14-09 de fecha 30 de septiembre de 2009⁷⁸, en donde se solicita la

⁷⁵ Folios 2969 a 3012 del cuaderno 11.

⁷⁶ Folios 144 y 145 del cuaderno 1 y 1521 y 1522 del cuaderno 2D.

⁷⁷ Oficio de la Coordinación técnica de AEROCAFÉ obrante a folios 1514 a 1515 del cuaderno 2D.

⁷⁸ Oficio CD-14-09 del 30 de septiembre de 2009 de la interventoría contractual Consorcio AEROCAFÉ obrante a folios 1517 a 1519 del cuaderno 2D.



adición del contrato en mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000) (incluido AIU e IVA) adicionales y una adición del plazo por 3 meses.

Con base en lo expresado anteriormente y en la justificación técnica presentada por parte de la interventoría (Consortio AeroCAFÉ), solicitó muy comedidamente la adición en valor de mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000) y una adición del plazo por 3 meses del Contrato No. 055 de 2009”.

4.2.1.26 La interventoría presentó el informe No. 12 del mes de marzo de 2010⁷⁹, cuyo acápite de “**MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA**” da cuenta de 1 Trak Drill GLM; 1 compresor 700; 1 compresor Ingersol 825; 1 concretadora de 1 saco; 2 concretadora de ½ saco; 3 vibradores y un vehículo Automóvil Renault Clío.”. Por su parte, en las conclusiones y recomendaciones señala, en cuanto a la Pantalla, que “*los vaciados de concreto han cumplido con la resistencia esperada, además que el proceso constructivo tuvo un buen acabado a la vista. Realizó recomendaciones respecto al manejo de las aguas y la inclinación de las pantallas. Respecto de la Escuela, reparó en que el avance de obra no es el esperado, “de acuerdo con el cronograma de actividades ajustado con el contratista” y recomendó mayor celeridad “para poder cumplir el plazo del contrato hasta el 30 de abril de 2010”.*

4.2.1.27. El veintiséis (26) de abril de dos mil diez (2010)⁸⁰, las partes suscribieron el **tercer modificatorio al contrato 055 de 2009**, en el cual adicionaron el valor del contrato en “**SETECIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$756.500.000)**”; y prorrogaron el plazo “*hasta el 31 de julio de 2010*”; se dispuso la ampliación de las pólizas conforme a la adición en valor y plazo. La cláusula quinta señaló que “*Las demás cláusulas, condiciones del contrato y la modificación efectuada el 04 de noviembre de 2009, permanecerán iguales.*”

Esta modificación se realizó “*con base en la solicitud presentada el día 21 de abril del presente año, por la ingeniera JULIA NARANJO RENAUD, supervisora del mismo*”⁸¹, donde, entre otras consideraciones, manifestó:

*“Luego de la visita técnica realizada por el doctor Héctor Julio Silva López, funcionario de la Procuraduría general de la Nación, al sitio donde se adelanta la construcción de la nueva Escuela en el municipio de Palestina y de revisar los respectivos planos y diseños arquitectónicos, **sugirió la necesidad de destinar espacios para la biblioteca del establecimiento escolar**, de acuerdo con lo expresado anteriormente, el Coordinador Técnico de la Asociación Aeropuerto del Café solicitó a la interventoría tener en cuenta esta sugerencia, valorando las cantidades de obra y el presupuesto requeridos mediante oficio C.T 0503 de noviembre 23 de 2009.*

*De igual manera, luego de la visita realizada el 6 de abril de 2010 por funcionarios de ICBF Y Confamiliares al proyecto, manifestaron algunas necesidades mediante el oficio CZ 10100 de 8 de abril de 2010 dirigida al Secretario de Planeación de la Alcaldía de Palestina Ingeniero Gustavo Adolfo Pérez Agudelo y remitida por este a la Asociación Aeropuerto del Café mediante oficio S.P 058 de abril 8 de 2010, donde solicita que se **analice y se tengan en cuenta algunos aspectos relacionados con la nueva sede***

⁷⁹ Folios 3914 a 3954 del cuaderno 3A.

⁸⁰ Folios 146 y 147 del cuaderno 1 y folios 1613 a 1614 del cuaderno 2D.

⁸¹ Solicitud de adición en valor y en plazo del Contrato No. 055 de 2009 de la Coordinación técnica de AEROCAFÉ, obrante a folios 1610 a 1611 del cuaderno 2D.



educativa para el funcionamiento del Jardín Social. Este oficio fue remitido a interventoría para tener en cuenta para lo pertinente.

Por estas razones ha sido necesario adicionar recursos para adelantar dichas actividades.

El 7 de enero de 2010 se solicitó una primera adición de acuerdo a la disponibilidad presupuestal a esa fecha, el 8 de enero de 2010 se realizó una adición en valor por \$1.500.000.000 (mil quinientos millones de pesos m/cte) y una adición en plazo de 3 meses.

La Interventoría del contrato realizada por el Consorcio Aerocafé, presentó una justificación técnica para la adición en valor y en plazo del contrato de obra 055-2009, mediante los oficios CD-014-09 de fecha 30 de septiembre de 2009, CD-025-09 de abril 5 de 2010, en los cuales hace referencia a los oficios CCR-034-2010 y CCR-035-2010, en este último solicita la adición en valor del contrato en setecientos cincuenta y seis millones quinientos mil pesos (\$756.500.000) (incluido AIU e IVA) y una adición en plazo por 3 meses.

Con base en lo expresado anteriormente y en la justificación técnica presentada por parte de la interventoría (Consorcio Aerocafé), solicito muy comedidamente la adición en valor de setecientos cincuenta y seis millones quinientos mil pesos (\$756.500.000) (incluido AIU e IVA), de igual manera una adición en plazo por tres (3 meses) al Contrato No.055 de 2009

Cabe resaltar que ya se consultó con el director financiero acerca de la existencia de la respectiva disponibilidad presupuestal.”

4.2.1.28. El ocho (08) de julio de dos mil diez (2010)⁸², las partes suscribieron el modificatorio número cuatro **al contrato 055**, con el que se adicionó un mes al plazo del contrato “*hasta el 31 de agosto de 2010*”, se dispuso la consecuente ampliación de las pólizas y en la cláusula quinta se señaló que “*Las demás cláusulas y condiciones del contrato permanecerán iguales.*”

Este otrosí se sustentó en las razones explicadas por parte de la coordinación técnica de AEROCAFE, en escrito del 6 de junio de 2010⁸³, donde precisó que “*el 30 de junio de 2010 la interventoría de dicho contrato, realizada por el consorcio Aerocafé solicitó la adición en plazo del contrato 055 de 2009 por un mes para cumplir con el objeto del contrato, avalando la solicitud hecha por el consorcio Cafetero, en el oficio CCR-043-2010, presentado el 28 de junio de 2010⁸⁴ por el consorcio cafetero, donde solicita la adición de un mes de plazo ya que diversas actividades han presentado atrasos debido a la temporada invernal y a la ejecución de actividades no contempladas en el desarrollo normal de la obra*”.

4.2.1.29. El ocho (08) de julio de dos mil diez (2010)⁸⁵, el Consorcio Aerocafé, en ejercicio de sus funciones como interventoría técnica, presentó a la Supervisora del Contrato 055 de 2009, “*informe sobre la ejecución de obras del contrato 055 de 2009 y requerimientos técnicos*”, con el que solicitó “*a la Asociación Aeropuerto del Café a través de su cargo y gestión, la autorización al contratista ejecutor de la obra, el **CONSORCIO CAFETERO, de la realización de las mayores cantidades de obra que sean requeridas para finalizar integralmente la construcción de la***

⁸² Folios 148 y 149 del cuaderno 1 y folios 1677 y 1678 del cuaderno 2D.

⁸³ Oficio de la Coordinación técnica de AEROCAFÉ obrante a folios 1645 a 1646 del cuaderno 2D.

⁸⁴ Oficio de la Coordinación técnica de AEROCAFÉ obrante a folios 1645 a 1646 del cuaderno 2D.

⁸⁵ Folios 1647 a 1650 del cuaderno 2D.



Escuela en el municipio de Palestina, con base en las descripciones técnicas que se acompañan a la presente comunicación con el fin de “dar por terminado el objeto del contrato”.

Con oficio de la misma fecha⁸⁶ la Supervisora del contrato, JULIA NARANJO RENAUD, presentó al gerente de AEROCAFÉ “*sustento técnico para la autorización de ejecución de mayores cantidades del contrato No. 055 de 2009*”, donde tras realizar una recensión de la ejecución contractual con apoyo en el informe de la interventoría, señala que: “**debido a que las modificaciones realizadas al pre-diseño original aumentaron considerablemente el área construida como se expuso antes, surgieron mayores cantidades de obra para la construcción de la escuela, por esto y para dar cumplimiento al objeto contractual que es la construcción de una escuela en el municipio de Palestina** y así finalizar ésta correcta y completamente, y de acuerdo a la solicitud hecha por la interventoría realizada por el consorcio Aerocafé, **solicito muy comedidamente la autorización de la ejecución y pago de mayores cantidades de obra.**” Con oficio G.00606 de igual calenda⁸⁷, bajo la referencia “*Consideraciones sobre la autorización para la realización de mayores cantidades de obra en la ejecución del contrato 055 de 2009*”, el gerente de Aerocafé, previas consideraciones de rigor, manifestó que “es preciso autorizar la ejecución de mayores cantidades de obra sobre el contrato 055 de 2009”, con la advertencia que éstas deberán ampararse con la disponibilidad presupuestal⁸⁸ y “que serán reconocidas y canceladas al contratista una vez se finalice la ejecución del contrato y previo recibo a entera satisfacción de la obras por parte de la Asociación Aeropuerto del Café.”

Con oficio 00608 adiado 08 de julio de 2010⁸⁹ la Supervisora del contrato reportó al representante del Consorcio Cafetero la “**Autorización para la realización de mayores cantidades de obra en la ejecución del contrato 055 de 2009**” y, en la misma fecha⁹⁰, éste aceptó “**la ejecución de las citadas mayores cantidades de obra**”, el pago “**a la finalización del contrato previa tasación que se realice en el acta**” y la consecuente ampliación de garantías y amparos del contrato.

4.2.1.30. El treinta (30) de agosto de dos mil diez (2010)⁹¹, las partes suscribieron el modificatorio número cinco al contrato 055, con en que se realizó la adición de un mes al plazo del contrato “*hasta el treinta (30) de septiembre de dos mil diez (2010)*”; se dispuso la consecuente ampliación de las pólizas y en la cláusula quinta señaló que “*Las demás cláusulas y condiciones del contrato permanecerán iguales.*” Este otrosí se apoyó en las razones explicadas por parte de la coordinación técnica, en escrito del 20 de agosto de 2010⁹², donde se puntualiza que “*El contratista de obra, consorcio Cafetero, mediante oficio C.C.F 223-2010 de 19 de agosto de 2010, solicita se amplié el plazo del contrato de la referencia por un término de 30 días*” debido a que “*se están llevando a cabo unas mayores cantidades de obra, necesarias para el cabal funcionamiento de la escuela (...) que requieren de un tiempo adicional al pactado para las obras inicialmente contempladas.*”

⁸⁶ Folios 1651 a 1653 del cuaderno 2D.

⁸⁷ Folios 1654 a 1653 del cuaderno 2D.

⁸⁸ CDP # 102 de fecha 08/07/2010 código 053501 por valor de \$611.613.839 que obra a folio 1676 del cuaderno 2D y registro de disponibilidad presupuestal RP 99 del 08/07/2010 código 053501 por valor de \$611.613.839 que obra a folio 1679.

⁸⁹ Folios 1658 a 1660 del cuaderno 2D.

⁹⁰ Folio 1661 del cuaderno 2D.

⁹¹ Oficio CCR-043-2010 folio 1644 del cuaderno 2D.

⁹² Oficio de la Coordinación técnica de AEROCAFÉ obrante a folios 1692 a 1693 del cuaderno 2D.



4.2.1.31. El veintiocho (28) de abril de dos mil diez (2010)⁹³ las partes suscribieron el acta de entrega y recibo parcial de obras ejecutadas, específicamente de la pantalla anclada (K1+950 K2 +110) Aeropuerto del Café, del contrato 055 de 2009, que se complementó con el acta de recibo de obra No. 055 del 30 de septiembre de 2010⁹⁴, referida a la diligencia de recibo del frente de obra de la Escuela que inició el día inmediatamente anterior, documento en el que ante las no conformidades “se extiende un término de 15 días calendario en los que el contratista de obra deberá cumplir a cabalidad con lo requerido”, entre ellos la certificación de cumplimiento de la norma RETIE.

4.2.1.32. El veinticinco (25) de noviembre de dos mil diez (2010)⁹⁵ las partes suscribieron el “**ACTA DE RECIBO DE OBRA DEFINITIVO (FRENTE DE OBRA ESCUELA)**”, con las siguientes:

CONDICIONES GENERALES	
TIPO DE CONTRATO:	OBRA PÚBLICA
No. CONTRATO:	055 DE 2009
CONTRATISTA:	CONSORCIO CAFETERO
OBJETO:	CONSTRUCCIÓN PANTALLA ANCLADA ETAPA 1(K1+950 A K2+110), AEROPUERTO DEL CAFÉ Y ESCUELA DEL MUNICIPIO DE PALESTINA-CALDAS
INTERVENTORÍA:	CONSORCIO AEROCAFÉ
CONTRATISTA:	ASOCIACION AEROPUERTO DEL CAFE
CIUDAD:	PALESTINA
PLAZO CONTRACTUAL:	8 MESES APARTIR DEL ACTA DE INICIO
FECHA DE INICIO:	1 DE ABRIL DE 2009
FECHA DE TERMINACION INICIAL:	30 DE NOVIEMBRE DE 2010
AMPLIACION 1	
PLAZO:	2 MESES
FECHA DE TERMINACIÓN:	30 DE ENERO DE 2010
AMPLIACIÓN 2	
PLAZO:	3 MESES.
FECHA DE TERMINACIÓN:	30 DE ABRIL DE 2010
AMPLIACIÓN 3	
PLAZO:	3 MESES
FECHA DE TERMINACIÓN:	30 DE JULIO DE 2010
AMPLIACIÓN 4	
PLAZO:	1 MES
FECHA DE TERMINACIÓN:	30 DE AGOSTO DE 2010
AMPLIACIÓN 5	
PLAZO:	1 MES
FECHA DE TERMINACIÓN:	30 DE SEPTIEMBRE E 2010
PLAZO CONTRACTUAL FINAL:	HASTA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010
SUPERVISOR ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ:	JULIA NARANJO RENAUD
CONDICIONES LEGALES	
FECHA ACTA DE INICIO:	1 DE ABRIL DE 2009
PLAZO DE EJECUCIÓN INICIAL:	OCHO (8) MESES A PARTIR DEL ACTA DE INICIO
PLAZO CONTRACTUAL FINAL:	HASTA EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2010
CONDICIONES FINANCIERAS	
VALOR CONTRATO INICIAL	\$ 4.354.683.270 incluido IVA
VALOR ADICIONADO 1	\$ 1.500.000.000 incluido IVA
VALOR ADICIONADO 2	\$ 756.0500.000 incluido IVA
MAYORES CANTIDADES DE OBRA	\$ 611.613.839 incluido IVA
VALOR TOTAL	\$ 7.222.797.109 incluido IVA

En el acta se dejó expresa constancia que: “el objeto del contrato comprendía dos frentes de obra independientes, a saber, la pantalla anclada activa, y la escuela en

⁹³ Folios 414 a 419 del cuaderno 1A.

⁹⁴ Folios 420 a 422 del cuaderno 1A.

⁹⁵ Folios 423 a426 del cuaderno 1A.



el municipio de Palestina – Caldas, se suscribieron las actas de recibo final correspondiente. La primera, relativa a la pantalla anclada el día 28 de abril de 2010, y la segunda, la que constituye el presente documento.

En cada uno de los actos, se estableció la terminación del contrato de obra No. 055 en cada uno de sus frentes de obra, las cuales fueron recibidas a entera satisfacción por el interventor de la obra, estando estas acorde con las especificaciones técnicas suministradas al contratista.”

4.2.1.33. El quince (15) de abril de dos mil once (2011)⁹⁶, las partes contratantes suscribieron el **acta de finalización y liquidación del contrato No. 055 de 2009**, documento en el que, entre otras consideraciones, se consignaron las siguientes:

“**MODIFICACIONES O ADICIONES AL CONTRATO**”, En la ejecución del contrato 055 de 2009 hubo lugar a varias adiciones en tiempo y en valor, como se relacionan a continuación:”

Fecha	Modificación
04-11-2009	Adición en plazo de dos (2) meses al plazo inicial [folio 1594 C. 3E]
08-01-2010	Adición en plazo de tres (3) meses y en valor por \$1.500'000.000 COP [folio 1521-1522 C. 2D]
26-04-2010	Adición en plazo de tres (3) meses y en valor por \$756'500.000 [folio 1613-1614 C. 2D]
08-07-2010	Adición en plazo de un (1) mes y autorización de ejecución de mayores cantidades de obra [folio 1677-1678 C. 2D]
30-08-2010	Adición en plazo de un (1) mes [folio 1695-1696 C. 2D]

“Con lo visto, el plazo final del contrato fue de un total de **DIECIOCHO (18) MESES**, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de iniciación, esto es, hasta el **TREINTA (30) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIEZ (2010)**, y, el valor final del acuerdo contractual, vistas las adiciones presupuestales y la (sic) mayores cantidades de obras ejecutadas, fue de **SIETE MIL SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTIDOS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$7.222.537.455) COP.**”

En dicho documento se describen las cantidades ejecutadas en cada uno de los frentes de obra; el desarrollo financiero del contrato, en el que se precisó que: “Con base en la desagregación estipulada en el numeral VII del presente documento, se vislumbra que las mayores cantidades de obra que hubo de ejecutar el contratista para la finalización a cabalidad del objeto del contrato, corresponde a la suma de **SEISCIENTOS ONCE MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL CIENTO OCHENTA Y CINCO PESOS (\$611.354.185) COP**, valor que ya fue reconocido al **CONSORCIO CAFETERO** una vez se presentaron los soportes respectivos para el pago, y se certificó por la **ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ** el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista”. Se detalló la forma como se amortizó el anticipo, por valor total de “\$2.177.341.635”.

Las partes se declararon a paz y salvo y renunciaron a iniciar cualquier reclamación por razón de los derechos y obligaciones que pudieran surgir del contrato y del acta “**SALVO por los conceptos solicitados por el contratista CONSORCIO CAFETERO en las comunicaciones Nos.CCR-283-2011 de fecha 14 de febrero de 2011⁹⁷, radicada en la entidad el 18 del mismo mes y año, y No. CCR-294-2011 de fecha**

⁹⁶ Folios 544 a 582 del cuaderno 1A.

⁹⁷ Folios 428 a 438 del cuaderno 1A.



14 de abril 2011⁹⁸, radicadas ante la ASOCIACION AEROPUERTO DEL CAFE, respecto de los cuales el contratista se reserva el derecho de reclamar por vía administrativa y/o judicial, las cuales hacen parte integral de la presente acta.” Acordaron incluir copia de estas comunicaciones como parte del acta, dejando la siguiente expresa constancia AEROCAFÉ: “tales salvedades, así como las solicitudes efectuadas a través de los oficios mencionados, no conllevan, en modo alguno, a que la entidad acepte o esté de acuerdo con lo solicitado en los oficios o en las salvedades planteadas, los cuales serán respondidos por la entidad en los próximos días.”

Las salvedades consignadas en los oficios en referencia, que guardan relación con los asuntos traídos a segunda instancia, se resumen así:

- En la comunicación CCR-283-2011 del 14 de febrero de 2011⁹⁹ el Consorcio manifestó que en sus dos frentes de obra el contrato adoleció de falencias “**1.1 Pago de ajustes en los precios por mayor permanencia en obras**” “en lo referido a la planeación y programación por parte de la contratante así: **Respecto de la construcción de la pantalla anclada** existió un grave atraso (...) consistente en la apropiación de los predios (...) como consta en el acta del comité de obra No. 1, el oficio de 28 de mayo de 2009 enviado por el Consorcio Cafetero, el oficio S.G. 0408 enviado por la contratante, entre otros.” Circunstancia que, afirma, ocasionó que no pudieran realizarse las obras en los plazos inicialmente previstos, originando bajo rendimiento del personal y maquinaria contratada y que el objeto contratado se ejecutara en su mayor parte durante el año 2010.
- **En cuanto a la construcción de la escuela**, señaló que si bien el contratista tenía el deber de ajustar los diseños existentes, la precariedad del “bosquejo arquitectónico” entregado, “obligó al Consorcio cafetero a desarrollar los diseños de manera integral y desde cero”, diseño que además debió ser modificado a solicitud de las autoridades locales, lo cual derivó en un mayor tamaño y la instalación de sistemas mucho más complejos que demoraron la etapa de diseño y generaron el desequilibrio de la ecuación económica del contrato. “**1.3 Pago del stand-by por los bajos rendimientos de trabajo durante la (sic) plazo inicial del contrato**” A consecuencia “de no poder desarrollar el plan de obra como lo ofertó” por el “incumplimiento del deber de planeación por parte de la contratante” de donde colige que “en mérito de la obligación de la contratante de restablecer el equilibrio económico del contrato en los términos del numeral primero del Artículo 5 de la ley 80 de 1993, (...) habida cuenta de su **incumplimiento contractual**”, se le deben reconocer las suma reclamadas.
- **En cuanto al “Pago de los anticipos no reconocidos por concepto de las adiciones en valor al contrato”**, a numeral 2.1, advierte que “en virtud de la obligación contractual pactada respecto del anticipo, la Asociación (...) debe pagar al contratista los intereses y gastos financieros derivados del incumplimiento en el que incurrió desde las fechas en las que debió girar los dineros”. En consecuencia, precisó como pretensiones, el pago de: **4.1** \$297.500.000 por stand by de maquinaria y personal; **4.2** \$195.094.760 por mayor permanencia en obra, y **4.4** los intereses y costos financieros por el no pago de los anticipos correspondientes a las adiciones en valor.

4.2.1.34. El dieciocho (18) de mayo de dos mil once (2011)¹⁰⁰ AEROCAFÉ dio respuesta a los oficios CCR-283-2011 y CCR-294-2011, antes aludidos. Se

⁹⁸ Folios 439 a 446 del cuaderno 1A. Documento referido específicamente a al reconocimiento de valor adicional por aumento de la base gravable del impuesto de industria y comercio del municipio de Palestina, Caldas y utilidad dejada de percibir por reducción de la meta física.

⁹⁹ Folios 428 a 438 del cuaderno 1A.

¹⁰⁰ Folios 447 a 477 del cuaderno 1A.



pronunció frente a cada una de las observaciones en ellas planteadas por el consorcio contratista, con la advertencia que “se anexará al documento del Acta de Liquidación del contrato 055 de 2009 y formará parte integrante de la misma”. AEROCAFÉ dio respuesta a estas salvedades con el mentado oficio del 18 de mayo de 2011¹⁰¹ donde, frente a las salvedades en mención puntualizó:

4.2.1.34.1. Construcción de la pantalla anclada. Advierte que el pliego de condiciones de la licitación LP-AAC-002-2009, en el numeral 5.2.11 “disponibilidad para las áreas de trabajo”, previó de manera antelada:

“La elaboración del cronograma de obra, se coordinará con La ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ, con base en la disponibilidad de áreas de terreno para la ejecución del proyecto, sin perjuicio que el Contratista además reciba las áreas liberadas en el desarrollo de la gestión predial, así correspondan a sectores diferentes al frente de obra en ejecución. La ejecución de la obra, podrá avanzar por el frente o los frentes que dispongan de áreas de terreno, y no condicionar la ejecución de la obra, a la entrega de un área específica, en perjuicio del proyecto y la entidad, cuando técnicamente la posibilidad sea viable. El Contratista se compromete a realizar el avance de la obra por cualquier frente de trabajo y no condicionar a La ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ el avance del mismo por la no entrega específica de un ÁREA predial cuando técnicamente puede avanzar por cualquier otro frente de trabajo. El Contratista asume el riesgo por la no disponibilidad de las áreas requeridas en un porcentaje de por lo menos el 10% del total del ÁREA REQUERIDA, en los casos que esta situación obedezca a causas que estén por fuera de la gobernabilidad de La ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ.”

4.2.1.34.2 En cuanto al pago por ajustes en los precios por la mayor permanencia en obra, conforme a los informes de interventoría señaló lo siguiente:

Informe de interventoría	Maquinaria y reporte de uso
1 de abril de 2009	“se encuentra una retroexcavadora de orugas, una retroexcavadora de llantas, un buldócer, 5 volquetas de 14 mt ³ y 4 volquetas de 7 m ³ ”. se utilizó “en la demolición de la escuela, en la explanación para la adecuación del lote de la escuela, y en la disposición del material del botadero.” ¹⁰²
2 de mayo de 2009	“retroexcavadora de llantas Hitachi 120, 5 volquetas de 14 mt ³ y 2 volquetas de 7 m ³ ”. se utilizó “tanto en el frente de la pantalla como en el de la escuela ya que en este mes se terminó con la demolición total de la escuela y con la explanación del lote para la nueva escuela.” ¹⁰³
3 de junio de 2009	“retroexcavadora de orugas Hitachi 200, una retroexcavadora de llantas Hitachi 120 y 3 volquetas”. se empleó “en la excavación de la pantalla.” ¹⁰⁴
4 de julio de 2009	“una retroexcavadora de orugas Hitachi 200, una retroexcavadora de llantas Hitachi 120, tres volquetas de 14 m ³ , dos Track Drill, un compresor 730, empleados en el frente de pantalla” ¹⁰⁵ . Da cuenta de las diferentes actividades desarrolladas de excavación, construcción, perfilación de terreno, entre otras; de los inconvenientes que afectaron los rendimientos esperados, que atribuyen a la poca experiencia del personal para el desarrollo de los trabajos y a que la maquinaria utilizada no da “el rendimiento necesario para la envergadura de esta obra.”

¹⁰¹ Folios 447 a 477 del cuaderno 1A.

¹⁰² Folio 448 del cuaderno 1A.

¹⁰³ Folio 449 del cuaderno 1A.

¹⁰⁴ Folio 449 del C 1A.

¹⁰⁵ Folio 450 del C 1A.



5 de agosto de 2009	"Los problemas constructivos que se están teniendo en este sector, tienen dos causas, la primera son los equipos, la interventoría sigue insistiendo que estos no son los ideales para este trabajo y ya se comprobó en más de dos meses que el contratista de los anclajes lleva en la obra, la otra causa es la mano de obra de los anclajes, son personas que no tienen un líder de experiencia, que tenga una planeación del trabajo en la obra."
---------------------	---

4.2.1.34.3. Respecto a que la mayoría de las obras se ejecutaron durante el año 2010, señaló que: "el acta de recibo de las obras del frente de la pantalla anclada está calendada el 28 de abril de 2010", y que "aseverar que la mayoría de las actividades ejecutadas en este frente se realizaron en el año 2010 es abiertamente impreciso y de acuerdo a los informes de interventoría es claro que el rendimiento por parte del contratista en este frente no fue el esperado, por lo que no se puede atribuir esta responsabilidad a la ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ."

- 4.2.1.34.4. En lo atinente a la **construcción de la escuela en Palestina – Caldas**, remarcó que los diseños definitivos "se encontraban programados para ser entregados el día 15 de junio de 2009 pero de acuerdo al informe correspondiente al mes de junio estos se encontraban en un 95%, finalmente la construcción de la escuela inició en el mes de julio de 2009". Citó el numeral 5.9 del pliego de condiciones¹⁰⁶, a efecto de remarcar que allí se advierte que: "**El contratista deberá presentar un previo diseño de la Escuela a construir para ser analizado y aprobado por la Asociación Aeropuerto del Café, que cumpla con todas las disposiciones técnicas.**" Del objeto del contrato, destacó la obligación que le asistía al contratista de ejecutar "a los precios cotizados en la propuesta" la totalidad de las cantidades aproximadas de la obra de obra hasta su total terminación y aceptación final. En el mismo sentido trajo a colación del pliego de condiciones, los numerales 5.1¹⁰⁷, 5.15.1¹⁰⁸ y 5.15.2¹⁰⁹ para remarcar que el consorcio estaba obligado a ejecutar las obras adicionales a los precios establecidos en el formulario No. 1. Manifestó que la conclusión a la que arribó el Consorcio Cafetero resulta contradictoria, pues en principio reclama por concepto de mayor permanencia en obra, para luego "solicitar que se proceda con el pago de los ajustes de los precios unitarios de las obras ofertadas en el año 2009 y ejecutados (sic) en el año 2010, en los dos frentes de obra." En cuanto a la tasación de los perjuicios considera que no existe claridad de cómo los calculó y llegó al monto de la cifra reclamada.

- **4.2.1.34.5. En relación con el pago por el stand – by por los bajos rendimientos durante el plazo inicial del contrato**, manifestó que no había lugar a tal reconocimiento, toda vez que la maquinaria se empleó en los diferentes frentes de obra, así:

a) El primer mes, en la adecuación del terreno en el frente de la escuela y en la disposición del material resultante en la zona del botadero,

b) En el segundo mes, la maquinaria trabajó tanto en el frente de la escuela como en el de la pantalla,

¹⁰⁶ Folio 98 C.1

¹⁰⁷ Folio 87 C.1 Objeto del Contrato, del que resalta que "El constructor está obligado a ejecutar las mayores cantidades de obra que resulten a los mismos precios de la propuesta."

¹⁰⁸ Folio 103 C.1 atinente a las obras adicionales y como estas "se pagarán a los precios establecidos en el formulario 1".

¹⁰⁹ Folio 103 C.1 atinente a la obligación de ejecutar obras complementarias y como los "precios que se aplicaran para el pago de la obra complementaria serán los que se convengan con el contratista, mediante la suscripción de un acta de precios no previstos".



c) En el tercer mes del contrato la maquinaria disponible realizó trabajos de excavación en la zona de la pantalla,

d) A partir del cuarto mes, se inician los trabajos para la construcción de los anclajes donde la interventoría reporta que el rendimiento de la maquinaria no es el esperado.

Así, por las razones expresadas en este punto y lo ya expresado en el numeral 1.1, es claro que no hay lugar a reconocer al contratista el pago del Stand by por "los bajos rendimientos de trabajo durante la (sic) plazo inicial del contrato", de hecho, no se presenta clara para la ASOCIACIÓN AEROPUERTO DEL CAFÉ la justificación sobre la procedencia de tal petición por el contratista, y mucho menos los fundamentos de su tasación, que ascienden a DOSCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS."

4.2.1.34.6. Finalmente, en lo que atañe a **los anticipos no reconocidos por concepto de las adiciones en valor al contrato**, reitera AEROCAFÉ que tal solicitud ya había sido resuelta "a través de oficio S.G.0780 de septiembre 20 de 2010", en el que precisó que la "inyección de tiempo y valor que ha operado sobre el contrato 055 de 2009, no ha comportado un contrato adicional pues no se ha modificado el objeto del contrato" y los anticipos solo aplican a contratos adicionales, sumado a que el anticipo previsto en el contrato fue del 50% sobre el valor inicial, sin consideración a posteriores adiciones en valor o en tiempo se cuantificó y se pagó; transcribió el aparte que señala que "las adiciones en valor que tuvieron lugar en la ejecución del contrato 055 de 2009, no modificaron en sentido alguno las cláusulas y procedimientos relativos a la forma de pago de las obligaciones, dentro de lo cual se encuentra incluido el anticipo contractual", por lo que no es posible reconocer un alcance diferente al pactado.

4.2.2 La prueba testimonial relacionada con el incumplimiento

El recurrente considera que el testimonio de Luis Cáceres, no fue valorado en debida forma por el *a quo* en cuanto en la sentencia entendió equivocadamente que la pretensión tenía fundamento en actividades ejecutadas y no pagadas, al decir que con el acta 1 se pagó la excavación mecánica y la disposición de material y se reconoció al contratista la maquinaria dispuesta en la obra desde el acta de inicio, asunto que el apelante no ha desconocido, pues lo que reclama es la subutilización de la maquinaria dispuesta a consecuencia del retraso en la entrega de los predios y del cambio en el método de construcción, pues, reitera, las obras de la pantalla anclada solo iniciaron en junio de 2009, de modo que la subutilización de la maquinaria no tuvo origen en la parálisis total de la obra, sino en la falta de continuidad por los retrasos en la entrega de los predios y en que, a consecuencia de ello, la obra no pudo ejecutarse en forma lineal.

En ese sentido, la Sala observa que más que una equivocada interpretación, el recurrente protesta que no haya reparado el Tribunal en aquellas respuestas en las que el declarante aludió a la forzada subutilización de la maquinaria. En relación con esto, el testigo¹¹⁰, quien manifestó haber alquilado al consorcio la maquinaria necesaria para atender la obra en sus dos frentes, aludió a los inconvenientes "más que todo de orden técnico" que tuvo el contratista, para la ejecución de los trabajos por causa del retraso en la entrega de los predios y de los diseños, así como en lo referente a la definición del lugar de la disposición del material. Dijo haberlas alquilado

¹¹⁰ Militan en el expediente [folio 1831 del C 5] dos discos compactos que contienen la grabación de los testimonios que fueron practicados en la audiencia de pruebas que se realizó el tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013).



por tres meses, y haberla tenido a disposición del contratista desde abril de 2009 y hasta enero o febrero de 2010. Preciso que la maquinaria estuvo disponible para la ejecución de la pantalla anclada, pero que su uso dependía de los cortes o “tajos” de las variables técnicas del proyecto y que por esto hubo de reclamar al consorcio, con el que finalmente convino recibir un monto fijo mensual por los equipos en razón a que no era posible hacerlo a destajo. Aclaró que la maquinaria pesada se alquila por hora -en el caso de la excavadora \$130.000 hora-, con un stand by mínimo de 200 horas mensuales. No pudo responder a la pregunta sobre el tiempo total del *stand by* del equipo que alquiló, puesto que el acuerdo al que llegó con su arrendatario se convino en una mensualidad fija.

Apreciado el contenido del testimonio, la Sala encuentra que éste da fe de haber obrado como el arrendador de la maquinaria que el contratista habría de aplicar para la ejecución del contrato objeto de esta litis, así como sobre la extensión que en el tiempo definido para el alquiler de la maquinaria habría tenido esa relación, y sobre las razones de esta, aspectos del sustento fáctico de la litis que la Sala pasa a analizar en contexto.

Un primer factor que debe analizarse del testimonio, es la circunstancia en que el declarante adquirió el conocimiento de los hechos objeto de su exposición. En esta ocasión, el testigo afirma haber tenido conocimiento del uso y rendimiento del equipo del contratista en su condición de arrendador. Es esa una condición que sólo ha sido dada a conocer por su propia versión testimonial. Echa de menos la Sala otros medios de convicción que la respalden. Por otro lado, la prueba documental que trajo la parte demandante para soporte de su pretensión es precaria en extremo. No arrojó al proceso, ni el contrato de alquiler, ni los acuerdos con los que se produjo la novación de la obligación principal que inicialmente asumió como arrendatario de la maquinaria, circunstancia que puede resultar relevante en cuanto no es este tipo de negocio, de aquellos que suelen celebrarse al margen de la formalidad de la escritura.

Por otro lado, apreciado en su contenido, encuentra la Sala que ninguna referencia hizo, a las circunstancias del empleo de la maquinaria en los trabajos de construcción de la escuela, aspecto muy relevante si se considera que la obra era bifronte y esto incidía en la eficiente operación de las máquinas que él había dado en alquiler, tanto como en el monto de la facturación de cánones, pactados como señaló, por horas de uso más un factor por concepto de *stand by* preestimado. No menos extraño resulta que el testigo no haya podido dar cuenta de las horas de *stand by* que tuvo el equipo, al menos hasta el momento en que se vio precisado a convenir la novación de la forma de remuneración del alquiler, si se considera que en su condición de arrendador y atendiendo a la forma pactada de remuneración, debía ser de su interés el conocimiento de las horas de trabajo efectivo de la maquinaria. Finalmente, causa inquietud el monto de la reclamación que dice tener en curso frente al consorcio por el pago de cánones, que tasa en 200 millones aproximadamente, por los tres o cuatro primeros meses de alquiler, puesto que no son estos, los que corresponden al sobre tiempo de ejecución. En tales condiciones, no se conoce por este medio el valor pagado o adeudado por el consorcio por el *stand by* que habría tenido la maquinaria durante el tiempo extendido de ejecución del contrato.

Ahora bien, analizado en contraste con el testimonio rendido por Juan Carlos Giraldo Salazar¹¹¹, quien laboraba con la interventoría del contrato, salta a la vista que Cáceres Ruiz, al momento de explicar la incidencia de la metodología de trabajo en la procura de eficiencia del equipo en obra, asume que el contrato debía tener una ejecución lineal, aspecto del que difiere Giraldo, quien resaltó que el objeto contratado

¹¹¹ Testimonio solicitado por las dos partes Folio 1774 del C.5. Acta Audiencia inicial del 05-11-2013.



residía en la construcción de una pantalla anclada y no de una “*pantalla lineal*”, apuntalando que fue un asunto discutido pero que la concepción de construcción en línea obedeció más al diseño que a la forma como se contrató la obra, la que, en todo caso, no se suspendió por ese motivo y los frentes de obra nunca se paralizaron. Respecto al uso de la maquinaria, señaló que no tenía claro cuánto tiempo estuvo parada, pues al principio se utilizó mucho y hubo tiempos intermitentes derivados de diferentes factores que se superaron, con lo que la maquinaria estuvo activa con algunos tiempos quietos mientras se realizaban los cortes y se avanzaba en los anclajes. Apuntaló que el corte, movimiento de tierras, anclajes y construcción de la pantalla se hacen de manera independiente y que, al margen del método constructivo que se adopte, es normal que se presenten tiempos muertos en la maquinaria, más cuando hay trabajos artesanales que hacer. En cuanto a la escuela, precisó que hubo necesidad de hacer un rediseño para atender las necesidades de la comunidad, pues se modificó ostensiblemente el tamaño, de 1500 M2 a 3500 M2. Señaló que se pactó un precio por la elaboración de los nuevos diseños que fue suscrito por la interventoría, el contratista y el consorcio Cafetero y, en relación con las mayores cantidades de obra para la escuela, señaló que las tres partes llegaron a acuerdos respecto a los diferentes ítems que se ejecutaron entre el 2009 y el 2010 por lo que la obra culminó.

Este último relato coincide con el realizado por Julia Naranjo Renaud¹¹², supervisora de los contratos de interventoría y de obra, en cuanto a que las partes llegaron a acuerdos para ejecutar el objeto del contrato, lo que supuso adicionarlo en valor y plazo y aumentar su presupuesto inicial.

4.3 Análisis de las pruebas a efecto de resolver el segundo problema jurídico

El recuento que antecede permite concluir que si bien es cierto está probado que el extremo pasivo incurrió en un incumplimiento del deber de planeación, no lo es menos que las partes durante el plazo de ejecución llegaron a acuerdos que plasmaron tanto en los modificatorios del Contrato 055 de 2009, como en las actas de ejecución parcial y de ajuste de precios; también, que con ellas se logró la subsanación de los errores de planeación alusivos a la disponibilidad de predios para la construcción de la pantalla anclada, obra que se entregó el 28 de abril de 2010 [4.2.1.31], y los diseños de la Escuela, cuya obra se entregó el 25 de noviembre de 2010 [4.2.1.32].

En cuanto a los diseños para la construcción de la escuela, más allá de las falencias de planeación que el a quo dio por probadas, está acreditado en el plenario que el numeral 5.9 del pliego de condiciones¹¹³ estableció que: “***El contratista deberá presentar un previo diseño de la Escuela a construir para ser analizado y aprobado por la Asociación Aeropuerto del Café, que cumpla con todas las disposiciones técnicas.***” Que para cumplir este objeto el Consorcio Cafetero, con oficio C.C.F. 084-2009 del dos (2) de octubre de 2009 [4.2.1.16], solicitó a AEROCAFÉ la adición en valor y plazo del contrato, con fundamento en la “JUSTIFICACIÓN TÉCNICA AMPLIACIÓN DEL CONTRATO 055 DE 2009” contenida en el oficio CD-14-09 de la interventoría, que da cuenta que el “*prediseño arquitectónico*”, con el que se contaba inicialmente, fue rechazado por la comunidad y requirió de múltiples ajustes y modificaciones a solicitud de las autoridades a efecto de que la institución educativa cumpliera con la norma técnica colombiana -NTC- aplicable a la construcción de escuelas y colegios, a la par que garantizara las necesidades de la comunidad educativa. Razón por la que en consideración al área disponible se optó por construir en altura y se “*pasó de un anteproyecto con un área*

¹¹² Testimonio solicitado por la parte demandada. Folio 1774 del C.5. Acta Audiencia inicial del 05-11-2013.

¹¹³ Folio 98 C.1



de 1500 mts² a un nuevo proyecto de 3500 mts²”, situación que supuso adicionar nuevos estudios de suelos estructurales y la utilización de concretos de mayor resistencia. En este documento, la interventoría advirtió que el contratista elaboró los estudios y diseños con su acompañamiento a efecto de garantizar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y los pliegos del contrato, lo que consumió parte de los primeros tres meses de su ejecución. De igual forma, hizo énfasis en que el cambio en los diseños y áreas supuso la aprobación de precios unitarios nuevos, la supresión de unas actividades y la adición de otras no previstas y, en consecuencia, solicitó una adición de recursos y plazo para su ejecución.

También está probado que las partes del contrato suscribieron el 15 de diciembre de 2009 el acta de convenio de precios No. 5 [4.2.1.21] con el fin de establecer el valor correspondiente a los precios unitarios para diferentes actividades, entre las que se destaca la concerniente a: **“estudios y diseños (arquitectónicos, estructurales, red eléctrica, red de agua potable, red sanitaria, red de incendio y estudios de suelo)”**. Que tales planos fueron presentados por el Consorcio Cafetero a AEROCAFÉ y que ello dio lugar a celebrar de común acuerdo los modificatorios en recursos y tiempo al contrato [4.2.1.33] que permitieron ejecutar su objeto.

Al respecto merece la pena traer a colación que esta corporación ha dicho que tratándose de contratos celebrados bajo el sistema de precios unitarios, debe tenerse presente que en esta modalidad el valor del contrato es indicativo o estimativo, ya que el coste total se desprenderá de multiplicar las cantidades verdaderamente ejecutadas por los precios unitarios acordados desde un comienzo, de suerte que las mayores cantidades de obra efectivamente ejecutadas implican aumentar las cantidades de los ítems de obra que fueron contratados desde un inicio¹¹⁴. De estos acuerdos dan cuenta las actas que suscribieron las partes durante la ejecución de las obras, que se incluyeron como anexos de los informes de interventoría a que se hizo alusión en la relación precedente.

Al respecto, la Sección Tercera a dicho: *“las obras extras o adicionales son válidas, y no requieren de un proceso de selección independiente, pero siempre que estos ítems nuevos sean indispensables para el efectivo cumplimiento del contrato inicial.”*¹¹⁵, tal y como ocurrió en este caso, en tanto con los acuerdos a los que llegaron las partes, que adicionaron tiempo y valor, se permitió la ejecución y el cumplimiento del objeto contratado, y, los ajustes estuvieron respaldados con justificaciones técnicas debidamente documentadas que, por demás, fueron acordadas y aceptadas libre y voluntariamente por ambas partes, sin que en su momento se hubiera manifestado ningún tipo de reproche; circunstancia que puesta en contexto con la previsión que traía el pliego y con el *iter* comercial que siguieron las partes para convenir los términos del adicional, permiten inferir que la ausencia de salvedades que registran los documentos que formalizaron la adición revela una plena conformidad con un acuerdo sobre obra y precios con el que quedaba zanjado el asunto.

¹¹⁴ Con sentencia del 29 de julio de 2015. Rad.: 68001-23-31-000-2002-02796-01 (41.008). La Sección Tercera del Consejo de Estado explicó que la esencia del contrato a precios unitarios consiste en que, “[...] ante la imposibilidad de establecer con exactitud, previamente a la ejecución del negocio jurídico, los montos totales que resultarán de realizar la obra contratada, la entidad tanto en los pliegos como en el contrato aproxima un cálculo estimado de la cantidad o unidades de obra que se requerirá ejecutar para que el proponente establezca en su propuesta unos valores unitarios respecto de cada unidad de obra prevista por el ente contratante, de tal manera que el valor final del contrato será el resultado de sumar todos los productos que a su turno surjan de multiplicar los precios unitarios se puede evidenciar en los conceptos referidos por el apelante y que no resulta contradictoria con el precio determinable que caracteriza a estos contratos”

¹¹⁵ Consejo de Estado. Sección Tercera. Fallo del 22 de agosto de 2023. Radicación 85001-23-33-000-2015-00211-01 (58.634).



Al estar acreditado que el valor de los diseños finales de la escuela se incluyó en el acta de convenio de precios No. 5 [4.2.1.21], y que los costos asociados a los ítems de precios unitarios también se acordaron e incorporaron en las demás actas de ejecución, la Sala infiere que las partes subsanaron los errores de planeación y ejecutaron el objeto del contrato favoreciendo su continuidad y efectividad, comoquiera que las correcciones realizadas mediante modificatorios permitieron su pleno cumplimiento, mitigando así las consecuencias negativas del incumplimiento original.

En lo atinente al frente de obra de la pantalla anclada, la prueba recaudada da cuenta que para el 1 de abril de 2009, cuando se firmó el acta de inicio [4.2.1.2], aún no se había entregado la totalidad de los predios necesarios para ejecutar este frente de obra. Al punto que el día dos (2) del mismo mes y año, cuando se realizó el primer comité de obra, se consignó en el acta que para entonces sólo se estaba contratando el personal para “reforzar la gestión de adquisición y entrega de predios” y que el contratista pidió agilizar tal actividad para poder adelantar las obras con normalidad [4.2.1.3], situación que solo se solucionó en el mes de junio de 2009 [4.2.1.11].

Ahora bien, en lo que atañe a las reclamaciones derivadas de la falta de planeación de las obras de la pantalla anclada, traducidas en la pretensión de resarcimiento por causa del *stand by* de la maquinaria que estuvo disponible desde el inicio de la ejecución [4.2.1.2] y hasta la entrega de la obra [4.2.1.31], en tanto, afirma el demandante, se subutilizó a consecuencia de la falta de continuidad por el retraso en la entrega de los predios que impidió ejecutar las obras de manera lineal, está probado que el plazo inicialmente previsto se extendió por casi cinco meses y que la maquinaria, según lo atestiguó el señor Luis Jaime Cáceres Ruíz, quien la alquiló, estuvo disponible de abril de 2009 hasta enero o febrero de 2010, y además, puso de presente que las ineficiencias en su uso, lo llevaron a modificar con la parte actora la forma de pago inicialmente acordada por horas de uso de los equipos, “*con un stand by mínimo de 200 horas mensuales*”¹¹⁶, por un valor fijo mensual. Empero, no está probado a cuánto ascendieron las horas de *stand by* de la maquinaria que superaron las 200 previstas por mes y cuál fue su costo; menos aún se acreditó el monto del dinero que hubo de sufragar el Consorcio Cafetero por concepto de esas horas en función de la nueva forma de pago que convino con el arrendador de la maquinaria, tampoco trajo el contratista elementos contables que permitieran apreciar el impacto que esto tuvo en su patrimonio, a lo que contribuye que no se aportó el contrato de arrendamiento de los equipos ni la novación de su forma de pago, ni las facturas o cuentas de cobro pendientes de pago, ni las erogaciones que realizó por ese concepto.

Sobre el particular, causa extrañeza la falta de exactitud de la versión de Cáceres Ruíz sobre la reclamación que realizó al Consorcio por el pago del *stand by* de los equipos alquilados, en tanto señaló que “*puede estar por unos \$200.000.000*”¹¹⁷ y, puntualizó que correspondía a “*los primeros 3 meses o 4 meses que era por lo que inicialmente habíamos pactado, (...) porque después (...) pues ya hicimos un arreglo por un periodo mensual*”¹¹⁸, ya que esta atestación no permite establecer qué operación conduce a esa suma de acuerdo con la fórmula de pago inicialmente convenida, que, por demás involucraba un *stand by* mínimo de 200 horas mensuales

¹¹⁶ En el minuto 13:51 a 14:50 del Cd en que está grabado el testimonio el señor Cáceres manifiesta: “*el valor de la excavadora era de 130 mil pesos hora con un stand by mínimo de 200 horas mensuales, (...) en maquinaria pesada siempre tenemos estos topes, se pacta un trabajo mínimo en horas mensuales, en este caso eran 200 horas mensuales*”.

¹¹⁷ Minuto 19:30 a 20 del Cd en que está grabado el testimonio.

¹¹⁸ Minuto 20:30 a 21:10 del Cd en que está grabado el testimonio.



como él mismo lo señaló, con lo cual no es posible determinar el número de horas de stand by objeto del reclamo.

Todo lo anterior pasando por alto que buena parte de la discusión gravitó en torno a la eficiencia del método constructivo previsto por el contratista para la ejecución frente al que hubo de aplicar; aspecto que solo puede arrojar certeza en torno a su incidencia en la causación de horas de *stand by* con auxilio de una prueba técnica que para estos efectos se echa de menos en este contencioso.

La Sala, una vez revisada la bitácora de obra que se allegó como prueba¹¹⁹ observa que en los meses de abril y mayo nada se dice de la maquinaria y solo se da cuenta de su presencia a partir del dos (2) de junio de 2009¹²⁰, cuando se consigna expresamente en el diario de actividades, apartado “EQUIPO: -Retro orugas Hitachi EX200 1; - Retro orugas Hitachi 120 1; -Volquetas dobletroque 5; Volquetas sencilla 2; Torre iluminación 1 y Bob Cat 1”. Con variaciones de cantidad de unidades día a día. Información que coincide con la reportada en el informe de interventoría del mes de junio [4.2.1.11].

No obstante, al cotejar las bitácoras con las demás pruebas se encuentra que en los informes de interventoría de los meses de abril [4.2.1.6] y mayo de 2009 [4.2.1.9] sí se incluye la relación en el acápite de “MAQUINARIA, EQUIPOS Y HERRAMIENTA”, pero no se plasma con detalle el número de horas en que la maquinaria disponible permaneció a la espera de ser utilizada. Tampoco hay constancia en la bitácora respecto a que se haya presentado una parálisis total de las actividades de la obra. Situación que coincide con lo narrado por los testigos, en especial por Luis Jaime Cáceres quien a la pregunta de a cuánto tiempo aproximado ascendió la sumatoria del total de los tiempos en que estuvo en *stand by* la maquinaria en la obra, respondió que no lo tenía presente, pues cuando vieron que no se podían hacer las actividades a destajo, o por horas, hicieron un acuerdo por mensualidad, de modo que aún quien alquiló la maquinaria no tenía claro el número de horas del stand by ni su cuantificación, al punto que señaló que al ser por meses “*trabajara o no trabajara a mí me estaban pagando*”¹²¹.

Al respecto, es menester aclarar que si bien el contrato tuvo dos frentes de obra - construcción de la pantalla anclada y de la escuela – ello no implicaba una escisión del objeto contractual [4.2.1.1], de modo que no es posible alegar una subutilización de maquinaria de manera específica para solo uno de ellos, pues hasta abril de 2010, cuando culminó la construcción de la pantalla y se suscribió el acta de entrega y recibo parcial de obra [4.2.1.31] bien pudieron usarse de manera indistinta en uno u otro frente. De hecho, en la contestación a las salvedades, AEROCAFÉ manifestó que ésta se ocupó: “El primer mes, en la adecuación del terreno en el frente de la escuela y en la disposición del material resultante en la zona del botadero”, “En el segundo mes, la maquinaria trabajó tanto en el frente de la escuela como en el de la pantalla.” [4.2.1.34.].

Por el contrario, de lo que si hay prueba es de que las partes, dadas las dificultades derivadas del error de planeación tantas veces aludido, llegaron a acuerdos a efecto de salvaguardar la ejecución del contrato, de ello dan cuenta los modificatorios en plazo y valor [4.2.1.18, 4.2.1.25, 4.2.1.27, 4.2.1.28 y 4.2.1.30], la autorización para la ejecución de mayores cantidades de obra [4.2.1.29] y los convenios de precios [4.2.1.10, 4.2.1.14 y 4.2.1.21], sin que en ninguna de esas oportunidades se hubieran

¹¹⁹ Folios 250 a 405 del cuaderno 1A

¹²⁰ Folios 273 en adelante C1A.

¹²¹ Minuto 16 del Cd en que está grabado el testimonio.



manifestado por parte del demandante, los reclamos que sólo realizó con las salvedades del acta de liquidación final del contrato [4.2.1.33].

En este orden de ideas, la Sala concluye que la parte actora no honró la carga¹²² de probar que la mayor permanencia en obra o el *stand by* de maquinaria le hubiera generado sobrecostos administrativos que no hubieran sido cubiertos con el precio pagado.

Es del caso mencionar que de acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política, que también gobierna la responsabilidad contractual del Estado¹²³, debe configurarse un daño antijurídico para que surja la obligación indemnizatoria estatal.

En tal virtud, al no existir certeza del tiempo y costo del *stand by* de la maquinaria, no se acreditó el daño, como condición necesaria para reparar el perjuicio reclamado en sede del incumplimiento contractual.

Entonces, dado que la ampliación del plazo y del valor del contrato 055 de 2009, y en particular, los motivos y causas que las originaron quedaron consignados en actas y documentos que suscribió la contratista sin protesta alguna, y que aquellas se revelan como acuerdos jurídicos que corrigieron las postergaciones de las cuales pretende ahora percibir beneficios indemnizatorios y de los que sólo vino a dar cuenta luego de su perfeccionamiento y a cuantificar una vez finalizado el plazo de ejecución del contrato, la respuesta al segundo problema jurídico es de signo negativo pues, si bien es claro que, como lo concluyó el *a quo*, hubo una falta al deber de planeación que llevó a que el contrato No. 055 de 2009 tuviera dificultades en su ejecución, cuando aquellas se identificaron las partes efectuaron ajustes al acuerdo de voluntades con el objetivo de conjurarlas, evitar la paralización de la obra y cumplir el objeto del contrato, de suerte que los vicios de la omisión en la planeación inicial se enervaron con los acuerdos a los que llegaron las partes sin que se hubiera manifestado algún tipo de reparo a lo convenido, de modo pues que no se acreditó la existencia del daño; lo cual no obsta para mantener la orden del *a quo* en cuanto a la remisión a los órganos de control para lo de su competencia.

4.4 Respuesta al tercer problema jurídico atinente a resolver si en las condiciones en que se pactó el pago del anticipo en el contrato 055 de 2009 resultaba procedente su desembolso no solo respecto del valor inicial, como en efecto se hizo, sino también respecto de cada una de las adiciones que modificaron el valor final del contrato.

En relación con el anticipo, huelga anotar que el artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establece con claridad meridiana que las estipulaciones de los contratos que por ella se regulan, se ajustarán a las normas que correspondan a su esencia y naturaleza a efecto de garantizar el cumplimiento de los fines estatales; es así que la autonomía de la voluntad que en ellos se manifiesta encuentra límite en la Constitución, la Ley, el orden público y los principios y finalidades establecidos en el estatuto general de contratación estatal.

Bajo esta cuerda, en cuanto al anticipo de refiere, el párrafo de esta norma prevé:

“En los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato.”

¹²² CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO. “Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”.

¹²³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-333 de 1996.



Los contratos no podrán adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, expresado éste en salarios mínimos legales mensuales.

En este caso, en el contrato de obra No. 055 de 2009 se pactó bajo la modalidad de pago por precios unitarios fijos, cuyo cálculo del monto inicial del valor implica necesariamente contar con: la unidad de medida; el estimativo del valor de esa unidad de medida y el precio por cada unidad. Es común que el valor inicial por el que se celebra el contrato no necesariamente coincida con el monto final de ese valor estimado ya en función de su ejecución. En efecto, como manifestación de los principios de planeación, transparencia, selección objetiva y de igualdad, la entidad contratante realiza los estudios que determinan las condiciones que se incorporan en los pliegos a efecto de establecer las reglas y procedimientos que permitan la mejor escogencia del contratista con arreglo a las necesidades públicas y el interés general, entre ellas el valor inicial ponderado del contrato que, eventualmente, puede ser objeto de variaciones durante su ejecución física, ora por factores ajenos, ora por el acuerdo al que lleguen los extremos de la relación comercial cuando a ello haya lugar; lo cual dependerá, en todo caso, del seguimiento que se realice al cumplimiento de su objeto y a la disponibilidad presupuestal con pleno cumplimiento de las formalidades legales en cada caso.

Bajo este entendimiento, adicionar supone agregar algo nuevo o diferente respecto de lo contratado originalmente a efecto de cumplir la finalidad del objeto; lo que, necesariamente, supone recursos, que en todo caso están limitados hasta un máximo de la mitad del valor inicialmente establecido, incrementado únicamente en términos de salarios mínimos para actualizar su valor absoluto a la época de la adición.

En este orden de ideas, no le asiste razón al recurrente en relación con el reclamo que por este concepto realiza, pues en la cláusula cuarta del contrato 055 del 20 de marzo de 2009 se pactaron las “cantidades aproximadas de las obras y los precios unitarios de cada uno de los ítems”¹²⁴, de modo que se trata de un contrato de obra **a precios unitarios fijos**, en el cual las **cantidades de obra son aproximadas**, es decir que éstas **podían aumentarse, disminuirse o suprimirse durante su ejecución**.

Por su parte, la cláusula tercera “VALOR DEL CONTRATO Y FORMA DE PAGO”, estableció de manera clara y expresa:

*“Para todos los efectos legales y fiscales el valor de este contrato se fija en la suma de: cuatro mil trescientos cincuenta y cuatro millones seiscientos ochenta y tres mil doscientos setenta pesos moneda corriente (\$4.354.683.270). **LA ASOCIACIÓN entregará a EL CONTRATISTA la suma de dos mil ciento setenta y siete millones trescientos cuarenta y un mil seiscientos treinta y cinco pesos moneda corriente (\$2.177.341.635), como anticipo correspondiente al 50% del valor total del contrato** y el saldo restante correspondiente al 50% del contrato, será cancelado en actas parciales de obra, donde se dejará constancia que los trabajos fueron recibidos a entera satisfacción. Del valor de dichas actas se descontará el porcentaje proporcional para amortizar el anticipo. Las actas deberán suscribirlas el interventor y EL CONTRATISTA. Los rendimientos financieros serán de la ASOCIACIÓN.”¹²⁵ (resaltado fuera de texto).*

¹²⁴ Folio 1327 cuaderno 2D.

¹²⁵ Folio 1326-1327 del cuaderno 2D.



Tan claro fue este asunto, que ningún reparo existe en la causa petendi respecto del pago del anticipo en las condiciones en que fue pactado para dar inicio a la ejecución del contrato, al punto que el reclamo se circunscribe exclusivamente a los valores que a título de anticipo, considera la parte actora, debió haber recibido con cargo a los modificatorios del 08 de enero y del 26 de abril de 2010, con los que se **adicionó el valor del contrato 055 de 2009 en: \$1.500.000.000 y \$ 756.500.000, respectivamente**, señalando la cláusula quinta de ambos otrosíes, indistinta y expresamente, que: *“Las demás cláusulas, condiciones del contrato y la modificación efectuada el 04 de noviembre de 2009, permanecerán iguales”*. Lo que hace patente que no se acordó el pago de anticipos adicionales.

Resultado de lo anterior, es que en razón a la naturaleza jurídica del anticipo y a la forma como se pactó su pago en el contrato 055 de 2009, con destino al apalancamiento o cobertura de los costos iniciales para principiar la ejecución del objeto pactado, AEROCAFÉ cumplió con entregar al Consorcio contratista el valor total del anticipo acordado, cuyo monto, *“correspondiente al 50% del valor total del contrato”*, colmó de plano el límite que para estos efectos establece el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Al respecto, se debe tener presente que los montos que se adicionan al valor inicial de un contrato de obra no generan automáticamente la obligación de realizar nuevos anticipos, pues ello dependerá de lo que se haya dispuesto en aquel y, en todo caso, se sujetará a las condiciones y modalidades acordadas entre las partes conforme a la normativa legal vigente.

Frente a lo pactado en la cláusula tercera del Contrato, viene necesario señalar que esta Corporación, de tiempo atrás, ha señalado que **“el valor de lo adicionado no puede sobrepasar la mitad de lo inicialmente pactado, asegurándose su actualización mediante las variaciones que presenta el salario mínimo legal mensual. La prohibición expresada por el legislador en el artículo 40 del Estatuto de contratación estatal, es una medida que no sólo busca que no se burlen los procedimientos de selección, sino que además asegura principios como la transparencia, la selección objetiva y la planeación.”**¹²⁶

Quiere decir lo anterior que, para salvaguardar el principio de legalidad, los contratos no pueden adicionarse en más del cincuenta por ciento (50%) de su valor inicial, que no es otro que el contemplado en el contrato originario, y cualquier alteración a ese valor constituirá, técnicamente, una adición, independientemente de cuál sea su causa; otro entendimiento, implicaría soslayar la prohibición fijada al respecto por el legislador, sin perjuicio de las excepciones contempladas por Ley.

Al respecto, esta corporación ha puntualizado: *“Desde la perspectiva de la naturaleza de las normas jurídicas, la Sala encuentra que la primera parte de la norma transcrita [artículo 40 de la Ley 80] se puede calificar como dispositiva y la segunda, necesariamente, como imperativa. **En efecto, según la concepción y el texto mismo de la norma legal transcrita las partes contractuales pueden decidir libremente si habrá, o no, pago anticipado o anticipo y en tal sentido la norma es dispositiva, pero en el supuesto de que las respectivas partes contractuales, en ejercicio de su autonomía, pacten un pago anticipado o un anticipo, la segunda parte de la norma tiene un carácter diferente al que se advierte en la primera, puesto que de manera inequívoca y perentoria se***

¹²⁶ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 14 de abril de 2010. Exp. 36.054.



prescribe, a manera de prohibición, que el monto del anticipo “no podrá exceder” del porcentaje indicado.”¹²⁷

De otra parte, no pasa inadvertido para la Sala, que, como acertadamente lo señaló el *a quo*, tanto la doctrina como la jurisprudencia han decantado que el anticipo es una figura que puede estipularse en los contratos estatales, siempre que se respeten los límites legales para su cuantía y su determinación esté fundada en razones objetivas, con el propósito de financiar o apalancar el inicio de la ejecución del contrato, con arreglo a los fines estatales y a lo prescrito en la Constitución, la Ley y el propio negocio jurídico. Consiste en la entrega de recursos públicos por parte de la entidad contratante al contratista a título de préstamo, razón por la éstos no ingresan a su patrimonio, sino que siguen perteneciendo a la entidad que los gira y su destinación está sujeta al plan de inversión y amortización que se verificará durante la ejecución del contrato.

En conclusión, dadas las condiciones en que se pactó y realizó el pago de anticipo en el caso bajo estudio, no era viable reconocer y entregar al contratista nuevos anticipos sobre las sumas adicionadas en los citados modificatorios del 08 de enero y del 26 de abril de 2010 [4.2.1.25 y 4.2.1.27], amén que para cuando éstos se celebraron el objeto del contrato ya se estaba ejecutando¹²⁸, motivo por el cual la respuesta a este problema es de signo negativo, y, en consecuencia, se confirmará la decisión del *a quo*.

4.8. En definitiva, esta Colegiatura confirmará el fallo proferido por el Tribunal de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda.

5 COSTAS

El artículo 361 del CGP prevé que “las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”. A su turno, los artículos 365.1 y 366 *eiusdem*, aplicables a los procesos contenciosos administrativos por remisión expresa del artículo 188 del CPACA¹²⁹, establecen que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. Su liquidación se realizará de manera concentrada por la secretaría del *a quo*, correspondiéndole a este juzgador la fijación de las agencias en derecho de segunda instancia, de acuerdo con las tarifas fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Bajo tales previsiones, la Sala condenará en costas a la parte accionante, dado que interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia y este no prosperó. Para tal efecto, el Tribunal de origen efectuará la correspondiente liquidación y tasación, considerando que en esta instancia se fijan agencias en derecho por el 0,1% de las pretensiones de la demanda. Lo anterior, con fundamento en las tarifas fijadas en el acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura¹³⁰.

¹²⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 28 de abril de 2010. Exp. 17935.

¹²⁸ Acta de inicio de labores de fecha primero (1) de abril de dos mil nueve (2009) folio 142 del cuaderno 1.

¹²⁹ CPACA. “Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del CPC”.

¹³⁰ ACUERDO 1887 de 2003. El artículo 6 numeral 3.1.3 establece que, para los medios de control promovidos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la tarifa en segunda instancia será “hasta del (5) por ciento del valor de las pretensiones reconocidas o negadas”.



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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, Sala de Decisión, el dieciocho (18) de mayo de 2018, que negó las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la sociedad actora, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el Tribunal Administrativo de Caldas, debiendo considerar que en esta instancia se fijaron agencias en derecho por el 0,1% del monto de las pretensiones de la demanda, conforme lo precisado en la parte motiva.

TERCERO: En firme este fallo, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente
Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Magistrado
Aclaración de voto
Firmado electrónicamente

VF