



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

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020)

Expediente: Controversias Contractuales
Radicación: 110013336038201500256-00
Demandante: Consorcio Puentes 2009
Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano – IDU
Asunto: Fallo primera instancia

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

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

- 1.- Se declare que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – adeuda la suma de \$235.408.590 al CONSORCIO PUENTES 2009 por concepto de restablecimiento de la ecuación económica y financiera del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009.
- 2.- Se condene al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU a pagar la suma de \$235.408.590.00 a favor del CONSORCIO PUENTES 2009 junto con la actualización de precios al valor intrínseco para el año 2014.
- 3.- Se liquide el Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009, y en consecuencia se reconozca y pague el valor indicado en la cláusula 3ª, numeral 3º, denominada pago por liquidación equivalente al 10% restante del valor de interventoría en la cantidad de \$39.750.000.00.

4.- Se reconozca y pague los valores de los ajustes por cambio de vigencia estipulados en el numeral 3° del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009, literal B, respecto de la actualización de las tarifas para sueldos de personal (profesional, técnico, auxiliar y administrativo, vehículos y equipos) que realiza el IDU en la Resolución 747 de 1998 para el año 2011, valores que se establecieron hasta por la suma \$17.678.915.00 conforme a lo pactado en la cláusula 2ª literal B del cuadro denominado “valor total de la interventoría”.

5.- Se reconozca y pague el valor de los intereses de mora respecto de lo adeudado por la ecuación económica y financiera del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009.

2.- Fundamentos de hecho

2.1.- El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU abrió licitación pública IDU-LP-SGI-032-2009 para la construcción de un (1) ciclopunte localizado en la Avenida Calle 63 entre el Centro de Alto Rendimiento y la Biblioteca Virgilio Barco en Bogotá D.C.

2.2.- En los estudios y documentos previos al acto administrativo STLC-6300-353148 del 22 de agosto de 2008, fueron previstos los riesgos con el fin de mantener el equilibrio económico del contrato y que ocho de ellos eran asumidos por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

2.3.- Con Resolución N° 6007 de 22 de diciembre de 2009 se adjudicó al CONSORCIO PUENTES 2009 la interventoría legal, técnica, administrativa, financiera, ambiental y social, para la construcción de un (1) ciclopunte localizado en la Avenida Calle 63 entre el Centro de Alto Rendimiento y la Biblioteca Virgilio Barco en Bogotá D.C.

2.4.- El 30 de diciembre de 2009 entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y el CONSORCIO PUENTES 2009 fue suscrito Contrato IDU 104 de 2009 por valor de \$397.500.000.00 con plazo de ejecución de 6 meses.

2.6.- El 22 de noviembre de 2010 fue suscrita la adición N° 1 por valor de \$198.750.000.00.

2.7.- Posteriormente, mediante otrosí de 17 de enero de 2011 fue modificado la forma de pago, así: i) pago fijo mensual el 70%, ii) pago por avance de obra el 20% y iii) pago por liquidación el 10%.

2.8.- El 21 de noviembre de 2011 mediante adición N° 2 fue adicionado el contrato en cuantía de \$81.000.000.00.

2.9.- El 29 de noviembre de 2011 mediante Oficio CPU-340-11 con radicado 2011-526-1049232 solicitó el restablecimiento del equilibrio o ecuación económica del Contrato de Interventoría N° 104 de 2009 ante el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-.

2.10.- El 15 de diciembre de 2011 con Oficio CPU-340-11 con radicado 2011-526-1085992 de nuevo solicitó el restablecimiento del equilibrio económico.

2.11.- El Contrato de Interventoría N° 104 de 2009 fue suspendido en doce oportunidades por causas no imputables a la Interventoría, lo que ocasionó mayores costos a los pactados con el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU -.

2.12.- El 3 de agosto de 2010 mediante acta N° 2 fue suspendido el contrato por 30 días, por encontrarse pendiente la aprobación del manejo silvicultural del proyecto ante la Secretaría Distrital de Ambiente, asimismo se requería de la legalización de la cesión de predio de COLDEPORTES y era imperiosa la adición de recursos para obras adicionales por parte del IDU.

2.13.- El 2 de septiembre de 2010 con acta N° 3 fue suspendido el contrato por 30 días mientras el nuevo Director de COLDEPORTES solicitó un tiempo prudencial para conocer el proyecto y aprobar la entrega física del predio a ceder por esta entidad al IDU.

2.12.- El 6 de octubre de 2010 por medio del acta N° 5 se dispuso la suspensión del contrato por 30 días, por cuanto el IDU todavía no había recibido por parte de COLDEPORTES el predio cedido por dicha entidad mediante Resolución 476 de 18 de junio de 2010, asimismo porque el otro inmueble situado en el costado de la Biblioteca Virgilio Barco aún estaba en proceso de firmas con el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

2.13.- El 12 de noviembre de 2010 con acta N° 7 se dispuso la suspensión del contrato por 30 días por persistir la situación del predio de COLDEPORTES por

encontrarse pendientes las gestiones judiciales para obtener la división del mismo.

2.14.- El 10 de diciembre de 2010 con acta N° 8 fue suspendido el contrato por 30 días por diferentes razones, porque: i) el IDU no oficializó la entrega de los predios al contratista, ii) se encontraba pendiente que la Secretaría de Movilidad autorizará el PMT, iii) estaba en trámite el otrosí al contrato de obra para modificar la forma de pago del mismo, iv) el contratista solicitó tiempo para vincular de nuevo el personal, y v) la temporada invernal no era garantía para iniciar actividades de excavación y movimientos de tierra programados.

2.15.- El 27 de abril de 2011 con acta N° 10 fue suspendido el contrato por 60 días, por encontrarse en trámite la asignación de recursos para adelantar trabajos de adecuación de los lotes, determinar las mayores cantidades de obra resultantes y porque era necesario la optimización de los diseños para la implantación del proyecto en el talud del costado sur en el lote de la Biblioteca Virgilio Barco, asimismo se efectúa la revisión del estado de los andenes existentes en el costado norte y definir con la Entidad el alcance de las obras en ese sector y por estar pendiente que la Secretaría Distrital de Movilidad modificara el COI 06 del 10 de febrero de 2011.

2.16.- El 27 de junio de 2011 con acta N° 11 fue suspendido el contrato por 60 días por la necesidad de modificar el COI 025 expedido por la Secretaría Distrital de Movilidad para levantar restricción de movimiento de volquetas los fines de semana y días festivos, y con el fin de determinar el alcance de recursos disponibles y replantear las obras en caso de limitaciones presupuestales.

2.17.- El 29 de julio de 2011 con acta N° 17 fue suspendido el contrato por 30 días, por cuanto el IDU requería estudiar la viabilidad de asignar recursos económicos adicionales necesarios para la construcción de la totalidad proyecto y por la demora de la Secretaría Distrital de Movilidad de autorizar el PMT después de terminar el Mundial de Fútbol Sub- 20.

2.18.- El 12 de septiembre de 2011 con acta N° 19 fue suspendido el contrato por 10 días debido a que el IDU no había apropiado los recursos para el tratamiento del talud del costado sur y espacio público del costado norte.

2.19.- El 28 de octubre de 2011 con acta N° 21 fue suspendido el contrato por 12 días debido a que al IDU le correspondía hacer el estudio financiero para



realizar el trámite de la apropiación de recursos para adicionar el contrato de obra.

2.20.- El 9 de noviembre de 2011 con acta N° 21 fue suspendido el contrato por 6 días con el objeto de dar continuidad al trámite de la apropiación de los recursos para adicionar el contrato de obra.

2.21.- El 16 de diciembre de 2011 con acta N° 24 fue suspendido el contrato por 7 días ante las dificultades para el suministro de materiales para el costado sur debido al invierno.

2.22.- El CONSORCIO PUENTES 2009 durante los periodos de suspensión dio cumplimiento al contrato por lo que esta situación creo una ruptura del equilibrio económico del contrato.

II.- CONTESTACIÓN

El 21 de noviembre de 2017¹ la apoderada judicial del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – contestó la demanda, se opuso a las pretensiones y puso en entredicho la gran mayoría de los hechos.

En el mismo escrito de contestación de la demanda propuso la excepción de mérito denominada “*contrato no cumplido*” con fundamento en el principio “*non adimpleti contractus*” consagrado en el artículo 1609 del Código Civil, en cuanto a que en los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora de cumplir lo pactado mientras el otro no cumpla con su parte.

Reseñó que el Contrato IDU 104-2009 se concibió para realizar labores de supervisión, control y vigilancia al Contrato IDU 110-2009, asimismo resaltó que la ejecución contractual debía ceñirse a lo consignado en el Manual de Interventoría y/o Supervisión de Contratos de Infraestructura Vial y Espacio Público, en especial las obligaciones de la interventoría en la fase de liquidación – componentes forestal, social, SISO, ambiental y técnico.

Explicó que el Consorcio Puentes 2009 a la fecha de presentación de la contestación de la demanda no ha cumplido con la totalidad de las obligaciones contractuales, motivo por el cual no existe incumplimiento por parte del IDU al no cancelar el saldo correspondiente al 10% del contrato.

¹ Folios 238 a 250 del Cuaderno 2

De otra parte, en lo atinente al desequilibrio económico del contrato estatal refirió que entre los documentos que forman parte de la etapa contractual están el pliego de condiciones del Contrato 104 de 2009 y sus anexos técnicos, en los que se observa que no existió oposición por el contratista frente al clausulado, por lo que conoció todas y cada una de las condiciones estipuladas por el IDU.

Expuso que en desarrollo de los proyectos existen situaciones imprevisibles e imponderables durante la planeación de los mismos, por lo que durante el proceso licitatorio fue diseñada la matriz de riesgos del contrato, en la cual se estableció el impacto posible a la ejecución del mismo, así como los porcentajes que deben asumir las partes por la posible materialización de cada riesgo identificado.

Refutó la tesis planteada por el demandante consistente en que el IDU en el marco del artículo 27 inc. 2° de la Ley 80 de 1993 no actuó de forma diligente, dado que una vez fue observada una situación que podría afectar el equilibrio contractual, se adoptaron medidas para evitarlo, tales como suspensiones, adiciones o prórrogas.

Sumado a lo anterior, hizo mención que el IDU considera transgredido el principio de la buena fe contractual por parte del contratista interventor, consistente en que cualquier valor superior al contratado se debe alegar al momento en que se esté causando y no esperar a la terminación del contrato para reclamarlo.

Enfatizó que el contratista renunció expresamente a cualquier reclamación relacionada con las prórrogas, adiciones y suspensiones del contrato, por lo que los mayores costos producto de las suspensiones del contrato no pueden ser alegados como sustento del restablecimiento de la ecuación económica, a no ser que se hubieran dejado las salvedades en el negocio jurídico modificatorio, so pena de quedar cobijado por los efectos y consecuencias de ese acuerdo.

Igualmente, manifestó que la suspensión de común acuerdo constituye una convención que impide de manera temporal la ejecución de las obligaciones que se derivan del contrato, razón por la cual si el contratista continuó realizando actividades le correspondería asumir esos costos, porque precisamente uno de los efectos es que durante dicho lapso ocurre la inejecución del contrato.

Reiteró que en el Pliego de Condiciones del Concurso de Méritos IDU-CMA-DTC-046-2009 y el Contrato IDU-104-2009 se estableció como modalidad de pago que el interventor se comprometía con el IDU a realizar a precio global fijo la Interventoría Legal, Técnica, Administrativa, Financiera, Ambiental y Social, para la construcción de un (1) ciclopunte localizado en la avenida calle 63 entre el Centro de Alto Rendimiento y la Biblioteca Virgilio Barco en Bogotá.

Por ello, el valor pactado es vinculante de manera que el contratista tenía la obligación de ejecutar lo contratado por ese valor, y en consecuencia, asumir el riesgo de los mayores costos que las actividades pudieran implicar, razones por las cuales no se configura el desequilibrio económico.

De otro lado, en lo atinente al reconocimiento y pago de intereses moratorios, la entidad muestra su inconformidad por cuanto considera que el IDU no se encuentra en mora en ninguna de sus obligaciones.

En lo que respecta a la pretensión de la liquidación judicial del Contrato 104 de 2009, explicó que el IDU adelantó las gestiones para liquidar el contrato en los términos del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y que es el contratista interventor quien no ha cumplido sus obligaciones, razón por la cual a la fecha el contrato no ha sido liquidado. No obstante, resaltó que la terminación del Contrato 104 de 2009 se dio el 29 de enero de 2012 mediante acta 26 de 30 de enero del mismo año.

Por último, dijo que el IDU realizó los pagos conforme a lo acordado en la cláusula 3ª del Contrato 104 de 2009.

III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

La demanda fue presentada el 16 de marzo de 2015² ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, posteriormente fue sometida a reparto correspondiéndole el conocimiento a este Despacho Judicial³. Por auto de 9 de junio de 2015⁴ se inadmitió la demanda, la que fue subsanada mediante escrito de 7 de julio del mismo año⁵. Con auto de 27 de octubre de 2015⁶ se rechazó la demanda por configurarse el fenómeno de la caducidad.

² Folio 135 del Cuaderno 1

³ Folio 135 del Cuaderno 1

⁴ Folio 136 del Cuaderno 1

⁵ Folios 137 a 175 del Cuaderno 1

⁶ Folios 176 a 177 del Cuaderno 1

La anterior decisión fue objeto de apelación, respecto de la cual mediante auto de sala de 19 de abril de 2016⁷ con ponencia del Magistrado Carlos Alberto Vargas Bautista se revocó el auto impugnado. En su lugar, dispuso la admisión de la demanda, asimismo la notificación del auto al demandado, al Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

En cumplimiento de lo ordenado por el superior, el Juzgado mediante auto de 7 de junio de 2016⁸ admitió de nuevo la demanda. El 5 de septiembre de 2017⁹ se practicaron las notificaciones vía correo electrónico al Instituto de Desarrollo Urbano -IDU, a la Procuraduría 80 Judicial Administrativa de Bogotá y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

El 20 de septiembre de 2017¹⁰ se surtieron las diligencias de notificación por medio de la empresa de correo postal, a la Procuraduría 80 Judicial Administrativo de Bogotá D.C., y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Igualmente, se corrieron los traslados previstos en los artículos 199 y 172 del CPACA desde el 6 de septiembre hasta el 28 de noviembre de 2017. El Instituto de Desarrollo Urbano - IDU por medio de apoderado judicial contestó la demanda dentro de término.

El día 22 de enero de 2019¹¹ se realizó la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la cual se fijó el litigio, se exhortó a las partes para que conciliaran sus diferencias sin existir ánimo conciliatorio y se decretaron las pruebas solicitadas por las partes.

En audiencia de pruebas de 17 de junio de 2019¹² se practicaron los medios probatorios decretados, se declaró finalizada la etapa probatoria y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión.

El mismo término se concedió al Ministerio Público para que rindiera su concepto.

⁷ Folios 190 a 196 del Cuaderno 1

⁸ Folio 201 del Cuaderno 2

⁹ Folios 206 a 215 del Cuaderno 2

¹⁰ Folios 219 a 222 del Cuaderno 2

¹¹ Folios 279 a 282 del Cuaderno 2 incluido 1 DVD-R contentivo de la audiencia inicial del 22 de enero de 2019

¹² Folios 329 a 330 del Cuaderno 2 incluido 1 DVD-R contentivo de la audiencia de pruebas del 17 de junio de 2019

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

2.1.- El 21 de junio de 2019¹³ el apoderado judicial del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, formuló sus alegatos de conclusión con similares planteamientos a los expuestos en la contestación de la demanda, motivo por el cual el Despacho no encuentra necesario hacer resumen de los mismos.

2.2.- La parte demandante guardó silencio.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

El Juzgado tiene competencia para resolver el presente conflicto jurídico, según lo dispuesto en el artículo 155 numeral 5 del CPACA y en el artículo 156 numeral 4 de la misma obra.

2.- Problema Jurídico

El litigio se circunscribe a determinar si se rompió el equilibrio económico y financiero del Contrato de Interventoría IDU-104 de 2009, cuyo objeto fue la *“Interventoría Legal, Técnica, Administrativa, Financiera, Ambiental y Social, para la Construcción de un (1) ciclopunte localizado en la Avenida Calle 63 entre el Centro de Alto Rendimiento y la Biblioteca Virgilio Barco en Bogotá D.C.”*, suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y el representante legal del Consorcio Puentes 2009, por mayores costos y permanencia, y si por ello es viable el reconocimiento de las sumas de dinero que se pretenden en la demanda junto con los intereses que se hayan causado.

Igualmente, si es procedente la liquidación judicial del Contrato de Interventoría IDU-104 de 2009, y si por los mismo la entidad demandada debe reconocer y pagar el valor indicado en el numeral 3 de la cláusula 3 del mismo, así como los ajustes por cambio de vigencia conforme la literal b) de la misma cláusula.

¹³ Folios 331 a 333 del Cuaderno 2

3.- Del equilibrio económico del Contrato Estatal

El artículo 5 de la Ley 80 de 1993 garantiza a los contratistas el derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que se les restablezca el equilibrio de la ecuación económica por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no les sean imputables.

Por su parte, el artículo 27 *ibidem* prevé el mantenimiento de la igualdad entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, con el apremio para las partes, que en caso de suscitarse el quebrantamiento de dicha igualdad o equivalencia por causas no imputables a quien lo alega, se adopten las medidas necesarias para su restablecimiento.

La precitada norma desarrolla la ecuación económica del contrato, que busca asegurar el mantenimiento de la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones convenidos por las partes para el cumplimiento del objeto negocial, principio que pretende garantizar que durante la ejecución se mantengan las mismas condiciones económicas que se tuvieron en cuenta al momento de contratar.

Es de resaltar que todo contrato sinalagmático está precedido del análisis del contexto donde se deben cumplir las obligaciones, pues las partes antes de la firma examinan lo que puede incidir en la ejecución, como: i) los precios de mercado de los elementos necesarios para el desarrollo del contrato, ii) el contexto normativo que lo rodea, iii) las condiciones de tiempo, modo y lugar en que deban ejecutarse las prestaciones y, en general, los riesgos que razonablemente puedan preverse.

Por lo tanto, las partes son autónomas en definir el equilibrio entre las obligaciones y contraprestaciones, pues cada contratante asume una carga equivalente a la de su contraparte, por lo que si esa igualdad se desdibuja durante la ejecución en principio es preciso restablecer la ecuación económica del contrato.

Al efecto existen dos teorías para determinar la configuración de la ruptura económica:

i).- La imprevisión

ii).- El hecho del príncipe

En cuanto a las diferencias entre las dos teorías se tiene que la primera se presenta ante una circunstancia ajena a la voluntad de las partes contratantes, mientras que en la segunda el acto general proviene de una ellas, de la entidad pública contratante.

Sobre el particular, para que se configure la ruptura de la ecuación económica del contrato bajo la teoría de la imprevisión, el Consejo de Estado ha dicho¹⁴:

“(…) En relación con la teoría de la imprevisión como causa de la ruptura del equilibrio económico de los contratos, su aplicación surgió dentro del ámbito de la contratación administrativa por vía jurisprudencial y para que opere la misma como causa que da lugar al restablecimiento económico del contrato a favor de la parte afectada, se exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

1°. Que con posterioridad a la celebración del contrato, se haya presentado un hecho extraordinario e imprevisto, ajeno a las partes, es decir no atribuible a ninguna de ellas.

2°. Que ese hecho altere de manera anormal y grave la ecuación económica del contrato, es decir que constituya un álea extraordinaria, que hace mucho más onerosa su ejecución para una de las partes.

3°. Que esa nueva circunstancia, no hubiere sido razonablemente previsible por las partes.

4°. Que esa circunstancia imprevista, dificulte la ejecución del contrato, pero no la imposibilite. (…)”

De otra parte, el Consejo de Estado sobre los presupuestos de la teoría del hecho del príncipe sostuvo¹⁵:

“(…) La doctrina, al abordar el estudio del hecho del príncipe o el *factum principis*, sostiene que éste “alude a medidas administrativas generales que, aunque no modifiquen directamente el objeto del contrato, ni lo pretendan tampoco, inciden o repercuten sobre él haciéndolo más oneroso para el contratista sin culpa de éste”. De allí que “en cuanto se traduzca en una medida imperativa y de obligado acatamiento que reúna las características de generalidad e imprevisibilidad y que produzcan (relación de causalidad) un daño especial al contratista, da lugar a compensación, en aplicación del principio general de responsabilidad patrimonial que pesa sobre la Administración por las lesiones que infiere a los ciudadanos su funcionamiento o actividad, ya sea normal o anormal”. El hecho del príncipe como fenómeno determinante del rompimiento de la ecuación financiera del contrato, se presenta cuando concurren los siguientes supuestos: -La expedición de un acto general y abstracto. - La incidencia directa o indirecta del acto en el contrato estatal. -La alteración extraordinaria o anormal de la

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 25 de agosto de 2011, exp. 14461, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 29 de mayo de 2003 C.P. Ricardo Hoyos Duque



ecuación financiera del contrato como consecuencia de la vigencia del acto. -La imprevisibilidad del acto general y abstracto al momento de la celebración del contrato. La Sala considera que sólo resulta aplicable la teoría del hecho del príncipe cuando la norma general que tiene incidencia en el contrato es proferida por la entidad contratante. Cuando la misma proviene de otra autoridad se estaría frente a un evento externo a las partes que encuadraría mejor en la teoría de la imprevisión. Con respecto a los otros supuestos de la teoría, la norma debe ser de carácter general y no particular, pues de lo contrario se estaría en presencia del ejercicio de los poderes exorbitantes con los que cuenta la administración en el desarrollo del contrato (particularmente el *ius variandi*) y no frente al hecho del príncipe. El contrato debe afectarse en forma grave y anormal como consecuencia de la aplicación de la norma general; esta teoría no resulta procedente frente a alteraciones propias o normales del contrato, por cuanto todo contratista debe asumir un cierto grado de riesgo. La doctrina coincide en que para la aplicación de la teoría, la medida de carácter general debe incidir en la economía del contrato y alterar la ecuación económico financiera del mismo, considerada al momento de su celebración, por un álea anormal o extraordinaria, esto es, "cuando ellas causen una verdadera alteración o trastorno en el contenido del contrato, o cuando la ley o el reglamento afecten alguna circunstancia que pueda considerarse que fue esencial, determinante, en la contratación y que en ese sentido fue decisiva para el cocontratante", ya que "el álea "normal", determinante de perjuicios "comunes" u "ordinarios", aún tratándose de resoluciones o disposiciones generales, queda a cargo exclusivo del cocontratante, quien debe absorber sus consecuencias: tal ocurriría con una resolución de la autoridad pública que únicamente torne algo más oneroso o difícil el cumplimiento de las obligaciones del contrato". De ahí que la dificultad que enfrenta el juez al momento de definir la aplicación de la teoría del hecho del príncipe consiste en la calificación de la medida, toda vez que si la manifestación por excelencia del soberano es la ley, no existe, en principio, como consecuencia de ésta responsabilidad del Estado. Ese principio, sin embargo, admite excepciones y se acepta la responsabilidad por el hecho de la ley cuando el perjuicio sea especial, con fundamento en la ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas. La expedición de la norma debe ser razonablemente imprevista para las partes del contrato; debe tratarse de un hecho nuevo para los cocontratantes, que por esta circunstancia no fue tenido en cuenta al momento de su celebración. En cuanto a los efectos derivados de la configuración del hecho del príncipe, demostrado el rompimiento del equilibrio financiero del contrato estatal, como consecuencia de un acto imputable a la entidad contratante, surge para ésta la obligación de indemnizar todos los perjuicios derivados del mismo. (...)"

En suma, encontramos que la posición asumida por la jurisprudencia del Consejo de Estado determina que es viable el restablecimiento de la ecuación económica del contrato cuando el mismo se ve afectado por la expedición de un acto general y abstracto emitido por una autoridad pública, en lo que se ha considerado como la teoría del hecho del príncipe, siempre y cuando se trate de la misma autoridad. Si el acto es proferido por una entidad estatal en el ejercicio propio de sus funciones pero a su vez obra como contratante, la reparación se surtirá como efecto de la responsabilidad contractual. Si, por el contrario, el acto general y abstracto es proferido por otra autoridad pública, como es el caso de los impuestos que son aprobados mediante ley por el Congreso de la República, en estos eventos se aplicaría la teoría de la imprevisión, pues se trataría de un

hecho ajeno a la voluntad de las partes, que no podrían prever, y la reparación se surtiría como consecuencia de la responsabilidad civil extracontractual¹⁶.

4.- De la Liquidación Judicial del Contrato Estatal

La liquidación del contrato estatal corresponde a un ajuste final de cuentas, que tiene como propósito finiquitar el negocio celebrado entre las partes mediante el reconocimiento de quién debe a quién y cuánto, o de declararse a paz y salvo, según sea el caso.

Así lo ha sostenido el Consejo de Estado cuando ha señalado expresamente que la liquidación de un contrato estatal es un *“procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución”*. En términos generales, *“se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes”*¹⁷.

En el mismo sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que *“la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación comercial”*¹⁸.

Pero la liquidación de un contrato no solo es una fase que implica un proceso de revisión, discusión, conversación, análisis y ajustes sobre lo ocurrido en la fase de ejecución del acuerdo, sino que además es una invitación que la ley realiza a las partes para finiquitar mediante acuerdo todas las diferencias que tengan en relación con el contrato, razón por la cual en el acto de liquidación se pueden hacer constar *“los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo”*¹⁹.

¹⁶ Matallana Camacho, Ernesto, Manual de Contratación de la Administración Pública, 3ª Edición, Universidad Externado de Colombia, año 2013.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 31 de octubre de 2001. Exp. n. 1365

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Exp. n. ° 16.370.

¹⁹ Artículo 60, Ley 80 de 1993, modificado por artículo 32, Ley 1150 de 2007 y por el artículo 217, Decreto 0019 de 2012

En lo referente al término previsto para la liquidación de los contratos estatales, se debe resaltar, en primer lugar, que por regla general la ley deja en manos de la entidad contratante (en el pliego de condiciones) o de las partes (al momento de celebrar el contrato) la fijación del plazo para realizar la liquidación del contrato, según el objeto, naturaleza y cuantía, toda vez que la complejidad para liquidar un contrato no es siempre igual.

Empero, frente a la ausencia de una estipulación sobre el plazo de la liquidación, se despliega la fuerza vinculante del término supletorio de 4 meses consagrado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, subrogado por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, para la liquidación bilateral del contrato²⁰.

Así, la figura de la liquidación del contrato estatal está dirigida a ponerle fin a una relación negocial, en la que por regla general el Estado utiliza los servicios de un contratista para que este preste algún servicio, desarrolle alguna actividad o ejecute alguna obra pública de interés para toda la comunidad. Se rige por lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, que en lo pertinente dice:

“ARTÍCULO 60. DE LA OCURRENCIA Y CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación.

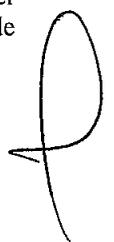
También en esta etapa las partes acordarán los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar.

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

De igual forma, la liquidación del contrato estatal se gobierna por lo prescrito en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, que establece:

“ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término,

²⁰ Cabe recordar que el Decreto-ley 222 de 1983 no precisó el término dentro del cual debía agotarse la etapa de liquidación del contrato, vacío legal que colmó la jurisprudencia de la Sección Tercera de esta Corporación en el sentido de indicar que las partes tenían cuatro (4) meses para hacerla de mutuo acuerdo a partir del vencimiento del plazo de ejecución del contrato o dentro del término por ellas acordado. Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 29 de enero de 1988, Exp. n° 3615. Posteriormente, la Sección Tercera del Consejo de Estado también señaló que la administración debía proceder a liquidar unilateralmente el contrato dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento de los términos para hacer la liquidación de mutuo acuerdo. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 11 de diciembre de 1989, Exp. 5334.



la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”

A partir de lo consagrado en estas normas jurídicas bien puede afirmarse que no todos los contratos estatales están sujetos a liquidación, y que los que sí lo están deben someterse a un balance final que busca determinar el estado de las obligaciones del contratante y del contratista, de suerte que se establezca si la Administración aún adeuda algo al contratista o viceversa.

La liquidación debe hacerse en los plazos estipulados por las partes contratantes, y en ausencia de ese pacto, debe llevarse a cabo de manera mancomunada por las partes dentro de los cuatro meses siguientes al vencimiento del término previsto para la ejecución del contrato o del acto administrativo que así lo ordene. Si el acuerdo no se logra en dicho lapso, la administración podrá hacerlo dentro de los dos meses siguientes. Ahora, si en definitiva la liquidación no se realiza en ninguno de los tiempos estipulados en la ley, el juez administrativo bien puede hacerlo en tanto no haya caducado el medio de control de controversias contractuales, que no es nuestro caso pues tal como se constató en el auto admisorio dictado en este asunto la demanda se radicó en tiempo.

5.- Asunto de Fondo

5.1.- Del restablecimiento de la ecuación económica

El CONSORCIO PUENTES 2009 en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, demandó al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU con el fin de obtener el restablecimiento económico y financiero del Contrato de



Interventoría IDU-104 de 2009 por los sobrecostos en que incurrió el contratista²¹, por la suma de \$235.408.590.

Respecto a ello el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU alegó que no hay desequilibrio de la ecuación económica por cuanto se efectuaron dos adiciones al contrato en dos cuantías de \$198.750.000.00 y de \$81.000.000.00. De igual manera, expuso que no existieron sobrecostos durante la ejecución del contrato porque al acordarse las suspensiones el contrato no se seguía desarrollando.

En el expediente obra Contrato de Interventoría IDU-104 de 2009 suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – y el CONSORCIO PUENTES 2009, por medio del cual las partes acordaron la hacer la interventoría legal, técnica, administrativa, financiera, ambiental y social del Contrato de Obra IDU-110 de 2009 que tenía como objeto la construcción de un ciclopunte localizado en la avenida calle 63 entre el Centro de Alto Rendimiento y la Biblioteca Virgilio Barco en Bogotá D.C.

Igualmente, obran las adiciones del Contrato de Interventoría IDU-104 de 2009, la N° 1 del 22 de noviembre de 2010²² en una cuantía de 198.750.000.00 y la N° 2 del 21 de noviembre de 2011²³ en un monto de \$81.000.000.00.

Es de resaltar que el objeto del Contrato IDU 104 de 2009 se circunscribió a lo descrito en el pliego de condiciones, en especial en el anexo 4 y a la propuesta presentada el 25 de noviembre de 2009, así:

“1. OBJETO DEL CONTRATO: El **INTERVENTOR** se compromete para con el IDU a realizar a precio global fijo, la **INTERVENTORIA LEGAL, TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, AMBIENTAL Y SOCIAL, PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN (1) CICLOPUENTE LOCALIZACO EN LA AVENIDA CALLE 63 ENTRE EL CENTRO DE ALTO RENDIMIENTO Y BIBLIOTECA VIRGILIO BARCO EN BOGOTÁ D.C.**, de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el pliego de condiciones, en especial lo dispuesto en el anexo técnico separable (capítulo 4 del pliego de condiciones), y la propuesta presentada el 25 de noviembre de 2009, documentos que hacen parte integral de este contrato. (...)”²⁴

La interpretación del contrato IDU-104 de 2009 se sujeta a lo estipulado en la cláusula 23, así:

²¹ Folios 90 a 99 del Cuaderno 1

²² Folios 47 a 48 del Cuaderno 1

²³ Folios 52 a 54 del Cuaderno 1

²⁴ Folio 17 del Cuaderno 1



“(…) 23. INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO: Las cláusulas del contrato y los documentos que hacen parte de el (sic) se interpretarán conforme lo determina el artículo 28 de la Ley 80 de 1993, para lo cual se tendrá en cuenta el siguiente orden de prelación de los documentos contractuales:

1. Contrato
2. Pliego de Condiciones y sus adendas
3. Apéndices
4. Propuesta presentada por el **INTERVENTOR**
5. Resolución de Adjudicación
6. Documento de Estudio de Evaluación. (...)”²⁵

De los precitados documentos en el expediente obran copias digitales del Pliego de Condiciones de la Licitación Pública N° IDU-LP-SGI-032-2009, del cual se comprueban diferentes situaciones previsibles antes de la fecha de suscripción de Contrato de Construcción de un (1) ciclopunte localizado en la Avenida Calle 63 entre la Biblioteca Virgilio Barco y el Centro de Alto Rendimiento en Bogotá D.C., así:

“(…) 4.4. TRAMITE DE PERMISOS Y LICENCIAS

En caso que se requiera adelantar trámites ante las empresas de servicios públicos para obtener certificaciones o permisos para la construcción de los proyectos objeto de la presente licitación, el contratista debe realizarlos sin que estos generen costos adicionales a la propuesta.

El desarrollo de la obra deberá cumplir con las especificaciones técnicas y económicas que se presenten en los estudios y diseños y que sean aprobadas por la Interventoría, de acuerdo con lo establecido en el presente Pliego de Condiciones.

Igualmente es de resaltar que los planes de Manejo de Desvíos de Tráfico y de Manejo Ambiental o Principio de Gestión Ambiental del IDU definitivos deben ser aprobados por la autoridad competente. (...)”²⁶

De igual manera, del precitado pliego de condiciones se constata que el IDU era el responsable del trámite y obtención de las licencias y permisos ambientales directamente relacionados con la ejecución de la obra, asimismo el resto de ellos eran del resorte del contratista conforme al cuadro que a continuación se transcribe, así:

PERMISO AMBIENTAL	OTRO TIPO DE PERMISOS	TRAMITA	TRAMITA
		IDU	CONTRATISTA
Licencia ambiental		X	
Permiso de aprovechamiento Forestal o erradicación de árboles		X	
Permiso de emisión de ruido			X
	Permiso para el manejo de explosivos		X

²⁵ Folio 46 de Cuaderno 1

²⁶ Página 63 del archivo digital denominado “licitación pública IDU-LP-SGI-032-2009 construcción” contenido en la carpeta llamada “carpeta legal” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2.

Licencia ambiental o autorización para concretera o asfaltera			X
Permiso de emisiones atmosféricas			X
	Título y registro minero		X
Permiso ambiental para escombrera			X
	Autorización de la nivelación topográfica		X
Concesión de aguas			X
Permiso de vertimientos			X
V.B. del Diseño paisajístico por la Secretaría Distrital de Ambiente y el Jardín Botánico. (Para los contratos de construcción)		X	
	Permiso para instalación del campamento por el DAPD		X
Permiso para instalar valla		X	
	Certificación de prestación de servicios Públicos de acueducto, alcantarillado y aseo		X
Licencia ambiental para manejo de residuos especiales			X
Registro ante la Secretaría Distrital de Ambiente para aplicación de Guía		X	

²⁷ Cuadro de licencias o permisos ambientales del Pliego de Condiciones

De otra parte, en lo atinente a la señalización de la obra pública en el pliego de condiciones se desprende lo siguiente:

“(…) Se deberá cumplir a cabalidad con cada uno de los requerimientos y disposiciones del Plan de Manejo de Tráfico aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad, al igual que con las disposiciones contenidas en el Manual para el Manejo de Tránsito por Obras Civiles en Zonas Urbanas de SDM. (…)”²⁸

Igualmente, en el pliego de condiciones fue establecida la interventoría de la ejecución del contrato en los siguientes términos, así:

“(…) 4.8. INTERVENTORÍA

El IDU, mantendrá durante todo el tiempo que dure la ejecución del contrato, un Interventor para que verifique, de conformidad con el Manual de Interventoría del IDU, que el contrato se esté desarrollando de acuerdo con

²⁷ Página 64 del archivo digital denominado “licitación pública IDU-LP-SGI-032-2009 construcción” contenido en la carpeta llamada “carpeta legal” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2.

²⁸ Página 67 del archivo digital denominado “licitación pública IDU-LP-SGI-032-2009 construcción” contenido en la carpeta llamada “carpeta legal” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2.

las especificaciones y normas del contrato, sin que ésta Interventoría releve al Contratista de su responsabilidad. (...)”²⁹

De acuerdo a lo contemplado en el Manual de Interventoría adoptado por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – mediante Resoluciones N° 5608 del 29 de agosto de 2005 y N° 167 del 16 de enero de 2006, se observa que la construcción de los proyectos de infraestructura vial y de espacio público, comprenden los siguientes componentes³⁰:

- i) Técnico
- ii) Administrativo y financiero
- iii) Legal
- iv) Social
- v) Ambiental, salud ocupacional y seguridad integral
- vi) de Coordinación Interinstitucional

En lo que se refiere al componente técnico en el Manual de Interventoría se dijo que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – se encargaba de hacer entrega de la siguiente documentación, así:

“4.2.2 Etapa de Construcción - Obligaciones del Interventor y el Constructor y Apoyo del Coordinador

1. Entregar al Interventor la siguiente información:
 - Contratos y pólizas.
 - Términos de referencia / pliegos de condiciones.
 - Especificaciones Particulares de Construcción.
 - Manual de Archivo y Correspondencia.
 - Cartilla de órdenes de pago.
 - Plan de manejo de tráfico.
 - Estudio de Impacto Ambiental - EIA, Plan de Manejo Ambiental - PMA o Estudios Ambientales realizados.
 - Planos, Estudios, Licencias y Aprobaciones.
 - Certificaciones de existencia de redes.
 - Programa IDU_SCAD_GIS.

Nota: La siguiente información está disponible en la página www.idu.gov.co:

- Especificaciones IDU-ET-2005
- Manual de Interventoría.
- Manual de Contratación.
- Cartilla de Andenes.
- Cartilla de Mobiliario Urbano
- Guía de lineamientos ambientales para el diseño de proyectos de infraestructura en el D.C.

²⁹ Página 70 del archivo digital denominado “licitación pública IDU-LP-SGI-032-2009 construcción” contenido en la carpeta llamada “carpeta legal” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2.

³⁰ Página 27 del archivo digital denominado “Manual Interventoría IDU 2006.P.1” contenido en la carpeta llamada “MANUAL INTERVENTORIA” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

- Guía de manejo Ambiental para Proyectos Urbanos.
- Guía para la presentación de resultados de ensayos de materiales empleados en obra
- Manual de seguimiento ambiental para proyectos del IDU
- Manual de inventario y diagnóstico de la malla vial y espacio
- Manual de identidad visual en obra. (...)”³¹

De acuerdo al anterior contexto, en el expediente obra copia digital del Manual de Interventoría por medio del cual estaba prevista la gestión de aprobación del Plan de Manejo de Tráfico a cargo tanto del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-, así como del interventor, así:

Respecto del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – se puede evidenciar que tenía a cargo la siguiente obligación:

“(…) 6. Realizar los estudios de tráfico, semaforización y señalización que se requieran y los planes de manejo del tráfico, de acuerdo con las Normas y los Términos de Referencia suministrados por la STT y según lo indicado en el "Protocolo para Estudios y Diseños de Proyectos IDU", y enviar los mismos a la Interventoría para revisión, aprobación y trámite ante la STT. (...)”

En lo atinente a las obligaciones del interventor se desprenden las siguientes obligaciones, así:

“(…) Obligaciones del interventor

4.2.2.1. FASE DE ENCADENAMIENTO

Componente de Coordinación Interinstitucional

(...)

6. Revisar y aprobar los estudios de tráfico, semaforización y señalización que se requieran y los planes de manejo del tráfico, de acuerdo con las Normas y los Términos de Referencia suministrados por la STT y según lo indicado en el “Protocolo para Estudios y Diseños de Proyectos IDU”, radicarlos en la STT para su revisión y aprobación definitiva. Revisar y aprobar los ajustes solicitados por la STT a los estudios, hasta su aprobación final. (...)”³²

Del Manual de Interventoría emerge con claridad que desde el inicio de la ejecución del contrato se tenía previsto revisar el impacto ambiental del Contrato IDU 104 de 2009, por parte del constructor y la interventoría, así:

“(…) 1.B. Revisar oportunamente con el Interventor los Pliegos de Condiciones, con el fin de establecer los requerimientos del estudio de impacto ambiental, el diagnóstico socioeconómico y cultural del entorno del proyecto, el censo de la población afectada, el plan de reubicación o

³¹ Página 19 del archivo digital denominado “Manual Interventoría IDU 2006.P.2” contenido en la carpeta llamada “MANUAL INTERVENTORIA” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2.

³² Página 14 del archivo digital denominado “Manual Interventoría IDU 2006.P.2” contenido en la carpeta llamada “MANUAL INTERVENTORIA” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2.

reasentamiento, Programa de Salud Ocupacional y el plan de gestión social, si se requieren. (...)”³³

De otra parte, conforme a lo establecido en el Manual de Interventoría se tiene que al interventor le correspondía ejercer el control sobre el constructor para la elaboración del Programa de Implementación del Plan de Manejo Ambiental – PIPMA –.

Teniendo en cuenta las obligaciones asumidas por el contratista interventor CONSORCIO PUENTES 2009 para la ejecución del Contrato IDU 104 de 2009 se demuestra que no le era ajeno que para la construcción de la obra pública se requería la aprobación de los Planes de Manejo de Desvíos de Tráfico y de Gestión Ambiental, por parte de las autoridades distritales.

Como se puede observar que durante el cumplimiento de las obligaciones se evidencia que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – avisó al contratista interventor que faltaba adelantar gestiones institucionales ante las autoridades distritales, desde el nacimiento del contrato estatal esas circunstancias eran previsibles por ambas partes.

Lo anterior se puede evidenciar en el acta N° 1 del 26 de abril de 2010, por medio de la cual se dio inicio a la ejecución del Contrato 104 de 2009³⁴ y se dejó la siguiente constancia:

“(…) La Interventoría tuvo a disposición para el IDU la totalidad del personal aprobado el 26-feb-2010. La iniciación de las obras fue acordada en reunión celebrada el 8-abril-2010 en el despacho de Subdirector Técnico Ing. ALBERTO PALLARES GUTIÉRREZ, una vez definidas las modificaciones que se deberán adelantar al proyecto ante la supresión de la construcción del colector para no interferir con las obras de pavimentación adelantadas por otro contrato y con los desvíos de la Troncal de El Dorado, lo cual requerirá revisión y ajuste de los diseños de cimentaciones, así como otros ajustes a las cantidades reales de obra. **El inicio de las obras de pilotaje estará sujeto a la autorización de tala de árboles por parte de la Secretaría del Medio Ambiente en los sitios señalados en los planos.** (...)”³⁵ (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el presente caso no hay lugar a la aplicación de la teoría de la imprevisión para predicar la presencia de circunstancias extraordinarias e imprevisibles sobrevinientes, pues como se puede evidenciar las causas que conllevaron a las

³³ Página 19 del archivo digital denominado “Manual Interventoría IDU 2006.P.2” contenido en la carpeta llamada “MANUAL INTERVENTORIA” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2.

³⁴ Folios 43 a 45 del Cuaderno 1

³⁵ Folio 44 del Cuaderno 1

diferentes suspensiones del Contrato IDU 104 de 2009 como tal no eran situaciones sorprendidas.

Además, el Manual de Interventoría permitía la posibilidad de suspender el Contrato IDU 104 de 2009 bajo las siguientes circunstancias, así:

“(...) 4. Requerir a la Interventoría un concepto técnico previo sobre la suspensión solicitada, cuando por causas de fuerza mayor, no imputables ni a la Interventoría, ni al Constructor o al IDU, debe suspenderse temporalmente el contrato o si se establece posteriormente ampliar el plazo pactado para la suspensión temporal, y suscribir las Actas de suspensión (Formato 4-MINC-M-04) y posteriormente la de Reiniciación (Formato 4-MIN-CM-05) (...)”³⁶

“(...) 4. Emitir un concepto técnico previo sobre la suspensión solicitada y elaborar el Acta de suspensión (Formato 4-MIN-CM-04), cuando por causas de fuerza mayor, no imputables ni a la Interventoría, ni al Constructor o al IDU, debe suspenderse temporalmente el contrato o si se establece posteriormente ampliar el plazo pactado para la suspensión temporal. (...)”³⁷

Basado en lo anterior, se tiene que el Contrato 104 de 2009³⁸ fue objeto de suspensión en doce (12) oportunidades, así:

i).- El 3 agosto de 2010 mediante acta N° 2 fue suspendido el Contrato de Interventoría IDU-104-2009 por 30 días por las siguientes causas:

“(...)”

D.CAUSAS

CON FECHA 03/08/2010 Y MEDIANTE ACTA No. 2 SE SUSPENDE EL CONTRATO DE OBRA POR LAS SIGUNENTES CAUSAS:

1) APROBACIÓN EN TRÁMITE DE MANEJO SILVICULTURAL EN EL PROYECTO:

EL IDU MEDIANTE COMUNICACIÓN IDU-019482-STESV-336 DEL 17 DE MARZO DE 2010 EL 18 DE MARZO DE 2010 CON RADICADO 2010ER14036 SOLICITÓ A LA SDA LA APROBACIÓN DE TRATAMIENTO SILVICULTURAL A LOS INDIVIDUOS ARBÓREOS SITUADOS EN EL CONTRATO IDU-110/2009. A LA FECHA SE TIENE INFORMACIÓN QUE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE MEDIANTE LA DIRECCIÓN DE CONTROL AMBIENTAL SUBDIRECCIÓN DE SILVICULTURA, FLORA Y FAUNA SILVESTRE GRUPO DE TRATAMIENTOS SILVICULTURALES LEVANTÓ ACTA DE VISITA EN EL LUGAR DE LA OBRA EL 12 DE ABRIL DE 2010 PERO AUN NO HA

³⁶ Página 33 del archivo digital denominado “Manual Interventoría IDU 2006.P.2” contenido en la carpeta llamada “MANUAL INTERVENTORIA” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2.

³⁷ Página 32 del archivo digital denominado “Manual Interventoría IDU 2006.P.2” contenido en la carpeta llamada “MANUAL INTERVENTORIA” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

³⁸ Folios 43 a 45 del Cuaderno 1

PROMULGADO LA RESPECTIVA RESOLUCIÓN, IMPIDIENDO LA INICIACIÓN DE LOS TRABAJOS DE CAMPO.

2).- LEGALIZACIÓN CESIÓN PREDIO COLDEPORTES EN TRÁMITE:

DE ACUERDO CON LA INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LA DIRECCIÓN TÉCNICA DE PREDIOS DEL IDU, LA CESIÓN DEL PREDIO DE COLDEPORTES EN EL COSTADO NORTE (CENTRO DE ALTO RENDIMIENTO) ESTÁ EN PROCESO DE PROTOCOLIZACIÓN ANTE LA OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS, Y SU ENTREGA AL IDU NO SE HA REALIZADO,

3) ADICIÓN RECURSOS PARA OBRAS ADICIONALES EN TRÁMITE:

EL IDU SE ENCUENTRA HACIENDO LOS TRASLADOS PRESUPUESTALES PARA ASIGNAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA LAS OBRAS ADICIONALES Y MAYORES CANTIDADES DE OBRA DEL PROYECTO. (...)”³⁹

ii).- El 2 de septiembre de 2010 mediante acta N° 3 fue suspendido el contrato por 30 días por las siguientes razones, así:

“(...)

D. CAUSAS

MEDIANTE ACTA No 3 AMPLIACION SUSPENSION DEL CONTRATO IDU-110-2009 EN LA CUAL SE MANIFIESTA QUE A PESAR DE QUE A LA FECHA SE ENCUENTRAN SUPERADAS TODAS LAS CAUSALES QUE ORIGINARON LA SUSPENSION DEL CONTRATO CONSIGNADAS EN EL ACTA No. 2, LA ENTREGA DEL PREDIO CEDIDO POR COLDEPORTES PARA EL PROYECTO NO SE HA PODIDO EFECTUAR; PUES DURANTE EL PERIODO DE SUSPENSION DE LOS CONTRATOS SE PRESENTO EL CAMBIO DEL DIRECTOR DE COLDEPORTES Y EL ACTUAL REPRESENTANTE LEGAL DE DICHA ENTIDAD HA SOLICITADO UN TIEMPO PRUDENTE NO ESPECIFICADO PARA CONOCER EL PROYECTO Y APROBAR LA ENTREGA FISICA DEL PREDIO, RAZON QUE OBLIGA A AMPLIAR LA SUSPENSION QUE NOS OCUPA PARA EL CONTRATO DE LA INTERVENTORIA (...)”⁴⁰

iii).- El 6 de octubre de 2010 mediante acta N° 5 fue suspendido el contrato por 30 días basado en las siguientes circunstancias que a continuación se transcriben:

“(...)

D. CAUSAS

EL IDU INFORMA QUE NO HA RECIBIDO POR PARTE DE COLDEPORTES EL PREDIO CEDIDO POR DICHA ENTIDAD MEDIANTE RESOLUCION 476 DEL 18 DE JUNIO DE 2010, CEDIDO A TITULO GRATUITO DE BIENES FISCALES AREA DE TERRENO DE 989.45 M2. POR LO TANTO, ORDENA VOLVER A SUSPENDER EL CONTRATO DE LA INTERVENTORIA POR TREINTA (30) DÍAS CALENDARIO A PARTIR DEL SEIS (6) DE OCTUBRE DE 2010 PARA LEGALIZAR LA ENTREGA DEL PREDIO. (...)”⁴¹

³⁹ Vuelto folio 305 del Cuaderno 1

⁴⁰ Vuelto folio 306 del Cuaderno 2

⁴¹ Vuelto folio 308 del Cuaderno 2

iv).- El 12 de noviembre de 2010 con acta N° 7 el contrato fue suspendido por 30 días por las siguientes razones:

“(...)

D. CAUSAS

EL IDU INFORMA QUE LA SITUACION DEL PREDIO DE COLDEPORTES SE MANTIENE IGUAL RESPECTO A LA NO ENTREGA DEL PREDIO POR DICHA ENTIDAD AL IDU, ADEMAS COMUNICA QUE LA DIVISION DE PREDIOS DEL IDU REALIZA GESTIONES ANTE LA PERSONERIA DISTRITAL Y EL JUZGADO PARA PROCEDER A TOMAR DICHO PREDIO POR VIA JUDICIAL POR LO TANTO, EL IDU ORDENA UNA NUEVA SUSPENSION POR TREINTA (30) DIAS A PARTIR DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 2010. (...)”⁴²

v).- El 10 de diciembre de 2010 por medio del acta N° 8 la suspensión del contrato se extendió por 30 días por las siguientes justificaciones, así:

“(...)

D. CAUSAS

EL IDU INFORMA QUE LA SITUACION DEL PREDIO DE COLDEPORTES SE MANTIENE IGUAL RESPECTO A LA NO ENTREGA DEL PREDIO POR DICHA ENTIDAD AL IDU, ADEMAS COMUNICA QUE LA DIVISION DE PREDIOS DEL IDU REALIZA GESTIONES ANTE LA PERSONERIA DISTRITAL Y EL JUZGADO PARA PROCEDER A TOMAR DICHO PREDIO POR VIA JUDICIAL POR LO TANTO, EL IDU ORDENA UNA NUEVA SUSPENSION POR TREINTA (30) DIAS A PARTIR DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 2010. (...)”⁴³

vi).- El 27 de abril de 2011 con acta N° 10 fue suspendido el contrato por 60 días por presentarse la siguiente situación:

“(...)

D. CAUSAS

a) Se gestiona ante la entidad la asignación de recursos para obras adicionales, b) Se hace necesario optimizar los diseños para la implantación del proyecto en el talud del costado sur, c) Se hace necesario revisar el estado actual de los andenes existentes en el costado norte y definir con la Entidad el alcance de las obras en este sector, d) Se requiere que la SDM modifique el COI 06 del 10 de febrero de 2011 expedido por la Secretaria Distrital de Movilidad para las labores de movimiento de volquetas los fines de semana inclusive en festivos. (...)”⁴⁴

vii).- El 27 de junio de 2011 mediante acta N° 15 referente a la ampliación del contrato, se dijo:

“(...) a) Se requiere modificar COI-025 en la Secretaría Distrital de Movilidad para restricción de fines de semana y festivos para movilización de volquetas, b) Determinar alcance de recursos disponible y replantear alcance de obras en caso de limitaciones presupuestales. (...)”⁴⁵

⁴² Vuelto folio 309 del Cuaderno 2

⁴³ Vuelto folio 311 del Cuaderno 2

⁴⁴ Vuelto folio 313 del Cuaderno 2

⁴⁵ Vuelto folio 314 del Cuaderno 2

viii).- El 29 de julio de 2011 con acta N° 27 se suspendió el contrato por 30 días, motivada en lo siguiente:

“(…) a) La Entidad está estudiando y no ha viabilizado la autorización de recursos económicos adicionales necesarios para la construcción de la totalidad del proyecto contratado. b) La Secretaría Distrital de Movilidad no autoriza Planes de Manejo de Tráfico hasta después que termine el Mundial de Fútbol Sub 20. (…)”⁴⁶

ix).- El 12 de septiembre de 2011 mediante acta N° 19 fue suspendido el contrato por 10 días, ante la siguiente situación:

“(…) El motivo de la suspensión se hace necesario para que la Entidad apropie los recursos para el tratamiento de talud del costado sur y el espacio público del costado norte (…)”⁴⁷

x).- El 28 de octubre de 2011 por medio del acta N° 21 de nuevo la suspensión contractual se dio por 12 días, basado en lo siguiente:

“(…) Se solicita la suspensión del contrato para realizar el estudio financiero y para realizar el trámite de la apropiación de los recursos para adicionar el contrato de obra y de interventoría, con el fin de terminar las mayores cantidades surgidas a razón de la necesidad de terminar las obras de espacio público del ciclopunte. (…)”⁴⁸

xi).- El 9 de noviembre de 2011 mediante acta N° 22 el contrato fue suspendido por 6 días debido a lo siguiente:

“(…) Se solicita la ampliación de la suspensión del contrato para continuar con el trámite de la apropiación de los recursos para adicionar el contrato de obra, con el fin de terminar las mayores cantidades de obra surgidas a razón de la necesidad de terminar las obras de espacio público de ciclopunte, ya que a la fecha está pendiente la legalización de la Disponibilidad Presupuesta. (…)”⁴⁹

xii). El 16 de diciembre de 2011 mediante acta N° 24 fue suspendido el contrato por 7 días por la siguiente razón:

“(…) El motivo de la suspensión es por dificultad en el suministro de materiales para el costado Sur debido al invierno. (…)”⁵⁰

Sin lugar a dudas, las causas de las suspensiones del Contrato 104 de 2009 se contrajeron principalmente a cuatro situaciones: i) La aprobación de tratamiento

⁴⁶ Vuelto folio 316 del Cuaderno 2

⁴⁷ Vuelto folio 318 del Cuaderno 2

⁴⁸ Vuelto folio 320 del Cuaderno 2

⁴⁹ Vuelto folio 321 del Cuaderno 2

⁵⁰ Vuelto folio 324 del Cuaderno 2



silvicultural a los individuos arbóreos situados en el Contrato IDU N° 110 de 2009, ii) la cesión del predio de COLDEPORTES mediante Resolución N° 476 del 18 de junio de 2010 cedido a título gratuito de un área de terreno de 989.45 m², iii) la entrega física del predio al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU -, y iv) la aprobación del Plan de Manejo de Tráfico por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad.

En efecto, si bien las suspensiones superaron los diez (10) meses, lo cierto es que el solo transcurso del tiempo no genera un desequilibrio económico.

ACTAS No.	TIEMPO (DIAS CALENDARIO)
N° 2 de suspensión	Treinta (30) días
N° 3 de ampliación suspensión	Treinta (30) días
N° 5 de suspensión	Treinta (30) días
N° 7 de suspensión	Treinta (30) días
N° 8 de ampliación suspensión	Treinta y nueve (39) días
N° 10 de suspensión	Sesenta (60) días
N° 15 de ampliación suspensión	Veinticinco (25) días
N° 17 de suspensión	Treinta (30) días
N° 19 de suspensión	Diez (10) días
N° 21 de suspensión	Doce (12) días
N° 22 de ampliación suspensión	Seis (6) días
N° 24 de suspensión	Siete (7) días

En esos términos lo ha sostenido la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, corporación que ha dicho que el solo transcurso del tiempo no genera ruptura del equilibrio económico del contrato, por cuanto se requiere acreditar los mayores costos en los cuales el contratista incurrió⁵¹.

Por lo tanto, aun cuando existieron diversas gestiones interinstitucionales, lo cierto es que fueron situaciones que ambas partes analizaron de común acuerdo, al punto que decidieron suspender la ejecución del Contrato 104 de 2009, ya que existían aspectos que no dependían de la mera voluntad de los contratantes sino de otras entidades, como fueron las Secretarías Distritales de Movilidad y de Ambiente, así como de COLDEPORTES.

De igual forma, el acervo probatorio permite evidenciar que tanto el CONSORCIO PUENTES 2009 como el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU -, consintieron en suspender el Contrato IDU N° 110 de 2009 motivo por el cual los actos acordados son ley para las partes conforme lo prevé el artículo 1602 del Código Civil.

⁵¹ Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, 20 de octubre de 2014, Exp. 24.809, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Por tanto, el contratista interventor no puede sacar provecho de las suspensiones del Contrato IDU N° 104 de 2009 con las que estuvo de acuerdo, por cuanto dichos acuerdos se presumen legales, lo que significa que el contratista no puede venir contra sus propias estipulaciones, las que solamente pueden ser desconocidas por la Jurisdicción si frente a las mismas se produce una declaración judicial de nulidad, la que por cierto no se demanda, como tampoco se prueba ningún vicio del consentimiento.

Es decir, que el acuerdo sobre la suspensión del contrato se rige por el principio “*lex contractus, pacta sunt servanda*”, consagrado positivamente en el artículo 1602 del Código Civil, por cuya inteligencia los contratos válidamente celebrados son ley para las partes y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales.

En consonancia con lo anterior, el artículo 1603 del Código Civil prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por consiguiente, obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino también a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella sin cláusula especial.

Así, no es admisible el desequilibrio económico alegado por el demandante y que según su dicho durante las suspensiones le generó sobrecostos al contratista interventor, debido a que las partes, como ya se dijo, estuvieron de acuerdo de suspender la ejecución del Contrato de Interventoría N° 104 de 2009 hasta tanto se obtuvieran los permisos distritales de parte de la Secretaría de Movilidad y de la Secretaría de Ambiente, y se efectuara la cesión del predio por parte de COLDEPORTES.

De otra parte, tampoco se configura el hecho del príncipe como factor que autoriza restablecer el equilibrio económico, dado que en el *sub lite* no se profirió un acto de carácter general o una decisión unilateral de la administración, sino que fue el mutuo consentimiento de las partes el que dio lugar a la suspensión del Contrato de Interventoría N° 104 de 2009.

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – no suspendió la ejecución del Contrato de Interventoría No. 104 de 2009 en virtud de un acto general suyo o de una decisión unilateral expedida por esa autoridad, sino como se dijo fue el resultado de un acuerdo de voluntades entre las partes contratantes, que se justificó en cierto modo en el Manual de Interventoría adoptado por las Resoluciones N°

5608 del 29 de agosto de 2005 y N° 167 del 16 de enero de 2006, el cual formaba parte de los documentos a seguir para ejecutar el objeto contractual conforme lo enunciaba el pliego de condiciones⁵².

Las gestiones interinstitucionales, como ya se advirtió, fueron circunstancias previsibles desde la etapa precontractual del Contrato N° 104 de 2009 puesto que el conocimiento y la aceptación antelada de esa circunstancia le imponía al Consorcio Puentes 2009 el deber de actuar precavidamente al suscribir el contrato, para así poder sortear los efectos económicos que ahora afirma eran imposibles de prever, pues desde el Pliego de Condiciones se contemplaban como riesgos las gestiones institucionales de la tala o traslado de árboles ante la Secretaría Distrital de Ambiente, la cesión de una parte del terreno por COLDEPORTES y la aprobación del Plan Manejo de Tráfico por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, situaciones que eran de único y exclusivo manejo del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, pero con clara incidencia en el normal desarrollo del contrato.

En efecto, durante la ejecución contractual y en cumplimiento de sus obligaciones, la Interventoría se ajustaba al cronograma de actividades del Contrato de Obra a supervisar, de ahí que ello conllevó a las diferentes suspensiones, que entre otras razones fueron riesgos que desde un inició el IDU le puso en conocimiento tanto al contratista, así como a la Interventoría.

Si el equilibrio económico del contrato puede lograrse a través de la revisión de precios o ajuste de los mismos, pudo también la Interventoría acudir a ese mecanismo, en la medida que los precios inicialmente convenidos hubieran resultado insuficientes para cumplir cabalmente con la ejecución del contrato y haber demostrado el detrimento de la remuneración pactada que alega.

No obstante lo anterior, es importante resaltar, que los contratantes de común acuerdo decidieron modificar la forma de pago con el fin de sortear algunas de las situaciones antes mencionadas y así evitar el desequilibrio económico para el Consorcio Puentes 2009, tal como se puede evidenciar en el Otrosí 1 de 17 de enero de 2011. Veamos:

⁵² Página 70 del archivo digital denominado “licitación pública IDU-LP-SGI-032-2009 construcción” contenido en la carpeta llamada “carpeta legal” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2.

“(…) 4. Acta realizada en comité técnico de la Subdirección General de Infraestructura en donde se trató el tema de la forma de pago del contrato 104 de 2009 y se tomó la decisión de solicitar a la Dirección Técnica de Gestión Contractual la modificación de la misma, señalando como justificación la siguiente:

“Se han presentado dificultades (sic) en la forma de pago de las interventorías de los contratos de Valorización, este tema fue expuesto durante el Comité Técnico realizado del 13 de Agosto de 2010 (Acta 24) en el cual ing Alberto Pallares informó al Comité la situación que se registra en los pagos a interventores quienes han manifestado a la Dirección Técnica que el modelo de pago a pesar de ser contractual no permite un flujo de caja adecuado durante el desarrollo del contrato, pudiendo generar desequilibrios económicos, lo anterior debido a que existen porcentajes de pago que están sujetos a reconocimiento de obra, que en muchos casos no se cumplen, afectándolos directamente. Se ha venido solicitando por parte de las firmas de interventoría al IDU, una modificación a la forma de pago, toda vez que está sujeta en una proporción importante al avance en el cronograma del contrato de obra lo que genera inconvenientes a la interventoría, en el evento en que la obra presente atrasos, por cuanto el pago realizado mensualmente no alcanza a cubrir los costos fijos de la interventoría, la cual debe continuar ejerciendo. Analizados los factores que intervienen dentro del cálculo del factor multiplicador para los contratos de interventoría del IDU, factores que incluyen salarios, las prestaciones sociales, los costos de oficina del interventor, los costos de perfeccionamiento del contrato, los imprevistos y las utilidades del mismo (anexamos cuadro discriminatorio de estos valores) es pertinente y con el fin de evitar futuras reclamaciones, ajustar la forma de pago del contrato facilitando pagar hasta un 70% de los recursos del contrato, en honorarios mensuales acordes con el plazo del mismo”.

En el acta en mención se tomó como decisión: “Solicitar a la Dirección Técnica de Gestión Contractual la modificación de la forma de pago que le permite a la Entidad ser consecuente con las reales necesidades de la interventoría, para hacer justicia en el reconocimiento de los costos fijos en que se incurre en cada caso. De la misma manera, asumir como política general para futuros contratos de interventoría una forma de pago que no se amarre tan drásticamente a los avances porcentuales del contrato de obra, ya que en los casos en que el contratista no logre un avance normal de ejecución de cronograma, el interventor es quien empieza a presentar detrimento económico por continuar realizando la misma actividad sin la remuneración acorde con sus costos fijos...”⁵³

De igual forma, la Adición 1 al Contrato de Interventoría IDU-104 de 2009 de 22 de noviembre de 2009 trata sobre la siguiente modificación contractual, así:

“(…) 3. Que en acta de solicitud de adición y prórroga del 29 de julio de 2010, suscrita por la Directora Técnica de Construcciones, el Subdirector Técnico de Ejecución del Subsistema Vial, el Contratista y el INTERVENTOR, se invocan como causal de la misma, lo siguiente: “EL CONSORCIO CENTRO BARCO DEL CONTRATO IDU – 110 – 2009 HA SOLICITADO (SIC) ADICIÓN Y PRÓRROGA ARGUMENTANDO LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES: EL PRESUPUESTO ORIGINAL ENTREGADO POR LA CONSULTORÍA “CONSORCIO RED TOTAL”, TENÍA FALENCIAS, TALES COMO UN ERROR EN LA CANTIDAD DE ACERO A-36 QUE REPRESENTA UN VALOR DE \$323.840.000 MAS AIU, SE DEBE HACER LA REPOSICIÓN DEL CERRAMIENTO EXISTENTE EN EL CENTRO DE ALTO RENDIMIENTO, NO SE TUVO EN CUENTA LA EXCAVACIÓN, ENTIBADO Y REPOSICIÓN DE

⁵³ Folios 49 a 50 del Cuaderno 1



MATERIAL QUE SE DEBE HACER EN EL SECTOR NORTE CENTRO DE ALTO RENDIMIENTO DONDE SE DEBEN TALAR Y TRASLADAR ARBÓLES DE GRAN PORTE ENTRE 20 Y 30 M APROX. ESTAS ACTIVIDADES SON LAS MAS REPRESENTATIVAS EN EL PRESUPUESTO. LA PRORROGA SE SOLICITA YA QUE LAS ACTIVIDADES INICIALES PROGRAMADAS POR LA CONSULTORÍA EN EL PLIEGO DE CONDICIONES TALES COMO 1) LA INTERVENCIÓN DEL COLECTOR DE AGUAS LLUVIAS EN EL SEPARADOR CENTRAL DE LA CALLE 63 NO SE HAN PODIDO EJECUTAR DEBIDO AL CAMPO DEFINIDO POR EL IDU EN CUANTO A LA INTERVENCIÓN DEL COLECTOR DE 80. 2) PMT, EN LA ACTUALIDAD SE ENCUENTRA EN EJECUCION UN PMT SOLICITADO DE ACUERDO AL CONTRATO IDU-070 DEL 2008 POR TAL MOTIVO LA SECRETARIA DE MOVILIDAD NO APRUEBA EL MISMO HASTA QUE NO SE TERMINE EL ACTUAL. 3) LA RESOLUCIÓN DEL APROVECHAMIENTO FORESTAL ESTA EN PROCESO DE APROBACIÓN POR PARTE DE LA SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE POR LO CUAL NO SE PUEDEN INICIAR OBRAS EN EL SITIO HASTA OBTENERLA. 4) EN LA ACTUALIDAD SE ENCUENTRAN REALIZANDO OBRAS DE PAVIMENTACIÓN SOBRE LA CALZADA SUR DE LA CALLE 63 DE ACUERDO AL CONTRATO IDU-070 DEL 2008, POR TAL MOTIVO ESTAS ACTIVIDADES EN EJECUCIÓN INTERFIEREN CON EL DESARROLLO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DEL CICLOPUENTE POR TODO LO ANTERIOR LA INTERVENTORIA SOLICITA PRORROGA Y ADICIÓN POR TRES MESES BAJO LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL CONTRATO IDU-104-2009. (...)⁵⁴

Se infiere de lo anterior, que los contratantes acordaron modificar la forma de pago con el fin de sortear algunas dificultades que se presentaron durante la ejecución del contrato, al igual que se pusieron de acuerdo en que el contrato se suspendiera por algunos espacios de tiempo, en unos casos con implicaciones económicas para la entidad contratante, y en otros sin efectos económicos para el erario, lo que deja ver que la máxima *el contrato es ley para las partes* fue un instrumento regularmente acudieron las partes para superar algunas dificultades, y que en criterio del Despacho no puede ser utilizado hoy en día para que el contratista obtenga pagos adicionales, ya que ello sería tanto como ir contra estipulaciones que gozan de presunción de legalidad y en las que el consentimiento de los suscriptores está libre de vicios que lleven a dudar del poder obligacional de esas manifestaciones.

Afirma la parte actora, además, que durante los tiempos que permaneció suspendido el Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 en todo caso su personal siguió desarrollando el objeto contractual, lo cual sustenta en las Actas de Reinició que en algunos casos relacionan el personal y el equipo que se mantuvo inactivo, de donde se infiere, según ellos, que el resto del personal siguió activo y por tanto generando costos para la firma contratista.

⁵⁴ Folios 41 a 42 del Cuaderno 1

Este argumento tampoco es compartido por el Juzgado. En primer lugar, porque se desvirtúa con lo dicho hasta el momento en torno a la fuerza vinculante que tiene frente a la parte actora el haber expresado su consentimiento para que el Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 se suspendiera por los interregnos que han quedado detallados en esta providencia. Y, en segundo lugar, porque no es absolutamente seguro afirmar que el personal y la maquinaria que no aparecen relacionados en las Actas de Reiniciación del Contrato como inactivos es porque permanecieron activos y por tanto generando costos para la firma contratista.

Lo anterior genera serias dudas porque ningún contratista que desarrolle labores de interventoría va a pagar personal durante los tiempos en que él mismo consienta que se suspenda la ejecución del contrato. Así lo confirma, por ejemplo, el Acta No. 8 de 10 de diciembre de 2010 que dispuso la suspensión del contrato por 39 días calendario, ya que dentro de las causas se consignó lo siguiente: “3) El contratista solicita tiempo para volver a vincular el personal para el desarrollo de la obra;...”⁵⁵. Es decir, que el Consorcio Puentes 2009, como era de esperarse, en realidad desvinculaba a su personal durante los períodos de suspensión, conducta coherente con cualquier agente económico que no pagaría por unos servicios que no podrían utilizar.

Asimismo se confirma la tesis sostenida por el Despacho con lo plasmado en el Acta No. 10 de 27 de abril de 2011 que suspendió la ejecución del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 por 60 días calendario, ya que en el acápite de “OBSERVACIONES DE LA INTERVENTORÍA” se estipuló lo siguiente: “DE ACUERDO CON LAS CAUSALES ANTERIORES, LAS PARTES CONSIDERAN QUE EXISTEN RAZONES SUFICIENTES PARA AUTORIZAR LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO DE LA INTERVENTORÍA. SUSPENSIÓN QUE NO GENERA MAYORES COSTOS EN EL VALOR DEL CONTRATO.”. Esto armoniza con lo dicho en el párrafo anterior y ratifica el hecho que la firma contratista no incurrió en mayores sobrecostos debido a las suspensiones por él autorizadas.

Finalmente, el Consorcio Puentes 2009 pretende que se le pague una cantidad de dinero por ruptura del equilibrio económico del contrato, producto de haber iniciado la ejecución del contrato el 26 de abril de 2010, no obstante que a su parecer en el Contrato de Interventoría IDU 104 de 30 de diciembre de 2009 se

⁵⁵ Folios 63 y 64 del Cuaderno 1.

determinó que su ejecución se haría después del décimo día hábil siguiente a la firma del contrato.

El inciso 1° y el párrafo 2° de la cláusula 5ª del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 dicen sobre el particular lo que sigue:

“El plazo para la ejecución del presente contrato es de **SEIS (6) MESES** contados a partir de la fecha de suscripción del acta de iniciación entre el interventor y el IDU, previo cumplimiento de los requisitos de ejecución establecidos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, y los demás que se señalan al efecto en el Pliego de Condiciones y en este contrato.

.....

PARÁGRAFO SEGUNDO: El acta de iniciación deberá suscribirse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, legalización y demás señalados en el presente contrato, pliego y adendas. (...)”

La interpretación conjunta de las estipulaciones anteriores lleva a sostener que el contratista demandante no puede reclamar el pago que se examina, ciertamente porque no es cierto que la ejecución del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 haya debido comenzar a ejecutarse exactamente el día once hábil siguiente a la firma del mismo.

Lo único cierto es que la ejecución del contrato estaba atada a la firma del acta de iniciación, lo que sugiere que un contratista prudente sólo debe asumir obligaciones contractuales en torno a la ejecución del contrato a partir de la existencia de esa acta, sobre todo porque como lo indica la transcripción anterior, el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, prevé unos trámites relativos a la legalización del contrato, lo que por supuesto puede tomar algún tiempo.

En fin, al ser consciente el contratista Consorcio Puentes 2009 que el plazo de ejecución del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 sólo empezaría a correr a partir de la suscripción del Acta de Iniciación, los gastos que según él asumió por haber contratado un personal y equipos para cumplir con el objeto del contrato no puede ser cobijados por la teoría del restablecimiento de la ecuación económica, pues si así ocurrió ello solamente es atribuible a la parte demandante, quien ha debido activar sus obligaciones relativas al contrato a partir del día cierto en que se firma el acta que formalizara el comienzo de la ejecución del objeto contractual.

Por tanto, existen razones poderosas para desestimar lo pretendido por un desequilibrio en la ecuación económica del contrato que a decir verdad quedó desvirtuado.

5.2.- Pago del 10% del valor del contrato

En cuanto a este *item* debe decirse que en el Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 se pactó lo siguiente:

“(…) **2. VALOR** Para efectos legales el valor del presente contrato será hasta por la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$397.500.000) M/CTE., incluido IVA y ajustes, equivalente a 799,9598 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el año 2009 discriminado de la siguiente manera:

VALOR TOTAL DE LA INTERVENTORÍA	
VALOR BÁSICO	Hasta por la suma de TRESCIENTOS VEINTISIETE MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y UN MIL NOVECIENTOS SETENTA PESOS M/CTE (327.431.970),
IVA SOBRE EL BÁSICO (16%)	Hasta por la suma de CINCUENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CIENTO QUINCE PESOS M/CTE (\$52.389.115)
A.- VALOR TOTAL	Hasta por la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE (397.500.000)
B. VALOR PARA EL FONDO PARA AJUSTES POR CAMBIO DE VIGENCIA	Hasta por la suma de DIECSiete MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS QUINCE PESOS M/CTE (17.678.915)

(…)”⁵⁶

En el clausulado del Contrato IDU-104 de 2009 se acordó el siguiente plazo de ejecución:

“(…) **5. PLAZO** El plazo para la ejecución del presente contrato es de **SEIS (6) MESES** contados a partir de la fecha de suscripción del acta de iniciación entre el interventor y el IDU, previo cumplimiento de los requisitos de ejecución establecidos en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993 modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, y los demás que se señalan al efecto en el Pliego de Condiciones y en este contrato.

PARÁGRAFO PRIMERO: Cuando el último día de plazo total estimado coincida con un sábado, domingo o día feriado, el mismo vencerá hasta el final del primer día hábil siguiente.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El acta de iniciación deberá suscribirse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, legalización y demás señalados en el presente contrato, pliego de condiciones y adendas.

PARÁGRAFO TERCERO: No obstante el vencimiento del plazo de ejecución del contrato de Interventoría, se entiende que el **INTERVENTOR** debe acompañar al IDU, en el proceso de liquidación del contrato de obra y

⁵⁶ Folios 17 a 18 del Cuaderno I

suscribir el acta correspondiente, actividades estas se encuentran cubiertas con la remuneración pactada. (...)”⁵⁷

“(…) **15. PRÓRROGA** Si por circunstancias previamente revisadas y aprobadas por el Coordinador IDU se requiere modificar el plazo del contrato, las partes celebrarán un contrato adicional en plazo de acuerdo con las disposiciones legales.

Pero si por causas imputables al **INTERVENTOR** se requiere prorrogar el plazo del contrato para lograr el fin del proyecto y evitar un perjuicio mayor para la entidad y no se considera que existen razones que justifiquen la declaratoria de caducidad, todos los costos que se generen por esta prórroga serán por cuenta del **INTERVENTOR**, el cual autoriza con la suscripción del contrato que sean descontados de las actas mensuales y/o actas de liquidación. (...)”⁵⁸

Teniendo en cuenta el acuerdo reflejado en el otrosí N° 1 suscrito entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y el CONSORCIO PUENTES 2009, se observa que las partes decidieron modificar la cláusula tercera del Contrato N° 104 de 2009, así:

“CLÁUSULAS: PRIMERA: Modificar el contrato principal en la CLÁUSULA TERCERA en el siguiente sentido: **1) PAGO FIJO MENSUAL.** EL SETENTA POR CIENTO (70%) del valor de la interventoría, mediante pagos mensuales de igual valor acordes con el plazo del contrato, los cuales se realizarán con la entrega de un informe de las actividades desarrolladas. **2) PAGO POR AVANCE DE OBRA.** Corresponderá al VEINTE POR CIENTO (20%) del valor de la interventoría y se pagará según el avance de las obras, repartido, así: a) Un cuatro por ciento (4%) del valor de la interventoría, una vez se suscriban las actas de iniciación de la obra e interventoría, previa aprobación de las hojas de vida, enfoque, metodología y cronograma del Contratista. b) Un DIECISEIS POR CIENTO (16%) del valor de la interventoría de construcción y se pagará según el avance de las obras repartidos en tres (3) pagos así (5%, 5% y 6%) en proporción al cumplimiento y entrega de la meta física ejecutada (25%, 50% y 75%) y aprobada por la interventoría a través de actas de recibo parcial de obra. **3) PAGO POR LIQUIDACIÓN EL DIEZ POR CIENTO (10%) restante del valor total de la interventoría, de la siguiente forma:** a) UN CINCO POR CIENTO (5%) del valor de la interventoría, una vez se suscriba el Acta de Terminación del Contrato de Obra y, b) EL CINCO POR CIENTO (5%) restante con la liquidación del contrato de obra. (...)”⁵⁹ (Negrilla fuera de texto).

Posteriormente, mediante adición N° 2 del 21 de noviembre de 2011 del Contrato 104 de 2009, los contratantes acordaron lo siguiente:

“(…) **PRIMERA:** Adicionar el valor inicial del contrato en la suma de OCHENTA Y UN MILLONES DE PESOS M/ CTE (\$81.000.000) equivalentes a 151,23 SMLMV para el año 2011, discriminados de la siguiente manera: Por costo directo de la interventoría la suma de **SESENTA Y OCHO MILLONES CUARENTA MIL (68.040.000,00) PESOS M/CTE**, más los costos indirectos por IVA del 16% la suma de **DOCE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA MIL (\$12.960.000,00) PESOS M/CTE.**

⁵⁷ Folio 21 del Cuaderno 1

⁵⁸ Folio 35 del Cuaderno 1

⁵⁹ Folios 50 a 51 del Cuaderno 1

PARAGRAFO: La presente solicitud se encuentra amparada mediante el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 5438 del 11 de noviembre de 2011 por valor de OCHENTA Y UN MILLONES (\$81.000.000) DE PESOS M/CTE.

SEGUNDA: Prorrogar el plazo pactado en la cláusula quinta del contrato principal en DOS (2) MESES contados a partir de su fecha actual de vencimiento. (...)”⁶⁰

En consonancia con lo anterior, la ejecución del Contrato de Interventoría N° 104 de 2009 se supeditaba además de las estipulaciones contractuales a los parámetros establecidos en el Manual de Interventoría adoptado por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – mediante Resoluciones N° 5608 del 29 de agosto de 2005 y N° 167 del 16 de enero de 2006, del cual se desprende que para la construcción de los proyectos de infraestructura vial y de espacio público, se desarrollaba en los siguientes componentes⁶¹:

- i) Técnico
- ii) Administrativo y financiero
- iii) Legal
- iv) Social
- v) Ambiental, salud ocupacional y seguridad integral
- vi) Coordinación Interinstitucional

El Consorcio Puentes 2009 aduce en la demanda el cumplimiento de tales obligaciones, motivo por el cual acude a este medio de control para obtener la liquidación judicial del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009, y en consecuencia se le reconozca y pague el valor indicado en la cláusula 3ª, numeral 3º, denominada pago por liquidación equivalente al 10% restante del valor de interventoría en la cantidad de \$39.750.000.00.

De la revisión del Registro Financiero del Contrato N° 109 de 2009 se desprenden los siguientes pagos, así:

CÓDIGO CONTRATO IDU-104-2009	IDENTIFICACIÓN CONTRATISTA:
9.003.313.199	
VALOR INICIAL CONTRATO \$397.500.000.00	NOMBRE CONTRATISTA: CONSORCIO PUENTES 2009
DESCRIPCIÓN INTERVENTORIA TECNICA, LEGAL, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN CICLOPUENTE LOCALIZADO EN LA AVENIDA CALLE 63 ENTRE EL CENTRO DE ALTO RENDIMIENTO Y LA BIBLIOTECA VIRGILIO BARCO DE BOGOTÁ D.C	

⁶⁰ Folio 54 del Cuaderno 1

⁶¹ Página 27 del archivo digital denominado “Manual Interventoría IDU 2006.P.1” contenido en la carpeta llamada “MANUAL INTERVENTORIA” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2



ADICIÓN/EQUILIBRIO/MAYOR CANTIDAD DE OBRA No. ACTA		VALOR	PLAZO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN/FECHA DE			
ADC 1 ADICION \$198.750.000 Y PRORROGA 3 MESES		\$198.750.000	3 MESES	22/11/2010			
ADC 2 PRORROGA 2 MESES Y ADICION \$81.000.000		\$81.000.000	2 MESES	18/11/2011			
VALOR TOTAL DEL CONTRATO: \$677.250.000.00							
FECHA	O.P. No.	REC. OB.	VALOR OBRA EJECUTADA		VALOR TOTAL EJECUTADO	TOTAL PAGADO	SALDO CONTRATO
			R.DE O.	ACUMULADO			
20/05/2010	1425	1	15.900.00	15.900.000	15.900.000	15.900.000	661.350.000
22/06/2010	1807	6	44.955.730	60.855.730	60.855.730	60.855.730	616.394.270
22/07/2010	2014	7	51.271.794	112.127.524	112.127.524	112.127.524	565.122.476
16/08/2010	2301	8	50.395.751	162.523.275	162.523.275	162.523.275	514.726.725
01/04/2011	1417	9	71.275.853	233.799.128	233.799.128	233.799.128	443.450.872
12/05/2011	2149	10	53.374.611	287.173.739	287.173.739	287.173.739	390.076.261
12/05/2011	2154	11	62.174.375	349.348.114	349.348.114	349.348.114	327.901.886
14/07/2011	3030	12	55.113.299	404.461.413	404.461.413	404.461.413	272.788.587
08/11/2011	3951	15	54.868.192	459.329.605	459.329.605	459.329.605	217.920.395
08/11/2011	3952	17	57.627.866	516.957.471	516.957.471	516.957.471	160.292.529
09/12/2011	4179	19	52.921.923	569.879.394	569.879.394	569.879.394	107.370.606
15/02/2012	176	20	33.251.520	603.130.914	603.130.914	603.130.914	74.119.086
15/02/2012	186	21	34.369.086	637.500.000	637.500.000	637.500.000	39.750.000

⁶² Ficha Financiera del Contrato N° 104 de 2009

Del anterior registro financiero se desprende que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – tiene pendiente de pagar la suma de \$39.750.000 respecto del Contrato N° 104 de 2009.

Respecto a ello, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – manifestó su oposición al pago del saldo pendiente del Contrato de Interventoría N° 104 de 2009, principalmente porque debe mediar la liquidación judicial del Contrato N° 110 de 2009, por cuanto en esos términos fue pactada la obligación por las partes contratantes.

Tras efectuar la consulta en las páginas web de la Rama Judicial, así como del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-⁶³, se tiene que para el 9 de marzo de 2015 el CONSORCIO CENTRO BARCO instauró el medio de control de controversias contractuales para obtener la liquidación judicial del Contrato de Obra N° 110 del 2009 bajo el radicado N° 250002336000201500710-00 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El 25 de agosto de 2017 mediante sentencia proferida por la Magistrada Bertha Lucy Ceballos Posada se resolvió negar las pretensiones, la cual fue objeto de apelación siendo concedida ante el Consejo de Estado, cuya alzada se encuentra al Despacho desde el 24 de mayo de 2018 en turno para proferir su respectiva decisión.

⁶² Página 1 del archivo digital denominado “ficha financiera contrato 104 de 2009” contenido en la carpeta llamada “carpeta financiera” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁶³ <https://www.idu.gov.co/web/content/664/ANEXO+1.+PROCESOS+JUDICIALES+ACTIVOS.pdf>

Teniendo en cuenta la anterior información se comprueba que el Contrato de Obra N° 110 de 2009 aún no ha sido liquidado judicialmente, comoquiera que el Consejo de Estado no ha proferido Sentencia que resuelva la apelación dentro del proceso radicado bajo el N° 250002336000201500710 01.

En esos términos, es necesario analizar si el numeral tercero de la cláusula tercera del Contrato N° 104 de 2009 es vinculante para impedir el pago del saldo habida cuenta que hace alusión al cumplimiento de obligaciones ajenas al objeto contractual, teniendo en cuenta que el CONSORCIO CENTRO BARCO no es parte en la relación contractual.

Ahora bien, el numeral tercero de la cláusula tercera del Contrato N° 104 de 2009 trata sobre el pago por liquidación del diez por ciento (10%) restante del valor total de la interventoría en dos (2) cuotas, una equivalente al cinco por ciento por ciento (5%) una vez se suscriba el acta de terminación del Contrato de Obra N° 110 de 2009 y la otra por el cinco por ciento (5%) con la liquidación del mismo.

En esos términos el Juzgado considera que dicha cláusula riñe con el principio de inoponibilidad debido a que el pago de esa obligación no puede quedar sujeto al cumplimiento de cargas u obligaciones ajenas al CONSORCIO PUENTES 2009, pues aun cuando no haya sido objeto de liquidación judicial el Contrato N° 110 de 2009 no pueden quedar a la deriva los derechos del contratista interventor.

Es claro que los firmantes del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009, esto es el CONSORCIO PUENTES 2009 y el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- si bien están sometidos a lo pactado y a sus efectos, no se puede dejar de lado que la circunstancia de no haberse liquidado el contrato de obra es una situación totalmente ajena al Consorcio Puentes 2009.

La doctrina ha enfatizado que el contrato celebrado entre determinadas partes no perjudica ni aprovecha a terceros, en los siguientes términos, así:

“(…) El principio del efecto relativo del contrato o de la relatividad de las convenciones tiene un significado preciso y por demás lógico: el contrato y la convención en general no están llamados a producir sino efectos relativos; esto es, efectos entre las partes contratantes, entre quienes manifestaron su consentimiento con el fin de crear derechos y obligaciones. No es normal ni es lógico, de acuerdo con ese principio, que tales derechos y obligaciones

surjan del acto jurídico en favor o en contra de terceras personas no participantes en su celebración.

Es ese el sentido del aforismo *res inter alios acta aliis neque nocere neque prodesse potest*: el contrato celebrado por las partes no puede perjudicar ni beneficiar a terceros. (...)”⁶⁴

El precedente jurisprudencial del Consejo de Estado ha sostenido frente a la justificación de la prohibición de las cláusulas abusivas encaminadas a exonerar, limitar o extender la responsabilidad, lo que sigue:

“(…) Dentro de las cláusulas que tanto la ley, como la jurisprudencia y la doctrina han identificado como presuntamente abusivas, se encuentran aquellas encaminadas a exonerar, limitar o extender la responsabilidad. La restricción de esa clase de estipulaciones y en algunos casos su prohibición encuentran las siguientes justificaciones según la doctrina:

“[La] exigencia de proteger la buena fe objetiva, en la medida en que ésta se relaciona con toda circunstancia cuya existencia y persistencia se considera objetivamente necesaria para que el negocio pueda subsistir como un reglamento sensato de intereses; abuso del derecho; desconocimiento del orden público; incompatibilidad con el concepto mismo de obligación, el cual presupone el deber de adaptar un comportamiento acorde con lo establecido en el contrato para satisfacer las expectativas de la otra parte; ilicitud de la causa u objeto; exigencia de la adecuación de las prestaciones o, en fin, con base en la regla según la cual la condonación del dolo futuro no vale” (...)”⁶⁵

El Despacho echa mano de estas reflexiones doctrinales y jurisprudenciales para poner de relieve que no resulta justo ni conforme al postulado de la buena fe contractual, que los derechos económicos de un contratista queden supeditados o en el limbo por lo que ocurra en otro contrato firmado por la Administración, pues es factible que suceda que el contrato de interventoría se desarrolle a cabalidad no obstante que el contrato de obra pese a haberse finiquitado no se haya podido liquidar por desavenencias surgidas entre las partes.

Por tanto, la forma de pago pactada en el numeral 3 de la cláusula primera consignada en el Contrato N° 104 de 2009 tiene inmersa una limitación de la responsabilidad de la Administración para efectuar la liquidación del contrato de forma bilateral o unilateral, de manera que dicha estipulación se torna en ineficaz por cuanto está de por medio el pago de una prestación a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y en favor del CONSORCIO PUENTES 2009.

⁶⁴ Tamayo Lombana, Alberto, Manual de Obligaciones, 7ª Edición, Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, Colombia, páginas 375 a 376

⁶⁵ Consejo de Estado. Sala Plena. Auto de Unificación del 28 de abril de 2014.

En atención a lo expuesto, es viable entrar a analizar si el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – debe cancelar la suma de \$39.750.000.00 a favor del CONSORCIO PUENTES 2009 por el 10% del saldo restante del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009.

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – en la contestación de la demanda hizo alusión a que mediante Oficio STESV N° 20163360289631 del 1° de mayo de 2016 solicitó al CONSORCIO PUENTES 2009 atender los siguientes requerimientos:

- En lo que respecta al componente forestal, el Consorcio Puentes 2009 radicó el 16 de septiembre de 2015 el Informe Final bajo el N° 20155261228882. Sin embargo, el IDU adujo que fue devuelto en dos oportunidades con Oficios N° STESV 20153362013161 del 7 de noviembre de 2015 y N° STESV 20153362079201 del 26 de noviembre del mismo año, para efectos de realizar el cierre de las obligaciones relacionadas con el traslado de árboles.
- En lo que atañe al componente social, el IDU expuso que la interventoría no había radicado el Informe Final Social, ni el acta de cierre social.
- Frente al Componente Salud Ocupacional y Seguridad Social, el IDU expuso que la Interventoría radico el informe final mediante Oficio N° 20155261061782 del 30 de julio 2015, el cual posteriormente fue devuelto mediante Oficio N° STESV 2015 3361533941 del 8 de octubre de 2015 sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta.
- En lo atienten al componente ambiental, el IDU indicó que se encuentra pendiente que el Consorcio Puentes 2009 entregue el Informe Final Ambiental y el Acta de Cierre Ambiental.
- Respecto del Componente Técnico la entidad explicó que de acuerdo a lo consignado en el Acta de Reunión del 29 de septiembre de 2015, a la fecha el contrato de obra N° 110 de 2009, no cuenta con acta de recibo final de obra.
- Y referente al Componente de Coordinación Institucional el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – argumentó que el CONSORCIO PUENTES 2009 no hizo entrega de los trámites adelantados ante las empresas de servicio público como memorias técnicas, cartillas de conservación y mantenimiento, planos récord, incluyendo cruce de cuentas y paz y salvos.

Advierte el Despacho que si bien en el acervo probatorio no obran los oficios N° STESV 20155261061782 del 30 de julio, N° STESV 2015 3361533941 del 8 de octubre, N° STESV 20153362013161 del 7 de noviembre y N° STESV 20153362079201 del 26 del mismo mes, todos del año 2015, como tampoco el Oficio N° STESV 20163360289631 del 1° de mayo de 2016, se encuentra probado que los requerimientos efectuados por el IDU fueron el resultado de las mesas de trabajo adelantadas durante el año 2015, que *grosso modo* a continuación se transcriben, así:

“(...) FECHA: 15-04-15

OBJETO:

REVISAR ALCANCE OBSERVACIONES SISO

(...)

A. DESARROLLO

1. A LA FECHA NO EXISTEN DEMANDAS O RECLAMACIONES POR DE LOS TRABAJADORES DEL CONTRATISTA DE OBRA. SEGÚN INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR EL IDU Y LA INTERVENTORÍA.

2. SE SOLICITA POR PARTE DEL IDU PRESENTAR LOS REGISTROS Y SOPORTES QUE EVIDENCIEN LOS PAGOS AL PERSONAL DE LA PLANILLA REQUERIDA POR LA INTERVENTORÍA.

3. INTERVENTORÍA PROPONE PRESENTAR UN CUADRO CON TODO EL PERSONAL REQUERIDO Y PAZ Y SALVO FIRMADOS POR ESTOS.

4. INTERVENTORÍA VA A REALIZAR REVISIÓN DE LOS INFORMES ENCONTRADOS POR EL IDU.

5. SE REVISARÁ LA APROBACIÓN DE LOS INFORMES MENSUALES S&SOMA. COORDINADORA SST. IDU - ING. CARLOS SABOGAL.

6. REVISAR LO OFERTADO POR EL C/TISTA VS. LO EJECUTADO PARA IDENTIFICAR POSIBLES PASIVOS. OFICIO CPU-030.

7. PREGUNTAR CERTIFICACIÓN ARL DE C/TISTA O POR INTERVENTORÍA DEL CIERRE DE ACCIDENTES DEL C/TISTA.

8. SOLICITAR AL C/TISTA MEDIANTE OFICIO, SI EXISTEN A LA FECHA DEMANDAS POR PARTE DE SUS EMPLEADOS. (...)”⁶⁶

“

(...) FECHA: 24-04-2015

(...)

A. DESARROLLO

La interventoría informa que no se cuenta con la totalidad de las certificaciones de materiales, pues los originales se encuentran en los informes SISOMA radicados en el IDU, lo cual será verificado.

Para escombros faltan las certificaciones de Cemex y San Fernando. Igualmente se verifican la existencia de los certificados originales en los informes SISOMA radicados en el IDU.

Formato 33: se relaciona fecha de inicio de obra 26/Abr/2010 y de interventoría 27/oct/201.

El consolidado de evaluación de desempeño ambiental del F34 está mal diligenciado.

Como la Interventoría informa que el IDU requirió la rectificación de todos los periodos, después de haber finalizado obra, se acuerda presentar dos (2) veces la página del literal F del F34, con el fin de dejar evidencia de las

⁶⁶ Página 3 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contentiva en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

calificaciones iniciales y las recalificaciones y la incidencia en el cálculo del valor ambiental a cancelar.

Es necesario revisar las cantidades de materiales y escombros reportados y certificados vs los pagados para establecer con claridad los pasivos ambientales, que deben revisar los cuadros consolidados de listas de chequeo, para las recalificaciones pues están mal formulados. (...)”⁶⁷

“

(...) FECHA: 30-04-2015

(...)

TEMAS TRATADOS

La interventoría realizó un consolidado de excavación, demolición, pagados en las actas parciales de pago de todo el contrato, pero no se unificaron unidades.

Se realiza el consolidado de materiales y escombros realizado por la interventoría a partir de las actas parciales de obra y se encontró que hace falta incluir el acta 15, algunos ítems de excavación y demolición. Además se debe aclarar si es necesario incluir el NP-54 como volumen para el Formato 13 y el consolidado de escombros y el NP-44, NP-45, NP-80, NP-88.

Del consolidado de materiales, falta incluir el ítem 302, NP -22, NP-36. Se debe aclarar el volumen de gravilla y de arena de río se utilizó para el NP-49, arena de río y triturado ¾” (sic) para el NP-62, NP-85, NP-86, NP-97.

Ya se tienen 11 informes SISOMA en la Sede Alcázares del IDU, en uno de ellos se verificó que se encuentran las certificaciones originales de materiales y escombros.

Se acuerda con la interventoría que ésta vendrá al IDU a revisar todos los informes SISOMA para ajustar los consolidados de materiales, escombros y calificaciones. La cita será el jueves 7 de mayo a las 9 am. (...)”⁶⁸

“(...) FECHA 24-09-2015

(...)

OBJETO

Seguimiento a observaciones SST (Informe Final SISOMA) del ciclopunte (sic) calle 63) – Devolución Informe Final radicado IDU 20155261061782 del 30/07/15 (1 Tomo).

(...)

Temas

- El IDU solicita describir todo el seguimiento realizado por la Interventoría (Pagos Seguridad Social), sueldos, entre otros). Anexar en las conclusiones, se solicita generar certificaciones.

- Consultar si la interventoría interpuso una demanda ante el ministerio por el no pago al SGSS del contratista (Según observaciones realizadas por la coordinación anterior del IDU).

- El IDU solicita certificación paz y salvo y honorarios planilla mínima contratista e interventoría.

- Subsanan los pendientes del Oficio radicado según radicado 2014336076674 del 12 de agosto de 2014 (paz y salvo y pagos). (...)”⁶⁹

⁶⁷ Página 6 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contentiva en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁶⁸ Página 6 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contentiva en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁶⁹ Página 11 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contentiva en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223

"(...) FECHA: 29 DE SEPTIEMBRE DE 2015
 DESARROLLO

1. PENDIENTES FORESTALES:
 LA INTERVENTORIA RADICO INFORME FINAL FORESTAL - EL CONTRATISTA TIENE PENDIENTES Y SE ESTIMAN PASIVOS
2. PENDIENTES SOCIAL:
 HAY PENDIENTES SE ESTIMARAN PASIVOS
3. PENDIENTE SISO:
 SE RADICARA INFORME FINAL ATENDIENDO OBSERVACIONES DEL IDU SE INDICARA PASIVOS. SE REQUIERE EVIDENCIAS DE GESTIÓN DE INTERVENTORIA.
4. PENDIENTES AMBIENTALES:
 HAY PENDIENTES Y SE DETERMINARA PASIVOS AL CONTRATISTA ESTA PENDIENTES ACTA DE CIERRE SOCIAL Y ACTA DE CIERRE AMBIENTAL FORESTAL Y SISO - INTERVENTORIA PRESENTARA BORRADOR DE ESTE DOCUMENTOS.
5. TRÁMITE ANTE EMPRESA DE SERVICIO PÚBLICO - EL CONTRATO DE OBRA NO TIENE ACTA DE RECIBO Y ACTA DE CRUCE DE CUENTAS CON ESP - TAMPOCO HAY PLANOS RECORD - NO HAY PAZ Y SALVOS CON ESP - SE REQUIERE RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN CON EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO, SE REALIZARA UNA BUSQUEDA DE DOCUMENTACIÓN - ETB NO PRESENTO PAZ Y SALVO - CODENSA SE ANALIZARA RECOPIACIÓN DE ACTAS PARCIALES DE OBRA. INCLUYENDO LA ULTIMA ACTA DE PAGO QUE TIENE EL ACUMULADO DE CANTIDADES.
6. SE REALIZARA MESA DE TRABAJO COMPONENTE AMBIENTAL LUNES 5 DE OCTUBRE 2015 ENTRE IDU Y CONTRATISTA EN LAS SEDE ALCAZARES.
7. INFORMES Y DOCUMENTOS PENDIENTES METAURIA (SIC) PERNICA (SIC) Y CARTILLA DE CONSERVACIÓN Y MANTENIMIENTOS
8. LA INTERVENTORIA INDICA QUE HAY DEMANDA RADICADA PERO NO ESTA ADMITIDA CONTRA DEL IDU.
9. EL INFORME FINAL FORESTAL - LO ESTA REVISANDO EL IDU, Y SE REALIZARA COORDINACIÓN CON SDA. (...)”⁷⁰

"(...) FECHA 5 DE OCTUBRE DE 2015

DESARROLLO:

SE VERIFICA LA INFORMACIÓN RECOPIADA EN EL CONSOLIDADO DE MATERIALES. DE ACUERDO CON LO RESUELTO EN REUNIÓN DEL 30 DE ABRIL DE 2015, LA INTERVENTORIA REALIZÓ EL CONSOLIDADO A PARTIR DE LAS ACTAS PARCIALES DE OBRA Y LAS CERTIFICACIONES MENSUALES **COMO RESULTADO OBTUVO QUE A LA FECHA ESTAN PENDIENTES POR CERTIFICAR 4443,5 Un. DE ADOQUIN DE CONCRETO DE KREATO; 50462.5 Un. DE ADOQUIN DE ARCILLA DE LADRILLERA SANTAFE S.A.; 168 Un. DE BORDILLO A-80 DE KREATO; 103.31 M3 DE ARENA DE PEÑA DE SAN FERNANDO; 117,01 M3 DE ARENA SAN FERNANDO; 2347 M3 DE B-200 DE SAN FERNANDO Y CANTERA CARACOL; 22,05 DE CONCRETO 3000 PSI DE CEMEX Y 5.36 MR43 DE CEMEX.**

EL IDU INDICA A LA INTERVENTORÍA QUE SE DEBERAN CUANTIFICAR LOS PASIVOS AMBIENTALES CORRESPONDIENTES PARA SER NOTIFICADOS AL ENTE LIQUIDADOR.

del Cuaderno 2

⁷⁰ Página 13 del archivo digital denominado "informe final S&SOMA 3 DE 3" contenido en la carpeta llamada "carpeta técnica" contentiva en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

ESCOMBROS: EN EL CONSOLIDADO DE ESCOMBROS SE OBSERVA QUE SI BIEN EL TOTAL GENERAL REPORTADO EN F12 ES MENOR QUE EL VOLUMEN TOTAL CERTIFICADO, HAY VOLUMENES PENDIENTES POR CERTIFICAR PARA LOS SIGUIENTES SITIOS DE DISPOSICIÓN FINAL:

SAN FERNANDO (204 M3) Y CEMEX LA FISCALA (14M3), LOS CUALES DEBERAN SER CUANTIFICADOS COMO PASIVOS AMBIENTALES PARA SER NOTIFICADOS AL ENTE LIQUIDADOR.

LA INTERVENTORIA REALIZÓ EL AJUSTE DE LAS CALIFICACIONES MENSUALES REPORTADAS EN EL F. 34, SE EVIDENCIA QUE HUBO UNA CALIFICACIÓN INICIAL Y UNA RECALIFICACIÓN RESULTANTE DE OBSERVACIONES REALIZADAS POR EL IDU EN SU MOMENTO, POR LO TANTO SE ACLARA QUE EL CALCULO DE LOS VALORES AMBIENTALES MENSUALES DEBE HACERSE CON BASE EN LA RECALIFICACIÓN (AJUSTADA) Y SERAN COMPARADOS CON LO PAGADO EN LAS ACTAS PARCIALES PARA ESTABLECER SI REQUIERE DESCUENTO O SI SE ADEUDAN DINEROS AL CONTRATISTA. SI EL VALOR ACUMULADO DE PAGOS MENSUALES CALCULADOS EN F34 ES MAYOR AL ACUMULADO PAGADO EN ACTA, SE DEBE CALCULAR LA DIFERENCIA Y PAGARLA AL CONTRATISTA. POR EL CONTRARIO, SI EL VALOR ACUMULADO CALCULADO EN F34 ES MENOR AL ACUMULADO PAGADO EN ACTA, SE DEBE CALCULAR LA DIFERENCIA Y DESCONTARLA AL CONTRATISTA.

EL IDU SOLICITA A LA INTERVENTORIA ADJUNTAR LAS ACTAS PARCIALES DE OBRA Y LA FINAL PARA PODER VERIFICAR LA INFORMACIÓN.

SE ACUERDA CON LA INTERVENTORIA QUE EL INFORME FINAL AMBIENTAL - SST SERA RADICADO EL 20/OCT/2015.

LA INTERVENTORIA REVISÓ LOS SIGUIENTES INFORMES RADICADOS EN EL IDU Y ENCONTRO LAS CERTIFICACIONES ORIGINALES TANTO DE ESCOMBROS COMO DE MATERIALES:

RADICADO: 201225260294412 (17/MAY/2012), INFORME 5 DEL 28/ENE-27/FEB/2011: MADERAS DE LA SABANA (124 UNIDADES VARA Y 124 UN LISTON); INDYCATE (90 M3).

RADICADO 20125260294412 (17/MAY/2012): INFORME 8 DEL 28/JUN-29/JUL-2011: COLDEPORTES (288 M3 MATERIAL EXCAVACIÓN) Y CEMEX (208.5 M3 CONCRETO); INFORME 9 DEL 22 - AGO - 22/SEP/2011 → CEMEX (22.5M3 CONCRETO); INFORME 10 DEL 23-SEP A 28 OCT - 2011 - → PAPIRO (SIC) (2144 M3 ESCOMBRO), ABENSALA (80 UN BLOQUE CEMENTO), KREATO → (A 10:15UN, A 120 35 UN, A-80: 72UN, A-80 71 UN),

RADICADO 20125260294402 (17/MAY/2012) INFORME 11 DEL 15/NOV - 28/DIC-2011 → CEMEX (60 M3 ESCOMBRO), PAPIRO (1328 M3 ESCOMBRO), PATRIA (MDC - 3: 27 M3), CONCRESCOL (SIC) (MDC3 - 4M3); CEMEX (88.25 M3 CONCRETO) CANTERA CARACOL (B-200: 915 M3) CONCREVIAS (CAÑUELA A-120:117 UN), KREATO (BLOQUE 10X20X6: 20160 UN; BLOQUE A-80: 927UN)

INFORME 6 DEL 28-FEB-27-MAR-2011 → SAN FERNANDO (8-200:135 M3 Y RAJÓN: 276 M3); CEMEX (ESCOMBROS: 378 M3) COLDEPORTES (346.54 M3 MATERIAL DE EXCAVACIÓN) SAN FERNANDO (ESCOMBROS: 255 M3);

INFORME 7: DEL 28-MAR-27-ABR-2011 → COLDEPORTES (4008,57 MATERIAL DE EXCAVACIÓN); SAN FERNANDO (RAJÓN: 1895 M3), B-200: 637 M; RECEBO: 422 M3), CONCRETATE (A-10: 30 UN), CEMEX (7 M3 CONCRETO).

LAS ANTERIORES CERTIFICACIONES NO PODRÁN SER EXIGIDAS EN ORIGINAL PARA EL INFORME FINAL, POR CUANTO ESTAS REPOSAN EN LOS INFORMES MENSUALES RADICADOS EN EL IDU. SE DEBERAN PRESENTAR LAS COPIAS DE LAS MISMAS. (NEGRILLA Y SUBRAYADO FUERA DE TEXTO) (...)⁷¹

Como se puede evidenciar de las mesas de trabajo del año 2015, se hicieron diferentes solicitudes por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – al CONSORCIO PUENTES AÑO 2009 tendientes a evacuar la fase de liquidación del Contrato N° 104 de 2009.

Por ello, no es de recibo el argumento esgrimido por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – en cuanto a la negativa del CONSORCIO PUENTES 2009 de atender lo requerido por la entidad, habida cuenta que entre los anexos digitales aportados con la contestación de la demanda se tiene que el día 24 de mayo de 2016 el CONSORCIO PUENTES presentó el Informe Final ante el IDU bajo el radicado N° 20165260384102⁷².

Entre los documentos digitales aportados con la demanda y su contestación, advierte este Despacho que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - a la presente fecha no acreditó pronunciamiento frente a lo presentado en el Informe radicado a la entidad el 24 de mayo de 2016 bajo el N° 20165260384102. Por lo tanto se procede analizar si el CONSORCIO PUENTES 2009 dio cumplimiento a las diferentes observaciones de la administración para así concluir, si es posible ordenar el pago del saldo del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 con su respectiva liquidación judicial.

En ese orden de ideas, es necesario mencionar que en materia de interventoría de proyectos de infraestructura vial y de espacio público a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – los componentes que lo estructuran son los que enseguida se analizarán⁷³. Veamos:

⁷¹ Páginas 16 a 17 del archivo digital denominado "informe final S&SOMA 3 DE 3" contenido en la carpeta llamada "carpeta técnica" contentiva en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁷² Ver cuatro archivos digitales denominados "informe final S&SOMA 1 DE 3" con 151 páginas, "informe final S&SOMA 2 DE 3" de 131 páginas, "informe final S&SOMA 3 DE 3" de 84 páginas, e "informe social final cto" de 395 páginas, todos contenidos en la carpeta llamada "carpeta técnica" contenida en el DVD-R militante en la contestación de la demanda incorporada a folio 223 del Cuaderno 2

⁷³ Página 42 del archivo digital denominado "Manual Interventoría IDU 2006.P.1" contenido en la carpeta llamada "MANUAL INTERVENTORIA" contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

5.2.1- Componente Técnico

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – echa de menos el acta de recibo final de la obra del Contrato N° 110 de 2009. Este ítem se encuentra cumplido conforme se observa de las piezas digitales aportadas por la entidad, así:

“(…) CONTRATO N° IDU – 110 – 09

ACTA No. 26 DE RECIBO FINAL DE OBRA

OBJETO DEL CONTRATO

CONSTRUCCIÓN DE UN (1) CICLOPUENTE LOCALIZADO EN LA AVENIDA CALLE 63 ENTRE LA BIBLIOTECA VIRGILIO BARCO Y EL CENTRO DE ALTO RENDIMIENTO EN BOGOTÁ D.C.

LOCALIZACIÓN DEL PROYECTO BARRIOS UNIDOS

PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO DIEZ MESES

FECHA DE INICIACIÓN DEL CONTRATO 26 DE ABRIL DE 2010
 (Día) (Mes) (Año)

A. PRORROGAS

CONTRATO ADICIONAL No.	TIEMPO (DIAS CALENDARIO)
ADICIÓN Y PRÓRROGA No. 1	TRES (3) MESES
ADICIÓN EN PLAZO No. 2	UN (1) MES
ADICIÓN EN PLAZO No. 3	UN (1) MES

B. SUSPENSIONES Y AMPLIACIONES DE SUSPENSIÓN

ACTAS No.	FECHAS	
	INICIO	FIN
DOS (2) SUSPENSION	3/08/2010	1/09/2010
TRES (3) AMPLIACIÓN SUSPENSIÓN	2/09/2010	2/10/2010
CINCO (5) SUSPENSIÓN	6/10/2010	4/11/2010
OCHO (8) SUSPENSIÓN	12/11/2010	9/12/2010
NUEVE (9) AMPLIACIÓN SUSPENSIÓN	10/12/2010	16/01/2011
NUEVE A (9 A) SUSPENSIÓN	27/04/2011	25/06/2011
DIEZ A (10 A) AMPLIACION SUSPENSION	27/06/2011	21/07/2011
DOCE (12) SUSPENSIÓN	29/07/2011	21/08/2011
CATORCE (14) SUSPENSIÓN	12/09/2011	21/09/2011
DIEZ Y SIETE (17) SUSPENSIÓN	28/10/2011	8/11/2011
DIEZ Y OCHO (18) AMPLIACIÓN SUSPENSION	9/11/2011	14/11/2011
VEINTE (20) SUSPENSION	16/12/2011	21/12/2011

FECHA DE TERMINACIÓN ACTUAL DEL CONTRATO 29 DE DIC DE 2011

(…)

VALOR ACTUAL DEL CONTRATO \$3.841.565.702

Sede Judicial del CAN - Carrera 57 No. 43-91 Piso 5°
 Correo: jadmin38bta@notificacionesrj.gov.co
 Bogotá D.C.

(...)

OBSERVACIONES DE LA INTERVENTORIA

La interventoría ratifica que no aprueba el pago de los ítems a los cuales el Contratista hizo un cambio de especificación sin su autorización.

La interventoría aclara que la grama no pagada no corresponde a la reposición que debía hacerse en la zona del campamento, por fuera de los límites físicos del proyecto. No autoriza su pago.

Las cantidades del ítem NP11 y de todos los demás ítems relacionados en la presente acta son las que aprueba la interventoría.

Todos los precios no previstos quedan aprobados y por lo tanto el valor final aquí determinado es el básico para la expedición de las pólizas arribas mencionadas.

La Interventoría no tiene objeción al cumplimiento de las obligaciones del Contratista sobre el buen manejo del anticipo cubierto por la garantía única.

El contrato asigna un valor de \$109.695-166 los ajustes establecidos en la cláusula 6 de contrato IDU - 110 - 09 estimado sobre una (sic) plazo de obra de cinco (5) meses, sin embargo por diferentes razones se suscribió una adición y dos Actas de Mayores Cantidades de Obra que ampliaron el plazo del contrato a veinte meses. Por lo anterior el valor de los ajustes ascendió a la suma de \$185.040.517 y es necesario obtener una disponibilidad presupuestal para cubrir el saldo que corresponde a la suma de \$75.345.351.

(...)

F. ESTADO GENERAL DE LAS OBRAS

Una vez realizada la inspección total de la obra, por parte del contratista y del interventor, se constató que a la fecha 2 de mayo de 2012 los trabajos recibidos se encuentran ejecutados a entera satisfacción de acuerdo con lo establecido en el contrato. En consecuencia, el contratista hace entrega real y efectiva de la obra ejecutada a la interventoría y esta la recibe. Las cantidades de obra indicadas en el presente acta de recibo, literal D- OBRA EJECUTADA-, y la calidad de las mismas, son de absoluta responsabilidad del contratista e interventor.

Las partes acuerdan que el valor pendiente de pago al Contratista discriminado en: \$69.091.157 (incluido AIU) por obras ejecutadas y \$77.406.836 por ajustes, para un total de \$146.497.993; se pagará una vez el Contratista cumpla con la actualización de pólizas y entrega de todos los documentos establecidos en el contrato.

El recibo de los trabajos terminados, no releva al Contratista ni al interventor de sus responsabilidades y obligaciones a las cuales hace referencias el contrato y las normas legales vigentes. (...)”⁷⁴

De lo anterior se puede evidenciar que la obra fue recibida a satisfacción por parte del CONSORCIO PUENTES 2009 el día 22 de mayo de 2012.

⁷⁴ Páginas 129 a 139 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 2 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

En esos términos, la anterior acta cumple con lo requerido en el Manual de Interventoría para proceder a la liquidación de Contrato N° 104 de 2009 en lo atinente a elaborar y suscribir el Acta de Recibo Final de Obra (Formato 4-MIN-C-M-37) relacionando en la misma las cantidades finales definitivas y las situaciones presentadas en el contrato de obra, tales como las prórrogas, suspensiones, ampliaciones, mayores cantidades de obra, adiciones y estado de la obra ejecutada.

De otra parte, se tiene que mediante acta N° 26 del 30 de enero de 2012⁷⁵ fue terminada la labor de interventoría del CONSORCIO PUENTES 2009.

5.2.2.- Componente Seguridad Industrial y Salud Ocupacional

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - solicitó la presentación de registros y soportes que evidencien los pagos al personal de la planilla requerida por la interventoría. En este punto del acervo probatorio se constatan las siguientes actividades ejecutadas por los contratantes:

En la mesa de trabajo del 15 de abril de 2015 el CONSORCIO PUENTES 2009 propuso presentar un consolidado del personal empleado junto con los paz y salvos.

Igualmente, en la mesa de trabajo del 24 de abril de 2015 el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – insistió al contratista interventor en describir todo el seguimiento realizado en pagos de seguridad social por lo que reiteró la solicitud de anexar conclusiones y certificaciones.

En este aspecto se constata que el CONSORCIO PUENTES 2009 dio cumplimiento conforme a las copias digitales en el Informe presentado el día 24 de mayo de 2016 ante el IDU bajo el radicado N° 20165260384102 contenido el Informe Final SISOMA.

Del precitado informe sobresalen los siguientes documentos:

⁷⁵ Folios 326 a 327 del Cuaderno 2

1.- Certificación del 20 de mayo de 2016 que da cuenta del cierre de dos casos de accidentes de trabajo catalogado como “leves”⁷⁶ expedida por el Director de Interventoría, Jaime Carrizosa Lora.

2.- Certificación del representante legal del CONSORCIO PUENTES 2009⁷⁷, señor Alfredo Carrizosa, por medio del cual declaró bajo la gravedad de juramento que la empresa ESTUDIO TÉCNICO Y ASESORÍAS S.A. ETA S.A. pagó en su totalidad las obligaciones por concepto de salarios y honorarios y aportes al SGSSI de todos los trabajadores que participaron en la ejecución del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009.

3.- Certificación del representante legal del CONSORCIO PUENTES 2009⁷⁸ expedida el 20 de mayo de 2016 por medio de la cual manifestó que la firma CENTRO BARCO no cuenta con posibles demandas, ni reclamaciones por el pago de salarios y aporte al SGSS de los trabajadores que laboraron durante la ejecución del Contrato N° IDU-110-2009.

4.- Comunicado N° CCBI-001-14 del 24 de abril de 2015 procedente del Representante Legal del CONSORCIO CENTRO BARCO por medio del cual informó que no existe ninguna reclamación o demanda recibida⁷⁹.

5.- Certificación del 30 de noviembre de 2015 suscrita por el representante legal de ESTUDIOS TÉCNICOS Y ASESORÍAS S-A- ETA S.A. y por la residente social, señora Nubia del Rocío Fraile Gómez mediante la cual da cuenta de encontrarse al día con las obligaciones salariales y de aportes al SGGSSI⁸⁰.

6.- Certificación del 30 de noviembre de 2015 suscrita por el representante legal de ESTUDIOS TÉCNICOS Y ASESORÍAS S-A- ETA S.A. y por la Ingeniera

⁷⁶ Página 74 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁷⁷ Página 75 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁷⁸ Página 76 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁷⁹ Página 78 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁸⁰ Página 79 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

Química, señora Gloria Constanza Velásquez, mediante la cual da cuenta de encontrarse al día con las obligaciones salariales y de aportes al SGGSSI⁸¹.

7.- Certificación del 30 de noviembre de 2015 suscrita por el representante legal de ESTUDIOS TÉCNICOS Y ASESORÍAS S-A- ETA S.A. y por la Ingeniera Ambiental y Sanitaria, señora Alexandra Bernal Sánchez mediante la cual da cuenta de encontrarse al día con el pago de las obligaciones salariales y de aportes al SGGSSI⁸².

8.- Certificación del 28 de abril de 2015 suscrita por la representante legal de ESTUDIOS TÉCNICOS Y ASESORÍAS S-A- ETA S.A. y por la residente social, señora Constanza Pardo mediante la cual da cuenta de encontrarse al día con el pago de las obligaciones salariales y de aportes al SGGSSI⁸³.

9.- Certificación del 30 de noviembre de 2015 suscrita por el Especialista de Tránsito y Transporte, el señor Andrés Useche contentivo de la manifestación de que la empresa ESTUDIOS TÉCNICOS Y ASESORIAS S.A. ETA S.A. se encuentra al día con el pago de las obligaciones salariales y de aportes al SGGSSI⁸⁴.

10.- Certificación del 28 de abril de 2015 suscrita por el Especialista de Pavimentos, el señor Andrés Useche contentivo de la manifestación de que la empresa ESTUDIOS TÉCNICOS Y ASESORIAS S.A. ETA S.A. se encuentra al día con el pago de las obligaciones salariales y de aportes al SGGSSI⁸⁵.

En esos términos, se observa que el CONSORCIO PUENTES 2009 cumplió con lo requerido por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU -.

⁸¹ Página 80 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁸² Página 80 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁸³ Página 82 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁸⁴ Página 82 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁸⁵ Página 84 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 3 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

5.2.3.- Componente Ambiental -materiales y escombros-

El Informe Final Ambiental se constata en el Informe Final SISOMA presentado el día 24 de mayo de 2016 ante el IDU bajo el radicado N° 20165260384102⁸⁶.

- De los materiales:

De la misma manera, en la mesa de trabajo del 5 octubre de 2015 se constató que la Interventoría realizó el consolidado a partir de las actas parciales de obra y las certificaciones mensuales en las cuales se determinó que se obtuvo como resultado que estaba pendiente por certificar lo siguiente:

- 4443,5 Unidades de adoquín de concreto de Kreato
- 50462.5 Unidades de adoquín de arcilla de ladrillera Santafé S.A.
- 168 Unidades de bordillo A-80 de Kreato;
- 103.31 m³ de arena de peña de San Fernando,
- 117,01 m³ de arena San Fernando;
- 2347 m³ de B-200 de San Fernando y Cantera Caracol;
- 22,05 de concreto 3000 PSI de CEMEX
- 5.36 MR43 de CEMEX.

Respecto a ello el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – le indicó a la Interventoría cuantificar los pasivos ambientales para ser notificados al ente liquidador.

En cumplimiento de ello, se constata en el Informe Final SISOMA presentado el día 24 de mayo de 2016 ante el IDU bajo el radicado N° 20165260384102⁸⁷ el resumen de los materiales utilizados en el Contrato N° 110 de 2009, así:

“(..)” Tabla 16. Resumen Materiales Utilizados Contrato 110 de 2009

PROVEEDOR	TIPO DE MATERIAL	UNI	CANTIDAD TOTAL REPORTADA Y/O EJECUTADA	CANTIDAD TOTAL CERTIFICADA	CANTIDAD PENDIENTE POR CERTIFICAR
MADERAS DE LA SABANA	MADERA VARA CORREDOR	UN	124	124	0

⁸⁶ Ver cuatro archivos digitales denominados “informe final S&SOMA 1 DE 3” con 151 páginas, “informe final S&SOMA 2 DE 3” de 131 páginas, “informe final S&SOMA 3 DE 3” de 84 páginas, e “informe social final cto” de 395 páginas, todos contenidos en la carpeta llamada “carpeta técnica” contentiva en el DVD-R militante en la contestación de la demanda incorporada a folio 223 del Cuaderno 2

⁸⁷ Página 43 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

	MADERA LISTON	UN	124	124	0
KREATO	ADOQUÍN COCRETO	UN	24603,50	20160,00	4443,50
ABENSALA	BLOQUE CÁMARA ETB	UN	80	80	0
LADRILLERA SANTAFE S.A.	ADOQUÍN ARCILLA	UN	50462,50	0,00	50462,50
		UN			
		UN			
KREATO	A-80	UN	1238,34	1070,00	168
KREATO	A-120	UN	148,91	35,00	0
CONCREVIAS				117,00	
KREATO	A-10	UN	13,09	15,00	0
SAN FERNANDO	ARENA DE PEÑA	M3	103,31	0,00	103,31
	GRAVILLA	M3	117,01	0,00	117,01
	RAJÓN	M3	2080,14	2171,00	0
SAN FERNANDO	B-200	M3	4456,37	1194,00	2347
CANTERA CARACOL				915,00	
CEMEX	CONCRETO 3000 PSI	M3	348,30	326,30	22,05
	MR 43	M3	5,36	0,00	5,36
CONCRESCOL	ASFALTO	M3	20,55	4,00	0
PATRIA				27,00	

El Consorcio Centro Barco, no presentó la totalidad de los certificados de materiales reportado en sus informes y/o en actas de obra, por lo cual se cuantificó el pasivo con las anotaciones no certificadas (ver capítulo 5).(…)”⁸⁸

Sin lugar a dudas, del precitado informe se constata que los anteriores materiales pendientes por certificar por parte del Consorcio Centro Barco, fueron consignados como pasivos ambientales para efectos de ser tenidos en cuenta en la liquidación judicial del Contrato N° 110 de 2009.

En ese orden de ideas, el valor del pasivo ambiental faltante por certificar, fue calculado con los precios de referencia del IDU – julio 2005 -, llevados a precios de diciembre de 2011 – fecha en que terminó el contrato mediante el índice de costos de la construcción pesada – ICCP – del DANE conforme a la siguiente tabla, así:

“(…) ICCP- julio 2015: 146, 92

146,92/132,47= 1,11

ICCP-diciembre 2011:132,47

Tabla 19 Cuantificación del pasivo por certificación de materiales

Material	UN	PRECIO DE REFERENCIA IDU-JULIO 2015	PRECIO DICIEMBRE 2011 (\$ IDU/1,11)	CANTIDAD NO CERTIFICADA	PASIVO
3000 psi	M3	\$365.684,00	\$329.717,94	22,05	\$7.270.281
arena peña	M3	\$29.000.000	\$26.147,77	103,31	\$2.701.326

⁸⁸ Páginas 43 a 44 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta tecnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

gravilla ½	M3	\$46.400.00	\$41.836,43	117.01	\$4.895.280
MR-43	M3	\$428.752.00	\$386.583.02	5.36	\$2.072.085
A-80	Un	\$26.840.00	\$24.200.21	168	\$4.065.635
B-200	Un	\$11.774.00	\$10.615.99	2347	\$24.915.737
Adoquín Arcilla	Un	\$553.00	\$498.61	50462,5	\$25.161.151
Adoquín concreto	Un	\$678.00	\$611.32	44443.5	\$2.716.336
					\$73.797.881

(...)⁸⁹

Teniendo en cuenta lo anterior este requerimiento efectuado por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – se encuentra cumplido por parte de CONSORCIO PUENTES 2009.

-. De los escombros:

Otro punto observado por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – en las mesas de trabajo del año 2015, fue la necesidad de revisar de manera conjunta con la Interventoría los informes mensuales SISOMA e igualmente pidió el acta de cierre SISOMA.

Sobre este aspecto se tiene que en la mesa de trabajo del 30 de abril de 2015 fueron revisados once (11) Informes SISOMA en la Sede Alcázares, en donde se constató las certificaciones originales de materiales y escombros.

En lo atinente al consolidado de escombros, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- en dicha mesa de trabajo precisó que si bien el total general reportado en el Formato F 12 es menor que el volumen certificado advirtió que hay volúmenes pendientes por certificar para los siguientes sitios de disposición, esto es en San Fernando la cantidad de 204 m³ y en CEMEX LA FISCALA la cantidad de 14m³. De igual manera, dio la instrucción de que los mismos deberían ser cuantificados como pasivos ambientales para ser notificados al ente liquidador.

De la misma manera, el Instituto de Desarrollo Urbano dispuso la revisión de las cantidades de materiales y escombros reportados y certificados con los pagados con el propósito de establecer los pasivos ambientales.

En el Informe Final SISOMA presentado el día 24 de mayo de 2016 ante el IDU bajo el radicado N° 20165260384102 se constata la siguiente información, así:

⁸⁹ Páginas 64 a 65 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

“(…) Tabla 17. Resumen de Escombros Contrato 110 de 2009

SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL	MATERIAL	TOTAL		
		REPORTADO	CERTIFICADO	SIN CERTIFICAR
INDYCATÉ	ORGÁNICO	90	90	0
CENTRO DE ALTO RENDIMIENTO	EXCAVACIÓN	3291,95	4643,11	0
SAN FERNANDO		459	255	204
CEMEX – LA FISCALA		452,00	438	14,00
EL PAPIRO		5072	5072	0
TOTAL		9364,7	10498	218

Los certificados originales que fueron entregados por el Contratista, se encuentran adjuntos en cada uno de los informes mensuales S&SOMA corregidos, enviados al IDU, como pudo ser evidenciado por esta Interventoría y la coordinación ambiental del IDU. Los radicados con los cuales se hizo la entrega de estos certificados son: 20125260294412 del 17 de mayo de 2012 (informes Nos. 5, 6, 8, 9 y 10), 20125260294402 del 17 de mayo de 2012 (informes Nos. 7 y 11).

Las cantidades de escombros no certificadas fueron cuantificadas como pasivo (ver capítulo 5).⁹⁰

“(…)”

Igualmente, el valor del pasivo ambiental de las cantidades de escombros faltantes por certificar, fue calculado con el precio actual (año 2016) que Cemex cobra por disponer 1 M3 en su predio la fiscalía, llevado a precios de diciembre de 2011 (fecha en que término el contrato) mediante el índice de costos de la construcción pesada – ICCP – del DANE. En la siguiente tabla se presentan las cantidades de escombros no certificadas y los pasivos calculados.

ICCP – marzo 2016: 152,25

$$146,92/132,47 = 1.15$$

ICCP- diciembre 2011: 132,47

Tabla 20 Cuantificación del pasivo por certificación de escombros

SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL	UN	PRECIO DE REFERENCIA IDU – MARZO 2016	PRECIO DICIEMBRE 2011 (\$ IDU/1,15)	CANTIDAD NO CERTIFICADA	PASIVO
San Fernando	M3	\$4.571	\$3.978	204	\$811.414
Cemex – La Fiscalía	M3	\$4.571	\$3.978	204	\$55.685
Pasivo total por cantidades de escombros no certificados					\$867.099

(…) ⁹¹

⁹⁰ Página 46 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁹¹ Páginas 64 a 65 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

De acuerdo con lo anterior se puede evidenciar que el CONSORCIO PUENTES 2009 dio cumplimiento a la observación realizada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU -.

Sumado a lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – solicitó a la Interventoría el consolidado de evaluación de desempeño ambiental mediante el formato F34, en el cual se evidencie las calificaciones iniciales y las recalificaciones e incidencia en el cálculo del valor ambiental a cancelar.

Sobre este aspecto se encuentra acreditado el cumplimiento por parte la Interventoría CONSORCIO PUENTES 2009 por medio de las siguientes actividades:

En la mesa de trabajo del 5 de octubre de 2015 el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU – evidenció que la interventoría realizó el ajuste de las calificaciones mensuales reportadas en el Formato F- 34. De igual manera constato que hubo una calificación inicial y una recalificación resultante de observaciones realizadas por el IDU en su momento.

En virtud de ello solicitó aclarar que el cálculo de los valores ambientales mensuales debe hacerse con base en la recalificación (ajustada) y serán comparados con lo pagado en las actas parciales para establecer si requiere descuento o si se adeudan dineros al contratista. Si el valor acumulado de pagos mensuales calculados en el Formato F-34 es mayor al acumulado pagado en acta sugirió que se debe calcular la diferencia y pagarla al contratista o por el contrario, si el valor acumulado calculado en el Formato F34 es menor al acumulado pagado en acta, se debe calcular la diferencia y descontarla al contratista.

Respecto a ello, en el Informe Final SISOMA presentado el día 24 de mayo de 2016 ante el IDU bajo el radicado N° 20165260384102⁹² se aprecia que el CONSORCIO PUENTES 2009 realizó la siguiente labor:

“(…) En el Formato 34 – Informe Final Ambiental y S&SO de Interventoría, adjunto en el anexo 2, se presenta dos veces y/o repetida la hoja No. 3, teniendo en cuenta lo acordado entre la Interventoría y el IDU en el comité del 24 de abril de 2015, ya que el IDU en su comunicado 20123360076971,

⁹² Página 43 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta tecnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

recibido el 21 de febrero de 2012, solicitó rectificar las listas de chequeo, por considerar que estaban mal aplicadas.

De este modo, en una hoja se presenta la calificación inicialmente aplicada, y en otra la recalificación solicitada.

De acuerdo con la mesa de trabajo realizada el 5 de octubre de 2015, entre la interventoría y el IDU, la cuantificación de los valores ambientales mensuales cancelados, fueron ajustado (sic) a la recalificación de las listas de chequeo (Formato 34).

Las cantidades de valores totales de materiales reportadas en el Formato 34 – Informe Final Ambiental y S&SO de Interventoría, corresponden a las cantidades conciliadas en las actas de recibo parcial de obra, ya que, en mesa de trabajo del 30 de abril de 2015, se evidenció que no todos los materiales pagados en actas fueron reportados en el Formato 9 – Control de Materiales. Por lo tanto, se acordó realizar el consolidado de materiales a partir de las actas de obra y cruzar la información con las cantidades certificadas por los proveedores, para poder determinar los pasivos ambientales.

Las certificaciones originales de materiales y escombros expedidas por los proveedores y sitios de disposición final, fueron entregadas en los informes mensuales corregidos, presentados mediante los siguientes radicados (ver copia de estos en el anexo 14); 20125260294412 del 17 de mayo de 2012 (informes Nos. 5, 6, 8, 9 y 10), 20125260294412 del 17 de mayo de 2012 (informes Nos. 7 y 11). Por tal motivo, en este informe final se hace entrega de dichas certificaciones en fotocopia, de acuerdo a lo establecido en mesa de trabajo del 5 de octubre entre la Interventoría y el IDU. (...)”⁹³

De acuerdo a lo anterior se entienden subsanadas las observaciones al diligenciamiento del Formato F34. Igualmente, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- solicitó el acta de cierre ambiental diligenciado en el Formato N° 33, el cual fue aportado en el Informe Final SISOMA presentado el día 24 de mayo de 2016 ante el IDU bajo el radicado N° 20165260384102⁹⁴.

Finalmente, en lo que se refiere al Manual de Mantenimiento y Conservación se comprueba que esta obligación no es exigible al CONSORCIO PUENTES 2009 sino al contratista del Contrato N° 110 de 2009, pues conforme a lo establecido en el Pliego de Condiciones fue pactado en estos términos, por lo que releva del cumplimiento al contratista interventor⁹⁵.

⁹³ Páginas 72 a 73 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁹⁴ Páginas 77 a 86 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁹⁵ Página 68 del archivo digital denominado “licitación pública IUD-LP-SGI-02-2009 construcción” contenido en la carpeta llamada “carpeta técnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

5.2.4.- componente forestal

El Instituto de Desarrollo Urbano solicitó el Informe Final Forestal junto con el acta de cierre, pues consideró encontrarse pendientes en lo atinente a la estimación de pasivos y cierre de las obligaciones.

En el acervo probatorio obra Informe Final Forestal radicado ante el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- bajo el N° 20155261228882 del 16 de septiembre de 2015, el cual posteriormente fue adicionado con el documento presentado el 24 de mayo de 2016.

Del Informe Final SISOMA presentado el día 24 de mayo de 2016 ante el IDU bajo el radicado N° 20165260384102, se desprende como pasivo forestal los siguientes rubros:

“(…) 5.2.4. PASIVO TOTAL FORESTAL

Una vez evaluadas las afectaciones al arbolado urbano y zonas verdes durante la construcción de un (1) Ciclopunte localizado en la avenida calle 63 entre el centro de alto rendimiento y biblioteca Virgilio Barco; fue posible estimar que la fecha el contratista Consorcio Braco 2009 debe asumir el valor de Treinta y tres millones doscientos setenta y seis mil cuatrocientos un peso (\$33.276.401) M/CTE, por los daños ocasionados durante la ejecución del contrato IDU-110-2009.

Tabla 26. Cuantificación de pasivo total forestal

Valor total IVP a Compensar	\$18.340.456
Valor total de rehabilitación de zona verde	\$11.383.224
Otros	\$3.552.721
PASIVO TOTAL FORESTAL	\$33.276.401

(…)”⁹⁶

Con las anteriores documentales se puede evidenciar el cumplimiento de lo requerido por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU -.

5.2.5.- Componente Social

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – solicitó al CONSORCIO PUENTES 2009 presentar el Informe Final Social. Si bien obra copia digital del mismo⁹⁷, lo cierto

⁹⁶ Página 68 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta tecnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

⁹⁷ Páginas 77 a 86 del archivo digital denominado “informe final S&SOMA 1 DE 3” contenido en la carpeta llamada “carpeta tecnica” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

es que a la fecha no se encuentra acreditado si existen pasivos sociales a cargo del CONSORCIO CENTRO BARCO ni tampoco fue allegada el acta de cierre de este componente.

5.2.6.- Componente de Coordinación Institucional

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - solicitó al CONSORCIO PUENTES 2009 respecto de las Empresas de Servicios Públicos los siguientes documentos: i) las actas de recibo de la obra, ii) las actas de cruce de cuentas, iii) los planes record, iv) los paz y salvo, v) recopilación de información de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, vi) Recopilación de información de CODENSA con sus respectivas actas de recibo de obra de redes.

Tras efectuar la revisión exhaustiva de los documentos aportados al proceso se constata que este componente no se encuentra cumplido, pues no está incorporado ninguno de los ítems reseñados en la mesa de trabajo del 5 de octubre de 2015. Únicamente obra la siguiente observación en el Informe Final de Junio de 2012 que da cuenta del estado de la recopilación de la información:

“(...)

PLANOS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS

8.1. ETB

El contratista se encuentra realizando labores de inspección de redes en compañía de la ETB para ser entregadas a satisfacción de dicha Empresa. Los planos record están en proceso de corrección según instrucciones impartidas por la ETB.

8.2. CODENSA

El Contratista a través del especialista eléctrico está actualmente adelantando gestiones ante CODENSA para aprobación de planos.”

Además, el CONSORCIO PUENTES 2009 ha debido tomar en cuenta el Manual de Interventoría que frente a la liquidación del contrato de interventoría, dice respecto del componente de Coordinación Interinstitucional lo que sigue:

Fase/Componente		Obligaciones del Interventor
4.2.2.3. Fase de Liquidación	Componente Ambiental, Salud Ocupacional y Seguridad Integral	1. Elaborar el informe final de interventoría ambiental, el cual debe cumplir con todos los requerimientos que para la presentación del mismo se exigen en el Manual de Seguimiento Ambiental y remitirlo al IDU para su revisión y aprobación.
	Componente Ambiental, Salud Ocupacional y Seguridad Integral	2. Hacer visita al sitio de obra, con acompañamiento de la OGA con el fin de verificar que no existan pasivos ambientales en los frentes intervenidos. 3. Elaborar y suscribir el acta de cierre ambiental de obra, una vez se haya aprobado el informe final de

		interventoría ambiental y se haya realizado la visita al sitio de obra
	Componente de Coordinación Interinstitucional	<p><u>1. Una vez terminada la obra, la interventoría, contratista y coordinador IDU, en compañía del delegado de cada ESP deben realizar una visita a terreno para confirmar el estado de la infraestructura y hacer entrega de las obras de redes ejecutadas en desarrollo del proyecto. Este inventario se debe comparar con el realizado en el recorrido previo al inicio de la obra. Ver capítulo VI. Coordinación interinstitucional con las ESP y la STT</u></p> <p><u>1.A. Elaborar, suscribir y radicar en el IDU el Acta de Recibo de obra por parte de la Empresas de Servicios (Formato 4-MIN-CM-45) y el Acta Única de Entrega de Elementos por parte del IDU a las diferentes Empresas (Formato 4-MIN-C-M-44)</u></p>

⁹⁸ Cuadro Fase Liquidación de la Etapa de Construcción - Obligaciones del Interventor y el Constructor y Apoyo del Coordinador

En consecuencia, como se puede observar que la Interventoría no ha dado cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas para que se le pague el 10% del valor del contrato, esta pretensión también será negada.

5.2.7.- Componente legal/Administrativo y Financiero

En el Manual de Interventoría del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU que se viene citando, se dice que las obligaciones del interventor son las siguientes:

“Elaborar y suscribir con el Contratista y el Coordinador el Acta de Recibo y Aprobación de Diseños e Iniciación de Obra (Formato 4-MIN-C-M-20) una vez se tengan completos los permisos, licencias y aprobaciones requeridos para inicial (sic) la fase de ejecución.”

El Despacho considera que sobre el particular no hay reparos que hacer. Para comenzar, debe tenerse en cuenta que dentro de las objeciones que hace el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU al pago del 10% del valor del contrato nada se dice en torno a estos ítems, con lo que se acepta tácitamente la conformidad de este componente.

Además, en la audiencia inicial celebrada el 22 de enero de 2019 el Juzgado fijó el litigio y al hacerlo determinó los hechos en torno a los cuales estaban de acuerdo las partes, entre los que está el relativo a “Que el Acta No. 1 de Iniciación de Interventoría se firmó el día 26 de abril de 2010.”, hecho que se traduce en que los pasos previos a la ejecución del contrato estaban reunidos.

⁹⁸ Página 42 del archivo digital denominado “Manual Interventoría IDU 2006.P.1” contenido en la carpeta llamada “MANUAL INTERVENTORIA” contenida en el DVD-R obrante en la contestación de la demanda militante a folio 223 del Cuaderno 2

Ahora, si bien es cierto que la evidencia documental recaudada en este proceso indica que algunos permisos no se habían obtenido durante la fase de ejecución, ello se entiende superado al cabo de los múltiples suspensiones acordadas entre las partes, concebidas precisamente con la intención de poder superar esos escollos. Así las cosas, el Despacho considera cumplido este componente.

El análisis que se acaba de realizar permite concluir que las obligaciones pactadas para que el contratista tenga derecho a recibir el 10% del valor del contrato no están cumplidas en su totalidad; sin embargo, como lo cumplido, en criterio del Despacho, equivale al 8.33% de ese 10%, esto es el 83.3%, debido a que sólo faltó acreditar el cumplimiento del componente de Coordinación Interinstitucional, se ordenará el pago de la cantidad de dinero equivalente (\$33.111.750.00) debidamente indexada bajo la fórmula de matemática financiera empleada por el Consejo de Estado en su jurisprudencia, así:

$$VR = VH \times IPC \text{ abril } 2020 / IPC \text{ julio } 2012^{99}$$

$$VR = \$33.111.750 \times 105,70 / 77,70$$

$$VR = \mathbf{\$45.043.912.00}$$

Es decir, que el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU adeuda al CONSORCIO PUENTES 2009 la cantidad de CUARENTA Y CINCO MILLONES CUARENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS DOCE PESOS (\$45.043.912.00) M/Cte., lo que lleva a que se acoja de manera parcial la excepción de contrato no cumplido formulada por la entidad accionada.

6.- Pago de los ajustes por cambio de vigencia

Al respecto debe decirse por parte del Juzgado que efectivamente hubo un cambio de vigencia puesto que el Contrato N° 104 de 2009, debía cumplirse en el término de seis meses del año 2010 y terminó ejecutándose hasta el año 2012. Sin embargo, por esa sola circunstancia la pretensión no puede prosperar porque debe tomarse en cuenta que el cambio de vigencia estuvo motivado en las diferentes prórrogas y suspensiones que fueron acordadas entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y el CONSORCIO PUENTES 2009, de modo que si se aceptara la tesis del demandante se abriría paso el pago inmerecido de una suma de dinero, cuyo origen no estaría en un acto de la administración sino en

⁹⁹ Esta fecha se calcula tomando en cuenta que el Contrato de Interventoría finalizó el 29 de enero de 2012 y los seis meses de que disponían las partes para liquidar el contrato en forma bilateral o unilateral.



un acto producto del concurso de la voluntad de la entidad contratante y la firma contratista, como quien dice la demandante tendría en sus manos la posibilidad de acceder a un dinero por su propia decisión pese a que ese guarismo se estipuló para sancionar el cambio de vigencia que según lo entiende el Despacho apareja trabas burocráticas asociadas a la nueva vigencia.

7.- Silencio administrativo positivo

La mandataria judicial del CONSORCIO PUENTES 2009 sostiene en la demanda que el equilibrio económico del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 debe restablecerse en virtud del silencio administrativo positivo, debido a que los días 29 de noviembre y 15 de diciembre de 2011 le solicitó al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU que procediera a su restablecimiento conforme a los mismos planteamientos esbozados en esta acción (Hecho 12).

Esa figura, en materia de contratación estatal, se gobierna por lo dispuesto en los artículos 25 numeral 16 de la Ley 80 de 1993 y 16 del Decreto 679 de 1994, que literalmente dicen:

“Artículo 25. *Del Principio de Economía.* En virtud de este principio:

.....

16. En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley.

Artículo 15°.- *Del silencio administrativo positivo.* De conformidad con el artículo 25, numeral 16, de la Ley 80 de 1993, las solicitudes que presente el Contratista en relación, con aspectos derivados de la ejecución del contrato y durante el periodo de la misma, se entenderán resueltas favorablemente a las pretensiones del contratista si la entidad estatal contratante no se pronuncia dentro de los tres (3) meses a la fecha de presentación de la respectiva solicitud.

Tal como lo refieren las normas anteriores, el silencio administrativo positivo opera siempre y cuando en el marco de la ejecución de un contrato estatal se haya presentado una solicitud y la Administración no haya emitido respuesta dentro de los tres meses siguientes a su radicación.

Pues bien, en este asunto la apoderada judicial de la compañía demandante admite que a través del oficio STESV-20113360826681 de 1° de diciembre de



2011 (Hecho 15), la Directora Técnica de Construcciones respondió que el restablecimiento del equilibrio económico no era procedente en ejercicio del derecho de petición y que en cambio debía adelantarse un trámite ante el área técnica.

Esto, en criterio del Despacho, constituye una respuesta a la petición formulada por el CONSORCIO PUENTES 2009, en el sentido de indicarle que el restablecimiento del equilibrio económico no era viable por medio del derecho de petición y que en cambio cualquier decisión al respecto debía ser el producto del acuerdo de voluntades entre quienes firmaron el Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009, una vez se revisaran las actuaciones contractuales con el área técnica.

Es decir, que en estricto sentido la Administración no guardó silencio y que por lo mismo tampoco se configuró el silencio administrativo positivo alegado por la parte demandante.

8.- Costas

El artículo 188 del CPACA prescribe que *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”*. En este caso el Despacho considera procedente condenar en costas a la parte vencida, debido a que el Instituto de Desarrollo Urbano contribuyó en forma importante a que la ejecución del Contrato de Interventoría IDU 104 de 2009 no tuviera un desarrollo normal, además que ha debido buscar la forma de solucionar este conflicto con su contratista, a quien se demostró que le adeuda una de dinero.

Por tanto, con fundamento en el artículo 5° del Acuerdo No. PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016 *“Por el cual se establecen las tarifas de agencias en derecho”*, expedido por la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura, se fijará a cargo de la entidad demandada como agencias en derecho el equivalente al 5% de la condena impuesta en esta sentencia, esto es, la suma de DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS (\$2.252.196.00) M/Cte.

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

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR PARCIALMENTE PROBADA la excepción de *Contrato no cumplido* formulada por el **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU**.

SEGUNDO: DECRETAR LA LIQUIDACIÓN JUDICIAL del Contrato Interadministrativo No. 104 de 2009 celebrado entre el **CONSORCIO PUENTES 2009** y el **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU**.

TERCERO: CONDENAR al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU** a pagar al **CONSORCIO PUENTES 2009** la cantidad de CUARENTA Y CINCO MILLONES CUARENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS DOCE PESOS (\$45.043.912.00) M/Cte., como saldo insoluto de la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 104 de 2009.

CUARTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: CONDENAR en costas al **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU**. Por tanto, se fijan como agencias en derecho la cantidad de DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CIENTO NOVENTA Y SEIS PESOS (\$2.252.196.00) M/Cte.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

DMAP