



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

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

Juez: *ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Controversias Contractuales
Radicación: 110013336038201700073-00
Demandante: Pavigas Ltda. (hoy, PAVIGAS S.A.S.)
Demandada: Servicios Postales Nacionales S.A.
Asunto: Fallo primera instancia

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

I.- DEMANDA

1.- Pretensiones

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.- Se declare contractual y administrativamente responsable a SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. por los perjuicios ocasionados a PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), por el incumplimiento contractual representado en los gastos administrativos durante la mayor permanencia en obra para el desarrollo del Contrato 130 de 2014, entre el 1° de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015, que extendieron el plazo de ejecución inicialmente pactado.

1.2.- En subsidio, se declare administrativa y extracontractualmente responsable a SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. por los perjuicios ocasionados a PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), con ocasión de los gastos administrativos empleados durante la mayor permanencia en obra para el desarrollo del Contrato 130 de 2014, entre el 1° de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015, que extendieron el plazo de ejecución inicialmente pactado.

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

1.3.- Se condene a la entidad demandada, a pagar a PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), por los perjuicios ocasionados por la mayor permanencia en obra, rompimiento de la ecuación económica y del equilibrio contractual que asciende a la suma de Doscientos Sesenta y Tres Millones Quinientos Siete Mil Doscientos Cuarenta y Siete pesos (\$263.507.247.00) M/Cte.

1.3.- Se condene a la demandada a indemnizar el veinte por ciento de las pretensiones de la demanda, por concepto de honorarios profesionales, representado en la asesoría jurídica que tuvo que contratar la sociedad PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), con ocasión de la mayor permanencia en obra derivado del Contrato No. 130 de 2014.

1.4.- Se condene al pago de la suma actualizada e indexada con los intereses corrientes y moratorios a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

1.5.- Se ordene el cumplimiento de la sentencia, en los términos de los artículos 187 y 192 del CPACA.

2.- Fundamentos de hecho

Según lo reseñado en el escrito de la demanda, el Despacho los sintetiza así:

2.1.- El 17 de julio de 2014, se suscribió el Contrato No. 130, entre SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. 4-72 y PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), por un valor de \$3.455.929.405,96 M/Cte., incluido IVA y demás impuestos, con un plazo de ejecución de 120 días calendario, con fecha de inicio el 4 de agosto de 2014 y finalización el 1° de diciembre de 2014.

2.2.- El objeto del contrato No. 130 de 2014 consistió en realizar las adecuaciones en la infraestructura requeridas para el correcto desarrollo del proyecto de automatización de la central de tratamiento de la sede principal de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A., ubicada en la Diagonal 25 G No. 95 a - 55 de la Ciudad de Bogotá D.C.

2.3.- Previamente SERVICIOS POSTALES NACIONALES 4-72, contrató consultoría, con el propósito de obtener diseños y entregarle los aprobados al contratista para que desarrollara el objeto del contrato No. 130 de 2014.

2.4.- En el mes de noviembre de 2014, se suscribió Prórroga No. 01 por 60 días calendario, del 1° de diciembre de esa anualidad al 30 de enero de 2015, debido a problemas sobrevinientes relacionados con la obligación de la parte contratante de entregar los diseños aprobados al contratista, sin que se hubiese dispuesto sobre adición de dinero alguno.

2.5.- El 30 de enero de 2015, los sujetos contractuales suscribieron la Prórroga No. 2, por 45 días calendario, con ocasión a modificaciones en los diseños de áreas y especificaciones de acabados por error en los estudios y diseños suministrados, lo que comprendió el periodo del 30 de enero de 2015 al 15 de marzo de 2015. En dicha prórroga tampoco se adicionó alguna suma de dinero.

2.6.- La sociedad AZ INGENIEROS S.A.S., empresa delegada por parte de la entidad contratante para la supervisión técnica administrativa y financiera del contrato No. 130 de 2014, emitió Oficio No. INT 472-56 del 2 de marzo de 2015, en el que manifestó que en reunión sostenida entre el contratista, la interventoría y el Director de infraestructura, el día 26 de febrero de 2015, se concilió un valor de \$219.995.550.00, como reconocimiento a la mayor permanencia en obra por parte del contratista; generados en las prórrogas 1 y 2, suscitadas entre el 1 de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015.

2.7.- El 13 de marzo de 2015 se suscribió la prórroga No. 3, por 30 días calendario que comprendió del 15 de marzo al 14 de abril de 2015, a solicitud de la interventoría con el fin de dar continuidad a la ejecución del proyecto, en razón a la demora en la entrega de los estudios y diseños modificados por parte del contratante; sin que se haya emitido adición presupuestal.

2.8.- El 30 de marzo de esa anualidad, se suscribió la adición No. 1 al contrato No. 130 de 2014 en donde se amplió el valor de la obra, en cuantía de \$184.635.392.98, a solicitud del ordenador del gasto e interventoría para dar continuidad a las adecuaciones físicas en la oficina de Vicepresidencia de Operaciones y de nuevas oficinas de la Dirección Nacional de Gestión Humana, es decir, cubrió nuevas obras adicionales a las inicialmente contratadas pero no los gastos administrativos generados en las prórrogas 1 y 2.

2.9.- La sociedad SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. hasta la fecha no ha pagado la suma de \$219.995.550.00, como reconocimiento a la mayor

permanencia en obra por parte del contratista; generados en las prórrogas 1 y 2, durante el periodo del 1° de diciembre de 2014 al 15 de marzo de 2015.

3.- Fundamentos de derecho

La parte demandante señaló como fundamentos jurídicos los artículos 25, 26 parágrafo 3, 27 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011.

II.- CONTESTACIÓN

El apoderado judicial de la **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.**, contestó la demanda a través de documento radicado el 8 de agosto de 2018¹ en el que manifestó ser parcialmente ciertos la mayoría de los hechos narrados, sin embargo expresó su oposición a la prosperidad de las pretensiones.

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

-. *"Inexistencia de acta de liquidación el contrato y reconocimiento de deuda"*: Soportada en que la presunta acta de liquidación no fue suscrita por la entidad demandada y en virtud del principio de legalidad, el Director Nacional de Infraestructura ni el Vicepresidente de Soporte Corporativo de SERVICIOS POSTALES Nacionales S.A., mencionados en el documento aportado en la demanda eran competentes para suscribirlo, al superar el contrato la cuantía de 1000 SMLMV.

-. *"Ausencia de daño imputable a SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A."*: Cimentada en que la demandante fue quien solicitó explícitamente a la interventoría y a la demandada que se aprobara la ampliación del término contractual pero no pidió que se adicionaran recursos al valor inicial del contrato en virtud de mayores gastos administrativos que implicaba el tiempo añadido. Sumado a ello, los costos reclamados eran claramente previsibles por la parte actora antes de suscribir cada prórroga.

-. *"Ejecución contractual de buena fe"*: Fundamentada en que el silencio de la sociedad demandante frente a la necesidad de adicionar recursos y posteriormente la declaración realizada en la prórroga No. 3 acerca de la no

¹ Folios 731 a 743 del C. principal 5

afectación del equilibrio económico del contrato reflejan que SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. desplegó en toda la etapa contractual un comportamiento enmarcado dentro de los postulados de buena fe objetiva.

-. *"Indebida formulación de pretensiones"*: Medio exceptivo que el Despacho declaró infundada en audiencia inicial del 30 de octubre de 2018 por lo que se está a lo allí resuelto.

-. *"Excesiva solicitud y tasación de pretensiones"*: Sustentada en que el 20% de las pretensiones de la demanda por concepto de honorarios profesionales solicitados por PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), no recae en cabeza de la demandada, pues fue la parte actora quien decidió otorgar poder para incoar el presente medio de control. En audiencia inicial del 30 de octubre de 2018, aunque el Despacho la mencionó consideró que debía ser resulta en la presente providencia.

-. -. *"Prescripción"*: Medio exceptivo que el Despacho también declaró infundado en audiencia inicial del 30 de octubre de 2018 por lo que se está a lo allí resuelto.

-. *"Genérica"*: Soportada en la facultad oficiosa del despacho para decretar cualquier medio exceptivo que se advierta dentro del curso del proceso de la referencia.

III.- TRÁMITE DE INSTANCIA

El líbello demandatorio fue presentado ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos el 23 de febrero de 2017², dependencia que lo asignó a este Despacho judicial para su conocimiento. La demanda de controversias contractuales fue inadmitida el 14 de julio de 2017³ para que se adecuara a la de un proceso ejecutivo.

Luego de subsanada la demanda por la parte actora, el 27 de octubre de 2017⁴, se libró mandamiento ejecutivo a favor de la demandante y en contra de la entidad demandada. Asimismo, en providencia de 23 de febrero de 2018⁵, se

² Folio 441 C. principal 4

³ Folio 443 C. principal 4

⁴ Folio 481 a 483 C. principal 4

⁵ Folios 20 a 22 C. 3 – Medidas Cautelares

decretó el embargo de los dineros pertenecientes a la sociedad SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A., por valor de \$439.991.000.00.

No obstante con ocasión del recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado por la demandada en contra de las anteriores providencias, el Despacho mediante auto del 4 de mayo de 2018, revocó el mandamiento ejecutivo de pago proferido el 27 de octubre de 2017, el auto de 23 de febrero de la mismas anualidad, dejó sin efectos la inadmisión de la demanda proferida el 14 de julio de 2017, y en su lugar, admitió el medio de control de controversias contractuales, ordenó la notificación del proveído a la demandada, al igual que al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁶.

La entidad demandada contestó el libelo demandatorio en la oportunidad legal prevista para ello⁷.

El 5 de octubre de 2018⁸ se señaló fecha para llevar a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, la cual se practicó el 30 de octubre de ese año⁹ en la que se despacharon negativamente las excepciones de “*Indebida formulación de pretensiones*” y “*Prescripción*”, propuestas por la demandada, se fijó el litigio y se decretaron pruebas solicitadas por los sujetos procesales.

El 19 de marzo de 2019¹⁰ se llevó a cabo la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA, se prescindió de las pruebas documentales decretadas, se declaró finalizada la etapa probatoria y se concedió a las partes el término de diez (10) días para que alegaran de conclusión por escrito.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.- Demandante

El apoderado judicial de PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), con documento radicado el 28 de marzo de 2019¹¹, ratificó lo expuesto en el escrito de demanda y enfatizó que en el presente asunto se encuentran acreditados los

⁶ Folios 664 a 670 C. principal 5

⁷ Folios 731 a 743 del C. principal 5

⁸ Folio 749 C. principal 5

⁹ Folios 753 a 766 C. principal 5

¹⁰ Folios 797 a 803 C. principal 5

¹¹ Folios 804 a 813 C. principal 7

requisitos para el reconocimiento de la deuda al contratista por cuanto: i) se prolongó el tiempo de ejecución en 105 días calendario, prórrogas 1 y 2, ii) el mayor tiempo de obra que ocasionó los gastos administrativos fueron por problemas en los diseños, obligaciones de la entidad demandada y ajena a la sociedad actora, iii) PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), cumplió con su débito contractual, como puede apreciarse en el acta de recibo a satisfacción, iv) la mayor permanencia en obra generó perjuicios concretos, y v) SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A., reconoció la deuda mediante documento DNI-018 de marzo de 2015 y acta No. 34 de 4 de marzo de 2015.

2.- Demandada

El apoderado judicial de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. rindió sus alegatos de conclusión el 2 de abril del año inmediatamente anterior¹² en los que reiteró los argumentos esbozados en su contestación de la demanda al insistir en la prosperidad de los medios exceptivos propuestos.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

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

2.- Cuestión previa

El Despacho señala que a la luz de lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, artículo 180 numeral 6 y el Código General del Proceso artículo 100, las excepciones de fondo se deciden en la sentencia, y como su nombre lo sugiere son sustanciales y van directo contra el derecho en discusión, pero no pueden corresponder solamente a la negación de los hechos y las pretensiones, sino que debe tratarse de hechos nuevos dirigidos a enervar las súplicas de la demanda, pues lo otro sencillamente haría parte de la discusión surgida entre los contendientes. Así lo ha dado a entender la jurisprudencia del Consejo de Estado:

¹² Folio 814 y 819 C. principal 7

“9. Las excepciones en los procesos judiciales, son un medio de defensa ejercido por la parte demandada, que va más allá de la simple negación de la relación fáctica realizada por el demandante, ya que consisten en hechos nuevos, tendientes a enervar las pretensiones; la excepción “(...) se presenta cuando el demandado alega hechos diferentes de los propuestos o invocados por el demandante y que se dirigen a desconocer la existencia del derecho reclamado por este, o bien, sin rechazarlo, oponerle circunstancias que tiendan a evitar su efectividad en determinado proceso”¹³.

10. La excepción perentoria o de fondo, que es la que procede en los procesos contencioso administrativos,¹⁴ representa un verdadero contra derecho del demandado, preexistente al proceso y que excluye los efectos jurídicos perseguidos por la demanda; quien propone una excepción al ser demandado, en realidad lo que hace es alegar hechos nuevos, distintos a los expuestos en el libelo introductorio e impeditivos o extintivos del derecho pretendido por el actor”¹⁵.

El Despacho, con fundamento en lo anterior, no estudiará de forma anticipada y como excepciones de mérito las denominadas “Inexistencia de acta de liquidación el contrato y reconocimiento de deuda”, “Ausencia de daño imputable a SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.”, “Ejecución contractual de buena fe” y “Excesiva solicitud y tasación de pretensiones”, formuladas por la demandada ya que si bien se encaminan a desvirtuar la responsabilidad que se le endilga, lo cierto es que lo hacen sobre la base de los mismos hechos alegados por la parte actora.

Así las cosas, en cuanto a los medios exceptivos aludidos en atención al criterio metodológico de esta instancia judicial, serán estudiados al momento de analizar la existencia o no de responsabilidad de la demandada.

3.- Problema Jurídico

Al Juzgado le corresponde determinar si debe declararse el desequilibrio económico Contrato No. 130 de 2014 suscrito entre **SERVICIOS POSTALES**

¹³ Azula Camacho, Jaime, “Manual de Derecho Procesal”, T. I, Teoría General del Proceso, Editorial Temis S.A., 8ª ed., 2002, p. 316.

¹⁴ El artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, establece que “En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda, cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos. // En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. // Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad de la pretensión. // El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la reformatio in pejus”. A su vez, el artículo 144, que se refiere a la contestación de la demanda en los procesos contencioso administrativos, dispone que “Durante el término de fijación en lista el demandado podrá contestar la demanda mediante escrito que contendrá: (...) La proposición de todas las excepciones que se invoquen contra las pretensiones del demandante, las cuales se decidirán en la sentencia (...)”

¹⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia de 20 de febrero de 2014. Expediente: 250002326000200101678(27507). Actor: Javier Ignacio Pulido Solano. Demandado: Departamento Administrativo de Bienestar Social – Bogotá D.C. M.P. Danilo Rojas Betancourth.

NACIONALES S.A. y PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), por la presunta mayor permanencia en obra durante el periodo comprendido entre el 1° de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015, y si por tal razón es viable el reconocimiento de las sumas de dinero que pretende en la demanda.

4.- Del rompimiento del equilibrio económico.

La ley 80 de 1993 en sus artículos 4¹⁶ y 5¹⁷, hace referencia al deber a cargo de las partes de mantener el equilibrio económico de los contratos y adoptar las medidas necesarias para su restablecimiento, cuando se vea afectado por causas no imputables a la parte que lo reclama, de modo que las prestaciones a cargo de cada una de las partes deben ser equivalentes entre sí.

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

“5.3. El principio del equilibrio financiero del contrato, medular en el régimen jurídico de la contratación pública, consiste, entonces, en garantizar el mantenimiento de la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso, de manera que si se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán las medidas necesarias para su restablecimiento, so pena de incurrir en una responsabilidad contractual tendiente a restituir tal equilibrio^{18, 19}”

¹⁶ Artículo 4: De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: (...)

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

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

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

¹⁷ Artículo 5 De los derechos y deberes de los contratistas: Para la realización de los fines de que trata el artículo 3° de esta ley, los contratistas:

1o. Tendrán derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato.

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

¹⁸ El artículo 27 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración, preceptúa: “Artículo 27. De la ecuación contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.” “Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de

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

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

“Del contenido conceptual puesto de presente, debe entenderse que el equilibrio o equivalencia de la ecuación económica del contrato tiene como finalidad garantizar que durante la ejecución del contrato se mantengan las mismas condiciones técnicas, económicas y/o financieras que las partes tuvieron en cuenta y pudieron conocer al momento de presentar oferta, en el caso de que se haya adelantado el procedimiento de licitación o concurso, o de contratar cuando se hubiere acudido a la modalidad de contratación directa; en ese contexto resulta evidente que dicha equivalencia puede verse afectada o por factores externos a las partes, los cuales están llamados a encuadrarse dentro de la teoría de la imprevisión o por diversas causas que pueden ser imputables a la Administración como consecuencia o por razón de la expedición de actos administrativos en ejercicio legítimo de su condición de autoridad.

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

“Ahora bien, sea que se trate de un contrato estatal sometido al imperio del Estatuto de Contratación Estatal o sea que se trate de aquellos que por corresponder a una regla de excepción a su aplicación, como ocurre en el caso que ahora se examina, se encuentre sometido a las normas del derecho privado o a disposiciones especiales, lo cierto es que la equivalencia económica de las prestaciones contractuales constituye un principio medular que se encuentra inmerso en la legislación en materia de contratación estatal y que además lo recogen varias disposiciones del

gastos adicionales, reconocimientos de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate.” Igualmente, en el artículo 5 numeral 1, bajo el título de los derechos y deberes de los contratistas e inspirado en la debida realización de los fines de la contratación pública prevista en esa ley (artículo 3° *idem*), determinó que los contratistas tienen derecho a recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato. Y, para garantizar la inalterabilidad e intangibilidad de la equivalencia financiera de las prestaciones del contrato, la citada ley otorgó a las partes el derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas; y si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato. Así mismo, vid. Arts. 3, inc. 2, 4 n°. 3-8- 9; 5-1, 14-1, 23, 25-14 y 28 *ibidem*.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil once (2011), Radicación número: 2500232600019970439001 (18080), Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

aludido derecho privado, razón por la cual debe estar presente en todas las relaciones negociales, máxime cuando uno de los extremos que la integran es una entidad de naturaleza estatal por cuya intervención se desprende que el negocio envuelve una finalidad pública, de manera que por vía de principio el equilibrio económico del contrato también está llamado a permear las relaciones contractuales sometidas al régimen de los particulares en donde una de ellas sea una persona jurídica de derecho público.”²⁰

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

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

13. Para ello, tiene en cuenta todas las circunstancias imperantes en el momento de proponer, de índole material, jurídica, económica, social, laboral, etc., de tal manera que en la elaboración de los precios que ofrece a la administración, tiene en consideración factores tales como el sitio de ejecución contractual, la situación de orden público, los precios de los materiales y de la mano de obra, el costo de los equipos requeridos, las cargas tributarias que deberá asumir, etc., siendo uno de estos elementos a considerar para sus cálculos, el del tiempo que deberá invertir en la ejecución del objeto contractual, que constituye una variable importante en la determinación del valor de su oferta, que en virtud de la adjudicación, se tornará en el precio del contrato.” ²¹

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

De lo anterior se colige que las partes del contrato deben ceñirse a las obligaciones pactadas en el mismo y a las derivadas de la ley y la constitución, no siendo posible la variación de estas, salvo causas de imprevisión o en uso

²⁰ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A, Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia del 12 de marzo de 2014 Radicación No. 41001-23—31-000-1998-00884-01 (32796)

²¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección B, Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth, Sentencia del 27 de marzo de 2014 Radicación No. 25000-23-26-000-1998-03066-01 (20912)

facultades exorbitantes de la Administración y por circunstancias de interés general, frente a lo cual converge no un incumplimiento contractual derivado del desconocimiento del clausulado del contrato, sino una obligación legal para el Estado de preservar la ecuación financiera del mismo, entre otras cosas, amparado bajo los principios de legalidad y justicia que rodean su actuación.

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

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

De tiempo atrás la doctrina y la jurisprudencia, anteponiendo al principio *pacta sunt servanda* el principio *rebus sic stantibus*²², ha manifestado que ante la ruptura del equilibrio económico del contrato, el contratista tiene derecho a exigir su restablecimiento, pues no obstante que debe asumir el riesgo normal y propio de cualquier negocio, ello no incluye el deber de soportar un comportamiento del contratante o circunstancias ajenas que lo priven de los ingresos y las ganancias razonables que podría haber obtenido, si la relación contractual se hubiese ejecutado en las condiciones inicialmente convenidas²³.

En otros términos, si bien el cocontratante debe soportar el riesgo normal propio de cualquier contrato, no tiene porqué asumir un riesgo anormal, que trastoque o altere de tal forma la economía del contrato ubicándolo a un punto de pérdida o incluso privándolo de las ganancias razonables que hubiera obtenido si la relación contractual hubiese podido cumplirse en las condiciones tenidas en cuenta y convenidas originalmente.”²⁴

Así, la teoría del desequilibrio económico parte de que todo contrato supone una correlación de cargas y obligaciones a cargo de cada una de las partes, así

²² «*Contractus qui habent tractum succesivum et dependiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*»: los contratos de tracto sucesivo celebrados y que dependan de resultados en el futuro, deben ser entendidos con la condición de que las circunstancias continúen siendo las mismas o se mantengan. Esta cláusula –sin detenernos en sus orígenes– surgió para morigerar el rigorismo de la cláusula *pacta sunt servanda* (los contratos se celebran para cumplirse), en aquellos casos en que aplicar esta última al amparo del derecho positivo daba lugar a soluciones injustas, abusivas y usureras, de suerte que para preservar la equidad contractual y bajo la buena fe y la moral se hacía imperiosa la revisión del negocio jurídico.

²³ Vid. Marienhoff, Miguel S, ob. cit. págs. 469 y ss. Escola, Héctor Jorge, Tratado Integral de los Contratos Administrativos, Volumen I, 1979, Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil once (2011), Radicación número: 2500232600019970439001 (18080), Consejera ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

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

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

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

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

b) Actos generales de la administración como Estado, o “teoría del hecho del príncipe”, como cuando en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, cuya voluntad se manifiesta mediante leyes o actos administrativos de carácter general, afecta negativamente el contrato.²⁵

²⁵ Es de anotar que la Sección en providencia de 29 de mayo de 2003 (exp. 14.577), luego de acoger los planteamientos que sobre el tema ha hecho la doctrina y la jurisprudencia -en especial la francesa-, fijó su posición actual adoptando un criterio estricto de la figura, según el cual “sólo resulta aplicable la teoría del hecho del príncipe cuando la norma general que tiene incidencia en el contrato es proferida por la entidad contratante”, porque “cuando la misma proviene de otra autoridad se estaría frente a un evento externo a las partes que encuadraría mejor en la teoría de la imprevisión” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 29 de mayo de 2003, exp. 14.577, y sentencia de 11 de diciembre de 2003, exp. 16433, C.P. Ricardo Hoyos Duque. La tesis anterior, fue reiterada en providencia de 18 de septiembre de 2003 (exp.15119), aún cuando se atemperó su rigidez en el sentido de que debe tenerse en cuenta que en algunas ocasiones, esa persona jurídica contratante actúa a través de distintos representantes, sin que por ello pierda su unidad e identidad, por lo cual, será procedente alegar dicha teoría cuando la actuación de uno de éstos, incide en el contrato suscrito por el otro, a nombre de la persona jurídica pública a la que pertenecen (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 18 de septiembre de 2003, exp. 15119, C.P. Ramiro Saavedra Becerra). Sin embargo, esta tesis no ha sido unánime en la Sección, pues según aclaración de voto de la C. E. Ruth Stella Correa Palacio a la sentencia de 7 de diciembre de 2005, exp. 15.003, C.P. Germán Rodríguez Villamizar, y el Salvamento de Voto a la Sentencia de 7 de marzo de 2007, exp. 15.799, C.P. Enrique Gil Botero, el hecho del príncipe como fuente indemnizatoria ante el desequilibrio de un contrato, puede ser el resultado de un acto emanado o expedido por cualquier autoridad u órgano del Estado, criterio que fundamentó en que el poder público es uno solo, la responsabilidad patrimonial del Estado se cimienta en el daño antijurídico y la lesión patrimonial ocasionada por un acto general que constituye un “álea administrativa” debe ser resuelta en igual forma para quienes se encuentren en idénticas circunstancias de hecho frente al mismo y no frente a la autoridad que lo expide, so pena de violar el principio de igualdad de las cargas públicas.

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

En todos estos eventos surge la obligación de la administración contratante de auxiliar al contratista colaborador asumiendo mediante una compensación -llevarlo hasta el punto de no pérdida- o nace el deber de indemnizarlo integralmente, según el caso y si se cumplen los requisitos señalados para cada figura.”²⁶ (Subrayado fuera del texto original).

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

5.- Asunto de fondo

En el caso *sub examine*, el apoderado de **PAVIGAS LTDA.** (hoy, **PAVIGAS S.A.S.**), presentó la demanda de controversias contractuales con fundamento en la presunta ruptura del equilibrio económico en su contra y a favor de **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.**, por la mayor permanencia en obra acaecida durante el periodo comprendido entre el 1° de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015, con ocasión del Contrato No. 130 de 2014.

Al presente proceso se aportaron documentales relativos al expediente contractual, entre los que se destacan: i) copia del Contrato de Obra No. 130 del 17 de julio de 2014²⁷, ii) copia del Acta de inicio del referido contrato²⁸, iii) copia de la Prórroga No. 1²⁹, iv) copia de la Prórroga No 2.³⁰, v) copia de la Prórroga No. 3³¹, vi) copia de la adición No. 1³², vii) acta de recibo a satisfacción³³ y viii) Acta de Liquidación de contrato de obra No. 130 del 17 de julio de 2014³⁴.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de treinta y uno (31) de agosto de dos mil once (2011), Radicación número: 2500232600019970439001 (18080), Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO.

²⁷ Folios 370 a 375 C. principal 2

²⁸ Folio 376 C. principal 2

²⁹ Folios 377 a 378 C. principal 2

³⁰ Folios 379 a 380 C. principal 2

³¹ Folios 381 a 383 C. principal 2

³² Folios 384 a 386 C. principal 2

³³ Folios 393 a 396 C. principal 2

³⁴ Folios 449 a 453 C. principal 4

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

- La sociedad PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.), celebró con SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. (4-72), Contrato de Obra No. 130 de 201416 con el objeto de "*Realizar las adecuaciones en la infraestructura requeridas para el correcto desarrollo del proyecto de automatización de la central de tratamiento de la sede principal de Servicios Postales Nacionales S.A.*", el valor del contrato se fijó en \$3.455.929.405,95 verificada la disponibilidad presupuestal de la entidad contratante, por una duración de 120 días calendario, cuya ejecución inició el 4 de agosto de 2014 y la finalización se previó para el 1° de diciembre del mismo año.³⁵

- El 4 de agosto de 2014, los sujetos procesales suscribieron acta de inicio³⁶ de dicho contrato por intermedio del Director Nacional de Infraestructura de la demandada y el Representante Legal de la sociedad demandante.

- El 20 de noviembre de esa anualidad, la sociedad contratista solicitó ante la interventora del Contrato de Obra No. 130, AZ INGENIEROS S.A.S. y la contratante, se estudiara la posibilidad de prorrogar el término de ejecución pactado porque desde el inicio del mismo se presentaron una serie de retrasos en el desarrollo de las distintas actividades debido a correcciones, complementos, ajuste y modificaciones necesarios a los diseños, conforme a lo ilustrado en las actas de comité y demás comunicaciones sostenidas entre ellos.³⁷

- La anterior solicitud fue acogida por AZ INGENIEROS S.A.S., por lo que solicitó ante el Jefe Nacional de Infraestructura 4-72 prórroga del contrato No. 130 por el término de 60 días, al estimar acertado el cronograma presentado por la contratista para desarrollar la ejecución faltante del proyecto que se vio afectada por los ajustes y modificaciones al diseño de la estructura metálica de los mezanines.³⁸

- Posteriormente, con la Prórroga No. 1 del 1° de diciembre de 2014 suscrita por la Presidenta de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A., y el Representante Legal de la sociedad PAVIGAS LTDA., se acordó Prorrogar el

³⁵ Folio 376 C. principal 2

³⁶ Folio 376 C. principal 2

³⁷ Folio 700 C. principal 4

³⁸ Folios 713 a 716 C. principal 4

término de ejecución del Contrato de Obra No. 130 de 2014 en 60 días calendario, lo anterior en razón a que *"Se hace necesario Prorrogar el contrato de obra por múltiples factores, como los cambios en los diseños estructurales, definición de espacios y acabados arquitectónicos e inconsistencias en la ejecución de las adecuaciones para la infraestructura requerida para el correcto desarrollo del proyecto de Automatización en la Central de Tratamiento Postal en la sede principal Bogotá D.C."*.³⁹

.- El 21 de enero de 2015, la sociedad PAVIGAS LTDA., de acuerdo a lo discutido en anterior comité, presentó ante la sociedad interventoría y SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A., propuesta en dinero y tiempo para realizar obras adicionales a las solicitadas, por lo que informó que el desarrollo de las mismas requería 45 días calendario.⁴⁰

.- Con ocasión a la anterior propuesta, AZ INGENIEROS S.A.S., solicitó ante el Jefe Nacional de Infraestructura 4-72 prórroga del contrato No. 130 por el término de 45 días, al estimar las necesidades de complementar el proyecto CTP.⁴¹

.- En la Prórroga No. 2 del 30 de enero de 2015, suscrita por los mismos funcionarios se pactó extender el término de ejecución del Contrato de Obra No. 130 de 2014 por un lapso de 45 días calendario, en razón a que *"...se presentaron modificaciones en los diseños de áreas y en las especificaciones de los acabados para ajustarlos al flujo de la operación lo cual generó el incremento de las actividades planteadas inicialmente"*.⁴²

.- El 13 de marzo de 2015 se suscribió la Prórroga No. 3 del Contrato de Obra No. 130 de 2014 atendiendo a la solicitud elevada por el Ordenador del Gasto con el visto bueno de la Interventoría AZ INGENIEROS S.A., dicho tiempo se prolongó por 30 días calendario más.⁴³

.- Ahora, en Adición No. 1 del 30 de marzo de 2015, del Contrato de Obra No. 130 de 2014, las partes acordaron añadir el valor del contrato en la suma de \$184.635.392,68, teniendo en cuenta que *"(...) se hace necesario dar continuidad y término a las adecuaciones físicas para las oficinas de la Vicepresidencia de*

³⁹ Folios 377 y 378 C. principal 2

⁴⁰ Folio 701 C. principal 4

⁴¹ Folios 702, 717 y 718 C. principal 4

⁴² Folio 379 y 380 C. principal 2

⁴³ Folios 381 a 383 C. principal 2, folios 719 y 720 C. principal 4

Operaciones y la adecuación de las nuevas oficinas de la Dirección Nacional de Gestión Humana".⁴⁴

- Respecto a las prórrogas y adiciones del Contrato de Obra No. 130 de 2014, el Director Nacional de Infraestructura de Servicios Postales Nacionales S.A. informó en Oficio No. DNI-01823 suscrito el 20 de marzo de 2015⁴⁵, que previa concertación con la interventoría realizada por AZ INGENIEROS S.A. se determinó que se trataba de:

"Contrato con presupuesto aprobado de Tres mil cuatrocientos cincuenta y cinco millones novecientas veintinueve mil cuatrocientos seis pesos M/cte. (\$3.455.929.406.00). La adición solicitada por las obras complementarias que se están realizando en el 1er y 2do piso de las oficinas de acceso a operaciones, y por la mayor permanencia en obra por parte del contratista para el desarrollo de estas.

Dando como valor para las actividades adicionales concertadas y avaladas con la interventoría, un adicional de ciento ochenta y cuatro millones seiscientos treinta y cinco mil trescientos noventa y dos pesos con sesenta y ocho centavos M/cte. (\$184.635.392,68)

Dando como valor de reconocimiento a la mayor permanencia, avalado con la interventoría y la Secretaria General, Doscientos diecinueve millones novecientos noventa y cinco mil quinientos cincuenta pesos M/cte. (\$219.995.550.00)

Por tal motivo, informo que el valor avalado por la interventoría es de Cuatrocientos cuatro millones seiscientos treinta mil novecientas cuarenta y dos pesos M/cte. (\$404.630.942.00)"

- El 13 de marzo de 2015, la entidad SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. (4-72), emitió un certificado de disponibilidad presupuestal⁴⁶ por un valor de \$467.910.009.00.

- En Acta de terminación del contrato de obra No. 130 de 2014⁴⁷ y Acta de recibo a satisfacción del 29 de abril de 2015,⁴⁸ suscritas por el Representante Legal de la entonces sociedad PAVIGAS LTDA., el Representante Legal de INTERVENTORÍA AZ INGENIEROS S.A. y el Director Nacional de Infraestructura de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. hicieron entrega y recibo definitivo del contrato en mención.

⁴⁴ Folios 384 a 386 C. principal 2, folios 721 a 723 C. principal 4

⁴⁵ Folio 391 C. principal 2

⁴⁶ Folio 392 C. principal 2

⁴⁷ Folio 549 C. principal 4

⁴⁸ Folios 393 a 396 C. principal 2

.- Según el Acta de Liquidación del contrato de obra No. 130 dentro de la cual en el aparte de Obligaciones Pendientes establece lo siguiente⁴⁹:

"OBLIGACIONES PENDIENTES"	
SERVICIOS POSTALES NACIONALES 4-72	EL CONTRATISTA
Reconocimiento mayor permanencia en obra, por valor de \$219.995.550, equivalente a (90) días. (...)	El contratista en su Oficio No. PV-0079-2015 de fecha Mayo 18 de 2015 solicita se le haga un descuento por valor de \$2.645.924,00, concerniente a los daños ocasionados a la maquina transportadora (...)

Saldo en favor Contratista Obras Ejecutadas	\$ 198.855.744
(+) Reconocimiento mayor permanencia en Obra	\$ 219.995.550
(-) Descuentos daños ocasionados	\$ 2.645.924
Valor Neto a pagar al Contratista	\$416.205.370
(...)"	

Dicho documento solamente está suscrito por el Representante Legal de la sociedad PAVIGAS LTDA. (hoy, PAVIGAS S.A.S.) y por el Representante Legal de la Interventoría AZ INGENIEROS S.A.

Así las cosas, lo acreditado dentro del proceso de controversias contractuales respecto del Contrato de Obra No. 130 de 2014 permite establecer que: i) la ejecución del objeto contractual se cumplió en un término superior al inicialmente convenido, ii) dicho plazo adicional representó para PAVIGAS S.A.S. unos gastos administrativos mayores que fueron calculados en la suma de \$219.995.550.00, para la época de los hechos, los cuales se asumieron con el fin de dar cumplimiento a lo pactado, iii) la cuantía aludida corresponde al periodo del 1° de diciembre de 2014 a 15 de marzo de 2015, iv) el lapso fue amparado dentro de las prórrogas 1 y 2 del acuerdo de voluntades.

Si bien es cierto los documentos reseñados no fueron suscritos por el funcionario de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. que ostentaba para esa época y particularidad la representación legal de la entidad demandada, también lo es que no puede desconocer el Despacho que la suma referenciada obra en diferentes documentales anexadas al presente asunto, por lo que, se infiere razonablemente la existencia de la alteración en el tiempo pactado inicialmente con la celebración del Contrato de Obra No. 130 de 2014 que conllevó a que se generaran unos gastos administrativos que no fueron allí previstos.

⁴⁹ Folios 398 a 402 C. principal 2 y 4

Aunado a ello, como quiera que la sustentación fáctica para ampliar el plazo de ejecución del objeto contractual pactado, contenida tanto en la prórroga No. 1 así como en la No. 2, obedeció a cambios en los diseños estructurales y de áreas, definición de espacios y acabados arquitectónicos, inconsistencias en la ejecución de las adecuaciones, que requirieron ser ajustados a la infraestructura requerida para el correcto desarrollo del proyecto de Automatización en la Central de Tratamiento Postal en la sede principal Bogotá D.C., lo cual, por manifestación expresa de la entidad contratante generó el incremento de las actividades planteadas inicialmente; se deduce que se trata de circunstancias atribuibles a la entidad demandada, por ser la encargada de entregarle a la contratista esa información crucial de los bosquejos reales que contienen los parámetros para realizar la construcción y adecuaciones locativas de la obra contratada a fin de que la ejecución resulte eficiente.

Aunque la prórroga No. 3 del contrato de obra No. 130 de 2014, incluyó como cláusula que con ocasión de esa modificación en el plazo inicialmente pactado no se podía alegar el desequilibrio económico, tal limitación solo abarca el periodo comprendido entre el 16 de marzo y el 15 abril de 2015, por cuanto se estipuló específicamente para ese lapso sin que coartara la posibilidad a la contratista de perseguir el reconocimiento de los perjuicios causados con ocasión de la ruptura del equilibrio financiera padecido con motivo de la mayor permanencia causada entre el 1° de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015.

Por otra parte, se advierte que no puede considerarse que la mayor permanencia en obra aprobada con las prórrogas 1 y 2 del Contrato No. 130 de 2014 y los consecuentes gastos administrativos que generó por la asignación y disponibilidad de personal para ejecutar las actividades requeridas, fueron cubiertos en el presupuesto avalado por los sujetos contractuales al momento de suscribir el acuerdo de voluntades, bajo la modalidad de “*imprevistos*”, por cuanto, acorde con el principio de planeación que rige la contratación, los diseños de una obra son actos previsibles que, en este caso, debían estar culminados antes de celebrar un contrato de obra y ser suministrados por la entidad contratante antes del inicio del periodo de ejecución, porque brinda información necesaria para determinar costos, cronograma y un plan de trabajo para llevar a cabo el objeto estipulado.

Corolario de lo anterior, se considera que todos los elementos probatorios indican que PAVIGAS S.A.S., efectivamente destinó su organización

administrativa a la ejecución de una obra pública contratada por SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A., por un tiempo superior al inicialmente convenido, avalado por la compañía interventora y por el Director Nacional de Infraestructura de la entidad demandada, en calidad de supervisor del contrato⁵⁰, sin que haya sido reconocido monto alguno en la adición No. 1, por lo que, habrá lugar a declarar que en el presente asunto se configuró la ruptura del equilibrio económico, en detrimento de la parte demandante producto de la mayor permanencia de la obra pactada en el Contrato No. 130 durante el periodo comprendido entre el 1° de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015.

A fin de determinar la cuantía de los sobrecostos en que incurrió la contratista para garantizar la mayor permanencia en la obra, se observa que efectivamente, al elaborar su oferta, la demandante calculó los gastos de administración teniendo en cuenta para ello todas las variables que inciden en los mismos, dentro de las cuales se halla el tiempo estimado para la ejecución del contrato, es decir, la duración de su vinculación y de la destinación de recursos para terminar de *“realizar las adecuaciones en la infraestructura requeridas para el correcto desarrollo del proyecto de automatización de la central de tratamiento de la sede principal de Servicios Postales Nacionales S.A.”*.

De tal manera que, si el plazo del contrato finalmente celebrado varió de forma dramática, tal y como sucedió en el *sub-lite*, opera un cambio en las condiciones de base que se tuvieron en cuenta para el cálculo de tales gastos, que afectó el equilibrio económico del contrato. La suma que recibió la contratista por concepto del rubro de administración, correspondió al valor de la obra a ejecutarse en un determinado lapso: 120 días, y con base en esta duración fue que PAVIGAS LTDA elaboró su oferta. Sin embargo, la ejecución del contrato se extendió por 105 días más, lo que desvirtúa el cálculo de los gastos de administración que inicialmente efectuó y conduce al reconocimiento de los mayores costos que por este concepto debió asumir, debido a la mayor permanencia en la obra, teniendo en cuenta para ello el valor diario de este rubro, con base en el valor de los costos administrativos de la propuesta y por el número de días en que fue adicionado el plazo inicial del contrato.

En consecuencia, el valor que se liquidará por concepto de sobrecostos de administración, se calculará conforme a la siguiente fórmula:

⁵⁰ Folio 373 C. principal 2

$$Sg = \frac{Gt \times Dp}{Pc}$$

Gt: Gastos de administración pactados en el Contrato No. 130: \$293.327.341.55⁵¹

Pc: Periodo de ejecución convenido en el contrato aludido: 120 días

Vg: Valor gastos de administración por día: \$2.444.394.52

Dp: Días adicionados en prórrogas 1 y 2: 105 días.

Sg: Sobrecostos de Gastos de administración durante las prórrogas 1 y 2.

$$Sg = \frac{\$ 293.327.341.55 \times 105}{120}$$

$$Sg = \$256.661.423.00$$

Por tanto, el Juzgado condenará a la demandada, a pagar a la contratista la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS VEINTITRÉS PESOS M/CTE (\$256.661.423.00), debidamente indexada, ya que esta es la cifra que ha debido recibir en el año 2015 por sobrecostos de administración que empleó en la ejecución a cabalidad el Contrato No. 130 de 2014, durante el 1° de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015. Para ello, la actualización de la cantidad ya mencionada se hará acudiendo a la fórmula de matemática financiera comúnmente empleada por el Consejo de Estado para estos casos. Veamos:

$$Vp = Vh \times \text{índice final} / \text{índice inicial}$$

En donde Vp corresponde al valor presente, vh es el valor histórico, el índice inicial corresponde al IPC de la fecha en la que se debieron reconocer los valores debidos, esto es, la fecha estimada para la liquidación del contrato⁵² y el índice final, que es el IPC vigente a la fecha de la presente providencia⁵³.

$$VP = VH \times \text{IPC mayo 2020} / \text{IPC agosto 2015}$$

$$VP = \$256.661.423.00 \times 105,53 / 85,78$$

⁵¹ Folio 414 C. principal 4

⁵² Debido a que a que la entidad contratante no realizó liquidación del contrato No. 130 de 2014, se tomará como fecha la de entrega y recibo de satisfacción de la obra total, esto es, 29 de abril de 2015 más los cuatro meses convenidos como plazo para liquidar el acuerdo de voluntades. Por tanto, se toma el IPC establecido para el mes de agosto de 2015.

⁵³ Al respecto se toma el más reciente publicado por las autoridades competentes, esto es el del mes de marzo de 2020.

VP = \$315.755.187.00

Así las cosas, la condena se impartirá por esta suma de dinero y en estos términos quedará liquidado judicialmente el Contrato de obra No. 130 de 2014.

En cuanto al reconocimiento de intereses de mora, el Despacho negará los mismos al estimar que la parte demandante no acreditó que haya cumplido con el requisito *sine qua non* previsto en el parágrafo 3° de la cláusula 3 del Contrato No. 130 de 2014⁵⁴, esto es, que haya elaborado correctamente factura con el valor de los sobrecostos por gastos de administración causados por la mayor permanencia de la obra durante el 1° de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015 y ésta haya sido presentada a la entidad demandada, por lo que, no se generó derecho al pago de intereses de ninguna naturaleza.

7.- Costas

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que *“la sentencia dispondrá sobre la condena en costas”*. En este caso el Despacho considera procedente condenar en costas a la entidad demandada, pues optó porque este asunto fuera dirimido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo a pesar de saber que la ampliación del periodo de ejecución contractual sin reconocer adición del contrato genera una ruptura del equilibrio económico en los contratos estatales.

Por tanto, con fundamento en el 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, condenará en costas a la demandante, al pago del cuatro por ciento (4%) del valor arrojado por la liquidación judicial del contrato, es decir la suma de DOCE MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL DOSCIENTOS SIETE PESOS (\$12.630.207.00) 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,

⁵⁴ Folio 372 C. principal 2

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR administrativa y contractualmente responsable a **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.**, de la ruptura del equilibrio económico del Contrato de Obra No. 130 de 2014, causada en detrimento de **PAVIGAS LTDA.** (hoy, **PAVIGAS S.A.S.**), por la mayor permanencia en obra entre el 1° de diciembre de 2014 y el 15 de marzo de 2015.

SEGUNDO: CONDENAR a **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.** a pagar en favor de **PAVIGAS LTDA.** (hoy, **PAVIGAS S.A.S.**), la suma de **TRESCIENTOS QUINCE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL CIENTO OCHENTA Y SIETE PESOS (\$315.755.187.00) M/Cte.** En consecuencia, queda en estos términos liquidado judicialmente el Contrato de Obra No. 130 de 2014 y **SE ORDENA** que esta cantidad de dinero sea cancelada dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

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

CUARTO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Condenar en costas a **SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.** Por tanto, se fija como agencias en derecho la cantidad de **DOCE MILLONES SEISCIENTOS TREINTA MIL DOSCIENTOS SIETE PESOS (\$12.630.207.00) M/Cte.**

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE
Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.

mdlbb

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