



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.**, veintiuno (21) de julio de dos mil veinte (2020)

**Medio de Control:** Controversias Contractuales  
**Expediente:** 110013336038201700056-00  
**Demandante:** Consorcio Estudios Viales  
**Demandado:** Instituto Nacional de Vías - INVIAS

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, el **CONSORCIO ESTUDIOS VIALES** pide que se declare el incumplimiento del contrato de consultoría No. 2140 de 2011 por parte del Instituto Nacional de Vías- INVIAS, quien no efectuó el pago de saldos adeudados derivados de su ejecución, que constan en las actas de obra No. 6, 7 y 9 y de los costos adicionales.

Así mismo, solicita que se liquide judicialmente el contrato en mención y se obligue al Instituto Nacional de Vías- INVIAS el pago de las sumas de \$247.461.629,72 y \$278.757.689,48 por los mismos conceptos.

Por último, pide que se condene al Instituto Nacional de Vías- INVIAS a pagar las sumas solicitadas de manera indexada, así como los intereses de mora desde la fecha en que se hizo exigible la obligación hasta la fecha en que se verifique su pago.

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

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

2.1.- El 27 de diciembre de 2011 el Consorcio Estudios Viales y el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS suscribieron el contrato de consultoría No. 2140 de 2011, cuyo objeto se estableció como "actualización de estudios y diseños fase III de la carretera la Espriella- Rio Mataje Código 0501. Incluye Puente sobre le Rio Mataje (60mts) y Puente sobre el Rio Mira (360 mts)".

2.2.- El valor del contrato se estipuló en la suma de \$1.263.712.105 y la ejecución en un plazo de seis (6) meses.

2.3.- En marzo 28 de 2012, mediante comunicación SAT 14806 el INVÍAS expidió la orden de inicio del contrato de consultoría. Y el 30 de marzo del mismo año se suscribió el acta técnica inicial.

2.4.- La ejecución del contrato fue afectada por dificultades de orden público de la zona, por lo que se suscribieron diferentes adiciones y suspensiones al mismo, aprobadas por el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS.

2-5.- Dichas suspensiones y adiciones generaron para el contratista gastos y costos adicionales, así como labores adicionales en la Ejecución contractual, las cuales han sido objeto de reclamación.

2.6.- El contrato se terminó y se suscribió acta de entrega y recibo definitivo de obra el 4 de diciembre de 2014.

2.7.- En diferentes reuniones sostenidas entre el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS y el Consorcio Estudios Viales, la entidad demandada reconoció lo adeudado, manifestando la imposibilidad de pagar por tratarse de vigencias fiscales vencidas.

2.8.- En trámite de conciliación prejudicial adelantado el 1º de septiembre de 2016 ante la Procuraduría 48 Judicial Delegada para asuntos administrativos se llegó a un acuerdo entre las partes, en el cual el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS aceptaba efectuar el pago de las actas adeudadas pero no se concilió sobre trabajos adeudados.

2.9.- Por dichos desacuerdos y por no haberse incorporado el acta de liquidación del contrato del 10 de octubre de 2016, el Juzgado Sesenta y tres administrativo, quien conoció del control de legalidad del acuerdo de conciliación, improbió el acuerdo al que llegaron el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS y el Consorcio Estudios Viales.

2.10.- A la fecha de presentación de la demanda no se ha efectuado el acta de liquidación del contrato de consultoría en mención.

### **3.- Fundamentos de derecho**

Como sustento jurídico de las pretensiones, el apoderado judicial de la parte demandante se basó en el artículo 141 del CPACA y demás normas concordantes.

## **II.- CONTESTACIÓN**

Mediante escrito presentado el 19 de abril de 2018<sup>1</sup>, el apoderado judicial del Instituto Nacional de Vías- INVÍAS contestó la demanda. Se opuso parcialmente a las pretensiones de la demanda comoquiera que lo único que se adeuda es la suma de \$242.128.404,98 cuyo valor fue reconocido a favor del contratista consultor y aceptado por el mismo, de acuerdo con la conciliación prejudicial surtida ante la Procuraduría 48 Judicial II para asuntos administrativos de Bogotá.

Propuso como excepciones la de cobro de lo no debido por cuanto el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS solo reconoce los valores de las actas 6, 7 y 9 adeudados al consultor que equivalen a la suma de \$242.128.404,98, por lo que los cobros adicionales a este valor por el Consorcio Estudios Viales no tienen justificación, aceptación, ni soportes probatorios.

Alega igualmente, la excepción de imprevisión del contratista. Pide que se tenga en cuenta que la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que el desequilibrio financiero proveniente de factores externos a los contratantes y su consecuente restablecimiento, está enmarcado en la aplicación de la teoría de la imprevisión, aclarando que si el hecho era razonablemente previsible, no procede la aplicación de la teoría.

---

<sup>1</sup> Folios 159 a165 c. 1

Para el caso bajo estudio, las causas que originaron la suspensión del contrato eran razonablemente previsibles para el contratista, tanto es así, que para el efecto los contratos adicionales de prórroga de plazo y las suspensiones se convinieron sin predicarse ningún valor ni sobrecostos para el Instituto, tal como quedó suscrito entre las partes. El contratista al solicitar la suspensión del contrato aceptó que ello no generaría sobrecostos para el Instituto, y que él haría la reprogramación con los recursos existentes y no presentaría reclamación alguna por mayor permanencia en el lugar de la obra.

Así las cosas, argumenta que si se llegó a presentar desequilibrio en la ejecución del contrato de consultoría No. 2140, no fue por existencia de los hechos imprevisibles en sí, sino como el resultado de una imprevisión del contratista.

### III.- TRAMITE DE INSTANCIA

La demanda fue presentada ante la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos el 14 de febrero de 2017<sup>2</sup>. Mediante auto del 19 de mayo del mismo año<sup>3</sup> se inadmitió la demanda y con proveído del 22 de septiembre de 2017<sup>4</sup> este Despacho admitió la demanda presentada por el **CONSORCIO ESTUDIOS VIALES** en contra del **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVIAS**. Se ordenó la notificación del proveído al ente demandado, al igual que al Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, lo cual se cumplió.

El 14 de marzo de 2019<sup>5</sup> se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA, en la que se evacuaron las etapas de saneamiento, fijación del litigio y se suspendió la diligencia en la espera de una propuesta conciliatoria por parte de la entidad demandada. Dicha diligencia se reanudó el 24 de abril de 2019<sup>6</sup> en la que se declaró fallida la fase de conciliación y se decretaron las pruebas solicitadas por la parte actora.

La audiencia de pruebas se practicó el 25 de octubre de 2019<sup>7</sup> en la que se recopiló las pruebas documentales decretadas, se recibió la prueba testimonial

<sup>2</sup> Folio 75 c. 1

<sup>3</sup> Folio 77 c. 1

<sup>4</sup> Folio 84 c. 1

<sup>5</sup> Folio 170 c. 1

<sup>6</sup> Folio 176 c. 1

<sup>7</sup> Folio 415 c. 2

decretada, se declaró finalizada la etapa probatoria y se dio traslado a las partes para que en el término de diez (10) días presenten sus alegatos de conclusión.

#### IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

##### 1.- Parte demandante

El apoderado judicial de la parte actora, no radicó escrito de alegatos de conclusión.

##### 2.- Parte demandada- Instituto Nacional de Vías- INVÍAS.

El apoderado judicial de la parte demandada, con escrito del 12 de noviembre de 2019<sup>8</sup> reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y manifestó que no es de recibo lo reclamado por la parte actora por concepto de sobrecostos, ya que como se probó, en las actas de suspensión, que fueron solicitadas por el contratista, no hay ninguna anotación o salvedad del contratista, tampoco existe un documento que se refiera a los mayores gastos de ejecución de la obra.

Reconoce que lo único adeudado por la entidad al contratista son los valores de las actas 6, 7 y 9 equivalente a la suma de \$242.128.404,98, por lo que no hay justificación, ni aceptación, ni soportes presentados por el consultor y avalados por la interventoría que sustenten la reclamación de cobros adicionales efectuada por el Consorcio Estudios Viales.

Reitera que los contratos adicionales de prórroga del plazo y las suspensiones se convinieron sin predicarse ninguna adición en valor no sobrecostos para el Instituto, como quedó suscrito en el contrato.

Aclara que la suma reconocida por la entidad demandada no se ha podido pagar a la parte actora por causas ajenas al INVÍAS, tales como la presentación de la cuenta por parte del contratista por fuera de la vigencia presupuestal, y el trámite prejudicial surtido ante la Procuraduría 48 Judicial para asuntos administrativos.

---

<sup>8</sup> Folio 418 c. 2

### 3.- Ministerio Público

La representante del Ministerio Público, no emitió concepto de fondo en el asunto de la referencia.

## CONSIDERACIONES

### 1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer esta acción conforme lo determinan los artículos 104 numeral 1, 155 numeral 6 y 156 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2.- Problema jurídico

El problema jurídico a resolver radica en determinar si el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS** incumplió el contrato de consultoría No. 2140 de 2011, suscrito con el **CONSORCIO ESTUDIOS VIALES**, al no efectuar el pago de saldos adeudados derivados de su ejecución, que constan en las actas de obras Nos. 6, 7 y 9 y de los costos adicionales, así como por no suscribir el acta de liquidación correspondiente.

Además, deberá determinarse si procede la liquidación judicial del mismo, y si por ello el Instituto debe pagar al Consorcio las cantidades de \$247.461.629,72 y \$278.757.689,48 M/Cte., por los mismos conceptos respectivamente.

### 3.- De la Liquidación judicial de los contratos estatales

El Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil ha dicho sobre la liquidación del contrato estatal lo siguiente:

“La liquidación entonces es un ajuste o rendición final de cuentas que se produce con el objeto de que las partes contratantes establezcan, con fundamento en el desarrollo del contrato, las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de cada uno o se declaren a paz y salvo, según el caso, para extinguir el negocio jurídico celebrado. Tiene por objeto definir cómo quedó la realización de las prestaciones mutuas a las que se comprometieron las partes; efectuar un balance de las cuentas y pagos para establecer quién le debe a quién y cuánto, esto es, debe dar fe de su estado económico y de los derechos y obligaciones de las partes; proceder a las reclamaciones, ajustes y reconocimientos a que haya lugar; declararse a

satisfacción de las obligaciones o derechos a cargo de las mismas, y finiquitar así el vínculo contractual.”<sup>9</sup>

Así, la figura de la liquidación del contrato estatal está dirigida a ponerle fin a una relación comercial, 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.** Modificado por el artículo 217 del Decreto 19 de 2012. 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, 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.”

<sup>9</sup> SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253) Actor: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

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.

#### 4.- Pruebas relevantes

De las pruebas allegadas al proceso, encuentra el Despacho como relevantes, las siguientes:

4.1.- Copia del contrato No. 2140 de 2011<sup>10</sup> suscrito entre el **CONSORCIO ESTUDIOS VIALES** y el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS** con el siguiente objeto: "ACTUALIZACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS FASE III DE LA CARRETERA LA ESPRIELLA RIO MATAJE CÓDIGO 0501. INCLUYE PUENTE SOBRE EL RIO MATAJE (60M) Y PUENTE SOBRE EL RIO MIRA (360M).".

Como cláusulas importantes para el presente litigio se observan las que siguen:

**"CLÁUSULA SEGUNDA:** valor del contrato.- para los efectos fiscales y legales el valor del presente contrato se estima en la suma de MIL DOSCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS DOCE MIL CIENTO CINCO PESOS (\$1.263.712.105.00) incluido IVA, equivalentes a 2.359,43 salarios mínimos mensuales vigentes. (...)

**CLÁUSULA CUARTA:** plazo de ejecución. El plazo para la ejecución del presente contrato será de seis (6) meses contados a partir de la orden de iniciación que impartirá el subdirector de apoyo técnico del INSTITUTO previo el cumplimiento de los recursos de perfeccionamiento y ejecución del mismo.

<sup>10</sup> Folio 3 a 5 c. 1

(...)

**CLÁUSULA QUINTA:** gastos imputables la valor del contrato.- el INSTITUTO pagará al CONSULTOR los costos directos por salarios de personal vinculado al proyecto, afectados por un factor multiplicador así como los costos directos distintos a los anteriores., de acuerdo con lo estipulado en su propuesta (...)

**CLÁUSULA SEXTA: FORMA DE PAGO:** (...) Las actas mensuales de costos, deben ser suscritas por el CONSULTOR, el INTERVENTOR, el gestor técnico del contrato del INVIAS y el subdirector de apoyo técnico del INVIAS, y acompañadas del cronograma e informe de actividades aprobado por el mismo y de los recibos de pago de los aportes a seguridad social y parafiscales del respectivo periodo a facturar. Estos pagos se realizarán previa presentación y aprobación por parte del gestor técnico del instituto, del informe mensual de avance de los estudios, siempre y cuando se cumpla el programa propuesto para las entregas parciales (...)

(...)

**PARÁGRAFO TERCERO:** las actas de costo deberán presentarse dentro de los cinco (5) días calendario siguientes al mes de ejecución de los estudios y el INVIAS las pagará dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a la fecha en que el consultor subsane las glosas que formule el INVIAS. En caso de mora en el pago, el INSTITUTO reconocerá al CONSULTOR un interés moratorio equivalente al interés legal civil vigente, siguiendo el procedimiento descrito en el Decreto 679 de 1994, artículo 1 (...)

**CLÁUSULA DECIMA OCTAVA: LIQUIDACIÓN.-** el presente contrato será objeto de liquidación de conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la ley 1150 de 2007. El término para la liquidación del contrato iniciará a contabilizarse a partir del acta de recibo definitivo o final de la consultoría, que se suscribirá máximo dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes al vencimiento del plazo de ejecución del contrato. (...)"

4.2.- Copia de la orden de inicio del contrato No. 2140 de 2011 de fecha 28 de marzo de 2012<sup>11</sup> suscrita por el Subdirector de apoyo técnico del Instituto Nacional de Vías- INVÍAS.

4.3.- De folio 17 al 41 del expediente se anexaron actas de costos de consultoría de la 1 a la 9.

4.4.- Acta de entrega y recibo definitivo de consultoría respecto del contrato de consultoría No. 2140 de 2011 en la que se reseña las siguientes características del mismo:

<sup>11</sup> Folio 16 c. 1

"Contrato principal, adicionales y prorrogas<sup>12</sup>:

No.	Contrato No.	Plazo	Valor Contrato con IVA	Valor Acumulado
1	2140	6 meses	\$1.263.712.105	\$1.263.712.105
2	2140-1-2011	1 mes	-	\$1.263.712.105

Suspensiones, ampliaciones de suspensiones y reanudación<sup>13</sup>:

Acta No.	S	AS	FECHA	PERIODO		DURACIÓN	Fecha Reanudación
				DESDE	HASTA		
1	Suspensión No. 1		07/09/2012	07/09/2012	26/09/2012	20 días	27/09/2012
2		Ampliación suspensión N. 1	27/09/2012	27/09/2012	16/10/2012	20 días	17/10/2012
3	Suspensión No. 2		29/10/2012	29/10/2012	27/12/2012	60 días	28/12/2012
4		Ampliación 1 suspensión N. 2	28/12/2012	28/12/2012	25/02/2013	60 días	26/02/2013
5		Ampliación 2 suspensión N. 2	26/02/2013		11/04/2013	45 días	12/04/2013

Valor total de consultoría realizada<sup>14</sup>

Valor total por actas de costos	\$1.053.998.559,00
Valor IVA	\$168.639.769,72
Valor total de la consultoría	\$1.222.638.328,72

#### CONCEPTO DEL INTERVENTOR DEL CONTRATO SOBRE CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES CONTRACTUALES.

El interventor del contrato No. 2140 de 2011, deja constancia de que la consultoría cumplió con el objeto del contrato.

#### PAGO DE ANTICIPO O PAGO ANTICIPADO

Valor total concedido	\$544.703.949,00
Valor total amortizado y/o legalizado	\$544.703.949,00

#### RESUMEN FINANCIERO DEL CONTRATO:

Acta de costos No.	mes	Vr. Básico	Valor IVA	Valor total
1	1	\$22.786.604,00	\$3.645.857,00	\$26.432.461,00
2	2	\$58.490.736,00	\$9.358.518,00	\$67.849.254,00
3	3	\$127.907.909,00	\$20.465.265,00	\$148.373.174,00
4	4	\$167.041.273,00	\$26.726.604,00	\$193.767.877,00
5	5	\$158.074.557,00	\$25.291.929,00	\$183.366.486,00
6	6	\$16.736.667,00	\$2.677.867,00	\$19.414.534,00
7	7	\$40.173.857,00	\$6.427.817,00	\$46.601.674,00
8	8	\$306.368.489,00	\$49.018.958,00	\$355.387.447,00
9	9	\$156.418.467,00	\$25.026.954,72	\$181.445.421,72
<b>TOTALES</b>		<b>\$1.053.998.559,00</b>	<b>\$168.639.769,72</b>	<b>\$1.222.638.328,72</b>

<sup>12</sup> Folio 42 c. 1

<sup>13</sup> Ibídem

<sup>14</sup> Folio 45 c. 1

4.5.- De folios 46 a 60 del cuaderno No. 1 se encuentran anexas las Actas de suspensión del contrato, ampliación de la suspensión del contrato, y acta de supervisión del contrato de consultoría bajo estudio.

4.6.- Copia del acta de audiencia del 6 de septiembre de 2016 dentro de la conciliación extrajudicial No. 153/183651 de 2016 dirigida por la Procuraduría 48 Judicial II para asuntos administrativos en la que el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS manifestó que si bien las actas 6, 7 y 9 fueron presentadas por el contratista fuera de los plazos pactados contractualmente, reconoce su valor con un descuento del un 2.5% sobre el valor básico de las actas para un total de \$242.128.404,94

4.7.- Copia del auto proferido por el Juzgado Sesenta y Tres administrativo del circuito judicial de Bogotá- sección tercera el 5 de octubre de 2016 dentro de la conciliación extrajudicial con radicado No. 11001-33-43-063-2016-00547-00 solicitada por el Consorcio Estudios Viales frente al Instituto Nacional de Vías- INVÍAS con el que se imprueba la conciliación celebrada entre las partes.

En dicha providencia se concluyó lo siguiente:

“Al revisar el contenido del contrato de consultoría No. 2140 de 2011, se advierte que la copia aportada es ilegible, por lo que el despacho no pudo establecer las condiciones para el pago, ni el lugar de ejecución del mismo, lo cual es vital para establecer si el acuerdo debe ser aprobado o no.

Tampoco se aportaron copias de las actas de costos No. 6, 7 y 9, cuyos valores fueron los que finalmente fueron conciliados, por lo que no se puede determinar si dichos valores se encuentran enmarcados dentro de lo pactado en el contrato; además, tampoco se encontró la aprobación de dichas actas por parte del supervisor del contrato, requisito sine qua non para establecer la presentación del servicio de conformidad y el cumplimiento de obligaciones contractuales.

Finalmente, se observa que se trata de un contrato terminado, el cual requiere de liquidación, tal y como se desprende de la cláusula decima octava del contrato en cuestión, por lo que para reclamar obligaciones derivadas del contrato se debe aportar el acta de liquidación del mismo, ya que es ese documento el que realiza un balance entre lo pagado y adeudado.”<sup>15</sup>

## 5.- Asunto de fondo

En el presente asunto le corresponde al Despacho determinar si el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS incumplió el contrato de consultoría No. 2140 de 2011, suscrito con el Consorcio Estudios Viales, al no efectuar el pago de

<sup>15</sup> Folio 64 c. 1

saldos adeudados derivados de su ejecución, que consta en las actas de obra Nos. 6, 7 y 9 de los costos adicionales, así como por no suscribir el acta de liquidación correspondiente.

Además, se debe determinar si procede la liquidación judicial del mismo, y si por ello el Instituto debe pagar al Consorcio las cantidades de \$247.461.629,72 y \$278.757.689,48 M/Cte por los conceptos ya mencionados.

### 5.1.- De los saldos presuntamente adeudados

El Consorcio Estudios Viales como parte actora del presente medio de control, aduce que durante la ejecución del contrato de consultoría No. 2140 de 2011 se realizaron labores adicionales que fueron objeto de reclamación ante el INVIAS. Con el escrito de la demanda efectúa un resumen de los montos que se pagaron por parte del Instituto Nacional de Vías- INVIAS, así como de los rubros que se adeudan.

Con el siguiente cuadro resume el estado de las actas que se elevaron en razón del contrato de consultoría No. 2140 de 2011<sup>16</sup>:

Periodo	Acta De Costo	Mes	Vr Básico	Valor IVA	Valor Total	Valor Amortizado	Neto	
28/03-28/04 2012	1	1	22.786.604	3.645.857	26.432.461	11.393.302	15.039.159	pagada
29/04-28/05 2012	2	2	58.490.736	9.358.518	67.849.254	29.245.368	38.603.886	pagada
29/05-28/06 2012	3	3	127.907.909	20.465.265	148.373.174	63.953.954,50	84.419.219	pagada
29/06-28/07 2012	4	4	157.041.273	26.726.604	193.767.877	83.520.636,50	110.247.240	pagada
29/07-28/08 2012	5	5	158.074.557	25.291.929	183.366.486	79.037.378,50	104.329.207	pagada
29/08-06-09 2012	6	6	16.736.667	2.677.867	19.414.534			pendiente
17/10-28/10 2012	7	7	40.173.857	6.427.817	46.601.674			pendiente
12/04-11/05 2013	8	8	306.368.489	49.018.958	355.387.447	277.552.954,50	77.834.492,50	pagada
12/05-22/05 2013	9	9	156.418.467	25.026.954,72	181.445.421			pendiente
					1.222.638.328	544.703.494	430.473.205	
	reclamación		240.308.353	38.449.336	278.757.649			reclamac
	TOTALES		1.294.306.912	207.089.106,20	1.501.396.018,20			

<sup>16</sup> Folio 70 c. 1

Con dicho resumen de costos, la parte actora aduce que adicionalmente a las sumas que se reportan como adeudadas sobre las actas 6, 7 y 9 que corresponden al valor de \$247.461.629,72 la entidad demandada debe cancelar una suma por trabajos y costos adicionales que generaron las diferentes suspensiones del contrato que ascienden a la suma de \$278.757.689,48.

La entidad demandada Instituto Nacional de Vías- INVÍAS, por su parte, reconoce el valor adeudado al consultor en razón a las actas 6, 7 y 9, sin embargo, explica que el valor correcto de este concepto es de \$242.128.404,98. Además, reprocha como improcedente el reclamo por trabajos y costos adicionales, en razón a que estos carecen de prueba dentro del plenario.

De la revisión de lo anexado al informativo, efectivamente no está en discusión por las partes que el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS adeuda al Consorcio Estudios Viales el saldo consignado en las actas No. 6, 7 y 9.

En el expediente se encuentra el acta No. 6 por valor total de \$19.414.534 M/Cte<sup>17</sup>, acta No. 7 por valor total de \$46.601.674 M/Cte<sup>18</sup> y la No. 9<sup>19</sup> por valor total de \$181.445.421,72 M/Cte, suscritas todas por el Representante Legal de la Consultoría - Marco Antonio Solano Vargas y el representante legal de la interventoría- Consorcio Emprovías- Néstor Aníbal Espinosa Niño.

Dichos rubros son referenciados de la misma forma en el acta de entrega y recibo definitivo de la contrato de consultoría No. 2140 de 2011<sup>20</sup> elevada el 24 de junio de 2014 y suscrita igualmente por el Representante Legal de la Consultoría - Marco Antonio Solano Vargas y el representante legal de la interventoría- Consorcio Emprovías- Néstor Aníbal Espinosa Niño.

Ahora, si bien no se encuentra prueba documental sobre qué facturas se pagaron y cuales están pendientes de pago, según lo solicitado en la demanda por el Consorcio Estudios Viales y lo alegado en la contestación por parte del Instituto Nacional de Vías- INVÍAS, es claro que de las 9 actas suscritas dentro de la ejecución del contrato de consultoría No. 2140 de 2011 únicamente están pendientes de pago las actas 6, 7 y 9, las que en total ascienden a la suma de \$247.461.629,72 M/Cte.

<sup>17</sup> Folios 35 y 36 c. 1

<sup>18</sup> Folio 37 c. 1

<sup>19</sup> Folios 40 y 41 c. 1

<sup>20</sup> Folio 45 c. 1

Pese a esto, el Instituto Nacional de Vías- INVIAS reconoce solamente la suma de \$242.128.404, 98 M/Cte, ya que según la demandada, debe descontarse a la suma que se solicita en la demanda el 2.5% “sobre el valor básico de las actas dentro del marco de la Política de Conciliación que busca prevenir el Daño antijurídico, tal como lo establece el (sic) 1716 de 2009, compilado por el Decreto 10 de 2015, y esto en atención a la presentación extemporánea de las cuentas a cargo de la firma consultora, que ocasionaron el fenecimiento del recurso presupuestal(...)<sup>21</sup>.

Con las pruebas regular y oportunamente aportadas proceso, no se avizora prueba alguna que determine o informe al Consorcio Estudios Viales sobre la presentación extemporánea de las actas Nos. 6, 7 y 9, así como tampoco es viable que por “prevenir un daño antijurídico” se realice un descuento del 2.5% sobre el valor básico de las actas en comentario.

Adicionalmente, en testimonio rendido por la señora Mayra Alejandra Vega Jaimes en audiencia de pruebas del 25 de octubre de 2019 se afirmó que las actas No. 6, 7 y 9 no se pudieron pagar porque en su momento no había vigencias.

En ese sentido, se determina que efectivamente el Instituto Nacional de Vías- INVIAS debe pagar la suma de \$247.461.629,72 M/Cte., en el marco del contrato de consultoría No. 2140 de 2011, por concepto de valor total de las actas No. 6, 7 y 9 firmadas dentro del contrato de consultoría No. 2140 de 2011, respecto de las cuales no se acreditó su pago y por el contrario el Instituto reconoce abiertamente que no las ha cancelado aún.

Ahora bien, le asiste razón a la parte demandada en el sentido de que no se encuentra sustento probatorio respecto de la pretensión concerniente al pago de la suma de \$278.757.689,48 M/Cte, ya que no se especificó qué trabajos adicionales fueron efectuados por el Consultor dentro de la ejecución del contrato de consultoría No. 2140 de 2011.

A lo anterior agrega el Despacho que las actas de suspensión que se aportaron al proceso no fueron el resultado de una imposición del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, sino que fueron el producto de un acuerdo de voluntades entre la entidad demandada, el representante legal de la firma contratista Consorcio Estudios Viales y de la firma interventora Consorcio Emprovías.

---

<sup>21</sup> Folio 168 c. 1

Es cierto que la ejecución del contrato de consultoría 2140 de 2011 se debió suspender por los problemas de orden público que se presentaron en la región donde debía materializarse. Empero, esa sola circunstancia no le da la razón a la firma contratista Consorcio Estudios Viales para reclamar el pago de los efectos económicos que dicha suspensión le haya podido acarrear, ya que la suspensión se convino entre las partes contratantes, lo que lleva a aplicar la regla prevista en el artículo 1602 del Código Civil relativa a que *“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.”*

Efectivamente, el acuerdo de voluntades expresado entre las partes vinculadas con el contrato de consultoría 2140 de 2011, produce plenos efectos jurídicos, lo que significa que las suspensiones experimentadas durante su ejecución, que fueron todas acordadas entre las partes, impide que la firma contratista pretenda sacar provecho de esa situación, dado que su voluntad concurrió a la formación de ese acto jurídico, el que únicamente puede ser desconocido si se prueba que nació a la vida jurídica afectado por algún vicio del consentimiento, lo que desde luego no acontece en este asunto, puesto que la parte accionante no denuncia en su escrito de demanda que haya sido víctima de error, fuerza o dolo; por el contrario, su consentimiento está libre de cualquiera de esos vicios, dado que una situación de orden público fue enfrentada por contratante y contratista con la suspensión temporal del contrato estatal.

Adicionalmente, debe señalarse que la firma contratista Consorcio Estudios Viales además de dar su consentimiento para suspender la ejecución del contrato de consultoría 2140 de 2011, manifestó abiertamente que a futuro no haría ninguna reclamación a título de compensación o de desequilibrio de la ecuación económica. Así se aprecia, por ejemplo, en el Acta de Suspensión No. 01 de 7 de septiembre de 2012, en la que se lee:

“EL CONTRATISTA, LIBRE Y ESPONTÁNEAMENTE RENUNCIA EXPRESAMENTE, EN EL MOMENTO DE SOLICITAR LA SUSPENSIÓN DEL CONTRATO, A RECLAMAR JUDICIAL O EXTRAJUDICIALMENTE MAYORES COSTOS GENERADOS POR: LUCRO CESANTE Y/O DAÑO EMERGENTE; DESEQUILIBRIO ECONÓMICO POR INTERRUPCIÓN DE SECUENCIA CONSTRUCTIVA; DESEQUILIBRIO ECONÓMICO POR STAND BY DE EQUIPOS Y MAQUINARIAS, DESEQUILIBRIO ECONÓMICO POR DISPONIBILIDAD DE PERSONAL, EQUIPOS Y MAQUINARIA; DESEQUILIBRIO ECONÓMICO POR MAYOR CANTIDAD DE DESPLAZAMIENTOS Y/O DE TRANSPORTE DE MAQUINARIA, EQUIPO O PERSONAL Y DESEQUILIBRIO ECONÓMICO POR MAYOR PERMANENCIA Y DISPOSICIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PROPIA DE LA EMPRESA.

TODA VEZ QUE EL CONTRATISTA ES ENTERAMENTE LIBRE PARA DISPONER DE LOS RECURSOS MENCIONADOS.”<sup>22</sup>

Por lo tanto, no será reconocido dicho emolumento, además porque en el acta de entrega y recibo del contrato de consultoría No. 2140 de 2011 no se hizo salvedad alguna respecto a estos presuntos costos adicionales.

## 5.2.- De la liquidación del contrato

Plantea la parte actora que la liquidación del contrato de consultoría No. 2140 de 2011 debió hacerse tomando en cuenta dos aspectos: i) que el Instituto Nacional de Vías- INVÍAS todavía no ha cancelado el valor de las actas No. 6, 7 y 9 que corresponde a la suma de 247.461.629,72 pesos y que ii) le paguen la suma de \$278.757.689,48 por trabajos adicionales efectuados por el Consultor.

Por lo anterior, el Consorcio Estudios Viales aduce que la entidad demandada debe cancelar por dichos conceptos la suma total de \$526.219.319,20.

La liquidación del contrato se ha definido, doctrinaria y jurisprudencialmente, como un corte de cuentas, es decir, la etapa final del negocio jurídico donde las partes hacen un balance económico, jurídico y técnico de lo ejecutado, y en virtud de ello el contratante y el contratista definen el estado en que queda el contrato después de su ejecución o terminación por cualquier otra causa, o mejor, determinan la situación en que las partes están dispuestas a recibir y asumir el resultado de su ejecución.

La liquidación supone, en el escenario normal y usual, que el contrato se ejecuta y a continuación las partes valoran su resultado, teniendo como epicentro del análisis el cumplimiento o incumplimiento de los derechos y las obligaciones que surgieron del negocio jurídico, pero también -en ocasiones- la ocurrencia de hechos o circunstancias ajenos a las partes, que afectan la ejecución normal del mismo, para determinar el estado en que quedan frente a éste<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Cuaderno 1 folio 111.

<sup>23</sup> Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- Subsección “C”, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, 20 de octubre de 2014, Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777) Actor: Referencia: Acción de Controversias Contractuales.

Dando correspondencia a lo analizado en el anterior ítem, el contrato de consultoría No. 2140 de 2011 será liquidado judicialmente con el reconocimiento del VALOR TOTAL de las actas No. 6, 7 y 9, de los cuales se indexara su importe de forma individual.

Para ello, la actualización ya mencionada se hará acudiendo a la fórmula de matemática financiera comúnmente empleada por el Consejo de Estado para estos casos. Veamos:

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

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

-. Acta de costos de consultoría No. 6

Documento elaborado el 6 de septiembre de 2012<sup>24</sup> que informa sobre los costos del periodo del 29 de agosto al 6 de septiembre de 2012 por un valor total de \$19.414.534 M/Cte.

$$VP = VH \times \text{IPC junio 2020} / \text{IPC septiembre 2012}$$

$$VP = \$19.414.534 \times 104.97 / 77,96$$

$$VP = \mathbf{\$26.140.888.00}$$

-. Acta de costos de consultoría No. 7

Documento elaborado el 28 de octubre de 2012<sup>25</sup> que informa sobre los costos del periodo del 17 de octubre al 26 de octubre de 2012 por un valor total de \$46.601.674 M/Cte.

$$VP = VH \times \text{IPC junio 2020} / \text{IPC octubre 2012}$$

$$VP = \$46.601.674 \text{ M/Cte} \times 104.97 / 78,08$$

$$VP = \mathbf{\$62.650.842}$$

<sup>24</sup> Folio 35 c. 1

<sup>25</sup> Folio 136 c. 1

- Acta de costos de consultoría No. 9

Documento elaborado el 22 de mayo de 2013<sup>26</sup> que informa sobre los costos del periodo del 12 de mayo de 2013 al 22 de mayo de 2013 por un valor total de \$181.445.421,72 M/Cte.

$$\begin{aligned} VP &= VH \times IPC \text{ junio } 2020 / IPC \text{ mayo } 2013 \\ VP &= \$181.445.421,72 \text{ M/Cte} \times 104.97/79,21 \\ \mathbf{VP} &= \mathbf{\$240.453.553} \end{aligned}$$

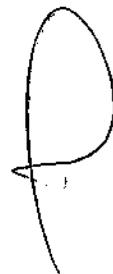
En ese orden de ideas, la liquidación judicial del contrato de consultoría No. 2140 de 2011 queda en los términos planteados, por lo que se condenará a la demandada- **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVIAS**, a pagar al **CONSORCIO ESTUDIOS VIALES** la suma de TRESCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (\$329.245.283.00) M/Cte., ya que esa fue la cifra que ha debido recibir a por concepto de las actas No. 6, 7 y 9 emanadas del contrato de consultoría No. 2140 de 2011.

**6.- 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 haber contado con la potestad administrativa de liquidar unilateralmente el contrato de consultoría No. 2140 de 2011.

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 a la parte vencida, al pago del cuatro por ciento (4%) del valor arrojado por la liquidación judicial del contrato, es decir la suma de TRECE MILLONES CIENTO SESENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS ONCE PESOS (\$13.169.811.00) M/Cte.

<sup>26</sup> Folio 40 c. 1



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,

### FALLA

**PRIMERO: DECRETAR** la liquidación judicial del contrato de consultoría No. 2140 de 2011 firmado entre el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS** y el **CONSORCIO ESTUDIOS VIALES**.

**SEGUNDO: ORDENAR** al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS**, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, pague al **CONSORCIO ESTUDIOS VIALES** la cantidad de TRESCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS (\$329.245.283.00) M/Cte., como saldo final de la liquidación judicial del contrato de consultoría No. 2140 de 2011.

**TERCERO:** Dar cumplimiento a la presente decisión de conformidad con lo establecido en los artículos 192 y 195 del CPACA., en lo que respecta a la tasa de interés aplicable.

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

**QUINTO:** Condenar en costas al **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS- INVÍAS**, por tanto, se fija como agencias en derecho la cantidad de TRECE MILLONES CIENTO SESENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS ONCE PESOS (\$13.169.811.00) M/Cte.

**SEXTO:** Por Secretaría liquidense los gastos procesales causados, devuélvase el monto de remanentes 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.**

*Jvm*

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