



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

Manizales, 18 de febrero de 2020

Concepto No. 09-2020

Doctor  
Carlos Manuel Zapata Jaimes  
Magistrado Sustanciador  
Tribunal Administrativo de Caldas  
Manizales  
E. S. D.

### Referencia

Medio de control: Controversias contractuales  
Radicación: 17001-23-33-000-2018-00006-00  
Demandante: PROCOPAL S.A. – INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.  
Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS

En mi calidad de Procurador 28 Judicial II para Asuntos Administrativos de Manizales, y de conformidad con el artículo 300 numeral 2 y el artículo 303 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, en concordancia con el artículo 181 del mismo estatuto, dentro de la oportunidad legal<sup>2</sup>, emito concepto de fondo dentro del proceso de la referencia, en los siguientes términos:

Esta Procuraduría Judicial reitera el concepto de fondo que fue presentado dentro de este mismo expediente el día 25 de septiembre de 2019.<sup>3</sup>

### 1. DEMANDA

Las sociedades PROCOPAL S.A. – INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S., a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de controversias contractuales establecido en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011, presentaron demanda en contra del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS INVIAS, pretendiendo la declaratoria de incumplimiento contractual del contrato de obra número 663 de 2009, con las consecuentes condenas y restituciones.

En la demanda se formulan las siguientes pretensiones:

#### *II. PRETENSIONES*

#### *DECLARATIVAS*

---

<sup>1</sup> En concordancia con las funciones establecidas en los artículos 37 y 38, al igual que el artículo 44 del Decreto Ley 262 de 2000, adicionado por el artículo 5 de la Ley 1367 de 2009.

<sup>2</sup> El auto mediante el cual el Magistrado Sustanciador dispuso correr traslado para presentar por escrito los alegatos de las partes y el concepto del Ministerio Público fue notificado en estrados en la audiencia de pruebas realizada el día 4 de febrero de 2020.

<sup>3</sup> El Magistrado Sustanciador dispuso nuevamente correr traslado para presentar alegatos y concepto del Ministerio Público, al finalizar la audiencia de pruebas en la cual se practicaron pruebas adicionales que fueron decretadas por el Tribunal en cumplimiento de sentencia de tutela.



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

*PRIMERA DECLARATIVA PRINCIPAL. Que se declare que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS incumplió con sus obligaciones contractuales en el contrato de obra número 063-2009, suscrito con el CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO integrado por las sociedades PROCOPAL S.A. e INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S., al negarse a pagar el valor de las obras ejecutadas dentro del plazo del contrato y con el visto bueno de interventoría.*

*PRIMERA SUBSIDIARIA DE LA PRIMERA DECLARATIVA PRINCIPAL. Que se declare que en la ejecución del contrato de obra número 0663-2009, suscrito entre el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS y el CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO integrado por las sociedades PROCOPAL S.A. e INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S., se alteró el equilibrio económico en contra del contratista por razones imputables a la entidad contratante, al no serle reconocidos al contratista*

*SUBSIDIARIA DE LA PRIMERA SUBSIDIARIA DE LA PRIMERA DECLARATIVA PRINCIPAL. Que se declare que el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS se enriqueció sin justa causa por la ejecución de actividades autorizadas por éste en ejecución del contrato de obra número 0663-2009, suscrito entre el INVIAS y el CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO integrado por las sociedades PROCOPAL S.A. e INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S., ya que lo obligó a ejecutar actividades y obras no contempladas en el contrato, induciéndolo a que pensara que lo hacía en ejecución del contrato.*

*En caso de prosperar esta pretensión y no prosperar alguna de las anteriores, con base en el artículo 165 del CPACA manifiesto que el medio de control inherente a la misma es el de reparación directa.*

### DE CONDENA

*PRIMERA DE CONDENA. Que en caso que prospere alguna o algunas de las anteriores pretensiones, se condene al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS a pagar a las sociedades las sociedades PROCOPAL S.A. e INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S. integrantes del consorcio CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO la suma de TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES DE PESOS (\$3.952.398.782, 00) del mes de diciembre de 2015.*

*SEGUNDA DE CONDENA. Que la anterior suma de dinero se actualice con el IPC hasta el momento de ejecutoria de la sentencia.*

*TERCERA DE CONDENA. Que se ordene el pago de intereses moratorios a la tasa máxima legal vigente, desde el momento en que quede ejecutoriada la sentencia y hasta el momento en el se haga efectivo el pago.*

## 2. FUNDAMENTOS DE HECHO

Los fundamentos fácticos de la demanda son los siguientes:

### III. HECHOS

*PRIMERO. En el año 2009 el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS tramitó la Licitación Pública No. LP-SGT-SRN-009-2009 cuyo objeto era seleccionar el contratista que realizara los estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y construcción del proyecto "Honda - Manizales".*

*SEGUNDO. Mediante documento privado, las sociedades PROCOPAL S.A. e INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S. constituyeron el CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO con el fin de presentar propuesta dentro de la Licitación Pública No. LP-SGT-SRN-009-2009 y, en caso de ser favorecidos, ejecutar el contrato que se derivara.*

*TERCERO. Una vez evaluadas las propuestas, el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS adjudicó la Licitación Pública No. LP-SGT-SRN-009-2009 al CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO integrado por las sociedades PROCOPAL S.A. e INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S.*

*De igual manera la interventoría de la obra fue adjudicada al CONSORCIO ETSA – PEBSA conformado por las sociedades ESTUDIOS TÉCNICOS S.A.S. y PAULO EMILIO BRAVO CONSULTORES S.A.*



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

CUARTO. Como consecuencia de la adjudicación narrada en el hecho anterior, entre el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVIAS y el CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO integrado por las sociedades PROCOPAL S.A. e INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S., se suscribió el contrato 0663 de 2009, cuyo objeto fue el siguiente:

"CLAUSULA PRIMERA: OBJETO.- El CONTRATISTA se obliga a ejecutar para con el INSTITUTO, por el sistema de precios unitarios con ajustes, ESTUDIOS Y DISEÑOS, GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL Y CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO "HONDA - MANIZALES", de acuerdo con los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública No. LP-SGT-SRN-009-2009, sus Apéndices A, B, C, E, F y G, la propuesta del CONTRATISTA aceptada por EL INSTITUTO los cuales hacen parte integral del presente contrato, así como las condiciones estipuladas en el presente".

QUINTO. El precio del contrato se pactó bajo la modalidad de "precios unitarios reajustables", tal como lo estableció clausula segunda:

"CLAUSULA SEGUNDA: VALOR DEL CONTRATO.- El precio de este contrato será la suma de los productos que resulten de multiplicar las cantidades de obra ejecutadas, por los precios unitarios estipulados en la propuesta del CONTRATISTA, en el documento lista de cantidades de obra, precios unitarios y valor total de la propuestas. Las cantidades son aproximadas y por lo tanto podrán aumentar, disminuir o suprimir durante la ejecución y las variaciones no vicarán ni invalidarán el contrato, bajo esta condición se estima el precio del presente contrato en la suma de CIENTO NUEVE MIL CINCUENTA Y CINCO MILLONES CIENTO TREINTA Y DOS MIL CATORCE PESOS (\$109.155.132.014.00) M/CTE ... "

SEXTO. El contrato definió un procedimiento para la elaboración y pago de las actas mensuales de obra, el cual se encontraba descrito en las siguientes cláusulas del mismo:

"CLAUSULA OCTAVA: ACTAS DE OBRA Y AJUSTES.- El valor básico de la respectiva acta de obra será la suma que resulte de multiplicar las cantidades de obra mensual por los precios unitarios de la Propuesta del CONTRATISTA.

PARÁGRAFO PRIMERO. ACTAS DE OBRA.- El valor de la obra ejecutada debe corresponder al menos a la cuota parte establecida en el Programa de Inversiones para el mes correspondiente. Las actas de obra mensuales tendrán el carácter provisional en lo que se refiere a la calidad de la obra y a las cantidades de obra aprobadas por el interventor.

El Interventor podrá, en actas posteriores, hacer correcciones o modificaciones a cualquiera de las actas anteriores aprobadas por él y deberá indicar el valor correspondiente a la parte o partes de los trabajos que no cumplan con las especificaciones técnicas de las obras objeto del contrato, a efecto de que EL INSTITUTO se abstenga de pagarlas al CONTRATISTA hasta que el Interventor dé el visto bueno. Ningún documento que no sea el Acta de Recibo definitivo de la totalidad o parte de las obras, podrá considerarse como constitutivo de aprobación de las obras objeto de este contrato ... "

"CLAUSULA NOVENA: FORMA DE PAGO.- El INSTITUTO pagará al CONTRATISTA el valor de este contrato mediante la presentación de actas mensuales de obra, refrendadas por el CONTRATISTA, interventor, los Supervisores de Contrato y de Proyecto y el Ordenador del pago respectivo, anexando el seguimiento al Programa de inversiones del correspondiente mes, aprobado por el Subdirector de la Red Nacional de Carreteras del INSTITUTO y la verificación del pago del período correspondiente de los aportes a seguridad social y parafiscales del personal vinculado laboralmente con el CONTRATISTA.

La acreditación de estos aportes se requerirá para la realización de cada pago derivado del contrato, al tenor de lo dispuesto por el artículo 23 de la ley 1150 de 2007. No obstante lo anterior, las cantidades de obra y valores consignados en la respectiva Acta de obra, son de responsabilidad exclusiva del Interventor y del CONTRATISTA ... "

SÉPTIMO. En la cláusula Séptima del contrato se estipuló que "Se entiende por obras adicionales aquellas que por su naturaleza, pueden ejecutarse con las especificaciones originales del contrato o variaciones no sustanciales de los mismos y en donde todos los ítems tengan precios unitarios pactados. El INSTITUTO podrá ordenar por escrito obras adicionales y el contratista estará en la obligación de ejecutarlas. Las obras adicionales se pagarán a los precios establecidos en el respectivo Formulario de la propuesta. Obras complementarias: Se entiende por obra complementaria la que no está incluida en las condiciones originales del contrato y por esta misma razón, no puede ejecutarse con los precios del mismo. El INSTITUTO podrá ordenar obras complementarias y el contratista estará obligado a ejecutarlas, siempre que los trabajos ordenados hagan parte inseparable de la obra contratada, o sean necesarias para ejecutar esta obra o para protegerla. Los precios que se aplicarán para el pago de la obra complementaria serán los que se convengan con el contratista, mediante la suscripción de un acta de precios no previstos".

## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

OCTAVO. De manera sistemática y durante todo el término de ejecución del contrato, la Interventoría dejó de reconocer al contratista, cantidades de obra ejecutadas. En vista de tal situación el CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO solicitó a la Interventoría la revisión de dichas cantidades con el propósito de incluirlas dentro de las actas de pago del contrato.

NOVENO. Ante la situación narrada en el hecho anterior, el CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO, solicitó a la Interventoría la suspensión de la ejecución de obras, con el fin de asegurar la reserva presupuestal con la cual atender el pago de las actividades ejecutadas que pese a no ser objetadas por la Interventoría, no le habían sido reconocidas en las actas mensuales.

La Interventoría le manifestó al contratista que debía continuar la ejecución de las obras y que, en caso de suspender la ejecución de las actividades procedería a iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio de caducidad del contrato.

DÉCIMO. Las actividades ejecutadas y no reconocidas por la Interventoría de obra, ascienden a la suma de TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES DE PESOS (\$3.952.398.782, 00).

DECIMO PRIMERO. Estas actividades fueron reclamadas mediante los siguientes oficios dirigidos al contratante:

(...)

DÉCIMO SEGUNDO. La Subdirección Nacional de Carreteras del INVIAS, no dio respuesta de fondo a las solicitudes del contratista y se limitó a solicitar a la interventoría un pronunciamiento sobre la reclamación del contratista.

DÉCIMO TERCERO. La interventoría manifestó que no existía suma alguna a favor del contratista y que por el contrario se habían pagado cantidades en exceso en actas de obra anteriores, lo cual justificaba que se realizaran deducciones de la última acta de pago a favor del INVIAS.

DÉCIMO CUARTO. Con base en la manifestación de la Interventoría, ésta ordenó descontar la suma de ciento veinticuatro millones ciento ocho mil seiscientos setenta y dos pesos (\$124.108.672) en el acta de obra final de agosto 5 de 2015 y, ante el lógico desconcierto del contratista, éste dejó consignada la siguiente salvedad en el acta:

"NOTA DEL CONTRATISTA: El contratista presentó reclamación económica por mayores cantidades de obra ejecutadas durante el contrato. En razón a lo cual la interventoría realizó mediciones de las obras con el propósito de verificar las reclamaciones, adicionando algunas de ellas y descontando otras para un valor total de descuentos a valor básico que corresponde a ajustes de (\$124.108.672.00). El contratista no está de acuerdo con la decisión unilateral de la interventoría de descontar valores de actividades de reclamadas en esta acta, no obstante ante la solicitud de la entidad contratante y de la interventoría de aceptar el acta pues sino se perderían los recursos y así mismo por la necesidad de estos, el contratista acepta los descuentos unilaterales por las actividades ejecutadas, efectuados por la interventoría y la entidad, pero presentará demanda con el objeto que el juez del contrato determine el valor real que debe ser cancelado por mayores cantidades de obra ejecutadas a lo largo de la relación contractual. Los descuentos efectuados por la interventoría se evidencian en las preactas de obra que hacen parte integral de esta acta de obra No. 70."

DÉCIMO QUINTO. Como consecuencia de la salvedad en el acta final de obra, el CONTRATISTA insistió en la solicitud de revisión de las cantidades de obra ejecutadas y no pagadas.

DÉCIMO SEXTO. Como consecuencia de esta comunicación se celebró una reunión con representantes del contratista, de la interventoría y del INVIAS en la cual se pactó el procedimiento de revisar nuevamente los planos record de las obras.

Una vez puesto en práctica este procedimiento, la interventoría encontró que existían obras ejecutadas y no pagadas a favor del contratista por valor de DOS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$2.273.000.000), lo cual fue comunicado al INVIAS.

DÉCIMO SÉPTIMO. A la fecha de presentación de la presente demanda no se ha efectuado la liquidación del contrato.

DÉCIMO OCTAVO. Los miembros del CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO, esto es, PROCOPAL S.A. e INGENIERÍA DE VÍAS S.A.S., acudieron al mecanismo de la conciliación prejudicial, con el fin de buscar el pago de las sumas de dinero adeudadas y aceptadas por la interventoría y en caso contrario, agotar el requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

El pasado 4 de agosto de 2016 se adelantó la audiencia de conciliación prejudicial en la cual no se llegó a un acuerdo conciliatorio para que el contratista obtuviera el pago del valor adeudado.



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

*DECIMO NOVENO: a la fecha de presentación de esta demanda el contrato No. 0663 de 2009 no ha sido liquidación.*

### 3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La entidad demandada Instituto Nacional de Vías INVIAS contestó la demanda en forma oportuna, pronunciándose sobre los hechos, expresando su oposición a las pretensiones, por considerarlas improcedentes y extemporáneas; así mismo, señaló que efectuó el pago de la totalidad de las actas de obra que se suscribieron en el desarrollo del contrato y sus adicionales.

En la contestación de demanda, el Instituto Nacional de Vías propuso las excepciones que denominó: excepción de indebido agotamiento del requisito de procedibilidad y falta de legitimación en la causa por activa; cobro de lo no debido; pago; inexistencia de la persona jurídica denominada Ingeniería de Vías S.A.S.; ausencia de causal legal y/o contractual sobre la suma pretendida; inexistencia de disponibilidades presupuestales para cubrir los valores por las supuestas cantidades de obra que reclama el Consorcio Vías del Centro, por omisión en el cumplimiento de los procedimientos contractual y legalmente establecidos, por parte del contratista de obra, Consorcio Vías del Centro (contrato No. 0663 de 2009) y por parte del contratista de interventoría Consorcio ETSA – PEBSA (contrato 1478 de 2009); extemporaneida por parte del Consorcio Vías del Centro en cuanto al reclamo de mayores cantidades de obra, por omisión atribuible tanto al contratista de obra, así como al contratista de interventoría, quienes siendo responsables de la elaboración de las pre-actas y actas de obra, durante el desarrollo y ejecución del contrato 0663 de 2009, guardaron silencio, sobre el valor de las presuntas cantidades de obra que afirma la actora, le adeuda el Instituto Nacional de Vías; culpa exclusiva de los integrantes del Consorcio Vías del Centro y de los integrantes del Consorcio ETSA – PEBSA; inexistencia de la constancia, observación y/o reclamación de las sumas pretendidas por la actora en acta de entrega y recibo definitivo del 4 de diciembre de 2015, suscrita entre el Instituto Nacional de Vías, el Consorcio Vías del Centro y el Consorcio ETSA – PEBSA; inexistencia de autorización por parte del Instituto Nacional de Vías, en relación con las supuestas cantidades de obra que reclama la actora y omisión en el cumplimiento de los procedimientos contractual y legalmente establecidos, por parte del contratista de obra, Consorcio Vías del Centro (contrato No. 0663 de 2009) y por parte del contratista de interventoría Consorcio ETSA – PEBSA (contrato 1478 de 2009).

### 4. AUDIENCIA INICIAL

La audiencia inicial regulada en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 fue llevada cabo el día 18 de junio de 2019.

La audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 finalizó el día 11 de septiembre de 2019.

El día 4 de febrero de 2020 se realizó audiencia de pruebas, en la cual se practicaron pruebas adicionales solicitadas por la parte demandante, decretadas por el Tribunal en cumplimiento de sentencia de tutela.

### 5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

5.1. El problema jurídico a resolver se centra en determinar: (i) si existe incumplimiento del contrato estatal de obra No. 663 de 2009, atribuible al Instituto Nacional de Vías INVIAS y en caso de comprobarse la infracción contractual, debe establecerse si la misma constituye el hecho generador de los perjuicios reclamados por las sociedades demandantes; (ii) si se configura una ruptura del equilibrio financiero en la ejecución del contrato de obra No. 663 de 2009; (iii) si se estructura un enriquecimiento sin justa causa del INVIAS en la ejecución del contrato de obra No. 663 de 2009. En consecuencia, debe establecerse si por causa del supuesto incumplimiento contractual o de la afectación al equilibrio económico del contrato de obra, le asiste a la parte demandante el derecho a la reparación de perjuicios reclamada en la demanda, es decir, si es procedente la restitución o el restablecimiento económico pretendido por la parte demandante.

### 5.2. El medio de control de controversias contractuales

El Ministerio Público estima pertinentes las siguientes precisiones en relación con la procedencia del medio de control de controversias contractuales para resolver el conflicto promovido por la parte demandante.

La acción de controversias contractuales se encuentra regulada por el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011:

**“Artículo 141. Controversias contractuales.** Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley.

Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso.

El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes.”

En cuanto a la acción contractual, ha señalado la doctrina<sup>4</sup>:

*“...mediante la Acción Contractual se pueden controvertir todos los asuntos relacionados con las diferencias que se presenten entre la Entidad y el particular contratista, ya sea sobre la validez del contrato o alguna de sus cláusulas, sobre la existencia del contrato, sobre la revisión, se decida sobre la validez de los actos administrativos contractuales que expide la Administración, que se declare el incumplimiento de alguna de las partes, son su consecuencial condena al pago de los perjuicios causados y en general, como lo dice la norma, para que se hagan otras declaraciones y condenas, como sería el caso de los aspectos relacionados con el manejo del equilibrio económico del contrato y el reconocimiento de extra costos, que merecen una competencia especial.*

*En una forma genérica, podemos decir que todos los actos y hechos que se originan en la operación administrativa contractual, se demandan en ejercicio de la Acción contractual...”*

---

<sup>4</sup> Derecho Procesal Administrativo, Juan Ángel Palacio Hincapié, Sexta Edición 2006, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda, págs. 306 - 307.



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

De la norma en cita se desprende que en ejercicio de este medio de control, pueden formularse pretensiones declarativas de existencia, nulidad, revisión o incumplimiento del contrato estatal materia de controversia contractual o de nulidad de los actos administrativos contractuales, como también de liquidación judicial del acto jurídico bilateral, entre otras declaraciones, con la consecuente condena al pago de indemnizaciones de perjuicios.

### 5.3. Presupuestos de la responsabilidad contractual en la ejecución de contratos estatales

Para el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, las controversias sobre el incumplimiento de los contratos estatales, debe ventilarse en el marco de la responsabilidad contractual, con fundamento en el inciso primero del artículo 90 de la Constitución Política y los artículos 13, 32, 40 y 50 de la Ley 80 de 1993, normas que a su vez remiten a los Códigos Civil y de Comercio. En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado señala:

“En síntesis, es principio general el que los contratos se celebran para ser cumplidos y, como consecuencia de su fuerza obligatoria, que las partes deban ejecutar las prestaciones que emanan de él en forma íntegra, efectiva y oportuna<sup>15</sup>, de suerte que el incumplimiento de las mismas, por falta de ejecución o ejecución tardía o defectuosa, es sancionada por el orden jurídico a título de responsabilidad subjetiva y por culpa, que sólo admite exoneración, en principio, por causas que justifiquen la conducta no imputable al contratante fallido (fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o culpa del cocontratante, según el caso y los términos del contrato).

Este marco jurídico, en el ámbito de la responsabilidad de la Administración Pública, regido desde la altura del inciso primero del artículo 90 de la Constitución Política<sup>16</sup>, es en buena medida aplicable a la contratación pública (Códigos Civil y de Comercio, al cual remiten los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993), porque la responsabilidad contractual de una entidad pública contratante puede comprometerse con fundamento en la culpa (art. 50 ejusdem), es decir, una responsabilidad con falta, derivada de una conducta de incumplimiento de las obligaciones contractuales, la cual debe ser analizada, entre otras, de acuerdo con las reglas explicadas en precedencia del régimen del derecho común, pero sujetas o armonizadas con las reglas del derecho administrativo en caso de que exista norma expresa en éste y, por supuesto, con prevalencia del interés público.”<sup>5</sup>

Siguiendo las pautas jurisprudenciales del Consejo de Estado, es presupuesto necesario para que pueda alegarse la responsabilidad contractual que cualquiera de las partes deje de ejecutar por su culpa el contrato y haya causado un perjuicio al acreedor. Para que se estructure esa responsabilidad contractual por infracción a la ley del contrato, debe demostrarse: (i) el incumplimiento del deber u obligación contractual, bien porque no se ejecutó o lo fue parcialmente o en forma defectuosa o tardía; (ii) que ese incumplimiento produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que exige esa responsabilidad y, (iii) que exista un nexo de causalidad entre el daño y el incumplimiento.

La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia dictada el 9 de julio de 2014<sup>6</sup> se refirió a la naturaleza de la institución del incumplimiento contractual en

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Consejera ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio, sentencia del 22 de julio de 2009, expediente con radicación número: 23001-23-31-000-1997-08763-01(17552), Actor: Alberto Vergara Mellado, Demandado: Municipio de Valencia, Referencia: acción contractual.

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección A, sentencia del 9 de julio de 2014, Consejero Ponente Dr. Hernán Andrade Rincón, radicación: 660001233100120000067700 acumulado



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

materia de contratación estatal, al igual que explicó la diferencia entre esa figura y el desequilibrio económico y reiteró la jurisprudencia de esta Corporación, en los siguientes términos:

“Con el propósito de dejar establecidas las diferencias jurídicas entre las figuras del incumplimiento y el desequilibrio económico, la Sala reitera la siguiente jurisprudencia de esta Subsección<sup>7</sup>:

*“De ahí que la Sala estime necesario puntualizar que si bien algunas normas legales vigentes propician ese tratamiento indiscriminado de la figura del incumplimiento contractual como una posible génesis del desbalance de la ecuación contractual, lo cierto es que el instituto del equilibrio económico en la contratación estatal tiene y ha tenido como propósito fundamental la conservación, durante la vida del contrato, de las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento del nacimiento del vínculo, sin que haya lugar a confundir esa institución con la materia propia de la responsabilidad contractual.*

(...)

*Muy por el contrario, cuando se examina el incumplimiento de uno los extremos del negocio jurídico por razón de la inobservancia o del cumplimiento tardío o defectuoso del contenido obligacional de aquellas estipulaciones que de manera libre, voluntaria y vinculante acordaron las partes al tiempo de su celebración, naturalmente ello debe realizarse desde la perspectiva de la responsabilidad contractual, lo que a la postre faculta al otro contratante, siempre que hubiere cumplido con las obligaciones a su cargo o que hubiera estado dispuesto a satisfacerlas en la forma y tiempo debidos, para que, en sede judicial, pueda solicitar la resolución del respectivo vínculo negocial o su cumplimiento, en ambas opciones con la correspondiente indemnización de los perjuicios causados o incluso, si a ello hubiere lugar, autoriza a la entidad estatal contratante para sancionar al contratista particular incumplido mediante la declaratoria de caducidad administrativa del contrato<sup>8</sup>, o para declarar el incumplimiento con el fin de hacer efectiva la cláusula penal incluida en el contrato, tal como lo dispone el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, normativa que encuentra antecedente positivo en los artículos 71 y 72 del entonces vigente Decreto-ley 222 de 1983.*

(...)

*“La ruptura del equilibrio económico-financiero del contrato supone la alteración del sinalagma funcional (correlación y equivalencia en las prestaciones) pactado al inicio de la relación negocial, bien sea por la expresión del poder soberano del Estado, capaz de afectar el vínculo jurídico a través de decisiones con relevancia jurídica, bien por la voluntad de la parte que, dentro de la relación contractual, ostenta posición de supremacía frente a su co-contratante, bien por situaciones imprevistas, imprevisibles e irresistibles que impactan la economía del contrato o por hechos previsible en cuanto a su ocurrencia, pero con efectos imprevistos e irresistibles como la variación de precios), por razones no imputables a las partes.*

*(...)Lo anterior permite deducir, con absoluta claridad, que puede verse alterado por el ejercicio del poder dentro del marco de la legalidad o por situaciones ajenas a las partes, que hacen más o menos gravosa la prestación; pero, en ningún caso tiene lugar por los comportamientos antijurídicos de las partes del contrato.*

*“El incumplimiento contractual, en cambio, tiene origen en el comportamiento antijurídico de uno de los contratantes, esto es, que asume un proceder contrario a las obligaciones que contrajo al celebrar el contrato y, como efecto principal, causa un daño antijurídico a la parte contraria que, desde luego, no está en la obligación de soportar; además, el incumplimiento general la obligación de indemnizar integralmente los perjuicios causados a la parte cumplida.*

(...)

*“Es de anotar que, si bien el inciso segundo del numeral 1 del artículo 5 de la Ley 80 de 1993 contempla como uno de los supuestos de ruptura del equilibrio contractual el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los contratantes, en esencia las dos figuras se diferencian,*

---

66000123310012001 0016700, expediente: 33831, actor: Municipio de Pereira, demandados Industrias Full S.A. y Seguros Cóndor S.A., referencia: Acción Contractual – Apelación Sentencia.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 27 de marzo de 2014, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, radicación: 2500023260002001024440101, expediente: 29214, actor: Sociedad Socotel Limitada, demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, referencia: contractual, apelación sentencia.

<sup>8</sup> Artículos 14 y 18 de la Ley 80 de 1993.

Procuraduría 28 Judicial II para Asuntos Administrativos de Manizales

Calle 22 No. 22-26 Edificio del Comercio piso 3 Manizales

Correo electrónico: [procjudadm28@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm28@procuraduria.gov.co) [arestrepoc@procuraduria.gov.co](mailto:arestrepoc@procuraduria.gov.co)

## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

*no solo por el origen de los fenómenos, tal como quedó explicado en precedencia, sino por las consecuencias jurídicas que emergen en uno u otro caso.*

*“En efecto, la fractura del equilibrio económico da lugar al restablecimiento del sinalagma funcional pactado al momento de proponer o contratar, según el caso, mientras que el incumplimiento da derecho, en algunos casos a la ejecución forzada de la obligación o a la extinción del negocio y, en ambos casos, a la reparación integral de los perjuicios que provengan del comportamiento contrario a derecho del contratante incumplido, tanto patrimoniales (daño emergente y lucro cesante) como extrapatrimoniales, en la medida en que se acrediten dentro del proceso, tal como lo dispone el artículo 90 de la Constitución Política (cuando el incumplimiento sea imputable a las entidades estatales) y los artículos 1546 y 1613 a 1616 del Código Civil, en armonía con el 16 de la Ley 446 de 1998.”<sup>9</sup> (La negrilla no es del texto).*

### 5.4. Naturaleza jurídica del contrato estatal de obra pública

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, son considerados contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades públicas definidas en el artículo 2 ibídem, noción que comprende los contratos previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, los derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los contratos señalados, a título enunciativo, en aquel precepto.

El artículo 32 de la Ley 80 de 1993 definió el contrato de obra como aquel que celebran las entidades estatales (art. 2 ibídem) para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago.

El contrato de obra es un negocio jurídico típico, conforme a lo establecido en el artículo 32 de la ley 80 de 1993, acto jurídico bilateral que reviste el carácter de principal, oneroso, solemne, sinalagmático y conmutativo, en el cual una de sus partes es una entidad estatal o un particular que cumple funciones administrativas con arreglo a la ley; así mismo, tiene por objeto la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, es decir, por naturaleza, los contratos de obra comprenden actividades de trabajos materiales exclusivamente sobre bienes inmuebles.

En términos generales, el contrato de obra tiene como finalidad la ejecución de una obra pública, considerándose dentro del alcance de la misma todo trabajo que tiene por objeto, crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles incorporándose a dicho concepto trabajos como la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles, así como la construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de aquellos bienes destinados a un servicio público o al uso común.

En concepto emitido el 5 de septiembre de 2018 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Consejero ponente Dr. Édgar González López, expediente con radicación número: 11001-03-06-000-2018-00124-00(2386), se enunciaron las características del contrato de obra, en los siguientes términos:

*“c) Características.*

*Entre las características del contrato de obra reseñadas por la doctrina, se encuentran las siguientes:*

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 14 de marzo de 2013, expediente 20.524, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Becerra.

## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

### *i) El principio de riesgo y ventura*

*El contrato de obra pública se ha caracterizado por ser el contrato administrativo por excelencia, y la doctrina lo ha calificado como un contrato de resultado (riesgo y ventura), para mostrar la obligación del contratista de asumir el “alea normal” en su ejecución, en contra posición con el “alea anormal” del contrato previsto para la institución del equilibrio financiero del mismo.*

*Por ello, el contratista asume el mayor riesgo o menor ventura u onerosidad que pueda significar la obtención del resultado: lo único que importa es el resultado final – la entrega en plazo de la obra terminada- abstracción hecha de la actividad desplegada por el empresario para llegar a él, y el costo que le haya supuesto llegar al mismo<sup>22</sup>.*

*Este principio del riesgo y ventura encuentra equilibrio con el principio del contratista colaborador, también recogido por la doctrina, y no significa, como se ha reseñado, un riesgo ilimitado en la ejecución de sus prestaciones, pues al contrario del principio clásico del derecho civil, *lex contractu*, se aceptan modificaciones surgidas de la necesidad de satisfacer el interés general y garantizar la ejecución del contrato, y entre ellas, las teorías sobre equilibrio financiero, para permitir que el contratista pueda continuar con su prestación y obtenga una compensación económica adecuada<sup>23</sup>.*

*(...)*

### *ii) Clasificación del contrato de obra por la modalidad de pago: en contrato a precio unitario.*

*Tradicionalmente el contrato de obra pública se ha clasificado según la modalidad de pago, en contratos de obra pública a precio unitario, a precio global, por administración delegada<sup>30</sup> y por el sistema de reembolso de gastos. En el derecho colombiano, esta clasificación se encontraba incorporada en el antiguo estatuto contractual consagrado en el Decreto Ley 222 de 1983.*

*El actual estatuto contractual, en su artículo 32, numeral 1º, guarda silencio sobre su clasificación, lo cual permite inferir la posibilidad de mantener la práctica comercial de pactar estos contratos, según la modalidad de pago. Esta clasificación del contrato de obra, y sus diferencias en cuanto a las obligaciones y responsabilidad que asume cada parte, según la modalidad que corresponda, ha tenido importantes desarrollos en la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>31</sup>.*

*En la consulta realizada, en cuanto a la estructuración de los contratos se hace referencia al objeto, el cual se consagra como un servicio de mantenimiento preventivo y correctivo que involucra personal y bienes, organizado mediante unidades de medida y según las especificaciones detalladas en los pliegos de condiciones.*

*Como se observa, la modalidad de pago consagrada a partir de unidades de medida, o de cantidades de obra variable con precios unitarios constantes o fijos, no es un requisito exclusivo o excluyente de los contratos de prestación de servicios, pues puede pactarse en otro tipo de contratos, según surja de la libertad de configuración de las partes y de su autonomía de voluntad.*

*(...)*

### *iii) El concepto del A.I.U. en los contratos de obra no corresponde a un requisito de su existencia o validez, y puede ser estipulado en diferentes tipos de contratos estatales, según su naturaleza.*

*El concepto del A.I.U.<sup>37</sup> comprende la Administración (costos indirectos) imprevistos y utilidades, y en algunos contratos este valor aparece cuantificado en forma independiente al valor de la obra y como un porcentaje de la misma<sup>38</sup>, sin perjuicio que en otros contratos este valor no aparezca discriminado y se incorpore en el valor de los precios unitarios<sup>39</sup>.*

*El “A” comprende los costos indirectos, puesto que los costos directos debieron haber sido incorporados en el análisis de precios unitarios (APU).*



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

*El “I” comprende los imprevistos y pretende cubrir las contingencias naturales que se presentan en la ejecución de la obra. Recientemente, se ha discutido cuando procede su reconocimiento al contratista y la necesidad de su prueba, puesto que no podría considerarse como una utilidad adicional.*

*La “U”, corresponde al valor que el contratista estimó como utilidad para la ejecución de la obra, y el cual sirve de supuesto para considerar en un proceso judicial el monto de utilidad a que tendría derecho.<sup>40</sup>*

*Sobre el A.I.U. la Sección Tercera ha mencionado que si bien la legislación contractual no tiene una definición de administración, imprevistos y utilidad, (AIU) se ha dicho que “este se introduce en el valor total de la oferta y es de frecuente uso en los contratos de tracto sucesivo y ejecución periódica, como el contrato de obra” <sup>41</sup>.*

*Asimismo, se ha señalado que es posible aplicar el concepto del A.I.U. a otro tipo de contratos según su naturaleza, puesto que su estipulación estará sujeta a la libertad de configuración y a la voluntad de las partes contratantes<sup>42</sup>.*

*De lo anterior, se entiende que en virtud de la autonomía y voluntad de las partes, el A.I.U. puede ser pactado en forma discriminada e independiente de los precios unitarios para ser adicionado a la obra. Sin embargo, su inclusión independientemente y adicional no es un requisito legal para la existencia y validez de un contrato de obra, ni tampoco es un elemento exclusivo de este tipo de contratos. Nada impide que según la naturaleza del contrato, las partes lo estipulan en forma expresa y concreta.*

*Asimismo, y como se mencionó los contratos de obra con financiación de organismos internacionales, generalmente no se incorpora el A.I.U., pues se entienden que estos elementos se encuentran incorporados en los precios y en el valor del contrato<sup>43</sup>.”*

En suma, el contrato de obra pública No. 663 de 2009 celebrado entre las partes, se rige por la Ley 80 de 1993 y por lo tanto, bajo este régimen jurídico y las cláusulas contenidas en este negocio jurídico debe abordarse el estudio del litigio que se originó en su ejecución.

### 5.5. Hechos probados

Del material probatorio que reposa en el plenario se tienen como relevantes los medios de prueba que a continuación se enuncian, con base en los cuales se efectúa el análisis fáctico que sustenta el concepto del Ministerio Público:

Como se evidencia en el expediente, el Instituto Nacional de Vías INVIAS adelantó la licitación pública LP-SGT-SRN-009-2009 con el objeto de seleccionar el contratista que realizara los estudios y diseños, gestión social, predial, ambiental y construcción del proyecto “Honda – Manizales”.

Por medio de la Resolución No. 03311 del 3 de junio de 2009 expedida por el Secretario General Técnico del Instituto Nacional de Vías “Por la cual se adjudica en Audiencia Pública la Licitación Pública LP-SGT-SRN-009-2009 para los ESTUDIOS Y DISEÑOS, GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL Y CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO “HONDA – MANIZALES”, se adjudicó el contrato al CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO, integrado por las empresas PROCOPAL S.A. e INGENIERÍA DE VÍAS S.A. (fls. 198 – 199)

Como resultado de la citada licitación pública, se perfeccionó el Contrato No. 663 de 2009, celebrado entre el Instituto Nacional de Vías INVIAS y el CONSORCIO VÍAS DEL CENTRO, (fls. 200 y siguientes), cuyo objeto es: “EL CONTRATISTA se obliga a ejecutar para con el INSTITUTO, por el sistema de precios unitarios con



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

ajustes, ESTUDIOS Y DISEÑOS, GESTIÓN SOCIAL, PREDIAL, AMBIENTAL Y CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO “HONDA – MANIZALES”, de acuerdo con los Pliegos de Condiciones de la Licitación Pública LP-SGT-SRN-009-2009, sus Apéndices A, B, C, E, F y G, la propuesta del CONTRATISTA, aceptada por el INSTITUTO los cuales hacen parte integral del presente contrato, así como las condiciones estipuladas en el presente.”

La interventoría de la obra fue adjudicada por el Instituto Nacional de Vías al CONSORCIO ETSA – PEBSA, conformado por las sociedades ESTUDIOS TÉCNICOS S.A.S. y PAULO EMILIO BRAVO CONSULTORES S.A.

Según la cláusula segunda del contrato de obra No. 663 de 2009, el valor contractual se pactó en las siguientes condiciones: *“El precio de este contrato será la suma de los productos que resulten de multiplicar las cantidades de obra ejecutadas, por los precios unitarios estipulados en la propuesta del CONTRATISTA, en el documento lista de cantidades de obra, precios unitarios y valor total de la propuesta.”*

Las partes del contrato y la interventoría suscribieron el acta de entrega y recibo definitivo de obra de fecha 4 de diciembre de 2015. El acta contiene el resumen financiero del contrato, el cual consta en 70 actas de obra, con su correspondiente valor. En el acta se indica: fecha de iniciación del contrato 8 de octubre de 2009, plazo total del contrato 69,76 meses, fecha de vencimiento del contrato 31 de julio de 2015. (fls. 523 y siguientes; fls. 135 y siguientes)

Reposan a folios 25 a 74 del expediente, los escritos de solicitud de reconocimiento económico presentados por el Consorcio Vías del Centro ante el Instituto Nacional de Vías.

De las pruebas documentales recaudadas, se destaca que mediante el oficio No. SRN 63357 del 16 de diciembre de 2015 emitido por el Subdirector Red Nacional de Carreteras de INVIAS (fl. 80), se indica: *“(...) En igual forma, se aclara al Consorcio Vías del Centro que las cantidades de obra mencionadas no han sido autorizadas por el INVIAS, por lo tanto no tienen respaldo presupuestal. Es responsabilidad del CONTRATISTA ejecutar solo las obras que tengan ese respaldo. (...)”*

La anterior posición y respuesta del Instituto Nacional de Vías INVIAS se reitera en las siguientes comunicaciones obrantes en el plenario: oficio No. SNR 64976 del 24 de diciembre de 2015 (fl. 81), oficio No. SNR 1212 del 15 de enero de 2016 (fl. 82), oficio No. SNR 36126 del 2 de agosto de 2016 (fls. 83 - 85), emitidos por la entidad pública demandada.

En el oficio No. PS-IHM-DP-373 del 8 de julio de 2016, emitido por el representante legal del Consorcio ETSA PEBSA, dirigido al Instituto Nacional de Vías INVIAS (fls. 254 – 264), la interventoría informa que el contratista de obra CONSORCIO CVC incumplió con su deber de informar de manera oportuna en la ejecución contractual sobre las mayores cantidades obra que reclamaba.

En la audiencia de pruebas realizada en el curso del trámite procesal, se receptionaron los testimonios que declararon sobre las condiciones de ejecución



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

del contrato de obra No. 663 de 2009, al igual que sobre la ejecución del contrato de interventoría.

### 5.6. Análisis jurídico

#### 5.6.1. El incumplimiento contractual alegado en la demanda

El análisis integral de las pruebas recaudadas en el expediente, evidencia que las mayores cantidades de obra reclamadas por las sociedades demandantes, como integrantes del Consorcio Vías del Centro, no fueron autorizadas por el Instituto Nacional de Vías INVIAS, además, el reconocimiento de los valores correspondientes a las mismas, fue solicitado después de haber terminado la ejecución del contrato estatal, circunstancia que impidió una evaluación oportuna por parte de la entidad contratante, en la que se hubiera determinado la procedencia de eventuales modificaciones contractuales y ajustes presupuestales.

Debido a la falta de autorización por parte de la entidad contratante, las mayores cantidades de obra ejecutadas no estaban comprendidas en las prestaciones aprobadas contractualmente, por consiguiente, la ejecución unilateral de esas obras, se realizó por cuenta y riesgo del contratista, condiciones bajo las cuales no pueden considerarse fuente constitutiva de obligaciones a cargo de la entidad pública demandada.

Las mayores cantidades de obra ejecutadas por el contratista, sin la autorización de la entidad contratante, estaban desprovistas de las disponibilidades presupuestales necesarias para cubrir los valores que se llegaren a causar por las prestaciones que excedieran lo pactado por las partes, al omitirse los procedimientos contractuales y legales por parte del contratista de obra y del contratista de interventoría.

En este orden de ideas, el reclamo de los valores correspondientes a las mayores cantidades de obra ejecutadas fue extemporáneo, por no haberse realizado durante la vigencia del contrato, al igual que por no contar con respaldo presupuestal y debido a que esas mayores cantidades no constan en las actas de obra diligenciadas y aprobadas por las partes y la interventoría en el desarrollo del contrato. Si bien, las cantidades obra eran estimadas, conforme a lo estipulado en la cláusula segunda del contrato, resultaba imperativo que las cantidades definitivas se determinaran dentro del plazo de ejecución de las obras y no cuando, el mismo se hubiere extinguido y la disponibilidad presupuestal estuviera agotada.

En relación con el acta de recibo final, la misma es concebida como un medio de verificación de la ejecución del objeto contractual, para determinar si el mismo se efectuó cabalmente y de acuerdo con las especificaciones pactadas en el contrato, lo que significa que dicha acta constituye un elemento anterior y necesario para la liquidación de los contratos, puesto que a través de ella se verifica cualitativa y cuantitativamente el cumplimiento de las prestaciones a cargo del contratista, como paso previo para efectuar el respectivo corte de cuentas que implica la liquidación del contrato.

Así las cosas, con las pruebas incorporadas al plenario se comprobó la ejecución del contrato de obra, dentro del plazo establecido, por parte del contratista, y el cumplimiento del contrato estatal por parte del ente público contratante, en lo referente al pago del precio estipulado por concepto de las obras contratadas y



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

autorizadas que fueron ejecutadas dentro de ese plazo, sin que se demostrara que el Instituto Nacional de Vías INVIAS infringiera las normas del contrato de obra No. 663 de 2019.

Es preciso señalar que en el acta de entrega y recibo definitivo del 4 de diciembre de 2015, no aparece constancia, salvedad o reclamación alguna del contratista de obra, respecto de las mayores cantidades cuyo pago se pretende en la demanda, aunado que la anotación consignada en el acta de entrega y recibo definitivo de obra (fl. 155), no cumple con las exigencias para que las salvedades que puede expresar el contratista sean eficaces y produzcan efecto jurídico, puesto que en la referida anotación no se indica la existencia de las mayores cantidades de obra reclamadas ante la jurisdicción.

Es de tener en cuenta que existen diferentes modalidades de pago del valor del contrato de obra: a precio global, a precios unitarios, por administración delegada reembolso de gastos y pago de honorarios y el otorgamiento de concesiones, sistemas de pago que señalaba el artículo 82 del Decreto 222 de 1983. Si bien estas modalidades no fueron previstas de manera expresa por la Ley 80 de 1993, no es óbice para que continúen constituyendo formas de pago en los contratos celebrados por la administración, en tanto en las condiciones generales de la contratación debe esta precisar las condiciones de costo, las obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato (art. 24, ordinal 5, literal c).

Los contratos de obra por precio global son aquellos en los que el contratista, a cambio de las prestaciones a que se compromete, obtiene como remuneración una suma fija siendo el único responsable de la vinculación de personal, de la elaboración de subcontratos y de la obtención de materiales, mientras que en el contrato a precios unitarios la forma de pago es por unidades o cantidades de obra y el valor total corresponde al que resulta de multiplicar las cantidades de obras ejecutadas por el precio de cada una de ellas comprometiéndose el contratista a realizar las obras especificadas en el contrato.

Como lo señala la jurisprudencia, en el contrato a precio global se incluyen todos los costos directos e indirectos en que incurrirá el contratista para la ejecución de la obra y, en principio, no origina el reconocimiento de obras adicionales o mayores cantidades de obra no previstas, en tanto en el contrato a precios unitarios, toda cantidad mayor o adicional ordenada y autorizada por la entidad contratante debe ser reconocida, siempre que se reúnan las exigencias enunciadas.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha mantenido el criterio, según el cual, para el reconocimiento de mayores cantidades de obra u obras adicionales o complementarias, las mismas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, aprobación que debe formalizarse en actas y contratos modificatorios o adicionales, según el caso.

En sentencia del 31 de agosto de 2011, la Sección Tercera Subsección B del Consejo de Estado, Consejera ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio, expediente con radicación número: 25000-23-26-000-1997-04390-01(18080), Actor: PAVICON LTDA., Demandado: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, Referencia: ACCION DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES, consideró sobre este criterio jurisprudencial:

## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

“(…) Así las cosas, es menester puntualizar los efectos jurídicos que en relación con reclamaciones pendientes tienen los negocios jurídicos bilaterales de modificación, adición, prórroga y suspensiones suscritos por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad para adaptar el contrato a las exigencias que sobrevengan o sobre el reconocimiento debido de las prestaciones cumplidas, en el sentido de que no proceden reclamaciones posteriores para obtener reconocimientos de prestaciones emanadas del contrato, cuando no aparecen o no se hicieron en dichos actos.

Esta Sección en sentencia de 23 de julio de 1992, rechazó una reclamación de la contratista después de finalizado el contrato por prolongaciones del plazo convenido, cuando estuvo de acuerdo con ellas, puesto que se entiende que mediante estas prórrogas las partes procuraron superar las dificultades que se presentaron para la debida ejecución del contrato<sup>10</sup>:

“No encuentra la Sala razonable que el contratista después de finalizado el contrato, por entrega total de la obra, pretenda censurar a la administración por prolongaciones en el plazo convenido, cuando estuvo de acuerdo con las mismas y en parte fue causante de aquellas. En ningún momento el contratista impugnó tales prórrogas y, si lo hizo, de ello no hay demostración alguna en el proceso. En cambio, si se infiere que con las prórrogas y ampliaciones las partes procuraron superar las dificultades que se presentaron, todo con el ánimo de obtener la ejecución del objeto contractual y de cumplir a cabalidad las obligaciones contractualmente adquiridas. De estas apreciaciones concluye la Sala que no hay lugar a aceptar el cumplimiento respecto del término del contrato planteado por el actor…”

Igualmente, en sentencia de 22 de noviembre de 2001, utilizando este criterio como adicional a la falta de prueba de los mayores sobrecostos, indicó que cuando se suscribe un contrato modificatorio que cambia el plazo original dejando las demás cláusulas del contrato incólumes (entre las mismas el precio), no pueden salir avante las pretensiones de la contratista<sup>11</sup>:

“No se probó procesalmente que BENHUR, dentro del término de ejecución del contrato incurrió en sobrecostos superiores a los reconocidos por CEDENAR. Además la Sala destaca que BENHUR en ejercicio de su autonomía de la voluntad suscribió contratos adicionales de plazo en los cuales luego de la modificación de la cláusula original de PLAZO, convino con CEDENAR que las demás cláusulas del contrato, entre ellas el precio, permanecían incólumes” (subraya la sala).

No sólo no resulta jurídico sino que constituye una práctica malsana que violenta los deberes de corrección, claridad y lealtad negociales guardar silencio respecto de reclamaciones económicas que tengan las partes al momento de celebrar contratos modificatorios o adicionales cuyo propósito precisamente es el de ajustar el acuerdo a la realidad fáctica, financiera y jurídica al momento de su realización, sorprendiendo luego o al culminar el contrato a la otra parte con una reclamación de esa índole. Recuérdese que la aplicación de la buena fe en materia negocial implica para las partes la observancia de una conducta enmarcada dentro del contexto de los deberes de corrección, claridad y recíproca lealtad que se deben los contratantes, para permitir la realización de los efectos finales buscados con el contrato.

Ahora, en los contratos de obra suscritos a precios unitarios, la mayor cantidad de obra ejecutada consiste en que ella fue contratada pero que su estimativo inicial fue sobrepasado durante la ejecución del contrato, surgiendo así una prolongación de la prestación debida<sup>12</sup>, sin que ello implique modificación alguna al objeto contractual<sup>13</sup>. Por su parte, las obras adicionales o complementarias hacen referencia a *ítems* o actividades no contempladas o

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 23 de julio de 1992, exp. 6032, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, exp. 13356, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 31 de agosto de 1999, exp. 12.849.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de agosto de 1987, exp. 3886, C.P. Carlos Betancur Jaramillo.

## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

previstas dentro del contrato que requieren ser ejecutadas para la obtención y cumplimiento del objeto contractual y, por tal motivo, para su reconocimiento se requiere de la suscripción de un contrato adicional o modificatorio del contrato inicial. En este contexto, debe precisarse que ha sido criterio jurisprudencial consistente de la Corporación que para el reconocimiento de mayores cantidades de obra u obras adicionales o complementarias, las mismas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante<sup>14</sup>, aquiescencia que debe formalizarse en actas y contratos modificatorios o adicionales, según el caso.

Por eso, durante el desarrollo de un contrato como el de obra, en el que pueden sobrevenir una serie de situaciones, hechos y circunstancias que impliquen adecuarlo a las nuevas exigencias y necesidades en interés público que se presenten y que inciden en las condiciones iniciales o en su precio, originados en cambios en las especificaciones, incorporación de nuevos *ítems* de obra, obras adicionales o nuevas, mayores costos no atribuibles al contratista que deban ser reconocidos y revisión o reajuste de precios no previstos, entre otros, la oportunidad para presentar reclamaciones económicas con ocasión de las mismas y para ser reconocidas es al tiempo de suscribir o celebrar el contrato modificatorio o adicional. Igualmente, cuando las partes determinen suspender el contrato deben definir las contraprestaciones económicas que para ellas represente esa situación, con el fin de precaver reclamaciones y la negativa al reconocimiento por parte de la entidad contratante, dado que en silencio de las partes ha de entenderse que las mismas no existen o no se presentan en caso de que éstas no las manifiesten en esa oportunidad.

Con mayor razón legal se genera este efecto jurídico, tratándose de posibles reclamos en materia de desequilibrios económicos del contrato al momento de convenir las condiciones del contrato modificatorio o adicional, en tanto el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, preceptúa que si la igualdad o equivalencia financiera se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, “...*las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento*”, suscribiendo para tales efectos “*los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimientos de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar...*”

Por consiguiente, la omisión o silencio en torno a las reclamaciones, reconocimientos, observaciones o salvedades por incumplimientos previos a la fecha de celebración de un contrato modificatorio, adicional o una suspensión tiene por efecto el finiquito de los asuntos pendientes para las partes, no siendo posible discutir posteriormente hechos anteriores (excepto por vicios en el consentimiento), toda vez que no es lícito a las partes venir contra sus propios actos, o sea “*venire contra factum proprium non valet*”, que se sustenta en la buena fe que debe imperar en las relaciones jurídicas.

En este orden de ideas, en relación con los sobrecostos reclamados por una mayor permanencia de obra, considera la Sala que no pueden prosperar las pretensiones de la actora, dado que, como ya se observó, las suspensiones y ampliación del plazo, así como los motivos y causas que originaron el mayor tiempo del contrato quedaron consignados en actas y documentos que suscribió la contratista sin protesta alguna, esto es, en negocios jurídicos que concretaron las postergaciones de las cuales pretende ahora percibir beneficios indemnizatorios y de los que sólo vino a dar cuenta luego de su perfeccionamiento y a cuantificar una vez finalizado el plazo de ejecución del contrato. (...)

De acuerdo con el criterio jurisprudencial citado, no son procedentes reclamaciones de mayores cantidades de obra formuladas por los contratistas, cuando las mismas corresponden a actividades que no contaron con la correspondiente autorización de la entidad pública contratante y requerían las modificaciones contractuales y los ajustes presupuestales correspondientes que no fueron formalizados en su debida

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 9 de mayo de 1996, exp. No. 10.151, C.P. Daniel Suárez Hernández. Igualmente, en sentencia de 29 de agosto de 2007, exp. 15.469, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, se enunciaron estos mismos criterios de necesidad de la autorización y recibo a satisfacción respecto de obras adicionales no amparadas en el contrato, pero que resultaban esenciales para la obra, como presupuesto para que proceda algún reconocimiento.

## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

oportunidad, con mayor razón, si la solicitud de reconocimiento de esas prestaciones se presentó después de la terminación del plazo contractual.

En síntesis, no se configura el incumplimiento contractual que en la demanda se endilga a la entidad contratante, puesto que se comprobó que el INVIAS pagó las sumas de dinero y cantidades correspondientes a setenta (70) actas de obra, por el equivalente al valor inicial del contrato, con sus adiciones, cumpliendo de esa forma con sus obligaciones contractuales, además, no se acreditó que el INVIAS adeudara saldos por concepto de mayores cantidades de obras que hubieren sido debidamente autorizadas.

### 5.6.2. El equilibrio económico del contrato estatal

La Sección Tercera del Consejo se ha referido al equilibrio económico del contrato estatal, así como a las condiciones en que el mismo puede resultar alterado y a los presupuestos que deben reunirse para su restablecimiento. En sentencia del 25 de abril de 2012<sup>15</sup>, señaló:

#### *“4. La jurisprudencia aplicable al caso.*

*Como quiera que en el presente proceso las pretensiones del contratista son idénticas a las de otros casos resueltos por la Sala (como, por ejemplo, la sentencia del 29 de mayo de 2003, expediente 14.577, del 19 de febrero de 2009—exp. 19.055-, del 4 de febrero de 2010—exp. 15.400-, del 4 de febrero de 2010—exp. 15.665-, del 4 de febrero de 2010—exp. 16.017- y del 4 de febrero de 2010—exp. 16.022), viene al caso lo que en esas oportunidades se sostuvo:*

#### *“1. El equilibrio económico del contrato*

*“(…) Ha sido una constante en el régimen jurídico de los contratos que celebra la administración pública, reconocer el derecho del contratista al mantenimiento del equilibrio económico-financiero del contrato, como quiera que la equivalencia de las prestaciones recíprocas, el respeto por las condiciones que las partes tuvieron en cuenta al momento de su celebración y la intangibilidad de la remuneración del contratista, constituyen principios esenciales de esa relación con el Estado.*

*“La ley 19 de 1982 señaló los principios de la contratación administrativa que debía tener en cuenta el ejecutivo con miras a reformar el decreto ley 150 de 1976 y expedir un nuevo estatuto. Allí se consagró el derecho del contratista al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, en tanto se previó el reembolso de los nuevos costos que se derivaran de las modificaciones del contrato ordenadas por la administración (art. 6º) así como el estimativo de los perjuicios que debían pagarse en el evento de que se ordenara unilateralmente su terminación (art. 8); principios posteriormente recogidos en los artículos 19, 20 y 21 del decreto ley 222 de 1983, que establecieron en favor de la administración los poderes exorbitantes de terminación y modificación unilateral de los contratos, en los que se condicionó el ejercicio de estas facultades a la debida protección de los intereses económicos del contratista, otorgándole, en el primer caso, el derecho a una indemnización y, en el segundo, el derecho a conservar las condiciones económicas inicialmente pactadas.*

*“Sin embargo, no han sido éstas las únicas situaciones que se han tenido en cuenta para restablecer el equilibrio económico del contrato, ya que otros riesgos administrativos y económicos que pueden desencadenarse durante su ejecución y alterar las condiciones inicialmente convenidas por las partes, habían sido desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia.*

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero, sentencia del 25 de abril de 2012, expediente con radicación No. 21.909, actor Constructora de Carreteras y Obras Civiles y otro, demandado Instituto Nacional de Vías INVIAS, acción contractual.



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

*“En efecto, se ha reconocido que el equilibrio económico de los contratos que celebra la administración pública puede verse alterado durante su ejecución por las siguientes causas: por actos de la administración como Estado y por factores externos y extraños a las partes.*

*“El primer tipo de actos se presenta cuando la administración actúa como Estado y no como contratante. Allí se encuentra el acto de carácter general proferido por éste, en la modalidad de ley o acto administrativo (hecho del príncipe); por ejemplo, la creación de un nuevo tributo, o la imposición de un arancel, tasa o contribución que afecten la ejecución del contrato.*

*“Y en los factores externos, se encuentran las circunstancias de hecho que de manera imprevista surgen durante la ejecución del contrato, ajenas y no imputables a las partes, que son manejadas con fundamento en la teoría de la imprevisión.*

*“Es necesario precisar la significación y alcance del principio del equilibrio financiero en el contrato estatal, por cuanto, como lo pone de presente la doctrina, su simple enunciado es bastante vago y se corre el riesgo de asignarle un alcance excesivo o inexacto.*

*“El equilibrio financiero del contrato no es sinónimo de gestión equilibrada de la empresa. Este principio no constituye una especie de seguro del contratista contra los déficits eventuales del contrato. Tampoco se trata de una equivalencia matemática rigurosa, como parece insinuarlo la expresión “ecuación financiera”.*

*“Es solamente la relación aproximada, el ‘equivalente honrado’, según la expresión del comisario de gobierno León Blum, entre cargas y ventajas que el cocontratante ha tomado en consideración; ‘como un cálculo’, al momento de concluir el contrato y que lo ha determinado a contratar.*

*“ ‘Es sólo cuando ese balance razonable se rompe que resulta equitativo restablecerlo porque había sido tomado en consideración como un elemento determinante del contrato.’*

*(...)”*

De acuerdo con la jurisprudencia citada, se entiende que el equilibrio contractual o equivalencia de la ecuación económica del contrato estatal 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 la licitación o de contratar cuando se hubiere acudido a la modalidad de contratación directa. Esa equivalencia puede verse afectada por factores externos a las partes, los cuales se encuadran dentro de la Teoría de la Imprevisión, como también 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 o en ejercicio de los poderes excepcionales de los cuales se encuentra investida en su condición de entidad estatal contratante.

Como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>16</sup>, el rompimiento del equilibrio económico del contrato no se produce simplemente porque el contratista deje de obtener utilidades o porque surjan mayores costos en la ejecución de sus obligaciones, si éstos pueden calificarse como propios del álea normal del contrato, puesto que se requiere que la afectación sea extraordinaria y afecte de manera real, grave y significativa la equivalencia entre derechos y obligaciones convenida por las

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado Sección Tercera SUBSECCIÓN A CONSEJERO PONENTE: HERNAN ANDRADE RINCON, sentencia del 12 de marzo de 2014, expediente proceso 250002325000199801478 01 (20.864), actor: SOCIEDAD E. MC. ALLISTER & CIA. LTDA., demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, acción contractual.



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

partes al momento de celebrar el contrato estatal, presupuesto que no se cumple en el *sub judice*, en tanto no se demostró que la ejecución de mayores cantidades obra, realizadas por el contratista sin la autorización de la entidad pública contratante, hubiese causado una afectación grave y significativa de las condiciones pactadas en el contrato de obra No. 663 de 2009 que determinan la ecuación contractual.

Las circunstancias determinantes de la alteración del equilibrio económico del contrato, pueden derivarse de hechos o actos imputables a la Administración o al contratista, como partes del contrato, que configuren un incumplimiento de sus obligaciones, de actos generales del Estado (hecho del príncipe) o de circunstancias imprevistas, posteriores a la celebración del contrato y no imputables a ninguna de las partes. Sin embargo, en todos estos eventos que pueden dar lugar a una alteración del equilibrio económico del contrato es fundamental, para que resulte procedente el restablecimiento, la prueba del menoscabo y de que este es grave y que además no corresponde a un riesgo propio de la actividad que deba ser asumido por una de las partes del contrato estatal, teniendo en cuenta, además que el restablecimiento del equilibrio económico más que proteger el interés individual del contratista, lo que ampara fundamentalmente es el interés público que se persigue satisfacer con la ejecución del contrato.

En el marco de la teoría de la imprevisión, es claro que en este asunto no se evidencia una afectación grave y anormal del contrato estatal como consecuencia de las mayores cantidades de obra en que se sustentan las pretensiones, las cuales no fueron autorizadas por la entidad contratante y estuvieron desprovistas de disponibilidad presupuestal, sin que se demostrara que las mismas derivaron en una alteración real, grave y significativa de la equivalencia entre derechos y obligaciones convenida por las partes al momento de celebrar el contrato de obra, por lo que se concluye que el caso bajo análisis tampoco se subsume en la citada teoría.

5.6.3. Finalmente, en cuanto al enriquecimiento sin causa alegado por la parte demandante, no se reúnen los presupuestos para la aplicación de esa institución, como tampoco resulta procedente la *actio de in rem verso*<sup>17</sup>, en observancia a las reglas definidas en la sentencia de unificación jurisprudencial proferida el 19 de noviembre de 2019 por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>18</sup>, según la cual por regla general, el enriquecimiento sin causa, y en consecuencia la *actio de in rem verso*, no pueden ser invocados para reclamar el pago de obras ejecutadas sin la previa celebración de un contrato estatal que los justifique, en razón a que la *actio de in rem verso* requiere para su procedencia, entre otros requisitos, que con ella no se pretenda desconocer o contrariar una norma imperativa.

---

<sup>17</sup> En la subetapa de la fijación del litigio dentro de la audiencia inicial realizada el día 18 de junio de 2019, el Magistrado Sustanciador incluyó dentro del problema jurídico a resolver la cuestión relativa a la procedencia o no del enriquecimiento sin justa causa, atendiendo las pretensiones subsidiarias de la demanda.

<sup>18</sup> Consejo de Estado Sala Plena de la Sección Tercera, Consejero ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, sentencia proferida el 19 de noviembre de 2012, sentencia de unificación jurisprudencial en materia de enriquecimiento sin causa y de actio de in rem verso, expediente con radicación número: 73001-23-31-000-2000-03075-01(24897), actor: Manuel Ricardo Perez Posada, demandado: Municipio de Melgar, referencia: acción de controversias contractuales.



## PROCURADURÍA 28 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE MANIZALES

Además, el caso concreto no encuadra en ninguna de las hipótesis en las que, de manera excepcional y por razones de interés público o general, resulta procedente la *actio de in rem verso*, especialmente, por cuanto no se acreditó de manera fehaciente y evidente en el proceso, que fue exclusivamente la entidad pública, sin participación y sin culpa del contratista, la que en virtud de su supremacía o de su autoridad constriñó o impuso al demandante la ejecución de las mayores cantidades de obra en su beneficio, por fuera del marco del contrato estatal.

### 5.7. Conclusión

De acuerdo con el criterio jurisprudencial del Consejo de Estado, para el reconocimiento de mayores cantidades de obra u obras adicionales o complementarias, las mismas deben haber sido previamente autorizadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante, aprobación que debe formalizarse en actas y contratos modificatorios o adicionales, según el caso.

Sin embargo, en el caso concreto, no se demostró que la entidad demandada hubiese acordado con el contratista la ejecución de obras diferentes a las pactadas en el contrato de obra inicialmente celebrado o en sus modificaciones; tampoco se probó que la entidad pública contratante hubiese accedido a la ejecución de mayores cantidades de obra sin reconocer su valor. Por lo anterior, el contratista no puede aspirar a comprometer la responsabilidad de la Administración por costos que ella no aceptó asumir. En consecuencia, las pretensiones relativas al reconocimiento de mayores cantidades de obra ejecutadas por el contratista, no están llamadas a prosperar.

En resumen, no se estructuran en este caso los presupuestos para declarar la responsabilidad contractual de la entidad pública demandada Instituto Nacional de Vías INVIAS, al no acreditarse la conducta constitutiva del incumplimiento y el daño antijurídico, además de la relación de causalidad entre ambos, razón suficiente para negar las pretensiones de la demanda, conclusión que se sustenta en las pruebas recaudadas en el proceso y se ajusta a las reglas jurisprudenciales fijadas por el Consejo de Estado.

De igual forma, al no encontrarse probado el desequilibrio económico del contrato de obra que alega la parte demandante, conforme al análisis de los medios probatorios que obran en el expediente, resultan improcedentes las restituciones económicas pretendidas en la demanda.

Con fundamento en las razones jurídicas enunciadas, el Ministerio Público respetuosamente considera que el Tribunal Administrativo de Caldas en la sentencia de primera instancia debe **NEGAR** las pretensiones de la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, dentro del proceso de la referencia.

Con el respeto acostumbrado,

Alejandro Restrepo Carvajal  
Procurador 28 Judicial II para Asuntos Administrativos de Manizales