



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, dieciocho (18) de junio de dos mil diecinueve (2019)

RADICADO N°: 73001-33-33-004-2016-00220-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
DEMANDANTE: SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS-
REGIONAL TOLIMA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE DOLORES- TOLIMA
Tema: Incumplimiento contractual

SENTENCIA

Procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente medio de control de CONTROVERSIAS CONTRACTUALES promovido por la SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS- REGIONAL TOLIMA en contra del MUNICIPIO DE DOLORES-TOLIMA, radicado con el N°. 73-001-33-33-004-2016-00220-00.

1. Pretensiones

La parte demandante en su escrito de demanda elevó las siguientes pretensiones (fol. 187-188):

"1.- Se declare la Nulidad de las resoluciones No. 049 del 25 de febrero de 216 y 060 del 2 de marzo del mismo año.

En consecuencia, de lo anterior, se condene al Municipio de Dolores a pagar a mi representada la suma de CUARENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$49.000.000) que corresponden al valor del contrato pendiente por girar a la SCA en calidad de contratista; junto con los intereses moratorios.

2.- Reconocer y cancelar a mi poderdante los perjuicios causados por la expedición de los actos administrativos sancionatorios, representados así:

2.1. Perjuicio material/ Daño emergente: \$45.000.000; representados en los gastos en que incurrió la SCA con ocasión de la defensa de la entidad por la expedición de los actos administrativos sancionatorios.

2.2. Perjuicio Mora: \$34.472.700 (50 SMLMV); representados en los perjuicios ocasionados por el deterioro del buen nombre de la Entidad, en la medida que la experiencia adquirida con la ejecución del contrato no es posible acreditarla para la posible contratación con otras entidades públicas.

3.- *En el evento que mi poderdante dentro del término del presente proceso realice el pago ordenado en el acto administrativo cuya nulidad se depreca, solicito al Señor Juez condenar al Municipio de Dolores al reintegro del valor cancelado con los respectivos intereses”.*

2. Fundamentos Fácticos.

Fundamenta la parte demandante sus pretensiones en los siguientes supuestos fácticos (fol. 188 a 192):

1. *Que entre el municipio de Dolores- Tolima y la Sociedad Colombiana de Arquitectos se celebró el contrato de consultoría No. 040 del 24 de febrero de 2015, cuyo valor asciende a la suma de \$175.000.000, de los cuales, \$52.500.000 corresponden a un anticipo. La forma de pago se acordó así:*

“CLAUSULA SÉPTIMA: FORMA DE PAGO: EL MUNICIPIO DE DOLORES pagará de la siguiente forma: 1. El treinta por ciento (30%) del valor del contrato en calidad de anticipo, una vez firmada el acta de inicio de consultoría, y aprobación de las garantías correspondiente. 2. Un sesenta (60%) mediante mensualidades vencidas y/o mediante actas parciales, previa presentación del informe de avance correspondiente, y la firma del contratista y el supervisor. 3. El Diez (10%) restante, con la firma del contratista y el supervisor de las actas de recibo final, el acta de liquidación y certificación expedida por el supervisor que se cumplió a cabalidad con el objeto contratado.”

2. *Que el municipio de Dolores- Tolima, canceló a la sociedad demandante la suma de \$105.000.000, correspondiente al pago de las actas parciales Nro. 1 y 2, quedando pendiente el pago del acta No. 3 y el 10% final del contrato.*
3. *Que el plazo de ejecución del contrato fue estipulado por un término de siete (7) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, cuyo vencimiento tuvo lugar el día 31 de octubre de 2015, teniendo en cuenta el acta de inicio de fecha 03 de marzo de 2015, el acta de suspensión del 25 de septiembre de 2015 y el acta de reinicio de fecha 24 de octubre de 2015.*
4. *Que el día 17 de octubre de 2015, la Sociedad Colombiana de Arquitectos- Regional Tolima hizo entrega del producto objeto del contrato de consultoría al Municipio de Dolores- Tolima.*
5. *Que la administración municipal, ni en el término de ejecución del contrato ni posterior a ello manifestó aparentes motivos de incumplimiento de las obligaciones contractuales.*
6. *Que casi cuatro (4) meses después de que la Sociedad hiciera la entrega del producto objeto del contrato y tres (3) meses después de terminado el plazo de ejecución del mismo, el Alcalde Municipal de Dolores- Tolima, mediante Oficio No. DA 100-29 del 30 de enero de 2016 convocó a la demandante para el día 11 de febrero del mismo año a efectos de llevar a cabo audiencia en la que se*

decidiría respecto del incumplimiento del contrato y los efectos de carácter económico.

7. *Que mediante Resolución No. 049 del 25 de febrero de 2016, se declaró el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de la Sociedad Colombiana de Arquitectos dentro de la consultoría No. 040 del 24 de febrero de 2015 y ordenó a la Sociedad reintegrar la suma de \$126.000.000 y hacer efectiva la garantía de cumplimiento.*
8. *Que en contra de la anterior decisión la sociedad demandante y la Aseguradora Confianza interpusieron recurso de reposición, el cual fue decidido mediante Resolución No. 060 del 02 de marzo de 2016, confirmando la decisión.*

3. Contestación de la Demanda.

Municipio de Dolores- Tolima (fls. 242-256)

Señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, en el contrato de consultoría, el contratista se compromete a realizar la entrega de un producto definido que de alguna manera tiene que prestarle una utilidad a la administración municipal.

Precisa, que en el caso concreto el objeto contractual consistía en que el contratista se comprometía a elaborar los estudios de revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial debidamente ajustado y revisado, que fuera aprobado por CORTOLIMA y el Concejo Municipal.

Indica que desde el punto de vista de planeación, en especial lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, es claro que el municipio sólo podía revisar el EOT una vez vencido el periodo constitucional del alcalde anterior; así las cosas, como quiera que el objeto del contrato era replantear la planificación a largo plazo, el contratista tenía la obligación y la responsabilidad de brindar la asesoría al ente territorial en todos esos aspectos, sin que resulten de recibo los argumentos expuestos por la sociedad contratista.

Aduce, que como la administración no puede manifestar que tiene el Esquema de Ordenamiento Territorial debidamente revisado y ajustado, se tiene que la Sociedad demandante no ha cumplido con las obligaciones del contrato de consultoría y las decisiones administrativas se tomaron conforme a la Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007 y demás normas reglamentarias.

Formuló como excepción la que denominó *Inexistencia de pruebas que determinen el cumplimiento de las obligaciones contractuales, por parte de la Sociedad Colombiana de Arquitectos- Regional Tolima.*

4. Actuación Procesal

Presentado el proceso ante la Oficina Judicial el día 12 de junio de 2016 (fol. 221), correspondió por reparto a éste Juzgado, quien mediante auto de fecha 11 de julio de 2016 ordenó la admisión de la demanda (fls. 222-224).

Notificadas las partes y el Ministerio Público, dentro del término de traslado de la demanda, el municipio de Dolores- Tolima contestó la demanda, propuso excepciones y allegó las respectivas pruebas que pretendía hacer valer (fls 242-256).

Luego, mediante providencia del 13 de marzo de 2017 se fijó fecha para adelantar la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del C.P.A.C.A. (fol. 306) reprogramada por la razón indicada en proveído de fecha 12 de junio de 2017 (fol. 311), la audiencia se llevó a cabo el día 25 de julio de 2017, agotándose en ella la totalidad de sus instancias en legal forma, fijándose como fecha para la realización de la audiencia de pruebas el día 29 de septiembre de 2017 (fol. 319-326).

En la fecha y hora señaladas se llevó a cabo la diligencia de pruebas de que trata el artículo 181 del C.P.A.C.A, la cual fue suspendida a efectos de que la Entidad demandada allegara los documentos faltantes y suministrara la dirección de notificaciones de los testigos (fls. 343-345)

Con proveído de fecha 09 de noviembre de 2017, se fijó fecha para la continuación de audiencia de pruebas (fol. 348), la cual, se llevó a cabo el día 31 de enero de 2018, agotándose en ella la totalidad de las instancias en legal forma, ordenando a las partes presentar por escrito los correspondientes alegatos de conclusión dentro de los diez (10) días siguientes a la realización de la diligencia (fls. 358-362)

5. Alegatos de las Partes.

5.1. PARTE DEMANDANTE (fol. 397-409)

Una vez reiterados los argumentos expuestos en el escrito de demanda indica, que la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima se comprometió a través del contrato No. 040 del 24 de febrero de 2015 a elaborar los estudios para la revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Dolores, entregando el documento contentivo de los estudios correspondientes el día 17 de octubre de 2017, encontrándose acreditado el cumplimiento del objeto contractual.

Agrega, que el hecho de que al documento entregado por la Sociedad al municipio de Dolores- Tolima, no se le hubiese dado el trámite para la evaluación y concertación por parte de Cortolima, no significa que el documento no sea funcional, ya que se encuentra demostrado con la declaración de los profesionales Jair Gustavo Echeverry Bayona y José Carlos Barreto, que el documento podía ser nuevamente radicado después del 31 de diciembre de 2015.

Precisa que no puede inferirse un incumplimiento por parte de la Sociedad contratada por el hecho de haberse entregado el documento final objeto del contrato de manera anticipada, cuando la administración estaba facultada para radicar el documento en cualquier tiempo después del 31 de diciembre de 2015, como fuera asegurado por el doctor Carlos Arturo Mora García, Subdirector de Planeación y Gestión Tecnológica de CORTOLIMA en oficio de fecha 09 de agosto de 2017.

Por lo anterior solicita, se acceda a las pretensiones de la demanda y se declare el cumplimiento por parte de la sociedad demandante.

5.2. PARTE DEMANDADA- MUNICIPIO DE DOLORES (fls. 370-382)

Reitera los argumentos expuestos en el escrito de contestación de demanda y señala, que teniendo en cuenta que las modificaciones del Esquema de Ordenamiento Territorial no se podían realizar en el último año de gobierno se decidió dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, que faculta a las Entidades sometidas al Estatuto General de Contratación para declarar el incumplimiento de los contratos.

Aduce que al revisar el material probatorio y confrontarlo con el contrato de consultoría, se advierte que no se revisó ni se ajustó el EOT en sus diferentes etapas, en tanto CORTOLIMA en el año 2015 le manifestó a la administración, que ese tipo de revisiones solo se podían realizar a partir del año 2016.

Concluye señalando que no es posible hacer una valoración del trabajo realizado por la Sociedad de Arquitectos ya que el contrato de consultoría es un contrato de resultado concreto, sin que se encuentre acreditada la entrega del ajuste y revisión de todos los componentes del EOT y solo podían adelantarse esas modificaciones a partir del año 2016, aspecto que debió ser advertido a la Entidad Territorial por la sociedad demandante, experta en esa clase de temas.

5.3. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO (fol.383-394)

El delegado del Ministerio Público rindió su concepto señalando que en su sentir, no era factible que la administración ordenara la devolución de la suma de \$126.000.000, toda vez que en el contrato las partes nunca pactaron como sanción o cláusula penal pecuniaria la devolución de lo pagado y en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, las Entidades sometidas al Estatuto de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento e imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato y hacer efectiva la cláusula penal, por lo cual, la decisión de la administración desborda los términos que se plantearon en el contrato.

Señala, que de conformidad con lo pactado en la cláusula séptima del contrato referente a la forma de pago, si la administración efectuó pagos parciales, fue porque el contratista cumplió con las obligaciones para hacerse beneficiario de dichos pagos parciales, no siendo entonces del caso, ordenar la devolución de sumas de dinero por acuerdos pactados y cumplidos por el contratista.

Frente al segundo cargo invocado por la Sociedad demandante aduce, que en efecto la administración municipal previo a la celebración de la diligencia a que hace referencia el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 omitió el deber legal de indicarle al contratista de manera expresa y detallada dónde estuvo su falencia frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Afirma, que de la cláusula cuarta del contrato no se advierte que la sociedad contratista se haya obligado a entregar al Municipio, el documento debidamente aprobado por el Concejo y CORTOLIMA, siendo además obligación legal del Alcalde presentar el proyecto ante el Concejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 388 de 1997.

Agrega, que no se encuentra que fuera obligación del contratista informar al Municipio el hecho de que no se podía efectuar la revisión por la vigencia del esquema anterior, aspecto que la administración debió prever durante la etapa precontractual en virtud del principio de planeación, por lo cual estima que quien falló fue la administración al desconocer éste principio y dar apertura a un proceso contractual sin planificar todas las circunstancias que se podían presentar.

Indica que le asiste razón a la parte demandante en lo que refiere al desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, en la medida que la administración municipal no demostró, en el proceso administrativo sancionatorio ni en el proceso judicial, los documentos que le sirvieron de base para la sanción.

Continuando con el análisis de dicho cargo precisa que el Oficio suscrito por la Secretaría de Planeación, Infraestructura y Desarrollo de Dolores- Tolima y que dio origen a éste proceso, se refiere que los componentes rural y urbano del estudio no fueron desarrollados en su totalidad con la profundidad que requiere un EOT a largo plazo; sin embargo, no se aportó al expediente el componente que según la administración debe tener y no se indicó cuál es la norma técnica que establece esos componentes, para poder determinar que efectivamente hubo falencias en el estudio realizado por la sociedad demandante.

Concluye el delegado del Ministerio Público señalando, que los cargos formulados en contra de los actos acusados están llamados a prosperar y por lo tanto, resulta pertinente declarar su nulidad.

En lo que respecta a las condenas solicitadas, considera que no hay lugar al reconocimiento de las sumas reclamadas por concepto de honorarios profesionales, en virtud de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-043 de 2004,

máxime cuando la existencia del contrato no prueba su cumplimiento y los honorarios pactados superan ampliamente lo establecido por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo 10554 de 2016.

En cuanto a los daños morales reclamados se indica que no es factible su reconocimiento, toda vez que la demandante es un ente jurídico y por tal razón, no es razonable aceptar que ha padecido un daño moral.

Finalmente, respecto al pago de la suma de \$49.000.000 por concepto de los saldos no cancelados por la administración estima, que no es procedente en la medida que para ello la parte actora debió solicitar la liquidación judicial del contrato, pretensión que no fue expuesta en la demanda ni hizo parte del debate procesal, obrando dentro del expediente la Resolución No. 099 de 2016, por la cual, se liquidó el contrato y al existir un acto administrativo que definió esa situación, debe ser objeto de control judicial.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

Éste Juzgado es competente para conocer y fallar el presente medio de control, por su naturaleza, por tratarse de una controversia contractual en donde uno de los extremos es una Entidad Pública y por el lugar de ejecución del contrato, de conformidad con lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en el inciso 2º del artículo 104 del C.P.A.C.A., así como lo dispuesto en los artículos 155 numeral 5º y 156 numeral 4º *ibídem*.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

En armonía con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, debe el Despacho determinar, *en primer lugar, si las resoluciones No. 049 del 25 de febrero de 2016 y 060 del 02 de marzo de 2016 fueron expedidas irregularmente por la administración municipal de Dolores, por violación del debido proceso y expedición con infracción de las normas en que debía fundarse, con desconocimiento del derecho de defensa y de audiencia de la sociedad contratista y/o con presunta falsa motivación lo que hace procedente su declaración de nulidad.*

En caso afirmativo y como problema jurídico derivado del anterior, *si resulta procedente declarar el cumplimiento del contrato No. 040 de 2015, por parte del contratista, y en consecuencia, si procede la condena al municipio al pago del saldo del contrato ejecutado y de los perjuicios derivados de la declaratoria de incumplimiento del contrato efectuado en las Resoluciones acusadas.*

3. ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.

La **Resolución No. 049 del 25 de febrero de 2016**, por la cual, se declara el incumplimiento de la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima, dentro del contrato No. 040 del 24 de febrero de 2015 y la **Resolución No. 060 del 02 de marzo de 2016**, que la confirma en todas sus partes.

4. FONDO DEL ASUNTO.

El fondo del presente asunto radica en establecer si hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones No. 049 del 25 de febrero de 2016 y 060 del 02 de marzo de 2016.

5. TESIS PLANTEADAS.

5.1. TESIS DE LA PARTE DEMANDANTE.

Los actos administrativos acusados, por los cuales el Municipio de Dolores- Tolima, declaró que la Sociedad Colombiana de Arquitectos incumplió el contrato No. 040 del 24 de febrero de 2015, fueron expedidos con violación al debido proceso, con infracción de las normas en que debían fundarse, con desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa y con falsa motivación, por lo que es procedente decretar su nulidad.

5.2. TESIS DE LA PARTE DEMANDADA

Los actos administrativos demandados se encuentran ajustados a derecho en tanto, la Sociedad Colombiana de Arquitectos no cumplió con el objeto del contrato ya que no entregó un producto útil.

6. TESIS DEL DESPACHO.

Acogiendo la Sentencia de Unificación del H. Consejo de Estado de fecha 18 de julio de 2018, a la demandante en su condición de docente nacional le resulta aplicable la Ley 1071 de 2006, en lo que respecta a los términos de reconocimiento y pago de las cesantías, por lo cual, le asiste derecho a obtener el reconocimiento de la sanción moratoria prevista en el parágrafo del artículo 5º de la Ley precitada.

7. FUNDAMENTOS DE LA TESIS DEL DESPACHO

7.1. De lo probado en el proceso

Al expediente fue allegado el siguiente material probatorio relevante:

- **DOCUMENTAL**

- Certificado de existencia y representación de la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima (fls. 2 a 5 cuaderno principal)
- Estudios previos del contrato de consultoría para realizar la elaboración de los estudios, revisión y ajuste del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Dolores- Tolima (fls. 6 a 74 cuaderno principal)
- Contrato No. 040 de 2015 de Consultoría entre el municipio de Dolores- Tolima y la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima (fls. 75 a 83 cuaderno principal)
- Acta de iniciación del contrato de consultoría No. 040 (fol. 84 a 85 cuaderno principal)
- Acta de suspensión No. 001 del Contrato de Consultoría No. 040 de 2015 (fol. 86 a 88 cuaderno principal)
- Acta de reinicio No. 001 del Contrato de Consultoría No. 040 de 2015 (fol. 89 a 90 cuaderno principal)
- Giro presupuestal No. 217 del 15 de abril de 2015, por el cual, el Municipio de Dolores- Tolima paga a la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima la suma de \$52.500.000 (fol. 91 cuaderno principal)
- Giro presupuestal No. 471 del 11 de julio de 2015, por el cual, el Municipio de Dolores- Tolima paga a la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima la suma de \$36.750.000 (fol. 92 cuaderno principal)
- Primer informe de avance presentado por la Sociedad Colombiana de Arquitectos ante el Director de Revisión y Ajuste (fol. 93 a 96 cuaderno principal)
- Giro presupuestal No. 764 del 15 de octubre de 2015, por el cual, el Municipio de Dolores- Tolima paga a la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima la suma de \$36.750.000 (fol. 97 cuaderno principal)

- Segundo informe de avance presentado por la Sociedad Colombiana de Arquitectos ante el Director de Revisión y Ajuste (fol. 98 a 102 cuaderno principal)
- Memorial radicado el día 17 de octubre de 2015, mediante el cual, la Sociedad Colombiana de Arquitectos- Regional Tolima entrega al municipio de Dolores-Tolima el proyecto de revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT- (fol. 103 a 105 cuaderno principal)
- Oficio No. 21500 de fecha 30 de octubre de 2015 suscrito por el Director General de CORTOLIMA, por el que se da respuesta al municipio de Dolores, en los siguientes términos: *“De acuerdo con lo anterior, se concluye que es viable que los concejos municipales aprueben su revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de su municipio en cualquier momento, siempre y cuando el término de vigencia del respectivo contenido (corto, mediano y largo plazo) se encuentren vencidos y para el caso del municipio de Dolores la vigencia de largo plazo el 31 de diciembre de 2015; lo que indica que la revisión general del EOT sólo se puede adelantar a partir del año 2016.(...) Así las cosas, no es posible dar trámite a la evaluación y concertación de la revisión general del EOT del municipio de Dolores presentada, pues será potestad del señor alcalde electo adelantar la revisión mencionada a partir del año 2016.”* (Fol. 106 a 108 y 271 a 273 Cuaderno principal y 4 a 6 Cuaderno pruebas parte demandante)
- Informe presentado por la Secretaria de Planeación, Infraestructura y Desarrollo al Alcalde Municipal de Dolores- Tolima, en el que concluye: *“En conclusión no se cumplió con el objeto del contrato como era entregar el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Dolores (Tolima) y no se dio una correcta asesoría al municipio y donde se supone que el contratista era el experto en esquemas de ordenamiento territorial”*. (Fol. 109 a 112 y 265 a 268 cuaderno principal).
- Citación a audiencia por incumplimiento del Contrato de Consultoría No. 040 del 24 de febrero de 2015 remitida a la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima (fls. 113 a 115 cuaderno principal).
- Descargos rendidos por la Sociedad Colombiana de Arquitectos dentro del proceso adelantado por el presunto incumplimiento del Contrato No. 040 de 2015 (fls. 116 a 146 cuaderno principal).
- Acta de Audiencia del Artículo 86 de la Ley 1474 referida al contrato No. 040 de 2015 (fol. 147 a 150 cuaderno principal)
- Resolución No. 049 del 25 de febrero de 2016, por la cual, se declara el incumplimiento de la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima dentro del contrato No. 040 del 24 de febrero de 2015 (fol. 151 a 165 y 276 a 290 cuaderno principal)

- Resolución No. 060 del 02 de marzo de 2016, por la cual, se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 049 de 2016 confirmándola en todas sus partes (fol. 166 a 171 y 291 a 296 cuaderno principal)
- Acta de conciliación prejudicial (fol. 172 cuaderno principal)
- Certificación suscrita por el Secretario de Planeación, infraestructura y Desarrollo del municipio de Dolores- Tolima, en la que se indica: *“Que el municipio de Dolores no cuenta con el Esquema de ordenamiento municipal “EOT”, aprobado por CORTOLIMA y el Concejo Municipal, en cumplimiento del contrato de consultoría número 040 del 24 de febrero de 2015”* (Fol. 262 cuaderno principal)
- Certificación suscrita por el Secretario de Planeación, infraestructura y Desarrollo del municipio de Dolores- Tolima, en la que se indica: *“Que en la actualidad se están expidiendo licencias, usos de suelos, certificaciones de riesgo etc, con el Esquema de ordenamiento municipal “EOT”, aprobado por el Concejo Municipal de Dolores Tolima, adoptado por el Decreto 076 de diciembre 26 de 2003”* (Fol. 263 cuaderno principal)
- Certificación suscrita por el Secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo del municipio de Dolores- Tolima, en la que se indica: *“Que la SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS REGIONAL TOLIMA, no hizo entrega del Esquema de ordenamiento municipal “EOT”, debidamente ajustado y revisado, conforme a los compromisos establecidos en el contrato de consultoría número 040 del 24 de febrero de 2015”* (Fol. 264 cuaderno principal)
- Oficio No. 400-527 del 30 de diciembre de 2015, por el cual, el Secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo del municipio de Dolores- Tolima solicita a la Sociedad Colombiana de Arquitectos, *“que a la mayor brevedad, complemente la información de revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial para su aprobación ante la autoridad ambiental y de este modo, dar por finalizado el contrato suscrito entre las partes, en un plazo no mayor a veinte (20) días, o en caso contrario nos encontramos en la obligación de hacer efectiva la póliza de estabilidad que soporta el contrato”* (Fol. 274 a 275 cuaderno principal)
- Resolución No. 099 del 07 de abril de 2016, por la cual, el municipio de Dolores- Tolima liquida unilateralmente el contrato de consultoría No. 040 del 24 de febrero de 2015 (Fol. 297 a 303 cuaderno principal)
- Audio de las audiencias de la Ley 1474 de 2011 (fol. 304)
- Oficio No. 18395 del 08 de agosto de 2017 suscrito por el Subdirector de Planeación y Gestión Tecnológica de CORTOLIMA en el que se indica: *“El municipio de Dolores- Tolima, no radicó en el año 2016, ninguna documentación referente a los procesos de revisión y ajuste del EOT del municipio. Teniendo en cuenta la respuesta dada en el punto anterior, efectivamente en ésta vigencia es posible que la administración municipal radique los documentos de revisión y ajuste*

del EOT para la evaluación y concertación con la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA". (Fol. 1 cuaderno pruebas parte demandante)

- Oficio No. D.A. No. 100-210 del 27 de octubre de 2015, con constancia de radicado de fecha 28 de octubre de 2015, mediante el cual, el municipio de Dolores- Tolima radicó ante CORTOLIMA el proyecto de revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT- de Dolores (Fol. 2 a 3 cuaderno pruebas parte demandante)
- Oficio No. 21500 de fecha 30 de octubre de 2015 suscrito por el Director General de CORTOLIMA, por el que se da respuesta al municipio de Dolores, en los siguientes términos: *"De acuerdo con lo anterior, se concluye que es viable que los concejos municipales aprueben su revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de su municipio en cualquier momento, siempre y cuando el término de vigencia del respectivo contenido (corto, mediano y largo plazo) se encuentren vencidos y para el caso del municipio de Dolores la vigencia de largo plazo el 31 de diciembre de 2015; lo que indica que la revisión general del EOT sólo se puede adelantar a partir del año 2016.(...) Así las cosas, no es posible dar trámite a la evaluación y concertación de la revisión general del EOT del municipio de Dolores presentada, pues será potestad del señor alcalde electo adelantar la revisión mencionada a partir del año 2016."* (Fol. 4 a 6 cuaderno pruebas parte demandante)
- Oficio No. 400-522 radicado el día 21 de diciembre de 2015, por el cual, el Alcalde del municipio de Dolores solicita al Director General de CORTOLIMA el retiro del proyecto de revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT- de Dolores (Fol. 7 a 8 cuaderno pruebas parte demandante)
- Oficio No. 25665 de fecha 23 de diciembre de 2015, por el cual, CORTOLIMA hace entrega de los documentos radicados ante la Corporación por la administración municipal de dolores el día 28 de octubre de 2015 (fol. 10 cuaderno pruebas parte demandante)
- Oficio No. 122 del 23 de septiembre de 2017, en el que el Secretario General y de Gobierno señala: *"que revisadas las carpetas concernientes al proceso del contrato número 040 de 2015, no reposa copia del documento entregado por la Sociedad Colombia de Arquitectos Regional Tolima de fecha 17 de Octubre de 2015"* (Fol. 11 cuaderno pruebas parte demandante)
- Copia completa del contrato número 040 de 2015 celebrado entre el municipio de Dolores y la Sociedad Colombiana de Arquitectos (fol. 11 cuaderno pruebas parte demandante)
- Actas parciales 1 y 2 (fls. 12 y 13 cuaderno pruebas parte demandante)

- Acta de continuación de la audiencia de cumplimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, referida al contrato de consultoría No. 040 del 24 de febrero de 2015 (Fol. 14 y 15 cuaderno pruebas parte demandante)
- Resolución No. 099 del 07 de abril de 2016 con constancias de notificación (Fol. 2 a 11 cuaderno prueba de oficio)

- **TESTIMONIAL.**

Se recepcionó el testimonio del Arquitecto **JAIR GUSTAVO ECHEVERRY BAYONA, Director del Proyecto para la revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Dolores- Tolima**, quien a las preguntas formuladas contestó que fue convocado por la Sociedad Colombiana de Arquitectos, de la cual es miembro, para la realización de la revisión y ajuste del EOT del municipio de Dolores-Tolima; que el contrato respectivo se ejecutó de acuerdo a las condiciones contractuales pactadas pagándose a la sociedad contratista un avance del 60% quedando pendiente únicamente el pago del 40% restante, el cual, nunca fue cancelado. Señaló igualmente que la sociedad realizó la entrega de todos los documentos como dan cuenta las actas que se encuentran firmadas y quienes tenían que llevar el proyecto de EOT a los siguientes estados era la Alcaldía de Dolores; que en CORTOLIMA se radicaron los documentos y posteriormente debía pasar al Concejo Territorial y al Concejo Municipal, pero Cortolima devolvió los documentos. Aclaró que fue llamado por el Alcalde saliente a la reunión de empalme en donde realizó la explicación del estado del EOT. Que la sociedad no tenía la competencia para radicar los documentos para la aprobación, siendo la competente la Alcaldía, quien tenía que llevarlos como en efecto lo hizo, pero la Entidad los retornó. Que inicialmente el municipio les remitió una serie de preguntas técnicas, las cuales, fueron todas resueltas, por lo cual, en las audiencias siguientes que se tuvieron con el municipio no se volvió a hacer referencia a dichas preguntas, por cuanto, las mismas habían sido respondidas en la forma técnica debida. Que la estructura del documento, contrario a lo indicado por la Entidad demandada, es absolutamente apegada a la Ley 388 de 1997. Que el EOT tiene una vigencia de 12 años, pero los estudios para poderlo presentar después de los 12 años tienen que empezar con anticipación porque si se empiezan a los 12 años pues va a salir a los 13 o a los 14 años, por lo cual, los estudios se hicieron con anterioridad y se trabajó todo el tiempo para la revisión ordinaria, haciendo un enfoque completo; que efectivamente hubo una reunión con Cortolima en la que dicha Entidad manifestó que el EOT tenía vigencia hasta el 26 de diciembre de 2015 y sólo a partir de dicha fecha se podía hacer la revisión ordinaria; que siempre CORTOLIMA hace observaciones necesarias para el proceso de concertación y en caso de ser necesario, se hacen los ajustes; que Cortolima le hace las observaciones al municipio por ser el competentes y este a su vez llama a sus técnicos o en este caso, a la Sociedad contratista, para que realicen las correcciones. Que el contrato explícitamente no dice que la sociedad está en la obligación de hacer correcciones con fundamento en las observaciones realizadas en el proceso de concertación, sin embargo dentro de los estudios que se hacen, si la

alcaldía los requiere, se realizan las adecuaciones. Que el objeto del contrato era llevar a cabo todos los estudios para presentar la revisión y ajuste ordinario del EOT del municipio de Dolores- Tolima. Que tiene estudios realizados en ordenamiento territorial y trabajó para la Alcaldía de Ibagué, que trabajó el ordenamiento territorial para Ibagué, parcialmente, porque se retiró en la administración de Luis H. y trabajó también para el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Melgar que fue aprobado en el año 2016. Que el Plan de Ordenamiento Territorial se ejecuta para ciudades de más de cien mil habitantes, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial para ciudades de entre treinta mil y cien mil habitantes y para ciudades de menos de treinta mil habitantes se ejecutan Esquemas de Ordenamiento Territorial. Que quien realiza un Plan de Ordenamiento Territorial tiene la experiencia para realizar un Esquema de Ordenamiento Territorial ya que las exigencias de éste último son menores. Que el Esquema de Ordenamiento Territorial determina los usos, la orientación y los lineamientos del planeamiento y la transformación de ese suelo por un periodo determinado para el beneficio de todos los habitantes. Que los ajustes al Esquema de Ordenamiento Territorial deben realizarse cada 12 años y el último Alcalde es quien debe realizar los estudios para presentarlos en los términos de Ley. Que el ajuste o revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Dolores debía presentarse a los 12 años. Que el Alcalde es el encargado de generar el interés de hacer la revisión y ajuste y para eso convoca a una cantidad de equipos técnicos para poder tener la mejor oferta técnica y económica y a partir de eso se escoge el equipo con el que se hacen los estudios que tienen un proceso de participación y van agotando unas fases, en las últimas fases es cuando el equipo técnico tiene reunido el plan de ordenamiento territorial y se hace una entrega formal al municipio, quienes son los encargados de llevarlo a las demás instancias para su aprobación, esto es, a Cortolima y posteriormente al Concejo Territorial y al Concejo Municipal. Que el objeto del contrato se entendía cumplido cuando se entregaran a la Alcaldía todos los documentos que componen el EOT, pero éticamente la Sociedad apoya, en caso que el Alcalde lo requiera. Que el primero en revisar el proyecto de EOT es CORTOLIMA quien hace una revisión formal y de fondo, revisando cada una de las dimensiones del territorio para poder mirar cada uno de los aspectos, que si CORTOLIMA lo aprueba, pasa al Consejo Territorial de Planeación y si lo avala, pasa al Concejo Municipal. Que Cortolima lo que elabora es un acta de concertación y si hay observaciones estas quedan pendientes para que la Alcaldía realice los ajustes. Que no era objeto del contrato radicar el proyecto de EOT ante CORTOLIMA, ya que ni siquiera se lo recibirían porque la Ley solamente le da la posibilidad a las Alcaldías de radicar los documentos. Que CORTOLIMA en ningún momento realizó un cuestionamiento de fondo al documento que radicó el municipio. Que el proyecto de revisión del Esquema de Ordenamiento Territorial pudo presentarse con posterioridad a la fecha en que lo radicó el municipio de Dolores- Tolima, esto es, dentro de las fechas que señaló CORTOLIMA. Que normalmente CORTOLIMA no devuelve el documento por errores, sino que elabora observaciones. Que el documento que presentó la sociedad podía presentarse a partir del 26 de diciembre de 2015 y se radicó en Cortolima a finales de Octubre, es decir que hubo una extemporaneidad por anticipado de aproximadamente 2 meses. Que el Alcalde no tiene que esperar los doce años para empezar a contratar el estudio, porque todo lo que se demore en hacer

el estudio es una demora en los beneficios que puede tener un plan de ordenamiento para un municipio. Que hasta donde es de su conocimiento la Entidad no volvió a radicar el documento ante CORTOLIMA. Que el estudio realizado cumplía con todo, por eso era objeto de revisión, por eso se llevó a CORTOLIMA. Que para el año 2015 tenía un contrato de prestación de servicios con la Sociedad Colombiana de Arquitectos para el desarrollo de éste contrato cuyo objeto era llevar a cabo los estudios para que Dolores pudiera tener su Esquema de Ordenamiento Territorial. Que la Sociedad Colombiana de Arquitectos no le cedió el contrato, que la sociedad tiene una razón social dentro de la que ejecuta el contrato y para ejecutar los trabajos de los cuales se hace cargo llama un equipo de trabajo. Que se elaboró el proyecto de ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial. Que las etapas de aprobación del proyecto de acuerdo son posteriores a la aprobación de CORTOLIMA ante quien la única que podía presentarlo era la Alcaldía del municipio de Dolores. Que se elaboró un proyecto de acuerdo, que cuando se habla de un proyecto de acuerdo no se está hablando de un acuerdo, para el acuerdo hay que agotar las etapas mientras que para el proyecto de acuerdo no. Reitera que se elaboró un proyecto de acuerdo que se presentó a la Alcaldía que es la única encargada de llevarlo a la concertación, el contratista no podía haberlo llevado según la Ley y los únicos encargados de llevarlo ante el Consejo Territorial, el Concejo Municipal y Cortolima es el Gobierno Municipal, la obligación de la sociedad terminaba con dejar el proyecto de acuerdo.

Igualmente se recepcionó el testimonio del señor **JOSÉ CARLOS BARRETO BONILLA, Profesional Especializado de la Subdirección de Planeación de Gestión Tecnológica de la Corporación Autónoma del Tolima**, Área encargada de la Revisión de los POT y EOT, quien a las preguntas formuladas contestó, que en el mes de octubre de 2015 el municipio de Dolores- Tolima, presentó la documentación y cartografía correspondiente a la revisión y ajuste a largo plazo del EOT del municipio. Indicó que en cuanto a los Planes de Ordenamiento Territorial existen tres vigencias, corto, mediano y largo plazo, pudiendo realizarse revisión y ajuste al vencimiento de cada una de las vigencias. Señaló que en octubre, cuando se presentó la documentación por parte del municipio de Dolores- Tolima, no se había cumplido la vigencia de largo plazo, la cual, se cumplía el 31 de diciembre o inclusive el 26 de diciembre, porque la norma establece que a los 12 años se puede presentar la documentación de haber sido aprobado o adoptado el EOT, sin que se cumpliera ninguna de las dos condiciones, por lo cual, la Corporación Autónoma Regional del Tolima procedió a revisar los documentos y devolverlos al municipio manifestándole que como se trataba de una revisión de ajuste de largo plazo, solamente se podía presentar una vez se concluyera el largo plazo, esto es, al mes de diciembre de 2015. Aclaró que la documentación presentada por el municipio de Dolores si bien se revisó por el área competente, dicha revisión se refirió únicamente frente a las vigencias y la parte general del documento, sin que en dicho momento se analizara de fondo, comunicándosele al municipio que podía presentarlo a partir del 26 de diciembre cuando se cumplieran los 12 años o a partir del año siguiente. Indicó que quien debe radicar los documentos referentes a la revisión del EOT ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima es el municipio respectivo, en este caso el municipio de Dolores y es con quien se surte todo el trámite de concertación. Reiteró que junto al proyecto

de EOT presentado por el municipio de Dolores se adjuntó como documento anexo la cartografía, que los documentos presentados por el municipio de Dolores se hubieran podido volver a presentar una vez se cumpliera el plazo de los 12 años, esto es, la vigencia de largo plazo y que el municipio de Dolores hasta donde es de su conocimiento, no volvió a presentar la documentación. Señaló a su vez, que las vigencias de los POT y EOT tienen que ver con los periodos de las Alcaldías, el corto plazo, se refiere al primer periodo a partir del cual se adopta el EOT, el mediano plazo es el segundo periodo y el largo plazo es el tercer periodo, de manera que un municipio puede hacer revisiones tanto de corto como de mediano y largo plazo, pero una vez se venza esa, sin que lo pueda hacer antes. Preciso que primero se presenta la documentación por parte del municipio, luego se realiza la revisión, posteriormente la concertación y por último la adopción del reajuste EOT. Aclaró que el proceso de concertación se da únicamente una vez radicados los documentos y evaluados por la Corporación, no antes.

7.2. Caso Concreto

En primer término, es necesario precisar que el legislador ha consagrado diferentes tipos de medios de control para ser ejercidos ante esta jurisdicción, los cuales se encuentran sujetos a la configuración de los presupuestos dispuestos para incoarlos, por tanto, no queda a la mera liberalidad del demandante decidir por cuál optar, por cuanto las normas que fijan los parámetros para ejercer cada una de las pretensiones a través de los distintos trámites, son de orden público y por ende de obligatorio cumplimiento.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla en su artículo 141, el medio de control de controversias contractuales a efectos de dirimir las controversias que se pudiesen generar con ocasión de un contrato estatal de la siguiente manera:

“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."

Del anterior precepto normativo es del caso concluir, que las pretensiones de las controversias contractuales, se deben estructurar de acuerdo con la relación subyacente y es así como se hablará de:

- a) La nulidad del contrato y/o de los actos administrativos derivados de su ejecución
- b) La revisión del contrato.
- c) El incumplimiento del contrato.
- d) Y por supuesto de las pretensiones consecuenciales derivadas de cada una de las opciones enlistadas en los literales a), b) y c).

Así las cosas, cualquiera de las partes de un contrato puede solicitar que se declare su incumplimiento y se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, para lo cual habrá de demostrar, en virtud de la carga probatoria que le es exigible, que cumplió con las obligaciones que le eran propias, con cualesquiera de los medios probatorios que resulten conducentes para ello.

En consecuencia, debe analizarse en el caso concreto, si la parte actora logró demostrar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y el correlativo incumplimiento de las de la entidad demandada, con medios de prueba plenos, caso en el cual podrá ordenarse las indemnizaciones a que haya lugar.

Previo a abordar el análisis de las pretensiones de la demanda, encuentra el Despacho que junto con la contestación de la demanda, el municipio de Dolores-Tolima allegó la **Resolución No. 099 del 07 de abril de 2016**, por medio de la cual se **liquidó unilateralmente** el contrato de consultoría número 040 del 24 de febrero de 2015.

Frente al plazo para la liquidación de los contratos estatales el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 dispone:

"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.”

Trayendo los postulados normativos expuestos con antelación al campo de lo acontecido en el *sub lite*, encuentra el Despacho que en el contrato de consultoría No. 040 de 2015 se estipuló que el mismo sería liquidado dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su terminación, así:

“CLAUSULA VIGESIMA. LIQUIDACIÓN: El presente contrato será liquidado de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación”

En consideración a lo anterior, se tiene que el mentado Contrato 040 de 2015, tenía un plazo de siete (7) meses que empezó a correr a partir del 03 de marzo de 2015 fecha de suscripción del Acta de Inicio obrante a folios 84 a 85 del Cuaderno Principal, el cual, fue suspendido de común acuerdo por las partes el día 25 de septiembre de 2015, esto es, cuando faltaban 8 días para su vencimiento (fol. 86 a 88 Cuaderno Principal), siendo reanudado el término el día 24 de octubre de 2015 (fol. 89 a 90), por lo cual, el plazo de ejecución de siete (7) meses, tuvo su vencimiento el día **02 de noviembre de 2015**.

Según lo indicado por la Entidad en la mentada Resolución 099 del 07 de abril de 2016, el día **15 de marzo de 2016** se reunieron las partes en las instalaciones de la alcaldía del municipio de Dolores- Tolima y no existió acuerdo para la liquidación bilateral del contrato de consultoría No. 040 de 2015 (fol. 300 Cuaderno Principal).

Así, ante la falta de acuerdo entre las partes, el Municipio de Dolores contaba hasta el 15 de mayo de 2016 para realizar la liquidación unilateral del contrato, lo que ocurrió el día 07 de abril de 2016, esto es, dentro de la oportunidad legal correspondiente.

El H. Consejo de Estado ha señalado que cuando se eleven pretensiones relacionadas al incumplimiento contractual respecto de un contrato que ha sido liquidado unilateralmente, como ocurre en el asunto objeto de estudio, será **indispensable la impugnación del acto de liquidación unilateral** so pena de ser declarada la ineptitud sustantiva de la demanda, **siempre que éste haya sido debidamente notificado al contratista y por tanto le sea oponible**, manifestación que efectúa bajo el siguiente tenor literal:

“Reiteradamente la jurisprudencia ha manifestado que, en la medida en que se eleven pretensiones en torno al incumplimiento contractual o al equilibrio económico del contrato u otra declarativa de similar naturaleza, respecto de un

contrato que ha sido objeto de liquidación unilateral, la impugnación de este acto administrativo resulta indispensable para la configuración de una demanda en forma, lo que se traduce en una ineptitud sustantiva de la misma, en caso de que se omita dicha impugnación

No obstante, esa exigencia sólo resulta procedente en aquellos eventos en los cuales el contratista fue debidamente notificado y tuvo conocimiento de la existencia del acto de liquidación unilateral del contrato, antes de la presentación de la demanda, o del vencimiento del término para su reforma. Porque de lo contrario, ese acto administrativo le es inoponible, lo que significa que será admisible la demanda en ejercicio de la acción de controversias contractuales, que en tales circunstancias, se presente sin su impugnación.”¹

Ahora bien, en relación con la forma de notificar los actos administrativos de contenido particular, como lo constituye el acta de liquidación unilateral del contrato, la misma se debe entender como establecida en los artículos 66 a 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los cuales ordenan que en el evento de no existir otro medio más eficaz de citar al interesado a la diligencia de notificación personal, debe procederse al envío por correo certificado, dentro de los 5 días siguientes a la expedición del acto, de una citación a la dirección que el administrado haya suministrado a la entidad o al correo electrónico que figure en el expediente o pueda obtenerse del registro mercantil; de no ser posible la notificación personal al cabo de 5 días del envío de la citación, ésta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, número de fax o correo electrónico que deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos, y la advertencia de que la notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino (artículo 69).

En el presente caso, a folio 10 del cuaderno de pruebas obra el Oficio S/N de fecha 07 de abril de 2016 dirigido a la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima, por el cual, se le solicita comparecer dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación a efectos de realizar la notificación personal de la Resolución No. 099 de abril de 2016, sin que obre en el expediente constancia de que dicha citación haya sido enviada a la citada por correo certificado, razón por la cual, la notificación no se realizó en debida forma.

Así mismo, consta que el Municipio de Dolores omitió realizar la notificación por aviso que ordena el artículo 69 del CPACA vigente para la época de los hechos y en su lugar, procedió a realizar la derogada notificación por edicto, tal y como da cuenta la constancia secretarial vista a folio 08 del cuaderno de pruebas de oficio.

Nótese al efecto que la dirección de la entidad contratista obra en el contrato No. 0400 de 2015, así como en las actas de inicio, suspensión y reanudación, sin que pueda

¹ Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- Subsección B de fecha 31 de enero de 2019: CP. María Adriana Marín. Exp. 25000-23-26-000-2003-00650-01(37910)

por tanto indicarse que el Municipio desconocía tal información para los fines que aquí se analizan.

En atención a lo expuesto en precedencia, el Despacho concluye que la resolución de liquidación unilateral del contrato aportada al proceso por la entidad demandada, no le es oponible a la parte actora, a quien no se le podía exigir que demandara un acto administrativo respecto del cual no hay prueba de que tuviera conocimiento sobre su existencia; por lo tanto, hay lugar a estudiar las pretensiones de la demanda, en la forma en que fueron aducidas.

A través del presente medio de control, la parte demandante pretende obtener la declaratoria de nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 049 del 25 de febrero de 2015 por la cual se declaró el incumplimiento de la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima dentro del contrato número 040 de 2015, así como de la Resolución No. 060 del 02 de marzo de 2016 que la confirma en todas sus partes.

En vista de lo expuesto, **el fondo del asunto consiste en determinar si la Sociedad Colombiana de Arquitectos incumplió las obligaciones contraídas en virtud del contrato de consultoría No. 040 de 2015** como fuera declarado por la Entidad demandada a través de las Resoluciones No. 049 del 25 de febrero de 2016 y 060 del 02 de marzo de 2016 cuya nulidad se pretende a través del *sub lite*.

Revisado el acto administrativo contenido en la Resolución No. 049 de 25 de febrero de 2015 se advierte, que el municipio de Dolores- Tolima declaró que la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima incumplió el Contrato de Consultoría No. 040 del 24 de febrero de 2015, indicando para el efecto:

“17) Que en el presente caso SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS REGIONAL TOLIMA, se comprometió a la entrega de un producto definido y debía entregar un producto en concreto para ser presentado a todos los sujetos intervinientes en las normas de planeación como son el Consejo Territorial de Planeación, CORTOLIMA y el Concejo Municipal. Se trataba de una consultoría donde debía entregarse en un producto en forma total y no por parte, valga mencionar, que la alcaldía del municipio de DOLORES (Tolima) realizo (sic) los pagos al contratista, solo restando una parte una vez se entregara el producto final, previa aprobación por parte de CORTOLIMA y el Honorable Concejo Municipal, hecho este que no se dio.” (Fol. 163)

Igualmente, mediante Resolución No. 060 del 02 de marzo de 2016, por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 49 de 2015, se señaló por parte del ente territorial, en la parte considerativa del precitado acto:

“En su momento se suscribió fue un contrato de consultoría con la SOCIEDAD COLOMBIANA DE ARQUITECTOS REGIONAL TOLIMA, y en ejercicio de sus compromisos legales y constitucionales, existían unas obligaciones que debían de cumplirse como era que el ente territorial contara con su esquema de ordenamiento territorial, lo cual no

se cumplió como un producto final que tuviera alguna utilidad o que le fuera funcional a la administración municipal, por lo que la prueba del incumplimiento del contrato está en que CORTOLIMA no dio aprobación a lo que se venía realizando, y que cualquier modificación a largo plazo se hace es a partir del año 2016, pero cumpliendo con las normas instrumento de planeación con una vigencia mínima de tres (3) administraciones municipales en sus contenidos estructurales.

Desde el punto de vista de las normas de planeación, en especial las citadas, es claro que el municipio solo podía revisar el EOT una vez vencido el periodo constitucional del alcalde anterior, y como se mencionó en el contrato 040 de 2015 en el considerando número 6) replantear la planificación de largo plazo y el numeral 7) se dice que la revisión del EOT es un procedimiento técnico y jurídico, lo que lleva a establecer que el contratista tenía la obligación y la responsabilidad de brindar la asesoría al ente territorial en todos estos aspectos. No cabe duda que no se dio la orientación de cual o cuales eran los aspectos que podían modificarse el EOT y no se cumplió con todas las obligaciones establecidas dentro del contrato.

(...)

Un producto final consolidado no existe y el que debió ser entregado en el mes de octubre de 2015, por lo que no puede la Administración manifestar que tiene el esquema de ordenamiento territorial debidamente revisado y ajustado, ya que no se cuenta con el EOT y debemos seguir con el que se hizo hace ya varios años. Ahora la administración debe en cumplimiento de la ley 902 de 2004, iniciar el procedimiento de revisión del EOT, pero se encuentra con el inconveniente que este ya fue contratado y que no se cumplió con lo regulado en la ley, que como se mencionó una vez vencido la vigencia del mismo, es cuando puede entrarse a realizar las revisiones y los ajustes correspondientes

(...)

Insiste el Despacho que la alcaldía pagó 175 millones de pesos para tener un EOT, el cual no existe, no está como producto definido, de ahí, que cuando se contrató un producto como tal si este no se entrega en su totalidad no existe, ya que esas cajas de papeles o borradores o documentos soportes no es el EOT que merece tener el municipio de Dolores (Tolima), y en un proceso de investigación que llegare adelantarse por parte de la Fiscalía o la Contraloría, no podríamos salir con el cuento que el estudio está en cajas de cartón y que cuando el contratista lo hizo el municipio no tenía facultades para hacer modificaciones a largo plazo del EOT. Para la alcaldía al ser el contrato de consultorio un contrato típico de resultados, no puede entrar a hacer reconocimientos por la elaboración de un mapa, de un diagnóstico de apartes, sino cuando el resultado es concreto y funcional.” (Folios 168 a 171)

Como fundamento de la anterior decisión, el Municipio de Dolores se sirvió principalmente del informe presentado por la Secretaría de Planeación, Infraestructura y Desarrollo del municipio, en el cual se concluyó:

“En conclusión no se cumplió con el objeto del contrato como era entregar el esquema de ordenamiento territorial al municipio de Dolores (Tolima) y no se dio una correcta

asesoría al municipio y donde se supone que el contratista era el experto en esquemas de ordenamiento territorial". (Fol. 268)

Para arribar a la anterior conclusión, la Secretaria de Planeación de la Entidad Territorial, argumentó:

"Por tal motivo nos vemos en la obligación de informar a los entes de control dichas irregularidades del contrato ya que se encuentra con los términos vencidos y no está cumpliendo con el objeto, no está el esquema de ordenamiento territorial, por lo que el contratista no cumplió con el objeto del contrato, téngase en cuenta que los contratos de consultoría tienen como objeto la entrega de un producto definido, en el presente caso no existe producto alguno que sea funcional, ya que si no paso (sic) ni por el Consejo Territorial de Planeación, Concejo Municipal y menos por CORTOLIMA, no existe un EOT como tal, por lo que no se cumplieron con las obligaciones establecidas dentro del contrato". (Fol. 266)

Revisado el Contrato de Consultoría No. 040 de 2015 visto a folios 75 a 83 del expediente, se advierte que su objeto consistía en que la sociedad contratista prestara el "SERVICIO DE CONSULTORÍA PARA REALIZAR LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS, REVISIÓN Y AJUSTE DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE DOLORES TOLIMA".

De los argumentos expuestos por el municipio de Dolores- Tolima en los actos administrativos cuya nulidad se pretende a través del *sub lite*, se tiene que se tuvieron como obligaciones contractuales incumplidas por la Sociedad Colombina de Arquitectos Regional Tolima, las identificadas con los literales Y. y B.B. de la Cláusula Cuarta, en cuyo tenor literal consagran:

"Y. Elaborar el Proyecto de Acuerdo del ajuste del EOT.

(...)

B.B. Apoyar el proceso de concertación con la autoridad ambiental de la revisión y ajuste del EOT, presentando el proyecto a esta corporación." (Fol. 79)

En cuanto a la primera de las obligaciones que se consideran incumplidas, esto es, la Elaboración del Proyecto de Acuerdo del Ajuste del EOT, se advierte por parte del Despacho, que de conformidad con el material probatorio obrante en el expediente, se encuentra acreditado, que el día **17 de octubre de 2015**, la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima radicó ante la Alcaldía Municipal de Dolores Tolima el proyecto de Revisión y Ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial "EOT" del municipio de Dolores, el cual, de conformidad con documento visto a folios 103 a 105 que no fue objeto de salvedad alguna por parte de la Entidad Territorial, y constaba de:

- **Proyecto de Acuerdo** por medio del cual se adopta la revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Dolores, incluye Plan de Ejecución (medio físico y magnético).
- Documento de Seguimiento y Evaluación acompañado del juego de matrices (siete matrices) que lo complementan (medio físico y magnético).
- Memoria Justificativa de la revisión y ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Dolores, con matriz comparativa de articulado (medio físico y magnético).
- Documento Técnico de Soporte realizado con dimensiones y tributos a saber:
 1. Población.
 2. Productividad.
 3. Estructura Ambiental.
 4. Amenaza y Riesgo.
 5. Atributo suelo.
 6. Equipamientos.
 7. Vías y movilidad.
 8. Espacio público.
 9. Vivienda
- Documento de participación de la comunidad (medio físico).
- Cartografía de la Revisión y Ajuste con el siguiente listado de planos que la forman (medio físico y magnético)

Componente General	
Nomenclatura	Nombre
G1	Modelo de Ocupación Municipal
G2	Clasificación del Territorio
G3	Amenazas naturales
G4	Estructura Ecológica
Componente Rural	
R1	Usos del Suelo Rural
R2	División Político Administrativa
R3	Infraestructura Vial
R4	Equipamientos e Infraestructura de Servicios Públicos Domiciliarios
Componente Urbano	
U1	Perímetro del Suelo Urbano
U2	Uso y ocupación del Suelo
U3	Tratamientos Urbanísticos
U4	Sistema Vial y de Movilidad
U5	Sistema de Espacio Público
U6	Equipamiento y Vivienda
U7	Estructura Ecológica Urbana

U8	Área Urbana con Condición de Riesgo
U9	Perímetro de Servicios

Igualmente se encuentra probado, que el día **28 de octubre de 2015** con Oficio No. D.A. No. 100-210 del 27 del mismo mes y año obrante a folios 2 a 3 del cuaderno de pruebas parte demandante, el Alcalde Municipal de Dolores- Tolima radicó ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA" el Proyecto de Revisión y Ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT- de Dolores, relacionando como documentos entregados, los mismos que fueran señalados por la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional en el documento referido en precedencia.

En consonancia con lo anterior, mediante Oficio No. 25665 del 23 de diciembre de 2012 visto a folio 10 del cuaderno de pruebas parte demandante, la Corporación Autónoma Regional del Tolima procede a realizar la entrega de los documentos radicados por la administración municipal el día 28 de octubre de 2015, relacionándolos así:

- Documento de Seguimiento y Evaluación y matrices correspondientes.
- Documento Técnico de soporte, distribuidos así:
 - o Atributo Suelo.
 - o Atributo Espacio Público.
 - o Atributo Vías y movilidad.
 - o Atributo equipamientos.
 - o Atributo servicios públicos.
 - o Atributo Vivienda.
 - o Estructura Ambiental.
 - o Población y productividad.
 - o Amenazas.
- Cartografía (17 planos)
- **Proyecto de Acuerdo.**
- Memoria Justificativa.
- Documento de Participación de la comunidad.

De lo anterior es posible concluir, que la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima elaboró y entregó al municipio de Dolores- Tolima el Proyecto de Acuerdo de Revisión y Ajuste Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Dolores, el cual, reunía los componentes exigidos por la Ley 388 de 1997, que frente al particular dispone:

"ARTICULO 11. COMPONENTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar tres componentes:

1. *El componente general del plan, el cual estará constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.*

2. El componente urbano, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.

3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo."

Ahora bien, en lo que respecta a la segunda obligación presuntamente incumplida, esto es, lo referente a *Apoyar el proceso de concertación de revisión y ajuste del EOT ante la autoridad ambiental*, aparece acreditado dentro del expediente, que mediante Oficio No. 21500 del 31 de octubre de 2015 obrante a folio 4 a 6 del cuaderno de pruebas parte demandante, la Corporación Autónoma Regional del Tolima indicó que no era posible dar trámite a la evaluación y concertación de la revisión general del EOT del municipio de dolores Tolima, por cuanto la misma, únicamente podía adelantarse a partir del año 2016 y ésta había sido radicado por el Alcalde Municipal el 28 de octubre de 2015, lo cual, se encuentra plenamente acreditado con el Oficio visible a folios 2 a 3 del cuaderno de pruebas parte demandante.

Igualmente, de conformidad con lo indicado por el señor José Carlos Barreto Bonilla, Profesional Especializado de la Subdirección de Planeación de Gestión Tecnológica de la Corporación Autónoma del Tolima, en diligencia de pruebas celebrada el pasado 31 de enero de 2018, si bien el municipio de Dolores presentó la documentación y cartografía correspondiente a la revisión y ajuste a largo plazo del Esquema de Ordenamiento Territorial, ésta fue presentada antes del vencimiento de la vigencia de largo plazo, por lo cual, no era posible realizar la correspondiente revisión por parte de la Corporación Autónoma, debiendo ser devueltos los documentos presentados a la Entidad Territorial, los cuales, podían ser presentados nuevamente en el año de 2016, es decir, al vencimiento de la correspondiente vigencia de largo plazo.

En este punto obra señalar, que el proceso de concertación, consulta y aprobación de los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial, se encuentra establecido en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, bajo el siguiente tenor literal:

"ARTICULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACION Y CONSULTA. *El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.*

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo

cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.

2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.

3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta ley.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

PARAGRAFO. *La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.*

ARTICULO 25. APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO. *<Ver Notas del Editor> El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración”.*

Del extracto normativo citado en precedencia se desprende que el Alcalde como primera autoridad del municipio, es el responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, carga que en principio fue asumida por el Alcalde del municipio de Dolores- Tolima, quien procedió a radicar

ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima "CORTOLIMA", la documentación necesaria para la revisión y ajuste de largo plazo del Esquema de Ordenamiento Territorial, usando para el efecto el proyecto entregado al municipio por la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima en cumplimiento del Contrato de Consultoría No. 040 de 2015; sin embargo, de conformidad con el material probatorio obrante en el cartulario, se encuentra acreditado que dicha documentación fue presentada de manera extemporánea debido a su anticipo, como quiera que la vigencia de largo plazo del Esquema de Ordenamiento Territorial, según lo regulado en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004, es de mínimo doce (12) años que corresponden a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, debiendo coincidir el momento de la revisión con el inicio de un nuevo periodo de administración.

El acápite normativo pertinente es el siguiente:

"Artículo 28. Vigencia y revisión del plan de ordenamiento. Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos.” (Se destaca)

De conformidad con lo señalado por el Secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo del municipio de Dolores- Tolima en certificado visto a folio 263 del Cuaderno Principal, el Esquema de Ordenamiento Territorial vigente del municipio fue adoptado mediante Decreto 076 del 26 de diciembre de 2003, por lo cual, su vigencia, expirando al cabo de tres periodos constitucionales (1 de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2015) concluía el día **31 de diciembre de 2015**, pudiendo ser presentado el proyecto de revisión únicamente a partir del **01 de enero de 2016**.

En consecuencia, necesario resulta concluir, que si bien la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima entregó de manera oportuna y completa la documentación necesaria para adelantar el proceso de revisión de largo plazo del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Dolores- Tolima, el Alcalde Municipal de dicha Entidad Territorial presentó dicha documentación ante la Corporación Autónoma Regional del Tolima antes del vencimiento de la vigencia de largo plazo, por lo cual, no fue posible que la Corporación Autónoma adelantara el proceso de revisión ambiental de la misma, lo que a su vez imposibilitó que se sometiera a consideración del Consejo Territorial de Planeación y se solicitará la opinión a los gremios económicos y agremiaciones profesionales del municipio y se realizaran las convocatorias públicas para la discusión del plan, de acuerdo a los mecanismos de participación dispuestos en la Ley, viéndose gravemente afectado el proceso de concertación.

Lo anterior evidencia, que el proceso de concertación del ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Dolores, no se llevó a cabo por causa imputable a la misma Entidad Territorial, sin que sea posible trasladar dicha culpa a la Sociedad contratista, quien cumplió sus obligaciones dentro del término establecido.

A lo dicho le sigue, que si bien los documentos fueron presentados de manera extemporánea ante la Autoridad Ambiental por el Alcalde Municipal el 28 de octubre de 2015, esto no era óbice para que pudiesen ser presentados nuevamente al vencimiento de la vigencia de largo plazo, esto es, a partir del 01 de enero de 2016, sin que se encuentre acreditado dentro del proceso de la referencia, que una vez vencida la vigencia, el Alcalde electo del municipio de Dolores- Tolima, hubiese procedido a radicar nuevamente la documentación devuelta por la Corporación Autónoma Regional, afirmación que encuentra sustento en lo indicado ante este Despacho por el señor José Carlos Barreto Bonilla, Profesional Especializado de la Subdirección de Planeación de Gestión Tecnológica de la Corporación Autónoma del Tolima.

Así las cosas, en atención a que el Proyecto de Acuerdo de Ajuste del Esquema de Ordenamiento Territorial entregado por la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima al Municipio de Dolores- Tolima, no fue objetado por motivos de fondo y dentro de las razones aducidas por el Municipio para declarar el incumplimiento contractual de la Sociedad Contratista no se hace referencia a que éste no cumpliera con alguno de los componentes que la Ley exige, imperioso es colegir que por no encontrarse acreditado un incumplimiento contractual por parte de la demandante Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima, los actos administrativos demandados contenidos en las Resoluciones No. 049 del 25 de febrero de 2016 y 060 del 02 de marzo de 2016 se encuentran viciados de nulidad por configurarse la causal de **falsa motivación**, alegada por la sociedad demandante.

Entonces, al encontrarse probado de manera suficiente que la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima cumplió de manera total con las obligaciones originadas en el contrato de Consultoría No. 040 de 2015, se desprende que carecen de todo sustento fáctico y legal, las sanciones que a través de los actos administrativos fueron impuestas a la sociedad contratista, sin que resulte necesario entrar por parte del Despacho a estudiar la configuración de las demás causales de nulidad alegadas en el presente asunto por la parte demandante.

Establecido lo anterior, encuentra el Despacho que la parte demandante solicita entre otras, que como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento que a su favor reclama, se condene a la Entidad demandada a pagar la suma de \$49.000.000, que corresponden al valor del contrato pendiente por girar a la Sociedad Colombiana de Arquitectos junto con los intereses moratorios.

Ahora bien, el juicio de legalidad de actos administrativos que recaen sobre situaciones particulares *no se limita a sacar el acto administrativo del ordenamiento (...)* sino que además busca dejar al afectado en la situación que tendría si el acto no hubiese sido expedido *-restablecimiento del derecho-*.

En lo que respecta a la posibilidad de solicitar el restablecimiento del derecho con ocasión a la anulación de actos ilegales de carácter particular, como son los impugnados a través del presente medio de control, el H. Consejo de Estado en providencia de fecha 14 de junio de 2018², citando pronunciamiento de fecha 14 de febrero de 2016, indicó:

“23.1. Por ello, el artículo 170 del Código Contencioso Administrativo prevé que *“para restablecer el derecho particular, los Organismos de los Contencioso Administrativo podrán estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar estas”*. Así, el juez cuenta con un amplio margen

² Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- Subsección B. sentencia del 14 de junio de 2018; C.P: Ramiro Pazos Guerrero; Radicación número: 08001-23-31-000-2006-00734-01(38850)

de decisión para disponer cómo debe restablecerse el derecho vulnerado por el acto administrativo anulado. En efecto, esta Corporación precisó³:

Ahora bien, cuando el daño se deriva de actos administrativos ilegítimos, la declaratoria de nulidad, generalmente, no restablece per se el daño infligido. Es posible que sea necesario que el juez emita un acto constitutivo⁴ y, por lo mismo, se reitera, está facultado para estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar éstas. En este entendido, el acto o providencia de anulación no se limita a hacer una simple declaración de ilegalidad, sino que establece una situación jurídica análoga a la que se tenía⁵. Las sentencias que anulan actos administrativos de carácter particular y concreto tienen, entonces, efectos retroactivos en la medida en que, procuran restablecer el derecho a un punto cercano al que se encontraba antes de la vulneración y de la ocurrencia del daño.

Ahora bien, a partir del establecimiento de una nueva situación jurídica, también se ha propugnado porque el restablecimiento del derecho sea in natura, esto es, que se restablezca la situación jurídica que tenía el sujeto afectado con el acto, no a la situación previa que tenía antes de dicho acto, sino a la situación jurídica en que estaría el sujeto, si ese acto no se hubiera expedido. (Se destaca)

23.2. De tal suerte que el restablecimiento del derecho, una vez se verificó la ilegalidad de la liquidación, debía propender por dejar a la contratista en las condiciones en que estuviese si los actos no se hubiesen expedido."

Indicó también en aquella oportunidad el Alto Tribunal que, *definir el restablecimiento del derecho en las condiciones que conforme a la ley corresponde, es la materialización de una facultad otorgada al juez y el cumplimiento de una obligación por parte de este .*

³ Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia del 4 de febrero de 2016, exp. 18851, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁴ [cita original del texto] Manuel María Díez, al referirse a la naturaleza, estructura y forma del acto o providencia que invalida (anula) un acto administrativo, precisó: "Se trata, sin duda de un acto jurídico cuyo efecto típico principal consiste en la eliminación del acto viciado de la vida jurídica. A este efecto se acompaña otro, de carácter material, que se refiere a la relación. Por otra parte, los actos que tienen por objeto el nacimiento, modificación o extinción de un derecho, obligación, interés, etc., vale decir una modificación de la condición jurídica existente, se llaman constitutivos o innovativos. Existen otros actos que tienen por efecto hacer valer, realizar, conservar o tutelar un poder o derecho por efecto hacer valer, realizar, conservar o tutelar un poder o derecho preexistente, sin producir efectos innovativos. Estos actos se llaman declarativos. Esta clasificación es aplicable al acto de invalidación, tanto si se ha dictado en sede jurisdiccional como administrativa". DIEZ, Manuel María. *El acto administrativo*, Tipográfica Editora Argentina S.A., Buenos Aires, 1993, p. 211.

⁵ [cita original del texto] Manuel María Díez, citando a Romanelli, señala que para este autor: "[L]o que el derecho puede hacer es crear, sólo para el futuro, una situación nueva, realizándola en forma de no modificar un estado anterior, sino en suprimir, para el futuro, las consecuencias del acto eliminado, buscando establecer, solamente para el futuro, una situación conforme a lo que hubiera ocurrido si el hecho productivo se hubiera realizado en el pasado. Si se examinan, en el futuro, los efectos de un acto que se elimina de la vida jurídica, pueden distinguirse, según Romannelli, dos posibilidades: a) aquella por la cual la nueva situación que se crea, en cuanto a su contenido, trata de reproducir una situación en cierto sentido equivalente a la que hubiera ocurrido si no hubiera nacido el acto que luego fue invalidado; b) aquella por la que se impide solamente que otras consecuencias se produzcan para el futuro, manteniendo todas aquellas que se habían producido en el período de tiempo (sic) en que el acto estuvo en vigencia. En el primer supuesto podrá hablarse de retroactividad y de efectos ex tunc, mientras que en la segunda hipótesis habrá irretroactividad y efectos ex nunc". *Ibidem*, p. 213.

Así las cosas, se tiene que dentro del presente expediente se encuentra plenamente acreditado:

1. Que el valor total del contrato de consultoría No. 040 de 2015 celebrado entre las partes ascendía a la suma total de \$175.000.000 (fls. 85 a 83)
2. Que el plazo de ejecución de dicho contrato estatal era de siete (7) meses contados a partir del acta de inicio previa legalización perfeccionamiento del mismo.
3. Que en la cláusula séptima se pactó la siguiente forma de pago:
 - El 30% del valor del contrato en calidad de anticipo con la firma del acta de inicio y aprobación de las garantías.
 - El 60% mediante mensualidades vencidas y/o actas parciales, previa presentación del informe de avance y la firma del contratista y el supervisor.
 - El 10% con la firma del acta de recibo final, el acta de liquidación y la certificación expedida por el supervisor que dé cuenta del cumplimiento a cabalidad del objeto del contrato.
4. Que el 15 de abril de 2015 por valor de anticipo la Entidad contratante pagó a la sociedad contratista la suma de \$52.500.000 (fol. 91)
5. Que el 11 de julio de 2015 producto del primer informe de avance, la Entidad contratante pagó a la sociedad contratista por concepto de pago parcial la suma de \$36.750.000 (fol. 92)
6. Que el 15 de octubre de 2015 producto del segundo informe de avance, la Entidad contratante pagó a la sociedad contratista por concepto de pago parcial la suma de \$36.750.000 (fol. 97)

De acuerdo con la anterior relación de pagos, el despacho es enfático en declarar que el dinero otorgado a la Sociedad contratista por concepto de anticipo, fue debidamente amortizado. Esto, si se tiene en cuenta que posteriormente a su cancelación se realizaron dos pagos según los informes de avance, pero principalmente y de manera categórica, se debe realizar dicha afirmación porque, de acuerdo con lo que atrás se explicó, el incumplimiento contractual de aquél, no existió.

Así las cosas, encontrándose plenamente acreditado dentro del expediente que el valor del anticipo entregado a la sociedad contratista que correspondía a la suma de \$52.500.000, fue empleado por ésta para la ejecución del contrato, como dan cuenta los informes de avances presentados por la sociedad, los cuales, fueron aceptados por el municipio de Dolores- Tolima y que dieron lugar a dos pagos parciales cada uno por suma que asciende a \$36.750.000, encuentra el Despacho procedente ordenar el restablecimiento del derecho a favor de la sociedad demandante.

En consecuencia, como quiera que se declarará la nulidad de los actos administrativos por los cuales el municipio demandado declaró el incumplimiento contractual de la sociedad demandante, se tiene que a título de restablecimiento de derecho la sociedad demandante tendrá derecho al reconocimiento y pago de las sumas que a

su favor adeude el municipio demandado por concepto del cumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas del contrato de consultoría No. 040 de 2015.

En estos términos, de acuerdo con el material probatorio obrante en la actuación, se tiene que el municipio de Dolores- Tolima, adeuda a la Sociedad Colombiana de Arquitectos con ocasión del contrato de consultoría No. 040 de 2015, la suma de cuarenta y nueve millones de pesos (\$49.000.000), más los intereses moratorios causados de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, desde la fecha de vencimiento del plazo contractual y hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso, lo anterior, por cuanto a falta de estipulación de las partes, deberá estarse a lo reglado en dicho precepto normativo.

En lo que atañe a los perjuicios materiales reclamados a título de **daño emergente** por concepto de honorarios pagados por la defensa de la Entidad, encuentra el Despacho que si bien a folios 173 a 175 reposa el contrato de prestación de servicios suscrito con la sociedad Contractest Abogados Consultores S.A.S, no obra dentro del plenario documento probatorio alguno que acredite que el valor pactado por concepto de honorarios haya sido efectivamente pagado.

Frente a los **perjuicios morales** solicitados, que se reclaman por el deterioro del **buen nombre de la entidad**, ya que la *experiencia adquirida con la ejecución del contrato no se pudo acreditar para la contratación con otras entidades públicas*, el despacho debe indicar que desde tiempo atrás la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado claramente que ese good will, hace parte de los **derechos patrimoniales** de la persona jurídica, de tal manera que no por intangibles, pueden considerarse como morales, pues resulta evidente que éste derecho, tiene una directa significancia económica.

La Alta Corporación ha indicado entonces al respecto:

“...de manera general los daños al buen nombre o good will deben incluirse en el concepto de perjuicios materiales, por cuanto dichos derechos aunque pertenezcan a la órbita de lo intangible constituyen parte del acervo patrimonial de la persona jurídica, por lo tanto, si el daño producido por la entidad demandada generó un detrimento en aquellos bienes inmateriales que constituyen la noción de establecimiento de comercio, la condena deberá resarcir tanto el daño emergente, cuya tasación depende de los gastos en los que haya incurrido la persona jurídica para restablecer su buen nombre o good will, como el lucro cesante, enmarcado en lo que la persona jurídica afectada por la actuación de la entidad demandada haya dejado de percibir por el hecho dañino” (Negrillas fuera de texto)⁶.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 16 de agosto de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06359-01(24991), CP: Mauricio Fajardo Gómez, reiterada en sentencia del 29 de abril de 2015 de la misma Sección, exp. 25000-23-26-000-2001-01791-01 (28.019), CP: Hernán Andrade Rincón.

De acuerdo con ello, el despacho negará los **perjuicios materiales** solicitados, pues menester es señalar que la sociedad demandante no acreditó dentro del curso de la actuación que con ocasión de las medidas sancionatorias adoptadas por el municipio demandado, haya sufrido un perjuicio de ésta índole, máxime cuando no está probado que haya participado en licitaciones públicas y su oferta haya sido declinada por falta de experiencia, como se alega en el libelo introductorio.

COSTAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., salvo en los procesos donde se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, hoy C.G.P.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P., fija las reglas para la condena en costas, señalando en su núm. 1º que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso.

Así las cosas, se condenará en costas procesales de primera instancia al MUNICIPIO DE DOLORES- TOLIMA, incluyendo en la liquidación el valor de **\$1.960.000** equivalente al 4% de lo pedido, por concepto de agencias en derecho, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones propuestas por las Entidad demandada conforme lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de la **Resolución No. 049 del 25 de febrero de 2016**, mediante la cual se declaró el incumplimiento de la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima dentro del contrato No. 040 del 24 de febrero de 2015 y de la **Resolución No. 060 del 02 de marzo de 2016**, que la confirmó en todas sus partes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR que el **MUNICIPIO DE DOLORES- TOLIMA** incumplió las obligaciones contraídas con ocasión del contrato de consultoría No. 040 de 2015 suscrito con la Sociedad Colombiana de Arquitectos Regional Tolima, conforme lo expuesto en la parte motiva de este fallo

CUARTO: DECLARAR que como consecuencia del incumplimiento anterior y a título de restablecimiento del derecho el **MUNICIPIO DE DOLORES- TOLIMA**, debe cancelar a la sociedad demandante la suma de cuarenta y nueve millones de pesos (\$49.000.000), por concepto del valor ejecutado y no pagado, junto con los intereses moratorios causados de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, desde la fecha de vencimiento del plazo contractual y hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso.

QUINTO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

SEXTO: ORDENAR al MUNICIPIO DE DOLORES- TOLIMA, dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo, dentro de los términos indicados en los artículos 187 y 192 del C.P.A.C.A.

SÉPTIMO: CONDENAR en costas al MUNICIPIO DE DOLORES- TOLIMA por las razones expuestas con antelación, reconociéndose como agencias en derecho en favor de la accionante, la suma de **\$1.960.000**. Por Secretaría, líquidense.

OCTAVO: Ejecutoriada ésta providencia, se ordena el archivo definitivo del expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI, así como la comunicación a la entidad demandada para su ejecución y cumplimiento.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,



SANDRA LILIANA SERENO CAICEDO
JUEZ