



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA**

**SIGCMA**

San Andrés Isla, doce (12) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Sentencia No. 181

<b>Medio de Control</b>	Controversia Contractual
<b>Radicado</b>	88-001-23-33-000-2021-00034-00
<b>Demandante</b>	Consortio Cancha San Andrés Isla 2017
<b>Demandado</b>	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
<b>Magistrada Ponente</b>	Noemí Carreño Corpus

**I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, y debidamente integrada la Sala, procede la Corporación a dictar sentencia, dentro del proceso adelantado en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, instaurado por el Consortio Cancha San Andrés Isla 2017 contra el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**II. ANTECEDENTES**

**DEMANDA**

En ejercicio de la acción de controversias contractuales, a través de apoderado judicial, el Consortio Cancha San Andrés Isla 2017, impetró demanda en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con el objeto que se acceda a las siguientes pretensiones:

“

1. Se liquide el **CONTRATO No 1877-2017 CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN CANCHA ALTERNA ESTADIO DE FUTBOL SECTOR BLACK DOG SAN ANDRÉS ISLAS.**

## SIGCMA

2. Se condene a pagar al **DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** al pago en favor del **CONSORCIO CANCHA SAN ANDRÉS 2017** la suma total de **MIL CIENTO OCHENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS VEINTE MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS (\$1,186,220,891.00)**.

### Discriminados así:

- 2.1 La suma de DOSCIENTOS SESENTA Y UN MILLONES NOVENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SEIS PESOS (\$261.095.806) M.cte por concepto de preliminares ejecutados e Ítems no previstos contractualmente, pero aprobados por interventoría.

RELACION DE ITEMS Y CONCEPTOS A COBRAR			
ITEMS A COBRAR SEGÚN ACTA DE LIQUIDACION ENVIADA POR LA GOBERNACION DE SAN ANDRES			
ITEMS A COBRAR	CANT EJECUTADA	VR POR MTRS	VR TOTAL
<b>OBRAS EXTERIORES Y CANCHA SITETICA</b>			
I	<b>PRELIMINARES GENERAL</b>		\$ 129,476,785.00
1.1	Localización, trazado y Replanteo	4805.76 \$ 4,498.00	\$ 21,616,308.00
1.2	Descapote material existente, incluye retiro del mismo	4805.76 \$ 22,444.00	\$ 107,860,477.00
VIX	<b>ITEMS NO PREVISTOS</b>		\$ 71,366,143.00
9.1	Estudios y diseños complementarios para la construcción de la cancha	1 \$ 59,000,000.00	\$ 59,000,000.00
9.2	Cerramiento provisional del area	187.38 \$ 65,995.00	\$ 12,366,143.00
<b>TOTAL ITEMS A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>			\$ 200,842,928.00
AIU		30 \$	60,252,878.00
<b>TOTAL A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>			\$ 261,095,806.00

- 2.2 La suma de SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA PESOS (\$6.876.570) M.cte por concepto de Ítems a cobrar según avance de obra concertado con interventoría.

ITEMS A COBRAR SEGÚN AVANCE DE OBRA CONCERTADO CON INTERVENTORIA			
ITEMS A COBRAR	CANT EJECUTADA	VR POR MTRS	VR TOTAL
<b>OBRAS EXTERIORES Y CANCHA SITETICA</b>			
I	<b>PRELIMINARES GENERAL</b>		\$ 4,080,095.00
1.2	Descapote material existente, incluye retiro del mismo	181.79 \$ 22,444.00	\$ 4,080,095.00
VIX	<b>ITEMS NO PREVISTOS</b>		\$ 206,212.00
9.2	Cerramiento provisional del area	181.38 \$ 69,315.00	\$ 206,212.00
AD.1	<b>ITEMS NUEVOS POR INGENIERIA - CIVILES</b>		\$ 1,003,362.00
AD.C.03	Desmantelamiento y retiro de porterías existentes	2 \$ 501,681.00	\$ 1,003,362.00
<b>TOTAL ITEMS A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>			\$ 5,289,669.00
AIU		30 \$	1,586,901.00
<b>TOTAL A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>			\$ 6,876,570.00

- 2.3 La suma de DOSCIENTOS OCHENTA MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS QUINCE PESOS

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00034-00  
 Demandante: Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017  
 Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
 Acción: Controversias Contractuales

## SIGCMA

(\$280.852.915) M.cte por concepto de Ítems a cobrar por la compra de grama sintética.

OTROS ÍTEMS A COBRAR				
<b>OBRAS EXTERIORES Y CANCHA SINTÉTICA</b>				
II	PRELIMINARES GENERAL			\$ 216,040,704.00
2.1	Suministro de grama sintética Saltex ref. Wave XL 5008 o similar, de polietileno fibrilado, retorcido, estabilizado y resistente a los rayos UV de fibra de THOLON GRASS DE TEN CATE NICOLON (CERTIFICADO ISO 9001 - ISO 14001) para cancha de fútbol sintética.	2816	\$ 76,719.00	\$ 216,040,704.00
<b>TOTAL ÍTEMS A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>				<b>\$ 216,040,704.00</b>
<b>AIU</b>				<b>30 \$ 64,812,211.00</b>
<b>TOTAL A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>				<b>\$ 280,852,915.00</b>

**2.4** La suma de SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE MILLONES DE PESOS TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS PESOS (\$637,395,600.00) M.cte por concepto de AIU del 30% sobre los valores no ejecutado del contrato de obra pública, AIU que conforme los dispuesto contractualmente correspondía el 30% del valor total de contrato.

RESUMEN NO EJECUTADOS	
VALOR NO EJECUTADO DEL PROYECTO (SIN AIU)	\$ 2,124,652,000.00
AIU 30% SOBRE ÍTEMS NO EJECUTADOS	\$ 637,395,600.00

### NOTA: RESUMEN FINANCIERO DE LAS PRETENSIONES:

INFORMACION DEL CONTRATO			
DETALLE CONTRATO	VR CONTRATO	VR EJECUTADO	PDTE EJECUCIÓN
COSTO DIRECTO	\$ 2,546,825,301.00	\$ 422,173,301.00	\$ 2,124,652,000.00
AIU 30%	\$ 764,047,590.00	\$ 126,651,990.00	\$ 637,395,600.00
<b>VALOR TOTAL DEL CONTRATO</b>	<b>\$ 3,310,872,891.00</b>	<b>\$ 548,825,291.00</b>	<b>\$ 2,762,047,600.00</b>
<b>VALOR ANTICIPO DESEMBOLSADO</b>			<b>\$ 1,655,437,542.00</b>
<b>SALDO DEL ANTICIPO EN FIDUCIA (Capital)</b>			<b>\$ 545,743,355.00</b>

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00034-00

Demandante: Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017

Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

RELACION DE ITEMS Y CONCEPTOS A COBRAR				
ITEMS A COBRAR SEGÚN ACTA DE LIQUIDACION ENVIADA POR LA GOBERNACION DE SAN ANDRES				
ITEMS A COBRAR		CANT EJECUTADA	VR POR MTRS	VR TOTAL
<b>OBRAS EXTERIORES Y CANCHA SÍMETICA</b>				
I	PRELIMINARES GENERAL			\$ 129,476,785.00
1.1	Localización, trazado y Replanteo	4805.76	\$ 4,498.00	\$ 21,616,308.00
1.2	Descapote material existente, incluye retiro del mismo	4805.76	\$ 22,444.00	\$ 107,860,477.00
VIX	ITEMS NO PREVISTOS			\$ 71,366,143.00
9.1	Estudios y diseños complementarios para la construcción de la cancha	1	\$ 59,000,000.00	\$ 59,000,000.00
9.2	Cerramiento provisional del area	187.38	\$ 65,995.00	\$ 12,366,143.00
<b>TOTAL ITEMS A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>				<b>\$ 200,842,928.00</b>
AIU %			30	\$ 60,252,878.00
<b>TOTAL A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>				<b>\$ 261,095,806.00</b>

ITEMS A COBRAR SEGÚN AVANCE DE OBRA CONCERTADO CON INTERVENTORIA				
ITEMS A COBRAR		CANT EJECUTADA	VR POR MTRS	VR TOTAL
<b>OBRAS EXTERIORES Y CANCHA SÍMETICA</b>				
I	PRELIMINARES GENERAL			\$ 4,080,095.00
1.2	Descapote material existente, incluye retiro del mismo	181.79	\$ 22,444.00	\$ 4,080,095.00
VIX	ITEMS NO PREVISTOS			\$ 206,212.00
9.2	Cerramiento provisional del area	181.38	\$ 69,315.00	\$ 206,212.00
AD.1	ITEMS NUEVOS POR INGENIERIA - CIVILES			\$ 1,003,362.00
AD.C.03	Desmantelamiento y retiro de porterías existentes	2	\$ 501,681.00	\$ 1,003,362.00
<b>TOTAL ITEMS A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>				<b>\$ 5,289,669.00</b>
AIU %			30	\$ 1,586,901.00
<b>TOTAL A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>				<b>\$ 6,876,570.00</b>

OTROS ITEMS A COBRAR				
<b>OBRAS EXTERIORES Y CANCHA SÍMETICA</b>				
II	PRELIMINARES GENERAL			\$ 216,040,704.00
2.1	Suministro de grama sintética Saltex ref. Wave XL 5008 o similar, de polietileno fibrilado, retorcido, estabilizado y resistente a los rayos UV de fibra de THIOLON GRASS DE TEN CATE NICOLON (CERTIFICADO ISO 9001 - ISO 14001) para cancha de futbol sintetica.	2816	\$ 76,719.00	\$ 216,040,704.00
<b>TOTAL ITEMS A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>				<b>\$ 216,040,704.00</b>
AIU %			30	\$ 64,812,211.00
<b>TOTAL A COBRAR AVANCE DE OBRA</b>				<b>\$ 280,852,915.00</b>

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00034-00  
 Demandante: Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017  
 Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
 Acción: Controversias Contractuales

## SIGCMA

REUMEN EJECUTADOS		
TOTAL A COBRAR AVANCE DE OBRA GRAMA		\$ 267,972,376.00
TOTAL A COBRAR SUMINSISTRO DE GRAMA SINTETICA		\$ 280,852,915.00
VALOR TOTAL EJECUTADO DEL PROYECTO		\$ 548,825,291.00
RESUMEN NO EJECUTADOS		
VALOR NO EJECUTADO DEL PROYECTO (SIN AIU)		\$ 2,124,652,000.00
AIU 30% SOBRE ITEMS NO EJECUTADOS		\$ 637,395,600.00
VALOR TOTAL PRETENSIONES		\$ 1,186,220,891.00

- Se condene al DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA al pago de intereses de mora a la máxima tasa legal para este tipo de contratos, dado que por culpa únicamente imputable al Departamento se dejó de ejecutar un contrato de obra pública y por ende mi poderdante no obtuvo los dineros esperados por concepto de AIU. Intereses moratorios que deberá ser calculados a partir del 14 de noviembre de 2018 fecha en la que finalizó el plazo de ejecución de las obras y entró el contrato en un periodo de indefinición ya explicado en el presente escrito y debidamente soportado probatoriamente.
- Se condene al DEPARTAMENTO ARCHIPILAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA al pago total de la Agencias en Derecho y Costas Judiciales que se puedan incurrir en el presente proceso y como consecuencia de un fallo condenatorio.

## HECHOS

La parte demandante fundamentó su demanda en los hechos que a continuación se resumen:

Señala que la Secretaria de Deportes y Recreación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante Resolución No. 005594 del 20 de noviembre de 2017 ordenó la apertura del proceso de Licitación Pública No.

## **SIGCMA**

049 de 2017, cuyo objeto era: **“CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN CANCHA ALTERNA ESTADIO DE FUTBOL SECTOR BLACK DOG SAN ANDRÉS ISLA”**.

Indicó que mediante acta de adjudicación No. 4 y Resolución de adjudicación No. 6610, ambas del 19 de diciembre de 2017, resultó como contratista y le fue adjudicada la licitación pública referida, indicando que se presentó como único proponente.

Refiere que las partes celebraron el contrato No. 1877-2017 construcción y adecuación cancha alterna estadio de futbol Sector Black Dog San Andrés Islas, el 26 de diciembre de 2017, contrato que conforme los pliegos de licitación, la oferta económica presentada por el contratista y el presupuesto oficial se estableció un A.I.U del 30% según presupuesto aprobado y que se designó como interventor del contrato al Consorcio Cancha Black Dog 2017 representada por Sergio Lever Whittaker.

Sostiene que las partes iniciaron la ejecución contractual según acta de inicio del contrato 1877 de 2017, de fecha 02 de enero de 2018, con la participación de Julio de Ávila Gómez por parte del consorcio, Sergio Lever Whittaker por la interventoría, Kayan Howard Sánchez como Secretario de Deportes y Recreación de la Gobernación de San Andres y Alejandro Lozano Bowie como Secretario de Infraestructura de la Gobernación de San Andres y Providencia, declarándose expresamente que se había surtido adecuadamente el proceso de legalización del contrato.

Indica que, mediante acta del 15 de enero de 2018, la Gobernación por intermedio del Secretario de Deportes y Recreación solicitó la suspensión del contrato por un periodo de un mes y quince días, por la realización de actividades vacacionales en los predios donde se desarrollaría el proyecto, acordándose que el Contratista no realizaría ninguna reclamación por esta suspensión, aun cuando ello sí tuvo un impacto económico en el presupuesto del proyecto.

## **SIGCMA**

Señala que pasados 16 días desde que se suscribió el contrato No. 1877 de 2017 y estando en la fase preoperativa, el Consorcio advierte que conforme los estudios previos realizados en campo y comparados con la información técnica y arquitectónica disponible en los pliegos de la licitación, se encontraron importantes diferencias que de ejecutarse el proyecto tal cual estaba determinado en los pliegos, generaría un proyecto que no cumpliría las especificaciones técnicas requeridas para el éxito del proyecto, lo que fue socializado en reunión realizada entre el Consorcio, la Interventoría y la Gobernación de San Andrés.

Sostiene que dentro de las falencias detectadas estaba la ubicación topográfica de la cancha, que confluía con la existencia de una torre de energía que alimenta el sistema de iluminación del estadio, lo que por supuesto, generaba un problema de tipo arquitectónico, siendo necesario su replanteamiento del proyecto en terreno so pena de afectar técnicamente el proyecto. Asimismo, en este punto preoperativo se logró determinar que por la condiciones del terreno se hacía necesario realizar unos estudios tendientes a verificar la condiciones del terreno, el subsuelo, niveles freáticos, requerimientos estructurales indispensables para evitar que el proyecto fracasara, pues del modo en que se había planteado en la licitación es muy probable que en el desarrollo del proyecto se hubieran presentado inundaciones que hubieran afectado la grama sintética generando con ello un daño acelerado del producto.

Indica que conforme los documentos de la licitación se demostró la falta o escasa información disponible, generando con ello la necesidad de aportar planos de ingeniería de detalle para el proyecto, los que a su vez contienen estudios de suelos, estudios hidráulicos correspondientes a redes externas de aguas lluvias, diseños de cimentación para las diferentes estructuras, levantamiento topográfico, rediseños del proyecto, estudios eléctricos. Todas estas especificaciones generaban diferencias presupuestales en relación con los valores unitarios de la licitación que no contemplaban estos estudios absolutamente necesarios para la ejecución idónea del proyecto.

Por lo tanto, como consecuencia las partes acordaron la realización de dichos estudios con cargo al presupuesto aprobado, realizando algunas modificaciones en los ítems contractuales, lo que se evidenció en el correspondiente Otrosí No. 1 del

## **SIGCMA**

12 de enero de 2018 en el último ítem denominado 9.1 (estudio, diseños complementarios, por valor de cincuenta y nueve millones de pesos \$59.000.000).

El 02 de marzo de 2018 se suscribió el acta de reinicio de obra, realizando una ampliación del término del contrato en 1 mes y 15 días cuya fecha prevista de terminación era el 17 de octubre de 2018, así como las correspondientes pólizas.

Señala que, reiniciado el proyecto, el Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017 procedió a realizar las gestiones necesarias para la generación de los estudios antes mencionados y los ajustes de diseños necesarios, lo que arrojaría como resultado la necesidad de ajustar con mayor exactitud las obras planteadas y las cantidades, así como la revisión de los precios de mercado y demás recursos técnicos necesarios para el desarrollo del proyecto, pues los estudios arrojaron la necesidad de realizar importantes ajustes desde el punto de vista técnico, lo que fue debidamente informado a la interventoría y a la Gobernación.

En múltiples comunicaciones se le envió a la Interventoría y la Gobernación la totalidad de los estudios contratados, estudios que generaron en su momento varias reuniones y documentación cruzada con la interventoría y la gobernación, en la cuales se socializó los resultados y la necesidad de ajustar el proyecto, pues de continuar de la manera como se había contratado podría generar un proyecto incompleto desde la parte técnica, con las consecuencias que ello implica para el contratante, contratista e interventoría.

Indica que el contratista realizó obras de demarcación, cerramiento y descapote, y adelantó la gran mayoría de actas de vecindad, algunas reuniones de socialización del proyecto y elaboró nuevos presupuestos con precios en firme para el mes de octubre de 2018, lo que permitía exponer ante la interventoría y la gobernación la magnitud de los cambios propuestos y el presupuesto resultante, minimizando así el riesgo de afectación de la ecuación económica del contrato.

Sostiene que, mediante comunicación del 04 de agosto de 2018, el Consorcio envió a la interventoría la totalidad de los APU's ajustados, que incluían cambios en las cantidades de obra, nuevos ítems, reajuste de precio por condiciones del mercado

## **SIGCMA**

entre otros elementos que fueron expuestos y socializados en su momento con los funcionarios públicos correspondientes y con la interventoría.

Mediante acta del 4 de octubre de 2018, se suspende el contrato por término de un mes a solicitud del contratista toda vez que no se había logrado un acuerdo en el cambio de especificaciones y precios de los ítems que se requerían para poder ejecutar el proyecto de manera adecuada, en consecuencia, se realizó el acta de modificación No. 02 al contrato para ejecutar actividades hasta el valor contractual.

Señala que, en octubre de 2018, es noticia de público conocimiento y por tal constituye un hecho notorio que el Gobernador de San Andrés y el Interventor del contrato fueron cobijados por medida de aseguramiento intramural en establecimiento carcelario, lo que claramente generó un traumatismo contractual y una indefinición de los ajustes requeridos para la ejecución idónea del contrato.

Sostiene que, desde el mes de octubre de 2018, el Consorcio radicó más de 5 comunicaciones advirtiendo del vencimiento del periodo contractual, los problemas de ejecución y la indefinición en la revisión y ajuste del proyecto, siempre manifestando su total disposición a ejecutar el proyecto.

Indica que la afectación en tiempo en la toma de decisiones por parte de la Gobernación generó graves condiciones de seguridad de la zona, como se informó en múltiples comunicaciones, ya que se tuvo que afrontar problemas como el hurto del cerramiento instalado y el hurto de varios metros cúbicos de arena producto del descapote, y sin que la gobernación hubiera tomado las medidas necesarias para evitar dicha afectación.

Señala que, desde el 17 de enero de 2019, se solicitó una reunión con el Gobernador y los demás funcionarios involucrados en la ejecución del proyecto, sin embargo, transcurrieron seis meses hasta que finalmente se logró una reunión con uno de los participantes del consorcio, en la cual se pudo poner de presente la total disponibilidad e idoneidad para ejecutar el proyecto; sin embargo, la secretaria de infraestructura para el año 2019 fue una opositora del proyecto sin que se haya sustentado de manera adecuada las razones técnicas o jurídicas que

## **SIGCMA**

imposibilitaban la ejecución del mismo, generando con ello la parálisis total de contrato y la inejecución por culpa únicamente imputable a la administración.

Señaló que nunca tuvieron de la Gobernación una comunicación formal explicando la decisión de liquidar el contrato, máxime cuando la Interventoría del Proyecto desde el mes de noviembre de 2018 había manifestado que era viable la ejecución del mismo, nunca se presentaron argumentos técnicos y jurídicos que sustentaran la inejecución del contrato o que demostraran algún tipo de responsabilidad del contratista en la inejecución del contrato.

Asegura que en todo momento estuvo dispuesto a ejecutar la obra, cumplió con todas las solicitudes planteadas por la Gobernación y la Interventoría y buscó mantener una comunicación continua y fluida tratando de plantear la mejores soluciones técnicas y económicas para la ejecución del contrato, sin embargo, 3 años después de la adjudicación, la ejecución del contrato se tornó imposible pues las condiciones del proyecto y precio han variado tanto que la propuesta económica presentada en la licitación a la fecha ya está totalmente desactualizada. Como prueba de lo anterior, se evidencian más de 30 comunicaciones dirigidas a la interventoría y la Gobernación de San Andrés, buscando reactivar el contrato y ejecutarlo con los respectivos ajustes.

Señala que, en enero del año 2019, la Gobernación se pronunció sobre el estado del contrato mediante comunicación del 12 de febrero de 2019, en la cual propuso la terminación bilateral del contrato, dicha comunicación tuvo respuesta por parte de la Interventoría en el sentido de manifestar la posibilidad de ejecutar el contrato y la idoneidad del contratista, en este mismo sentido el Consorcio envió comunicación manifestando su desacuerdo con la propuesta de liquidación bilateral e informó estar dispuesto a ejecutar el contrato con las modificaciones técnicas que requiere el proyecto para evitar un detrimento patrimonial y explicando la razones técnicas y jurídicas, y sobre todo la responsabilidad de la Gobernación en la inejecución del contrato de obra pública.

Resalta que durante el tiempo de ejecución del contrato y por unos meses más mantuvo todos los requisitos necesarios tales como oficina, personal administrativo,

## **SIGCMA**

subcontratistas y algunos materiales como la grama sintética, pues hasta el 2019 se tenía la expectativa de reiniciar el contrato, puesto que la gobernación en ningún momento informó por escrito su intención de dar por terminado el contrato.

Sostiene que con el fin de adelantar las obras civiles suscribió con la sociedad Focus Ingeniera S.A.S un contrato por medio del cual, realizaría la ejecución de las obras proyectadas, para ello debía contar con toda la infraestructura necesaria para ejecutar las obras contratadas, el personal, equipos, materiales y demás necesarios para el cumplimiento del objeto contractual.

Indica que recibió por parte de Focus Ingeniería S.A.S una reclamación formal en relación con el incumplimiento contractual a cargo del consorcio, solicitando entre otras se reembolsarán de los gastos realizados durante la ejecución de contrato y con posterioridad al mismo, así como todos aquellos costos en los que debió incurrir durante el proceso contractual que no pudieron ser amortizado por la inejecución del contrato; también se reclama por la utilidad esperada y los demás perjuicios causados.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

El extremo activo de la litis considera que los actos enjuiciados vulneran las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

- ✓ El contrato público No. 1877-2017 cuyo objeto consistió en la construcción y adecuación cancha alterna estadio de futbol Sector Black Dog San Andrés Islas, inejecución única imputable al Departamento por su actuar negligente en la ejecución del contrato y en la atención oportuna de los múltiples llamados y recomendaciones presentadas por el contratista.

### **CONTESTACIÓN**

**Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

En atención al informe secretarial que reposa en el proceso, se evidencia que el término de traslado para contestar la demanda inició el 13 de octubre de 2021 hasta el 26 de noviembre de 2021, término durante el cual el Departamento Archipiélago de San Andrés guardó silencio, razón por la cual se tiene como no contestada la demanda.

Sin embargo, se evidencia que de forma extemporánea presentó contestación de la demanda.<sup>1</sup>

**ACTUACIÓN PROCESAL**

La presente demanda fue recibida en el correo electrónico de la Secretaria de esta Corporación el 16 de septiembre de 2021<sup>2</sup>, la cual fue remitida a la Oficina de Coordinación Judicial en la misma fecha<sup>3</sup> y admitida por el Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante Auto No. 170 del 29 de septiembre de 2021<sup>4</sup>, ordenando su trámite oral y por audiencias.

El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina contestó la demanda de manera extemporánea<sup>5</sup>.

El día 17 de febrero de 2022, fue celebrada audiencia inicial, de saneamiento del proceso, decisión de excepciones previas, fijación del litigio, conciliación, medidas cautelares y decreto de pruebas.

Mediante auto No. 023 del 10 de marzo de 2022, se cerró el periodo probatorio y se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión<sup>6</sup>. El

---

<sup>1</sup> 17MemorialParteDda cuaderno digital

<sup>2</sup> 02Demanda cuaderno digital

<sup>3</sup> 03ActaReparto cuaderno digital

<sup>4</sup> 08Auto170 cuaderno digital

<sup>5</sup> 17MemorialParteDda cuaderno digital

<sup>6</sup> 27Auto023 cuaderno digital

apoderado de la parte demandante presentó sus alegatos dentro de la oportunidad legal.<sup>7</sup>

El Ministerio Público guardó silencio dentro de la instancia procesal.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **Parte demandante.<sup>8</sup>**

El apoderado de la parte demandante presentó sus alegatos de conclusión dentro de la oportunidad procesal, reiterando los argumentos presentados en la demanda.

Señala que haciendo un examen crítico de las pruebas decretadas y obrantes en el expediente en contraste con un análisis fáctico, se avizora un indiscutible actuar negligente y temerario por parte del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo que aunado a los efectos jurídicos de la no contestación de la demanda por extemporaneidad, debe conducir “ a tener por probados todos y cada uno de los hechos de la demanda, que adicionalmente constituyen un indicio grave en contra del demandado respecto al incumplimiento legal y administrativo, que conlleva sin lugar a dudas la necesidad de liquidación del contrato por incumplimiento del mismo endilgado al contratante, que soportado en los hechos probados, da lugar al reconocimiento y pago de las sumas probadas por intermedio de las pruebas documentales obrantes en el expediente, por concepto de AIU en su totalidad.”

Asimismo, indica que, al retomar los problemas jurídicos planteados en un inicio, se debe analizar en primer lugar si resulta procedente la liquidación del contrato No. 1877-2017 construcción y adecuación cancha alterna estadio de futbol sector Black Dog San Andrés Islas, celebrado entre el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Consorcio Canchas San Andrés Islas 2017. Sobre este punto considera que conforme a lo establecido en el contrato suscrito y la Sentencia Rad. 6789, del Consejo de Estado, en razón al

---

<sup>7</sup> 29MemorialAlegatosDte cuaderno digital

<sup>8</sup> 29MemorialAlegatosDte cuaderno digital

## **SIGCMA**

incumplimiento del contrato por omisión absoluta y desidia a referirse a las nuevas condiciones o atender a las comunicaciones realizadas.

Asimismo indica que, en segundo lugar, el problema jurídico tendiente a determinar si en el marco de la liquidación del contrato celebrado entre el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Consorcio Canchas San Andrés Islas 2017, hay lugar al reconocimiento de los gastos en que incurrió el contratista por la ejecución del contrato, referentes al pago del AIU y los intereses de mora causados al momento de efectuar la liquidación del contrato, por parte del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y en favor del Consorcio Cancha San Andrés Islas 2017, el cual fundamentado en la jurisprudencia y normativa referida se causaría el reconocimiento de los referidos gastos bajo la premisa de los imprevistos causados y por concepto de indemnización de daños ocasionados por el incumplimiento contractual

Sostiene que del fundamento jurídico y a partir del análisis fáctico, probatorio y reiterando el componente jurídico aplicable al caso en concreto, se fundamentan y se estiman probadas las pretensiones de liquidación del contrato público No. 1877 de 2017 por causas imputables al contratante y que por ende se reconozcan y condene al pago de los gastos que incurrió el contratista por la ejecución del contrato e intereses de mora a la máxima tasa legal para este tipo de contratos, dado que por culpa únicamente imputable al Departamento se dejó de ejecutar un contrato de obra pública, según las cifras determinadas en la demanda (valores indexados) y debidamente sustentadas en la práctica probatoria.

### **Parte demandada.**

El apoderado de la parte demandada guardó silencio en el término del traslado.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

En el término de traslado no emitió concepto alguno.

## **II. CONSIDERACIONES**

Corresponde a la Sala decidir el medio de control de controversias contractuales planteada por el Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017, contra el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

### **COMPETENCIA, CADUCIDAD Y PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN.**

En lo que atañe a los presupuestos procesales de competencia, caducidad y procedibilidad de la acción, estos fueron resueltos en la audiencia inicial llevada a cabo el día diecisiete (17) de febrero de 2022.<sup>9</sup>

### **PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde a la Sala determinar si es procedente efectuar la liquidación judicial del contrato de obra No. 1877 de 2017, y al efecto se deberán determinar cuáles son los rubros que le corresponde cancelar al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en razón de la inejecución del mencionado contrato, si hay lugar al reconocimiento del AIU del contrato y finalmente verificar si debe hacerse el reconocimiento y pago de los intereses moratorios al momento de efectuar la liquidación.

### **TESIS**

La Sala considera procedente la liquidación del contrato 1877 de 2017 suscrito entre el Consorcio Cancha San Andrés isla 2017 y el Departamento Archipiélago, no obstante, se negarán las demás pretensiones, toda vez que no hay lugar al reconocimiento del AIU del contrato por ítems no ejecutados y tampoco al pago de intereses moratorios.

---

<sup>9</sup> Índice 22 expediente digital.

## **MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

El Consejo de Estado respecto de la liquidación de los contratos estatales ha desarrollado copiosa jurisprudencia para dar claridad a los vacíos que presenta la norma en cuanto a su noción, procedencia, obligatoriedad y contenido, por ello, es pertinente traer a colación el estudio realizado por el alto tribunal, para analizar el asunto sub judice:<sup>10</sup>

### **1. Liquidación del contrato estatal. Noción, procedencia, obligatoriedad, contenido y funciones**

#### **a. Noción**

*“Liquidación” en su uso común o general<sup>11</sup> corresponde a la “acción y efecto de liquidar”. A su turno el verbo “liquidar” significa, según las definiciones que guardan cercanía con los propósitos que persigue la liquidación del contrato estatal: “2. tr. Hacer el ajuste formal de una cuenta. 3. tr. Saldar, pagar enteramente una cuenta. 4. tr. Poner término a algo o a un estado de cosas. 12. tr. Der. Determinar en dinero el importe de una deuda”<sup>12</sup>.*

Por tanto, de acuerdo con el lenguaje común, liquidar un contrato es ajustar, saldar, pagar o determinar el valor de las acreencias y de las deudas correspondientes al mismo, así como ponerle fin a los derechos y obligaciones que derivan de la fuente contractual.

De forma congruente con su significado literal, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha indicado que la liquidación de un contrato estatal es un *“procedimiento por medio del cual, concluido el contrato, las partes verifican en qué medida y de qué manera cumplieron las obligaciones recíprocas derivadas del mismo, con el fin de establecer si se encuentran o no a paz y salvo por todo concepto en relación con su ejecución”*. En términos generales, *“se trata de un trámite que busca determinar el resultado final de los derechos y deberes de las partes”<sup>13</sup>.*

En idéntico sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha definido en un número plural de ocasiones que *“la liquidación del contrato es una actuación administrativa posterior a su terminación normal o anormal, cuyo objeto es el de definir si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo de las partes, hacer un balance de las cuentas y proceder a las reclamaciones, ajustes y*

---

<sup>10</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero. ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS. Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253).

<sup>11</sup> *“Artículo 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal”*.

<sup>12</sup> <http://lema.rae.es/drae/?val=liquidaci%C3%B3n>, consultado el 15 de junio de 2016.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 31 de octubre de 2001, Radicado 1365.

*reconocimientos a que haya lugar, para así dar finiquito y paz y salvo a la relación comercial*<sup>14</sup>.

Durante la liquidación se definen “los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar”, razón por la cual en el acta respectiva se hacen constar “los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo” (artículo 60, Ley 80 de 1993, modificado por artículo 32, Ley 1150 de 2007 y artículo 217, Decreto 0019 de 2012).

Tal y como se puede observar desde las diferentes perspectivas analizadas, esto es, lenguaje común, doctrina, jurisprudencia y ley, el concepto y alcance de la liquidación del contrato es coincidente.

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

**b. Procedencia: el contrato se liquida cuando el contrato termina normal o anormalmente**

La liquidación es una actuación que procede con posterioridad a la terminación normal o anormal del contrato estatal<sup>15</sup>, por causas contractuales o legales o por causas atribuibles a ambos contratantes o a uno de ellos.

Entre los modos o causas normales de terminación de los contratos, pueden incluirse: (i) el cumplimiento del objeto; (ii) el vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato, y (iii) el acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes.<sup>16</sup>

Asimismo, dentro de los modos anormales de terminación del contrato estatal, la ley y, en particular, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establecen, entre otras, las siguientes:

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 20 de septiembre de 2007, Exp. n.º 16.370.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de agosto 31 de 2006, n.º 14287. “...la oportunidad para liquidar los contratos estatales -máxime cuando a ello procede la entidad contratante de manera unilateral-, sólo tiene cabida con posterioridad a la terminación del correspondiente vínculo contractual. Así lo ha establecido la ley y lo ha reconocido la jurisprudencia, puesto que resulta elemental que en el tiempo se dé primero la terminación del contrato y después se proceda a su liquidación final, por lo cual no será posible liquidar definitivamente un contrato si previamente no ha terminado.”

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de agosto 31 de 2006, radicado 14287.

- i. Por mutuo consentimiento de las partes (denominada también resciliación o mutuo disenso, arts. 13, 32 y 40 Ley 80 de 1993, arts. 1602 y 1625 inc. 1. C.C.)<sup>17</sup>.
- ii. Por la declaratoria de terminación unilateral, ante la configuración de alguna de las causales legales correspondientes.<sup>18</sup>
- iii. Por renuncia del contratista a su ejecución, cuando la modificación unilateral dispuesta por la entidad llegue a alterar en un 20% o más el valor inicial del contrato.<sup>19</sup>
- iv. Por renuncia del contratista a su ejecución, cuando le sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad y no se pueda ceder el contrato.<sup>20</sup>
- v. Por declaratoria de la caducidad ante el incumplimiento de las obligaciones esenciales del contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización.<sup>21</sup>
- vi. Por terminación unilateral de la entidad, como consecuencia de la configuración de ciertos supuestos de nulidad absoluta del contrato, entre ellos la violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades.<sup>22</sup>

### **c. Obligatoriedad de la liquidación del contrato estatal**

De conformidad con el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 (modificado por artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217, Decreto 0019 de 2012), “[l]os contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación”; sin embargo, “[l]a liquidación (...) no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión”.

---

<sup>17</sup> El artículo 1625, inciso 1, del Código Civil, precisa que: “[t]oda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula”.

<sup>18</sup> Ley 80 de 1993: “Artículo 17.- La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos: 1. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga. 2. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista. 3. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista. 4. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato...”

<sup>19</sup> Ley 80 de 1993: “Artículo 16. Si durante la ejecución del contrato y para evitar la paralización o la afectación grave del servicio público que se deba satisfacer con él, fuere necesario introducir variaciones en el contrato y previamente las partes no llegan al acuerdo respectivo, la entidad en acto administrativo debidamente motivado, lo modificará mediante la supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios. Si las modificaciones alteran el valor del contrato en un veinte por ciento (20%) o más del valor inicial, el contratista podrá renunciar a la continuación de la ejecución. En este evento, se ordenará la liquidación del contrato y la entidad adoptará de manera inmediata las medidas que fueren necesarias para garantizar la terminación del objeto del mismo.”

<sup>20</sup> Ley 80 de 1993: “Artículo 9. Si llegare a sobrevenir inhabilidad o incompatibilidad en el contratista, este cederá el contrato previa autorización escrita de la entidad contratante o, si ello no fuere posible, renunciará a su ejecución...”

<sup>21</sup> Ley 80 de 1993: “Artículo 18.- La caducidad es la estipulación en virtud de la cual si se presenta alguno de los hechos constitutivos de incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización, la entidad por medio de acto administrativo debidamente motivado lo dará por terminado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre...”

<sup>22</sup> Ley 80 de 1993: “Artículo 45.- La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación. En los casos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior [art. 44], el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.”

Así, una hermenéutica debida de los incisos primero y último transcritos del artículo en mención desde una perspectiva gramatical y lógica<sup>23</sup>, fuerza a concluir que la liquidación es obligatoria en:

- i. Los contratos de tracto sucesivo, esto es, aquellos cuyas obligaciones se ejecutan de manera periódica o difieren en el tiempo o sucesivamente a medida que se van causando;
- ii. Aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo (sea por la naturaleza periódica de las prestaciones o por las vicisitudes que se presenten en su ejecución que lo dilaten o prorroguen) y
- iii. Los demás que lo requieran, con fundamento a su naturaleza, objeto y plazo, así como a su importancia o relevancia o por la eventualidad de discrepancias y controversias en torno a su ejecución.<sup>24</sup>

La razón para tal conclusión radica sencillamente en que la expresión “*serán liquidados*”, significa que la norma tiene un carácter imperativo para que las partes procedan en tal sentido respecto de los contratos enunciados. Hacia la misma dirección apunta lo previsto en el inciso final, según el cual la liquidación “*no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión*”, dado que, lógicamente conduce a afirmar que la liquidación es obligatoria en los contratos que están cobijados por la regla general y no así en los que están exceptuados expresamente en el último inciso, donde resultará potestativo o facultativo realizarla.

Obviamente, para Sala es claro que las partes, en virtud de la autonomía de la voluntad (arts. 32 y 40 Ley 80 de 1993, art. 1602 C.C.), pueden libremente pactar la liquidación en aquellos contratos estatales en los que no resulte obligatorio en los términos de la norma analizada.

Finalmente, de la disposición se infiere también que determinados contratos de la Administración (“*los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran*”) tienen dos etapas: una de ejecución, para cumplir en forma oportuna y puntual las obligaciones y el objeto del contrato por las partes; y otra para su liquidación, con el propósito de conocer en qué estado y en qué grado quedó esa ejecución de las prestaciones y extinguir finalmente la relación contractual.

#### **d. Contenido material de la liquidación**

La liquidación del contrato estatal debe contener, en general, las identificaciones del contrato y de las partes del mismo; los balances técnico, económico, financiero, administrativo y jurídico que arroja el contrato, el finiquito y paz y salvo a que haya lugar.

---

<sup>23</sup> En torno a la interpretación de las normas, resulta común adelantar el análisis correspondiente a partir de los criterios que esbozó SAVIGNY F. (Sistema del derecho romano actual, trad. J. MESÍA y M. PONT, Comares, 2005, p. 96–97), es decir, con aplicación de los criterios gramatical, lógico, histórico y sistemático, incorporados en el Código Civil, así: “*Artículo 27.- Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu...*”; “*Artículo 28.- Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras...*”; “*Artículo 30.- El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto*”.

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 6 de agosto de 2003, Radicación 1453.

En otros términos, en la liquidación deben constar, entre otros, los siguientes aspectos:

- i. La identificación del contrato, las partes, sus sucesores y los cesionarios si los hay.
- ii. Su objeto y alcance, plazo de ejecución, suspensiones y reinicios, prórrogas, modificaciones y adiciones.
- iii. El balance técnico de las obligaciones a cargo de las partes, el grado de ejecución del objeto del contrato, junto con el análisis detallado de las condiciones de calidad y oportunidad en la entrega de los bienes, obras o servicios.
- iv. El balance o estado económico de la relación contractual a su culminación, mediante la determinación del precio, su forma de pago, actas, facturas o cuentas y sumas pendientes de pago, el plan de amortización del anticipo si lo hubo y cuánto quedó pendiente de amortizar, la modificación y oportunidades de pago; en fin, en este se dará cuenta del comportamiento financiero del negocio: recursos recibidos, pagos efectuados, estado del crédito o de la deuda de cada parte, multas impuestas debidas o canceladas o el monto de la cláusula penal pecuniaria que se haga efectiva, según el caso, para determinar cuánto le debe la administración al contratista y cuánto le debe este a aquella, entre otros aspectos necesarios para dar por concluido el contrato.
- v. El balance administrativo, como el pago de las obligaciones de seguridad social (salud y pensiones) y parafiscales, el pago de impuestos, el estado de las licencias (ambientales) y permisos (servicios públicos), los predios que se adquirieron y si ya se transfirieron a la entidad o no, etc.
- vi. El balance jurídico, esto es, los derechos a cargo o a favor de las partes resultantes de la ejecución del contrato, luego de indicar el estado de cumplimiento de las obligaciones, así como las obligaciones que deban cumplirse con posterioridad a la extinción del vínculo y que surgen para las partes con ocasión de su suscripción.
- vii. Los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, así como los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo (artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 217 del Decreto 019 de 2012.).
- viii. La vigencia de las garantías y su extensión o ampliación en caso que se deban exigir al contratista para avalar las obligaciones que surgen a la extinción del contrato (estabilidad de la obra, calidad del bien o servicio suministrado, provisión de repuestos y accesorios, pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, responsabilidad civil, etc.).
- ix. Si la liquidación es bilateral debe contener los finiquitos y, por ende, las declaraciones mutuas de paz y salvo, así como las salvedades y observaciones a que haya lugar de manera detallada y concreta para reservarse el derecho a reclamar y demandar esos aspectos controversiales ante la jurisdicción. Dice la ley que los contratistas tienen 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 (inciso cuarto del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007).

**e. Función declarativa o de constancia y función creadora o constitutiva de obligaciones de la liquidación**

En razón al contenido de la liquidación se desprende que sus finalidades o funciones son de carácter declarativo, constitutivo y probatorio. Al respecto, ha señalado la Sección Tercera que tiene por objeto: *“(i) el estado en que quedaron las obligaciones que surgieron de la ejecución del contrato; (ii) los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar según lo ejecutado y lo pagado; (iii) las garantías inherentes al objeto contractual, así como, (iv) contener los acuerdos, conciliaciones y transacciones a que llegaren las partes para poner fin a las divergencias presentadas y poder declararse a paz y salvo.”*<sup>25</sup>

**(i) Función declarativa o de constancia de la liquidación respecto del estado final del contrato**

Es conveniente aclarar que, por regla general, la extinción de las obligaciones que para las partes emanan de un contrato, así como la liberación consecuente, opera en virtud del cumplimiento del objeto contractual, es decir, de la coincidencia entre el deber de conducta desplegado efectivamente por el deudor respecto a la prestación debida y el resultado satisfactorio para el interés del acreedor.

Ahora bien, a diferencia de los contratos civiles y comerciales en los cuales no existe una norma legal que expresamente consagre la obligación de liquidar el contrato, lo que queda sujeto a la autonomía de la voluntad, la entidad y el contratista están obligados por ley en ciertos contratos estatales a definir el estado final del objeto y de la contraprestación en la liquidación. El artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012, dispone precisamente en tal sentido en el primer inciso respecto de *“los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolongue en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación”*.<sup>26</sup>

En otras palabras, como atrás se anotó, el cumplimiento, pago efectivo o solución, es el modo por excelencia en virtud del cual se extinguen las obligaciones que surgen del contrato estatal, y que en los términos dispuestos en el Código Civil *“...es la prestación de lo que se debe...”* (artículo 1626); así, será la ejecución de las obligaciones, dependiendo del objeto convenido, entrega de la cosa debida, prestación del servicio contratado o construcción de la obra encomendada, lo que satisfaga al acreedor y libere al deudor, de todo lo cual debe dar cuenta la liquidación del contrato.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 26 de mayo de 2010, Exp. n.º 18606.

<sup>26</sup> Ya se advirtió que desde una perspectiva gramatical, y dado el carácter imperativo de la norma y, por ende, la obligatoriedad de su observancia, la expresión *“serán objeto de liquidación”*, no deja espacio alguno a la discrecionalidad de las partes para que puedan abstenerse de liquidar tales contratos. Hacia la misma conclusión conduce el análisis del último inciso de la norma, el cual prescribe que *“la liquidación a que se refiere el presente artículo no será obligatoria en los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión”*, lo que indica, *contrario sensu*, que la liquidación será obligatoria en los contratos que no correspondan a los de servicios y apoyo aludidos, en los cuales será opcional o facultativo hacerlo.

Sin embargo, no solo hay lugar a liquidar los contratos estatales determinados en la ley como consecuencia de su ejecución y cumplimiento, sino también cuando no se cumplió y se declaró su caducidad, o fue terminado unilateralmente por parte de la entidad, o el contratista renunció a la ejecución, o el objeto desapareció o resultó imposible.

De modo que, la liquidación hace las veces de certificación o constancia acerca del cumplimiento de las obligaciones, cuando quiera que el cumplimiento haya tenido lugar, pero también refleja el estado en que queda el contrato cuando este no ha sido cumplido o cuando han ocurrido situaciones que determinan su terminación anticipada. Así, la liquidación *“...como lo prescribe la ley y lo ha precisado la jurisprudencia, es un corte de cuentas entre las partes, en el que se deja constancia de las obligaciones cumplidas y no cumplidas en oportunidad...”*<sup>27</sup>

Lo anterior no significa que las obligaciones contractuales se extingan en virtud de la sola declaración contenida en la liquidación respecto del cumplimiento de las obligaciones, puesto que podría ocurrir que un contratista cumpliera con el objeto de forma completa, eficaz y oportuna y que no se hiciera la liquidación, lo cual no legitimaría a la entidad estatal contratante para pedir, con base en la falta de la liquidación, que se ejecutara de nuevo el objeto, ni que se cumpliera con prestaciones que ya se hubieren ejecutado, puesto que el objeto habría sido satisfecho.

Es decir, si el contratista estaba obligado a una determinada prestación (por ejemplo, entregar un bien, prestar un servicio o hacer una obra) y, a su turno, la entidad debía pagar el precio por su realización, y ambos cumplieron de la forma como correspondía (efectivamente se suministró el bien, se realizó el servicio o se construyó la obra y se pagó por ello), pero no existe el documento de liquidación del contrato en el cual se determine que se ejecutó debidamente por las partes, la mera falta del documento no constituye en sí un incumplimiento de ellas respecto del objeto del contrato, pero sí configura un incumplimiento de la entidad y del contratista de un deber legal de liquidar el contrato.

De esta forma, se entiende que la falta de liquidación del contrato estatal configura el incumplimiento de un deber legal que les impone a las partes el ordenamiento jurídico, para dar certeza jurídica del estado en que quedaron las prestaciones que emanaban del mismo luego de su ejecución.<sup>28</sup>

En síntesis, en cuanto atañe a la función declarativa, desde una perspectiva general, la liquidación es el instrumento en el que se declara o se hace constar cuál es el punto final de la relación contractual en torno al cumplimiento de las obligaciones contraídas, relacionadas con el objeto y con la contraprestación.

(...)

---

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de agosto 30 de 2001, Exp. n.º 16256.

<sup>28</sup> *“De los preceptos citados, se infiere que la liquidación de los contratos en los que se requiera esa operación, constituye una obligación impuesta por la ley inicialmente en forma conjunta a las partes para que se haga en forma bilateral y de mutuo acuerdo, y luego de frustrada ésta, se traslada a la Administración, quien adquiere competencia material para hacerlo en forma unilateral. Por esta razón, para la Sala no es de recibo el cargo de incumplimiento al contrato formulado por este aspecto por la demandante, pues no se observa que ella también hubiera estado presta a cumplir esa obligación conjunta de las partes de liquidar el contrato; en efecto, no existe prueba de que la hubiera solicitado, y más aún tampoco promovió su liquidación judicial, pudiendo haberlo hecho ante la alegada inactividad de la Administración a este respecto.”* Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 20 de noviembre de 2008, Exp. n.º 17.031

## **2. Modalidades o formas de la liquidación**

La liquidación puede ser bilateral, unilateral o judicial. Así, consistirá en: a) un acuerdo de voluntades, cuando se hace de forma bilateral; o b) en un acto administrativo, cuando la entidad procede unilateralmente porque: (i) no se presenta el contratista a la liquidación bilateral, o (ii) no se logra la liquidación bilateral o (iii) se logra parcialmente; o c) en una decisión judicial, cuando el juez competente profiere la providencia correspondiente, en el caso de que se le pida a través del medio de control de controversias contractuales, bien porque (i) no se ha producido la liquidación o bien (ii) respecto de puntos no liquidados.

### **a. Liquidación judicial**

En el supuesto caso en el cual las partes no hayan liquidado el contrato bilateralmente o por mutuo acuerdo ni la entidad estatal lo haya hecho de forma unilateral o respecto de puntos no liquidados, el juez del contrato está investido con la competencia para liquidarlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA), así:

*“Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado... 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”.*

El juez del contrato está llamado a conocer de la pretensión referida y a definir el estado final de las obligaciones y derechos de las partes para darle finiquito. Es bueno resaltar que el artículo transcrito parcialmente, así como el artículo 164 del CPACA resultan de suma importancia en el análisis de la consulta planteada, puesto que fijan el término máximo para la liquidación del contrato estatal, tal y como se expondrá posteriormente.

Las normas sustanciales y procedimentales que disponían sobre la liquidación del contrato en vigencia del Decreto 222 de 1983, el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) y la Ley 80 de 1993 -original-, no definían explícitamente que se pudiera demandar la liquidación del contrato judicial, puesto que se limitaban a establecer las modalidades bilateral y unilateral. Fue en la reforma de la Ley 446 de 1998, en la que se introdujo la posibilidad expresa de presentar por el interesado demanda de liquidación judicial del contrato, cuando la entidad dejaba pasar el término de dos (2) meses que se le confiere para hacer la liquidación unilateral del contrato. Así, establecía el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., modificado por el artículo 44 de la citada ley, que “[s]i la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar”.

Si bien es cierto que la Ley 446 de 1998 al modificar los términos de caducidad para la interposición de la acción de controversias contractuales trató claramente el tema de los contratos que ameritaban liquidación (artículo 44, modificadorio del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo) y, en tal sentido, constituyó

una consagración positiva de la liquidación judicial, también lo es que en la norma que determinó el propósito o cometido de la acción de controversias contractuales (artículo 32, modificatorio del artículo 87 del Código Contencioso Administrativo), se abstuvo de señalar igualmente que las partes podían demandar la liquidación judicial del contrato.

No obstante, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha ofrecido claridad en cuanto a que, partir de la expedición del Código Contencioso Administrativo, el juez del contrato puede definir la liquidación del contrato como una de las pretensiones del medio de control de controversias contractuales, dado que el artículo 87 *“autorizaba a cualquiera de las partes del contrato a solicitar, en ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales, cualquier tipo de declaraciones y condenas lo cual incluía, naturalmente, la posibilidad de solicitarle al juez del contrato la adopción de su respectiva liquidación”*.<sup>29</sup>

Adicionalmente, vale la pena señalar que la jurisprudencia ha subrayado que, como las materias que se someten a la liquidación del contrato estatal son conciliables, previa a la demanda con la aludida pretensión, es necesario agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial ordenado por la Ley 640 de 2001 (en rigor desde el 24 de enero de 2012), reiterado en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, para el medio de control de controversias contractuales. De este modo, no solamente es posible acudir a dicho mecanismo alternativo de solución de conflictos para adoptar la liquidación de un contrato de mutuo acuerdo, sino que, cuando lo que se pretenda sea liquidarlo por vía judicial, tal procedimiento debe imperativamente intentarse, porque constituye requisito *sine qua non* para acceder a la administración de justicia con tal objetivo.<sup>30</sup>

En resumen, a falta de acuerdo entre los contratantes sobre la liquidación del contrato, nace la competencia material de la Administración de efectuarla en forma unilateral y, si esta no lo hace, el contratista puede acudir ante el juez del contrato, quien deberá definir las prestaciones mutuas entre ellas por medio de providencia judicial y con efectos de cosa juzgada.”

## **ANÁLISIS PROBATORIO**

Fueron aportados al proceso las siguientes pruebas:

- Pliego de condiciones licitación pública No. 049 de 2017 cuyo objeto es la construcción y adecuación cancha alterna estadio de futbol sector Black Dog San Andrés Islas<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. n.º 14287.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección tercera, Subsección A, providencia de 14 de diciembre de 2011, Exp. n.º 39338.

<sup>31</sup> 01. Pliego de condiciones (prueba # 1) cuaderno digital – pruebas

## SIGCMA

- Especificaciones técnicas obra civil de construcción, adecuación, mantenimiento canchas deportivas en San Andrés Isla.<sup>32</sup>
- Estudios, documentos previos y análisis del sector para concurso público, selección abreviada, concurso de mérito y licitación pública No. 049 de 2017.<sup>33</sup>
- Resolución No. 005594 del 20 de noviembre de 2017, “por medio de la cual se ordena la apertura del proceso de licitación pública No. 049 de 2017”.<sup>34</sup>
- Acta de cierre y apertura de propuesta del 29 de noviembre de 2017.<sup>35</sup>
- Acta comité económico No. 089 de 2017, evaluación convocatoria licitación pública 049-2017 del 06 de diciembre de 2017.<sup>36</sup>
- Evaluación jurídica de las propuestas recibidas dentro del proceso de selección del 06 de diciembre de 2017.<sup>37</sup>
- Acta de evaluación técnica No. 025 de diciembre de 2017, dentro de la licitación pública No. 049 de 2017.<sup>38</sup>
- Planos proyecto de cancha sintética alterna Black Dog.<sup>39</sup>
- Presupuesto oficial de octubre de 2017.<sup>40</sup>
- Acta de adjudicación comité de contratación del 19 de diciembre de 2017, dentro de la licitación pública No. 049 de 2017.<sup>41</sup>
- Resolución No. 006610 del 19 de diciembre de 2017, “Por medio de la cual se adjudica en contrato correspondiente al proceso de licitación pública No. 049 de 2017”.<sup>42</sup>
- Contrato de obra pública No. 1877 de 2017 del 28 de diciembre de 2017.<sup>43</sup>
- Acta de inicio al contrato No. 1877 de 2017, con fecha de inicio del 02 de enero de 2018 y fecha de terminación del 30 de agosto de 2018.<sup>44</sup>
- Acta de suspensión No. 01 al contrato No. 1877 de 2017, con fecha de inicio del 02 de enero de 2018 y fecha de terminación inicial del 02 de septiembre de

---

<sup>32</sup> 02. Especificaciones técnicas de obra civil prueba # 2 cuaderno digital – pruebas

<sup>33</sup> 03. Estudios previos prueba # 3 cuaderno digital – pruebas

<sup>34</sup> 04. Resolución de apertura proceso prueba 4 cuaderno digital – pruebas

<sup>35</sup> 05. Acta de cierre y apertura de propuesta prueba #5 cuaderno digital – pruebas

<sup>36</sup> 06. Evaluación económica prueba # 6 cuaderno digital – pruebas

<sup>37</sup> 07. Evaluación jurídica prueba # 7 cuaderno digital – pruebas

<sup>38</sup> 08. Evaluación técnica prueba # 8 cuaderno digital – pruebas

<sup>39</sup> 09. Planos cancha prueba #9 cuaderno digital – pruebas

<sup>40</sup> PPTO OFICIAL PRUEBA # 10

<sup>41</sup> 11. Acta de adjudicación prueba # 11 cuaderno digital – pruebas

<sup>42</sup> 12. Resolución adjudicación prueba # 12 cuaderno digital – pruebas

<sup>43</sup> 13. Contrato Público 1877-2017 (prueba # 13)

<sup>44</sup> 14. Acta de inicio prueba # 14

2018, suspensión No. 01 enero 15 de 2018 (un mes y quince días), terminación final octubre 17 de 2018.<sup>45</sup>

- Informe semanal No. 01 del 13 de marzo de 2018 presentado por el representante legal del Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017.<sup>46</sup>
- Otrosí, presupuesto modificado No. 01 del 12 de enero de 2018, al contrato No. 1877 de 2017.<sup>47</sup>
- Acta de reinicio de la suspensión No. 001 del contrato No. 1877 de 2017, con fecha de inicio del 02 de enero de 2018 y fecha de terminación inicial del 02 de septiembre de 2018, suspensión No. 01 enero 15 de 2018 (un mes y quince días), reinicio de suspensión 02 de marzo de 2018, terminación final octubre 17 de 2018.<sup>48</sup>
- Comunicaciones del contratista e interventoría:
  - ✓ Entrega de cronograma de ejecución de los trabajos Rev. B. del 11 de abril de 2018.<sup>49</sup>
  - ✓ Informe semanal No. 01 del 13 de marzo de 2018.<sup>50</sup>
  - ✓ Informe semanal No. 02 del 27 de marzo de 2018.<sup>51</sup>
  - ✓ Informe semanal No. 03 del 10 de abril de 2018.<sup>52</sup>
  - ✓ Informe semanal No. 04 del 17 de abril de 2018.<sup>53</sup>
  - ✓ Entrega actualización pólizas de garantía del contrato del 18 de abril de 2018.<sup>54</sup>
  - ✓ Informe semanal No. 05 del 23 de abril de 2018<sup>55</sup>
  - ✓ Informe semanal No. 06 del 29 de abril de 2018<sup>56</sup>
  - ✓ Informe semanal No. 07 del 07 de mayo de 2018<sup>57</sup>
  - ✓ Informe semanal No. 08 del 15 de mayo de 2018<sup>58</sup>
  - ✓ Informe semanal No. 09 del 22 de mayo de 2018<sup>59</sup>

<sup>45</sup> 15. Acta de suspensión No. 01 (prueba # 15)

<sup>46</sup> 16. CCSA-CCBD-1877-2017-COM-003-2018 - Entrega Informe semanal No. 01 (Prueba # 16)

<sup>47</sup> 17. Otrosí No. presupuesto modificado No. 01 prueba # 17

<sup>48</sup> 18. Acta de reinicio de obra 2 de marzo (Prueba # 18)

<sup>49</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-002-2018 - Entrega Cronograma Rev. B

<sup>50</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-003-2018 - Entrega Informe semanal No. 01

<sup>51</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-004-2018 - Entrega Informe semanal No. 02

<sup>52</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-005-2018 - Entrega Informe semanal No. 03

<sup>53</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-006-2018 - Entrega Informe semanal No. 04

<sup>54</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-007-2018 - Entrega Actualización Pólizas del Contrato cuaderno digital

<sup>55</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-008-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 05 cuaderno digital

<sup>56</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-009-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 06 cuaderno digital

<sup>57</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-010-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 07 cuaderno digital

<sup>58</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-011-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 08 cuaderno digital

<sup>59</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-012-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 09 cuaderno digital

- ✓ Informe semanal No. 10 del 22 de mayo de 2018<sup>60</sup>
- ✓ Informe semanal No. 11 del 03 de junio de 2018<sup>61</sup>
- ✓ Informe semanal No. 12 del 10 de junio de 2018<sup>62</sup>
- ✓ Informe semanal No. 13 del 17 de junio de 2018<sup>63</sup>
- ✓ Informe semanal No. 14 del 25 de junio de 2018<sup>64</sup>
- ✓ Informe semanal No. 15 del 03 de julio de 2018<sup>65</sup>
- ✓ Informe semanal No. 16 del 09 de julio de 2018<sup>66</sup>
- ✓ Informe semanal No. 17 del 16 de julio de 2018<sup>67</sup>
- ✓ Informe semanal No. 18 del 23 de julio de 2018<sup>68</sup>
- ✓ Informe semanal No. 19 del 30 de julio de 2018<sup>69</sup>
- ✓ Entrega presupuestos y APU's ítems nuevos ajustados y presupuesto actualizado<sup>70</sup>
- ✓ Entrega presupuestos y APU's ítems nuevos ajustados y presupuesto actualizado<sup>71</sup>
- ✓ Informe semanal No. 20 del 06 de agosto de 2018<sup>72</sup>
- ✓ Informe semanal No. 21 del 13 de agosto de 2018<sup>73</sup>
- ✓ Entrega de programa detallado de trabajo en revisión C del 13 de agosto de 2018.<sup>74</sup>
- ✓ Entrega de socialización del proyecto y actas de vecindad del 24 de agosto de 2018.<sup>75</sup>
- ✓ Informe sobre actos de vandalismo al cerramiento provisional del predio del 27 de agosto de 2018.<sup>76</sup>
- ✓ Informe semanal No. 22 del 20 de agosto de 2018<sup>77</sup>

<sup>60</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-013-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 10 cuaderno digital

<sup>61</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-014-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 11 cuaderno digital

<sup>62</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-015-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 12 cuaderno digital

<sup>63</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-016-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 13 cuaderno digital

<sup>64</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-017-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 14 cuaderno digital

<sup>65</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-018-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 15 cuaderno digital

<sup>66</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-019-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 16 cuaderno digital

<sup>67</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-020-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 17 cuaderno digital

<sup>68</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-021-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 18 cuaderno digital

<sup>69</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-022-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 19 cuaderno digital

<sup>70</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-023-2018 - Entrega Presupuesto y APU's Ítems Nuevos cuaderno digital

<sup>71</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-024-2018 - Entrega APU's ítems nuevos ajustados y presupuestos actualizados prueba 20 cuaderno digital

<sup>72</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-025-2018 - Entrega de Informe semanal No. 20 cuaderno digital

<sup>73</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-026-2018 - Entrega de Informe semanal No. 21 cuaderno digital

<sup>74</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-027-2018 - Entrega PDT Rev. C cuaderno digital

<sup>75</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-028-2018 - Entrega Actas de Vecindad cuaderno digital

<sup>76</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-029-2018 - Actos de Vandalismo al Cerramiento Provisional cuaderno digital

<sup>77</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-030-2018 - Entrega de Informe semanal No. 22 cuaderno digital

## SIGCMA

- ✓ Informe semanal No. 23 del 27 de agosto de 2018<sup>78</sup>
- ✓ Comunicado No. 2 profundidades de excavaciones del 06 de septiembre de 2018.<sup>79</sup>
- ✓ Informe semanal No. 24 del 03 de septiembre de 2018<sup>80</sup>
- ✓ Informe semanal No. 25 del 10 de septiembre de 2018<sup>81</sup>
- ✓ Oficio sobre la disposición del material del descapote del 13 de septiembre de 2018.<sup>82</sup>
- ✓ Informe semanal No. 26 del 17 de septiembre de 2018<sup>83</sup>
- ✓ Comunicación sobre especificaciones del relleno del 20 de septiembre de 2018.<sup>84</sup>
- ✓ Comunicación sobre la extracción del material de la cancha ajeno a la obra del 20 de septiembre de 2018.<sup>85</sup>
- ✓ Informe semanal No. 27 del 24 de septiembre de 2018<sup>86</sup>
- ✓ Informe semanal No. 28 del 01 de octubre de 2018<sup>87</sup>
- ✓ Solicitud de suspensión del contrato No. 1877-2017 del 02 de octubre de 2018 presentada por el representante legal del consorcio.<sup>88</sup>
- ✓ Solicitud de ampliación del plazo contractual por un periodo de 4 meses del 08 de octubre de 2018.<sup>89</sup>
- ✓ Informe semanal No. 29 del 08 de octubre de 2018<sup>90</sup>
- ✓ Informe semanal No. 30 del 16 de octubre de 2018<sup>91</sup>
- Comunicación de los APU's ajustados ítems nuevos y presupuestos total y parcial del 14 de agosto de 2018.<sup>92</sup>
- Acta de suspensión No. 2 al contrato No. 1877 de 2017, con fecha de inicio del 02 de enero de 2018 y fecha de terminación inicial del 02 de septiembre de 2018, suspensión No. 01 enero 15 de 2018 (un mes y quince días), reinicio

<sup>78</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-031-2018 - Entrega de Informe semanal No. 23 cuaderno digital

<sup>79</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-032-2018 - Comunicado No 2 Profundidades de excavaciones cuaderno digital

<sup>80</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-033-2018 - Entrega de Informe semanal No. 24 cuaderno digital

<sup>81</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-034-2018 - Entrega de Informe semanal No. 25 cuaderno digital

<sup>82</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-035-2018 - Aclaración sobre disposición del material de descapote cuaderno digital

<sup>83</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-036-2018 - Entrega de Informe semanal No. 26 cuaderno digital

<sup>84</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-037-2018 - Especificaciones del Relleno cuaderno digital

<sup>85</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-038-2018 - Extracción del Material de la Cancha cuaderno digital

<sup>86</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-039-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 27 cuaderno digital

<sup>87</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-040-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 28 cuaderno digital

<sup>88</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-041-2018 - Solicitud de Suspensión del Contrato cuaderno digital

<sup>89</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-042-2018 - Ampliación plazo contractual cuaderno digital

<sup>90</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-043-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 29 cuaderno digital

<sup>91</sup> CCSA-CCBD-1877-2017-COM-044-2018 - Entrega de Informe Semanal No. 30 cuaderno digital

<sup>92</sup> 20. CCSA-CCBD-1877-2017-COM-024-2018 - Entrega APU's Ítems Nuevos Ajustados y Presupuestos actualizados Prueba # 20 cuaderno digital

## SIGCMA

suspensión No. 1 el 02 de marzo de 2018, terminación final del 17 de octubre de 2018, suspensión No. 02 del 04 de octubre de 2018 (un mes) terminación final noviembre 17 de 2018.<sup>93</sup>

- Comunicaciones remitidas a la Gobernación<sup>94</sup> del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
- Acta de liquidación bilateral del contrato no. 1877 de 2017 presentada por la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del 04 de junio de 2019.<sup>95</sup>
- Acuse recibo de la comunicación de liquidación del contrato, donde manifiesta el Consorcio no estar dispuesto a firmar el acta bilateral pues no corresponde a la realidad contractual y solicita la liquidación del contrato.<sup>96</sup>
- Cuentas de cobro anticipos presentada por Focus Ingeniería SAS al Consorcio.<sup>97</sup>
- Expediente contrato de obra 1877 de 2017.<sup>98</sup>
- Expediente contrato de interventoría del contrato de obra 1877 de 2017.<sup>99</sup>
- Informe mensual de interventoría 01 del 01 de enero de 2018 al 15 de enero de 2018 y 02 de marzo de 2018 al 15 de marzo de 2018.<sup>100</sup>
- Informe mensual de interventoría 02 del 15 de abril de 2018 al 15 de mayo de 2018.<sup>101</sup>
- Informe mensual de interventoría 03 del 15 de mayo de 2018 al 15 de junio de 2018.<sup>102</sup>
- Informe mensual de interventoría 04 del 15 de junio de 2018 al 15 de julio de 2018.<sup>103</sup>
- Informe mensual de interventoría 05 del 15 de julio de 2018 al 15 de agosto de 2018.<sup>104</sup>

---

<sup>93</sup> 21. Acta de suspensión No. 2 prueba #21 cuaderno digital

<sup>94</sup> 22. COMUNICACIONES cuaderno digital

<sup>95</sup> 23. Liquidación cancha Black Dog Propuesta por Gobernación (Prueba # 23)

<sup>96</sup> 24. Liquidación Contrato - Reclamación Económica (Prueba # 24)

<sup>97</sup> 25. Cuentas de cobro anticipos

<sup>98</sup> 25Anexo Memorial Gobernación - CONTRATO\_187\_2017

<sup>99</sup> 25Anexo Memorial Gobernación - CONTRATO\_INTERV\_1864\_2017\_BLACKDOG

<sup>100</sup> 25Anexo Memorial Gobernación – informe\_01

<sup>101</sup> 25Anexo Memorial Gobernación – informe\_02

<sup>102</sup> 25Anexo Memorial Gobernación – informe\_03

<sup>103</sup> 25Anexo Memorial Gobernación – informe\_04

<sup>104</sup> 25Anexo Memorial Gobernación – informe\_05

## SIGCMA

- Informe mensual de interventoría 06 del 15 de agosto de 2018 al 15 de septiembre de 2018.<sup>105</sup>
- Informe mensual de interventoría 07 del 15 de septiembre de 2018 al 30 de septiembre de 2018.<sup>106</sup>
- Proyecto de liquidación bilateral y/o unilateral del contrato No. 1877 de 2017.<sup>107</sup>

### CASO CONCRETO

La parte demandante pretende se ordene la liquidación judicial del contrato de obra No. 1877-2017, suscrito el día 26 de diciembre de 2017 entre el Consorcio Cancha San Andrés islas 2017 y el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y como consecuencia se pague en razón de la no ejecución del contrato el reconocimiento del AIU del contrato y el reconocimiento y pago de los intereses moratorios al momento de efectuar la liquidación.

Fundamenta su demanda en que el objeto del contrato mencionado consistió en la construcción y adecuación de la cancha alterna del estadio de futbol ubicada en el sector denominado Black Dog de San Andrés Islas, cuya inejecución – asegura - le es imputable al Departamento Archipiélago por su actuar negligente y en la desatención de los múltiples llamados y recomendaciones presentados, en razón de lo cual, en su criterio, el ente territorial incumplió el contrato por faltar al deber de planeación por no contar con estudios y diseños que reflejaran las verdaderas condiciones técnicas del lugar donde debía ejecutarse la obra objeto del contrato.

En ese orden de ideas, la Sala iniciará el análisis del asunto sub lite estudiando lo que ha manifestado el Consejo de Estado respecto del deber de planeación y su alcance en la contratación estatal<sup>108</sup>:

---

<sup>105</sup> 25Anexo Memorial Gobernación – informe\_06

<sup>106</sup> 25Anexo Memorial Gobernación – informe\_07

<sup>107</sup> 25Anexo Memorial Gobernación – AZ\_OFICOS\_CONT\_1877\_2017\_BlackDog

<sup>108</sup> Al respecto ver: Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección C, sentencia de 28 de marzo de 2012, Exp. 22.471; 24 de abril de 2013, Exp. 27.315; 13 de junio de 2013, Exp. 26637 y 26 de febrero de 2014, Exp. 26.551. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

El cumplimiento de los deberes y principios que la Constitución y la ley imponen en materia de contratación estatal aseguran la eficacia de la actividad contractual y, por ende, la efectiva satisfacción del interés general.

Al respecto, se observa el principio de planeación, cuya ausencia ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.

En efecto, los contratos del Estado *“deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad,”*<sup>109</sup> razón por la cual en todos ellos se impone el deber de observar el principio de planeación.

Para cumplir con el principio de planeación deben observarse *“parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia”*<sup>110</sup> puesto que así se aseguran la prestación de los servicios públicos y la preservación de los recursos del Estado.

Ahora, si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

Pero además ha de tenerse en cuenta que el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 80 de 1993 señala que los particulares *“tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que<sup>111</sup> colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones”* y por consiguiente de este precepto se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse o su ejecución va a depender de situaciones indefinidas o inciertas por depender de decisiones de terceros, como por ejemplo el que estos se decidan a enajenar predios sobre los cuales han de construirse las obras que son o serán materia del contrato<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> J. O. SANTOFIMIO GAMBOA. *Aspectos relevantes de la reciente reforma a la Ley 80 de 1993 y su impacto en los principios rectores de la contratación estatal*. En *Contratación Estatal. Estudios sobre la reforma contractual*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá 2009, p. 42.

<sup>110</sup> Ibidem, p. 43.

<sup>111</sup> El aparte omitido de este inciso fue derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007.

<sup>112</sup> En este entendido, no podrán pretender los contratistas, el reconocimiento de derechos económicos puesto que esto sería tanto como aspirar al reconocimiento de una apropiación indebida de los recursos públicos.

(...)"

Hechas las anteriores precisiones, procede la Sala de conformidad con el acervo probatorio aportado al expediente a resolver el caso sub lite, en el cual se tienen por relevantes los siguientes hechos probados:

1. El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, realizó estudios, documentos previos y análisis del sector para llevar a cabo licitación pública No. 049 de 2017, cuyo objeto a contratar era la construcción y adecuación de la cancha alterna del estadio de futbol sector Black Dog de San Andrés isla. Como obligaciones a cargo del contratista señaló:

"2.7 Obligaciones especiales del contratista: En desarrollo del contrato que se llegare a celebrar, el contratista seleccionado deberá:

- a) Mantener comunicación con la entidad a través del Interventor/Supervisor del contrato, a fin de recibir las orientaciones y evaluar el cumplimiento del objeto del mismo.
- b) Garantizar que utilizará elementos de excelente calidad, y que efectuará el cambio inmediato de aquellos insumos que resulten defectuosos o de mala calidad.
- c) Cuantificar correctamente todos los costos para la adquisición de insumos, elementos, maquinaria (adquisición o alquiler), de personal y en general los recursos necesarios para la ejecución total del proceso de tal forma que la carencia de los mismos en ningún momento afecte la ejecución del contrato.
- d) Pagar por su cuenta todos los derechos, impuestos y los gastos legales en que incurra para el cumplimiento del objeto del contrato.
- e) **Desarrollar el objeto del contrato de acuerdo con la propuesta presentada, los Pliegos de condiciones, especificaciones técnicas y las metodologías definidas para el desarrollo de cada actividad.**
- f) Atender todas las recomendaciones y redireccionamiento de procesos que oportunamente indique el supervisor del contrato.
- g) Las demás propias del objeto del contrato que sean necesarias para dar cumplimiento al mismo."<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Fls4-5 Estudios Previos.

2. En el pliego de condiciones que rigió la licitación pública No. 049 de 2017 que dio lugar a la celebración del contrato No. 1877 de 2017, se establecieron entre otros, los siguientes parámetros:

“1.2. OBJETO: EL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA – SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA, tiene interés en recibir propuestas para contratar la ejecución de la obra de "CONSTRUCCION Y ADECUACION CANCHA ALTERNA ESTADIO DE FUTBOL SECTOR BLACK DOG SAN ANDRES ISLAS" por el sistema de precios unitarios fijos y mayores o menores cantidades ejecutadas conforme a las especificaciones técnicas y cantidades de obra contenidas en los Anexos 4 y 5 del presente Pliego de Condiciones.<sup>114</sup>

(...)

2.2. ESTUDIO DE LAS CONDICIONES, se dispuso:

**Los proponentes deberán examinar cuidadosamente todos los documentos de la Licitación: estudios previos, pliegos, especificaciones técnicas, minutas de contrato, etc., e informarse cabalmente de las condiciones técnicas, comerciales y contractuales, así como de todas las circunstancias que puedan afectar no sólo la presentación y evaluación de su propuesta, sino también el trabajo, su costo y su tiempo de ejecución. El no hacerlo es de exclusiva responsabilidad y competencia del proponente en primera instancia o de la posterior contratista una vez elegida la propuesta definitiva, y entraña las consecuencias establecidas por las condiciones de elegibilidad y/o por las leyes pertinentes.**

Las interpretaciones o deducciones que el proponente haga de las estipulaciones del pliego de condiciones corresponderán a su propio criterio, sin que el mismo pueda afectar el proceso de evaluación de propuestas y la adjudicación que del contrato respectivo se haga, el cual estará encaminado en todos los casos a escoger de manera objetiva y con base en el presente pliego de condiciones, la propuesta más favorable en todos sus aspectos para la Administración; por lo tanto, es responsabilidad de cada proponente solicitar en forma oportuna y previa a la presentación de su oferta, las aclaraciones a las dudas que le surgieren en relación con el presente documento, en caso de que no se hayan efectuado durante el proceso de concertación y publicación del proyecto de Pliego de Condiciones. Las informaciones obtenidas del Departamento y las que se deduzcan de las especificaciones y planos, deben ser cuidadosamente analizadas, pues no relevan en forma alguna al Proponente o Proponentes favorecidos, de cualquier riesgo, ni de cumplir cabalmente con todas las estipulaciones del contrato.

Los datos que el Departamento ponga a disposición de los proponentes para la preparación de las propuestas y de los que entreguen al Contratista durante la ejecución del trabajo, no eximirán al Proponente o al Contratista de la responsabilidad total de la verificación, mediante investigaciones independientes, de aquellas condiciones susceptibles de afectar el costo y la

---

<sup>114</sup> Fl. 6 Pliego de condiciones.

realización de los trabajos, suministros e instalaciones requeridas para la entrega a satisfacción de la obra contratada.<sup>115</sup>  
(...)

#### 5.5. DISTRIBUCIÓN DEL RIESGO

**Cumpliendo con lo expresado en el Decreto 1082 de 2015, y con base al desarrollo legal, jurisprudencial y doctrinal existente sobre el principio de ecuación contractual (Art. 27 y 28 Ley 80 de 1993), o del equilibrio económico del contrato, los riesgos previsibles que puedan afectar la equivalencia económica del contrato que llegare a adjudicarse para el objeto del presente estudio, en el presente caso obedecen a riesgos empresariales, inherentes al funcionamiento de una organización empresarial, que se imputan exclusivamente al contratista afectado, y no a la entidad. (Ver Sentencia del 9 de mayo de 1996, Consejo de Estado Sec. Tercera)**

De otra parte, las responsabilidades prestacionales estarán a cargo del contratista, ya que dicho personal no tendrá relación laboral alguna con la Gobernación del Departamento Archipiélago. El Contratista deberá ejecutar el objeto del Contrato por su cuenta y riesgo, y asumir los gastos por todo concepto, incluyendo estudios, garantías, impuestos, trámites, seguros, multas y todos los demás gastos necesarios para la plena ejecución de las obligaciones que se derivan del objeto.

Igualmente, la inversión y financiación de las obligaciones a su cargo que se derivan de la propuesta a la presente convocatoria pública son por cuenta exclusiva del Contratista.

Los riesgos y contingencias financieros, comerciales, cambiarios, operativos, ambientales, económicos, regulatorios, climatológicos, normativos y técnicos de las obligaciones a su cargo que se derivan del objeto del contrato son de responsabilidad indelegable del Contratista adjudicatario de este proceso de selección.

**En consecuencia, las inversiones que realice el Contratista para el cumplimiento del contrato, incluyendo entre otras actividades, los gastos tributarios, y los costos sociales y técnicos, son de responsabilidad exclusiva de este y por tanto, no podrán ser invocados como factores de supuestos desequilibrios contractuales.** De acuerdo con lo estipulado en el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007, la Gobernación determinará y enumerará los riesgos previsibles involucrados en la contratación del objeto del presente proceso, los cuales se encuentran relacionados en el Formato Matriz de Riesgos (fuera del pliego).

El día indicado en la cronología para ello, se llevará a cabo la audiencia de aclaración de pliegos, estimación y asignación de riesgos. Como consecuencia de las observaciones realizadas por los interesados, La Gobernación, se pronunciará sobre la pertinencia o no de las mismas y establecerá la estimación, tipificación y asignación definitiva de los Riesgos involucrados en el Proceso de Contratación. Vencido el plazo para discutir y revisar los Riesgos identificados, si se presenta alguna observación adicional, la misma solo será estudiada y

---

<sup>115</sup> Fls. 9-10 Pliego de condiciones.

tenida en cuenta por parte de La Gobernación, únicamente si diere lugar a modificar el Pliego de Condiciones mediante Adenda.<sup>116</sup>  
(Negrillas fuera de texto)

3. En Anexo No. 02 especificaciones técnicas de obra civil, se estipula el manejo de la obra, así:

**“Manejo de la obra. El Contratante suministrará al Contratista los planos de construcción, las coordenadas y las cotas de referencia básicas para la localización de la obra, una vez el Contratista los haya analizado y verificado satisfactoriamente procederá a realizar el replanteo de la obra. La conservación de las referencias básicas correrá por cuenta del Contratista, siendo requerida la aprobación escrita del contratante para removerlas, sustituir las o modificarlas y el Contratista será responsable de las consecuencias de cualquier remoción o daño y de la exacta reinstalación de dichas referencias.”**

(...)

## **ESPECIFICACIONES PARTICULARES SEGÚN CONTRATO**

### **1. PRELIMINARES**

#### **1.1. LOCALIZACIÓN, TRAZADO Y REPLANTEO**

**1. ITEM No. 1,1 2. NOMBRE DEL ITEM:** Localización, Trazado y Replanteo

**3. UNIDAD DE MEDIDA:** M2

**4. DESCRIPCIÓN:** Se refiere este Ítem a la localización, nivelación y control permanente de la edificación por ejecutar, siguiendo las referencias del proyecto, la ubicación exacta de la edificación en el terreno asignado para tal efecto de acuerdo con los planos suministrados para la Construcción del Matadero o por el Interventor. El contratista lo realizará ciñéndose a los planos de localización general, planos Arquitectónico y planos de estructuras del proyecto, relacionados con los planos topográficos para lo cual empleará sistemas de precisión que le permitan fijar adecuadamente los puntos auxiliares, que serán verificados por la Interventoría para el replanteo posterior sin que esto releve al contratista de su responsabilidad.

El trazado se hará basándose en los puntos de control verticales y horizontales que sirvieron de base para el levantamiento del lote mediante tránsito de Ingeniero a nivel de precisión, responsabilizándose el contratista de la protección y mantenimiento de estos puntos. Se computará como medida la que den los ejes de construcción Para la localización horizontal y vertical del proyecto, el Contratista se pondrá de acuerdo con el Interventor para determinar una línea básica debidamente amojonada y acotada, con referencias (a puntos u objetos fácilmente determinables) distantes bien protegidas y que en todo momento sirvan de base para hacer los replanteos y nivelación necesarios.

El replanteo y nivelación de la obra será ejecutado por el Contratista, utilizando personal experto y equipos de precisión. Antes de iniciar las obras, el Contratista someterá a la aprobación del Interventor la localización general del proyecto y sus niveles, teniendo presente que ella es necesaria únicamente para autorizar la iniciación de las obras. Las otras recomendaciones serán tenidas en cuenta por el interventor

**5. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN.** El replanteo estará a cargo de un Ingeniero Matriculado debiendo certificar este registro al Interventor de la obra.

---

<sup>116</sup> Fls. 31-32 Pliego de condiciones.

## SIGCMA

Se deben tener en cuenta el estudio de suelos y las recomendaciones de cimentación. Las referencias planimétricas se harán a partir de un mojón con coordenadas definidas por la interventoría. Las longitudes se medirán con cinta métrica. Los ángulos se determinarán con tránsito y/o teodolito, con una precisión por lo menos de 22". El estacado y replanteo que referencia los ejes y paramentos se ejecutará en forma adecuada para garantizar firmeza y estabilidad.

Deben establecerse niveles en cada piso a una cota de un metro sobre el nivel del piso terminado y fijarse puntos de referencia permanentes durante la ejecución de la obra.

Los ejes y centros de columnas deberán fijarse con tránsito o teodolito, referenciados adecuadamente.

(...)

### **ITEM 1.2 Desmonte Portería existente. Incluye retiro del mismo.**

**1. ITEM No. 1,2 2. NOMBRE DEL ITEM.** Desmonte Portería existente. Incluye retiro del mismo.

**2. UNIDAD DE MEDIDA:** UN

**4. DESCRIPCION:** Se refiere este Ítem a la ejecución de los trabajos necesarios para el desmonte y retiro

de material existente. El contratista ejecutará el desmonte, retirando a la mayor brevedad y con autorización

de la interventoría, los escombros y demás materiales resultantes. La administración se reserva el derecho

de propiedad sobre el material desmontado y podrá exigir al Contratista su reutilización o el transporte de

ellos hasta algún sitio. Los materiales y elementos aprovechables, a criterio del interventor, deberán retirarse

o desmontarse con especial cuidado para evitar daños que impidan su empleo posterior.

Los desmontes y/o actividades que conlleven a la ejecución del presente ítem se efectuarán de acuerdo a

los planes de manejo y tomando las precauciones necesarias para evitar accidentes a trabajadores o

terceras personas.

Las otras recomendaciones serán tenidas en cuenta por el interventor.

### **ITEM 1.3 Demolición de Concreto, Incluye Cargue y retiro de escombros.**

**1. ITEM No. 1,3 2. NOMBRE DEL ITEM.** Demolición de Concreto, Incluye Cargue y retiro de escombros,

**3. UNIDAD DE MEDIDA:** M3

**4. DESCRIPCION:** Se refiere este Ítem a la ejecución de los trabajos necesarios para demolición de muros en bloques, estructuras en concreto y retiro de material

existente. El contratista ejecutará la demolición, retirando a la mayor brevedad y con autorización de la interventoría, los escombros y demás materiales resultantes.

La administración se reserva el derecho de propiedad sobre el material demolido y podrá exigir al Contratista su reutilización o el transporte de ellos hasta algún sitio.

Los materiales y elementos aprovechables, a criterio del interventor, deberán retirarse o desmontarse con especial cuidado para evitar daños que impidan su

empleo posterior.

Los desmontes y/o actividades que conlleven a la ejecución del presente ítem se efectuarán de acuerdo a los planes de manejo y tomando las precauciones

necesarias para evitar accidentes a trabajadores o terceras personas.

Las otras recomendaciones serán tenidas en cuenta por el interventor.

(...)

**ITEM -2.6- Placa en concreto 4000psi. impermeabilizado e=0.10mts., Incluye formaleta y desencofrado**

**1. ITEM No. 2.6**

**2. NOMBRE DEL ÍTEM:** Placa en concreto 4000psi. impermeabilizado e=0.10mts., Incluye formaleta y desencofrado

**3. UNIDAD DE MEDIDA:** M3

**4. DESCRIPCIÓN:** Consiste en la construcción de las placas en concreto que se ejecutaran en la cancha. Incluye formaleta. Se construirá utilizando Concreto Impermeabilizado de 4000 lbs/pulg2. (280 Kgs/cm2) a los 28 días y reforzada y sus dimensiones serán las indicadas en los planos o las señaladas en el formato de actividades, y otras especificaciones acordadas en el formato de cuadro de cantidades, como utilización SikaTop Armatec 108 recubrimiento anticorrosivo, Plastocrete DM como impermeabilizante, antisol rojo; por esto siempre se exigirá los mayores cuidados para emplearlos siguiendo las instrucciones del fabricante.

(...)

**5. PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN**

- Consultar Planos Arquitectónicos.
- Consultar Planos Estructurales.
- Consultar Norma NSR 10
- Verificar que la excavación corresponda a planos constructivos
- Instalar la armadura según planos estructurales
- Revisar la nivelación contra los niveles generales.
- Preparación de concreto según norma
- Vaciado del concreto.
- Dejar fraguar el concreto.
- Aplicar, por personal especializado, aditivos que impidan el deterioro.
- Verificar niveles, pendientes y alineamientos para aceptación

(...)<sup>117</sup>

4. Mediante Resolución No. 005594 del 20 de noviembre de 2017, se ordenó la apertura del proceso de licitación pública No. 049 de 2017, cuyo objeto era la construcción y adecuación cancha alterna estadio de futbol sector Black Dog San Andrés isla, donde se fijó el cronograma del proceso de selección, así:<sup>118</sup>

Actividades	Fecha, Hora y Lugar
Aviso de publicación de la convocatoria, Estudios previos, proyecto pliego de Condiciones	Fecha 01 de noviembre de 2017 Lugar: <a href="http://www.sanandres.gov.co">www.sanandres.gov.co</a> <a href="http://www.colombiacompra.gov.co">www.colombiacompra.gov.co</a>
Observaciones al proyecto pliego de condiciones	Fecha: Hasta las 9:00 AM del 17 de noviembre de 2017 Lugar: Secretaria de Infraestructura, isla de San Andrés, Avenida Francisco Newball No. 6-30, Edificio Coral Palace, Segundo piso. <a href="mailto:infraestructura@sanandres.gov.co">infraestructura@sanandres.gov.co</a>

<sup>117</sup> FL. 53 Estudios Previos

<sup>118</sup> Fls. 2-3 Apertura de licitación.

## SIGCMA

Resolución apertura y fijación pliegos de Condiciones definitivos y respuestas a observaciones	Fecha: 20 de noviembre de 2017 Lugar: <a href="http://www.sanandres.gov.co">www.sanandres.gov.co</a> <a href="http://www.colombiacompra.gov.co">www.colombiacompra.gov.co</a>
Visita al sitio de la obra (No obligatoria)	Fecha: 21 de noviembre de 2017 Hora: 11:00 AM Punto de encuentro: Secretaría Infraestructura, isla de San Andrés, Ave Francisco Newball No. 6-30, Edificio Coral Palace, Segundo piso.
Audiencia de revisión de la estimación, tipificación Y asignación de riesgos y aclaración pliego condiciones definitivo	Fecha: 22 de noviembre de 2017 Hora: 11:00AM Lugar: Secretaria de Infraestructura, isla de San Andrés, Avenida Francisco Newball No. 6-30, Edificio Coral Palace, Segundo piso. <a href="http://www.sanandres.gov.co">www.sanandres.gov.co</a> <a href="http://www.colombiacompra.gov.co">www.colombiacompra.gov.co</a>

5. En evaluación jurídica de propuestas del proceso de licitación pública No. 049 de 2017, de fecha 06 de diciembre de 2017, se dejaron plasmadas las observaciones realizadas así:

“(…)

7. Se realizó el día 23 de noviembre de 2017 la audiencia de revisión de la estimación, tipificación y asignación de riesgos y aclaración de pliegos de condiciones definitivos a la cual no asistió ninguna persona o posible oferente.

8. En la audiencia de cierre del proceso, apertura de urnas y propuestas llevada a cabo en las instalaciones de Secretaria de Deporte, el día (29) de noviembre de 2017, se recibió oportunamente una propuesta del proponente CONSORCIO CANCHA SAN ANDRES ISLA 2017, representado legalmente por el señor JULIO DE AVILA valor de la oferta de (\$3.310.875.084.00).

(…)

### CONCLUSIÓN EVALUACIÓN JURÍDICA

La única propuesta evaluada del proponente CONSORCIO CANCHA SAN ANDRES ISLA 2017 representado legalmente por el señor JULIO DE AVILA GÓMEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 72.180.405 cumplen con la totalidad de los requisitos jurídicos señalados en los pliegos de condiciones, por lo tanto, es considerada habilitada (...)”<sup>119</sup>

6. El 19 de diciembre de 2017, se reunió el comité de contratación y mediante acta de adjudicación recomendó al señor gobernador, celebrar contrato dentro

---

<sup>119</sup> Evaluación jurídica.

## SIGCMA

del proceso de licitación pública No. 049 de 2017. En el acta lectura de observaciones, se señaló lo siguiente:<sup>120</sup>

“(…)

5. Lectura de las observaciones

El secretario del Comité informa que para el proceso en mención el cual corresponde al proceso de Licitación Pública No. 049 de 2017 no fueron presentadas observaciones.

6. Intervención del oferente que así lo solicite para que se manifieste frente a las observaciones que sobre la evaluación de su oferta hayan hecho los intervinientes.

El proponente no realizó intervención u objeciones a lo dispuesto anteriormente.

(…)”

Mediante Resolución No. 008610 del 19 de diciembre de 2017, se adjudicó el contrato correspondiente al proceso de licitación No. 049 de 2017.

7. El 26 de diciembre de 2017, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina suscribió contrato de obra No. 1877-2017 con el Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017, bajo las siguientes cláusulas:

“(…)”

CLAUSULA PRIMERA. OBJETO: El objeto del presente contrato de obra es “CONSTRUCCIÓN Y ADECUACIÓN DE CANCHA ALTERNA ESTADIO DE FUTBOL SECTOR BLACK DOG SAN ANDRES ISLAS” de conformidad a las especificaciones expuestas en el pliego de condiciones y la propuesta presentada por el contratista de fecha 29 de noviembre de 2017, adjudicataria del presente contrato, documentos que hacen parte integral del presente contrato. PARAGRAFO: LOCALIZACIÓN DE LOS TRABAJOS: La obra objeto del presente trabajo se realizará en el sector de Black Dog específicamente por el Estadio de Futbol.

(…)”

CLAUSULA TERCERA. VALOR: El valor del presente contrato asciende a la suma de: TRES MIL TRESCIENTOS DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL OCHENTA Y CUATRO PESOS (\$3.310.875.084.00) Mcte, según los precios estipulados en la propuesta presentada por el contratista. PARAGRAFO: El Departamento no reconocerá sumas diferentes a las aquí expresadas por la ejecución de las mismas, a menos que se trate de los ajustes de precios previstos en cláusula de ajustes de pago, originados por la revisión de estos por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales del contrato.

CLAUSULA QUINTA. ANTICIPO Y FORMA DE PAGO: El Departamento pagará al contratista el valor estipulado en la cláusula tercera en la siguiente forma: 1. Un 50% a manera de anticipo una vez legalizado el presente contrato, la suscripción del acta de inicio de la obra y la presentación de los certificados de entrega de documentos

---

<sup>120</sup> Fls. 4-5 acta de adjudicación.

## SIGCMA

complementarios requeridos en los pliegos de condiciones y apertura de cuenta en fiducia o patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos, separada a nombre del contratista y la entidad estatal – Gobernación del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, proyecto u objeto. 2. El 50% restante se pagará mediante actas parciales y finales según avance de la obra, a dichas actas (parciales y finales) se le retendrá el 5% para ser finalmente cancelado con el acta de liquidación una vez se certifique el paz y salvo con los parafiscales. PARAGRAFO 1: EL CONTRATISTA se obliga a invertir el anticipo exclusivamente para la adquisición de materiales, equipos y mano de obra con destino a la ejecución de la obra. PARAGRAFO 2: Los intereses generados serán devueltos al DEPARTAMENTO.

CLAUSULA SEXTA: AJUSTES DE PAGO. Cuando por circunstancias ajenas a la voluntad del CONTRATISTA se altere la ecuación contractual, EL DEPARTAMENTO reconocerá al CONTRATISTA el monto de los sobrecostos que se hubieran generado hasta restablecer el equilibrio contractual.

(...)

CLAUSULA DÉCIMA: MODIFICACIONES: Los cambios o modificaciones sustanciales a los diseños y especificaciones técnicas del objeto del contrato deberán realizarse de común acuerdo entre las partes contratantes, mediante constancia escrita que contenga todas las condiciones sobre las cuales operan tales modificaciones. Si dichas modificaciones fueron realizadas unilateralmente, la parte que la haya efectuado asumirá todas las responsabilidades, costos y perjuicios que se deriven de tal hecho.

(...)

CLAUSULA DECIMO TERCERA: RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA Y NORMAS LEGALES: A) EL CONTRATISTA utilizará el valor del anticipo única y exclusivamente para la adquisición de materiales, equipos y mano de obra con destino a la ejecución de la obra. B) EL CONTRATISTA responderá al DEPARTAMENTO por los daños que le cause a los bienes del mismo ya sea por su culpa directa o de su personal, sus subcontratistas, proveedores o personal de estos resarcido los perjuicios a satisfacción del mismo. C) EL CONTRATISTA se obliga a mantener los materiales y obras provisionales que haya sido colocados para la ejecución durante el término del contrato y no podrán ser retirados sin autorización del DEPARTAMENTO a menos que la obra se encuentre debidamente terminada, aprobada y entregada. D) EL CONTRATISTA es responsable de la protección y conservación de las obras hasta la entrega final y el recibo definitivo por parte del DEPARTAMENTO. En caso de daños, pérdidas o deterioros imputables al CONTRATISTA, este reconocerá dichos costos a los precios pactados en el contrato. E) EL CONTRATISTA, sus subcontratistas y proveedores se obligan a practicar las medidas ambientales, sanitarias, forestales, ecológicas o industriales necesarias para no poner en peligro las personas o las cosas, respondiendo por los perjuicios que se causen por su negligencia u omisión. Son responsables directos de atender los requisitos de la Corporación Ambiental – CORALINA, si a ello hubiere lugar.

(...)"

8. El 02 de enero de 2018, fue suscrita acta de inicio al contrato No. 1877 de 2017, con el fin de dar inicio a la ejecución del contrato.
9. El 12 de enero de 2018, se suscribió documento de modificación del presupuesto No. 01 al contrato No. 1877 de 2017, mediante el cual se

## SIGCMA

aumentan, disminuyen y crean ítems con el fin de cumplir con el objeto del contrato, dentro de las consideraciones se estableció:

(...)

**2. Que las modificaciones propuestas y acordadas entre las partes, no modifican el objeto contractual, ni exime al contratista de sus responsabilidades, a su vez el contratista no reclamará mayores costos a los aquí pactados.**

3. Que debido a lo anteriormente expuesto, es necesario aumentar, disminuir, y crear ítems. Es de anotar que los cambios a efectuarse en el presupuesto son importantes y sumamente indispensable para alcanzar el objeto del presente contrato y no supera el monto contratado<sup>121</sup> (Las negrillas fuera de texto)

10. El 15 de enero de 2018, por solicitud del secretario de deportes y recreación, fue suscrita acta de suspensión No. 01 al contrato No. 1877 de 2017, por el término de un mes y quince días, debido a que los clubes deportivos tenían programado torneo en la cancha a intervenir.

11. El 02 de marzo de 2018, se suscribió acta de reinicio del contrato No. 1877 de 2017, con el fin de reanudar las actividades tendientes a la ejecución de la obra contratada.<sup>122</sup>

12. El 13 de marzo de 2018, el representante legal de Consorcio Cancha San Andrés isla 2017 envió al interventor informe semanal No. 01 de avance del proyecto 02 de marzo al 11 de marzo, en el que se pone en conocimiento las actividades realizadas, entre otras, las siguientes:

“(...)

2.3. En reunión con la participación del contratante, la interventoría y el contratista se vio la necesidad de realizar una modificación al presupuesto debido a que por un error involuntario se excluyó al momento de la publicación del presupuesto oficial definitivo, una etapa preliminar de estudios y diseños preliminares, por lo anterior, se realiza la modificación No. 01 al presupuesto que consistió en incluir un ítem para los estudios y diseños complementarios, así como realizar un balance de cantidades en los ítems de relleno en la cancha y estructura de la cubierta. El valor del presupuesto quedó en \$3.310.872.891.

3. Actividades administrativas.  
Se realizan los trámites correspondientes para el desembolso del anticipo  
(...)

4. Estudios y diseños complementarios  
4.1. Se solicitaron cotizaciones para la realización de los estudios y diseños complementarios así: a) levantamiento topográfico, b) estudio de suelos, c)

<sup>121</sup> Índice 12 cdno. Digital. Pruebas.

<sup>122</sup> Índice 18 cdno. Digital. Pruebas.

## SIGCMA

diseño arquitectónico, d) diseño estructural, e) diseño eléctrico, f) diseño hidráulico y sanitario

4.2. Se realizó recorrido de inspección al área de proyecto para identificar el estado del terreno.”<sup>123</sup>

13. En informe mensual de interventoría No. 01 del 01 de enero de 2018 al 15 de enero de 2018 y del 02 de marzo de 2018 al 15 de marzo de 2018. El contrato de interventoría inició el 02 de enero de 2018 en el primer informe señala:<sup>124</sup>

“(…)

Avances según cronograma

Hasta la fecha (abril 2018) se presenta un desarrollo equilibrado y acorde con lo estipulado en el cronograma presentado a esta interventoría.

C-Seguimiento al programa de obra

Hasta el momento el contrato 1877 en el presente contrato estamos en el desarrollo del plan de estudios y diseños.

D-Seguimiento de la inversión

Anticipo: Hasta el momento se ha realizado un desembolso de un 50% del valor contractual.

(…)

F-Actividades desarrolladas contrato 1877.

Durante el transcurso del presente mes acumulado, el contratista realizó las siguientes actividades:

- Desarrollo de actividades topográficas
- Estudios de suelo

Conclusiones contrato 1877

En la actualidad en el contrato se encuentra trabajando diariamente el personal realizando trabajos de topografía y estudios de suelo.

(…)

Se reciben soporte técnico de parte de la gobernación topográfico, eléctrico, hidrosanitario y estructuras civil y arquitectónico.”

14. En informe No. 02 de interventoría correspondiente al 15 de abril de 2018 al 15 de mayo de 2018, se anexa estudios de suelo para el proyecto construcción y adecuación cancha alterna Estadio de Fútbol sector Black Dog San Andrés islas, elaborado por el ingeniero civil Hernando Solano Rueda.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> Índice 16 cdno digital pruebas.

<sup>124</sup> Índice 25 – anexo Gobernación expediente digital.

<sup>125</sup> Índice 25 – anexo Gobernación expediente digital.

15. En informe mensual No. 03 de interventoría correspondiente al 15 de mayo de 2018 a junio 15 de 2018. Como conclusión del informe señala:<sup>126</sup>

(...)

“Hasta el momento en la obra se han desarrollado las siguientes actividades:

Levantamiento topográfico  
Estudios de suelo  
Diseño arquitectónico y urbanístico  
Diseño de estructura para cubierta  
Diseño de cimentación para graderías  
Diseño base para cancha sintética  
Diseño para sistema hidráulico y aguas lluvias  
Diseño sistema sanitario  
Igualmente, en su área eléctrica:  
Diseño sistema de BT  
Diseño de MT  
Diseño sistema PAT  
Diseño sistema alumbrado

Aclarando que todo esto está siendo estudiado y estará sometido al escrutinio y la posterior verificación por parte de los respectivos supervisores del contrato para tener en cuenta los respectivos trámites a realizaren la entidad que corresponden a las aguas y alcantarillados, ya que son de suma importancia para darle continuidad a las obras de diseño y consultoría y celeridad a todo el contrato en general.”

16. En informe mensual No. 04 de interventoría correspondiente al 15 de junio de 2018 a julio 15 de 2018. Como conclusión del informe señala:<sup>127</sup>

“(…)

Avance planeado: 37.34%

Avance ejecutado: 15%

Se continúa haciendo minucioso trabajo por parte del contratista de revisión de planos y establecimiento de cantidades de obras hasta el momento se han tenido demoras en el cálculo de la cimentación para la gradería y las bases de apoyo de la estructura metálica de la cubierta.

Actualmente se trabaja en el cálculo de las cantidades de obra a ejecutar con base en la ingeniería de detalle.

Se han determinado nuevos ítems como lo son pozos de inspección para sumideros.

Pozo séptico con campo de infiltración

Tuberías de diámetros mayores a 4<sup>o</sup> para aguas lluvias

Adicionalmente el canal para el desagüe de aguas lluvias de la cancha”

<sup>126</sup> Índice 25 – anexo Gobernación expediente digital.

<sup>127</sup> Índice 25 – anexo Gobernación expediente digital.

17. En informe mensual No. 05 y 06 de interventoría correspondiente al 15 de julio de 2018 a agosto 15 de 2018 y de 15 de agosto y 15 de septiembre respectivamente, se señala a título de conclusión:

“(…)  
Inconvenientes presentados Contrato 1877

En el sector en donde en el momento se está desarrollando el contrato encontramos vandalismo se han remitido cartas a la policía del cuadrante para poder tener una mayor seguridad no solo en la obra sino en el sector en general. Solicitamos por este medio al contratista iniciar cerramiento e ir desarrollando la contratación también de vigilancia privada.

Se encuentran de igual modo en desarrollo ítems de diseño y consultoría que podrían ser retrasados porque hasta el momento se encuentra en desarrollo los trámites frente a la entidad correspondiente a los alcantarillados de la zona que se relaciona directamente con la obra a realizar y que podrían ser causa de retrasos contractuales si no se resuelven a tiempo. Se solicita al contratista de parte de la entidad la ampliación de las pólizas que amparan las obligaciones del contrato de la referencia por el término estipulado a esta suspensión.

Actividad importante y de ruta crítica es agilizar el diseño arquitectónico en lo referente al cálculo de cantidades de obra y realizar balance contra presupuesto para poder definir nuevos ítems.

Terminar diseño estructural según especificaciones técnicas.

Muy importante es definir Proactiva/ infraestructura, viabilidad de alcantarillado según sistema existente.

(…)

Actividades desarrolladas contrato 1877

Durante el transcurso del mes de agosto el contratista realizó las siguientes actividades:

(…)

Aclarando que todo esto está siendo estudiado y estará sometido al escrutinio y la posterior verificación por parte de los respectivos supervisores del contrato para tener en cuenta los respectivos trámites a realizar en la entidad que corresponden a las aguas y alcantarillados, ya que son de suma importancia para darle continuidad a las obras de diseño y consultoría y celeridad a todo el contrato en general.

7. Conclusiones Contrato 1877

(…)  
Finalizamos este informe con fecha de 15 de agosto con el resumen de la siguiente información:

Avance planeado:37.34%  
Avance ejecutado: 16%

Queda pendiente realizar balance contra presupuesto/ definir la totalidad de ítems nuevos.

Terminar diseños estructurales incluidas especificaciones técnicas, cantidades de obra, balance contra presupuesto, definición de nuevos ítems.

Darle celeridad a todo lo relacionado con la parte eléctrica.

Coordinar con la secretaria de infraestructura para la conexión de los sistemas de acueducto y alcantarillado del proyecto y los sistemas existentes y/o faltantes.”

18. En informe mensual No. 07 de interventoría correspondiente al 15 de septiembre de 2018 a septiembre 30 de 2018, se consignó:

“(…)

Muchas actividades nuevas o ítems no previstos han surgido después de largos y profundos estudios por parte del contratista y nuestra interventoría; ítems que modificarán el presupuesto de una manera importante, toda vez que de estas acciones nuevas se desprenderán actividades contractuales ya existentes. Para esta segunda semana de septiembre el representante legal del consorcio se encuentra temporalmente imposibilitado para desarrollar funciones administrativas y técnicas, esto requerirá de un poder especial remitido a un segundo para continuar con el desarrollo de toda la estructura de la supervisión que hasta el momento se venía desarrollando.

Por otro lado, en meses anteriores y en el presente mes en la obra hemos tenido fuertes lluvias en la región que afectaron la ejecución normal de actividades de campo. Tales como descapote y retiro de material en el sitio para compactación y nivelación del mismo.

Bajo las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta que las condiciones que motivaron esta suspensión número uno (1) aún se mantienen vigentes, se solicitó por medio de oficio de (sic) 2 de noviembre por parte del contratista se prorrogara por quince (15) días más la suspensión del contrato, para terminar de solucionar los motivos expuestos previamente. La fecha estimada para el reinicio fue para ese entonces para el 19 de noviembre de 2018, sin embargo, aun continúan todos los anteriores conflictos sin resolver temas como el alcantarillado y el sistema de acueducto o redes dentro del sector son también de vital relevancia en la consecución del presente proyecto.

Como interventoría solicitamos sea estudiada la posibilidad de conceder a este proyecto una suspensión temporal para no caer en incumplimiento y poder ejecutar la obra sin generar pérdidas ya que hasta la fecha se han generado retrasos tanto en el cronograma del contratista como para la comunidad.

**En general el contratista se encuentra desarrollando estudios previos administrativos y de consultoría. (Negrillas fuera de texto)**

### **C. Seguimiento al programa de obra**

Hasta el momento el contrato 1877 en el presente contrato estamos en el desarrollo del plan de estudios arquitectónicos, estructurales y sistema eléctrico en general.

(...)

Se encuentran de igual modo en desarrollo ítems de diseño y consultoría podrían ser retrasados porque hasta el momento se encuentran en desarrollo trámites frente a la entidad correspondiente a los alcantarillados de la zona y se relaciona directamente con la obra a realizar y que podrían ser causa de retrasos contractuales sino se resuelven a tiempo. Se solicita al contratista de parte de la entidad la ampliación de las pólizas que amparan las obligaciones del contrato de la referencia por el término estipulado a esta suspensión.

(...)

Finalizamos este informe con fecha 30 de septiembre con el resumen de la siguiente información:

Queda pendiente realizar balance contra presupuesto/definir la totalidad de ítems nuevos.

Terminar diseños estructurales incluidas especificaciones técnicas, cantidades de obra, balance contra presupuesto, definición de nuevos ítems.

Darle claridad a todo lo relacionado con la parte eléctrica.

Coordinar con la secretaría de infraestructura para la conexión de los sistemas de acueducto y alcantarillado del proyecto y los sistemas existentes y/o faltantes”

19. El día 02 de octubre de 2018, el contratista Consorcio Cancha San Andrés isla 2017, solicitó al interventor la suspensión del contrato por el término de un (01) mes, debido a que se debían ejecutar varios ítems nuevos para poder realizar otros ítems contractuales.
20. El 04 de octubre de 2018, fue suscrita acta de suspensión No. 02 al Contrato No. 1877 de 2017, por el término de un (01) mes, debido a que se habían presentado situaciones al Contratista que afectaban la ejecución normal de actividades, las cuales fueron tratadas en reunión de seguimiento según consta en Acta del 02 de octubre de 2018 entre la interventoría y el contratista, dejando como fecha de terminación final del contrato el 17 de noviembre de 2018.<sup>128</sup>
21. En el mes de octubre de 2018 hasta el mes de febrero de 2019, el contratista presentó sendas comunicaciones al ente territorial con el fin de continuar con la ejecución del contrato.

---

<sup>128</sup> Expediente digital.

22. El 04 de junio de 2019, el Secretario de Planeación del Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina envió al contratista proyecto de liquidación bilateral del contrato.

23. El 20 de junio de 2019, el contratista manifiesta su desacuerdo frente al proyecto de liquidación bilateral planteado por la entidad contratante y en su lugar presentó otro proyecto de liquidación bilateral de conformidad con lo que considera fue ejecutado.

### **De la demostrada falta de planeación del contrato No. 1877 de 2017**

Expuestos los hechos relevantes que fueron demostrados, la Sala observa que posteriormente a la firma del contrato, se visibilizó la situación de la falta de planeación del contrato en tanto que el contratista inició con la realización de actividades propias de un contrato de consultoría en lugar de dar inicio al contrato de obra propiamente dicho. Esto se evidenció en que fue necesario modificar el presupuesto oficial definitivo, para la inclusión de ítems correspondientes a estudios y diseños, el balance de cantidades en los ítems de relleno en la cancha y estructura de la cubierta, así como la necesidad de efectuar levantamiento topográfico, estudios de suelos, diseño arquitectónico, diseño estructural, diseño eléctrico, diseño hidráulico y sanitario.

La realización de los anteriores estudios y diseños no correspondían en absoluto a la ejecución propiamente dicha de la obra para la cual se suscribió el contrato No. 1877 de 2017, sino que debían estar realizadas para la ejecución de la obra. Adicionalmente, la falta de los estudios y diseños también evidenció la imposibilidad de cumplimiento del objeto contractual en el término estipulado para su ejecución, algo que claramente se podía concluir desde la suscripción del acta de inicio, esto es, desde el principio de la ejecución contractual.

Ahora bien, es del caso advertir que la Sala en anteriores pronunciamientos en tratándose del desconocimiento de la planeación contractual, consideraba que dicho incumplimiento grave configuraba la causal de nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito, atendiendo las consideraciones que en su momento expuso el Consejo

de Estado<sup>129</sup>. No obstante, tal posición fue morigerada y abandonada por el alto tribunal<sup>130</sup> mediante la cual, esa misma Corporación concluyó que existía una interpretación errónea del principio planeación<sup>131</sup>, pues su inobservancia no genera la nulidad absoluta del contrato<sup>132</sup>, porque la ley no lo establece como tal. Precisó que sólo el legislador es quien puede definir las causales para declarar la nulidad de un negocio jurídico. Por lo anterior, la transgresión a un principio no puede llevar a invalidar el contrato.

Así señaló el Consejo de Estado:<sup>133</sup>

“15.- Considerar que la planeación constituye una causal de nulidad del contrato implicaría la creación de un motivo de invalidez por parte del juez, lo cual no es admisible, principalmente, porque la forma como se determina en qué casos se aplicaría la nulidad dependería de la interpretación y el alcance que el juez le otorgue al deber de planeación a cargo de la entidad. La validez del negocio jurídico no puede estar sujeta al alcance que un juez le otorgue posteriormente al cumplimiento de un deber o un principio.”

En ese orden de ideas, si bien es cierto en el asunto sub lite la Sala observa sin mayor esfuerzo el grave problema de planeación contractual, no obstante, como quedó expuesto precedentemente, el desconocimiento de la planeación del contrato no es causal de nulidad del contrato, por lo tanto, se analizará la responsabilidad de las partes desde el marco del incumplimiento.

Del mismo modo, huelga aclarar que tampoco la omisión del deber de planeación solo es imputable a la entidad demandada, pues, la empresa contratista quien en su calidad de colaboradora de la administración y profesional en la ejecución de

---

<sup>129</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 24 de abril de 2013, exp. 27315.

<sup>130</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 21 de agosto de 2014, 01919-00(AC).

<sup>131</sup> “La planeación, entonces, desempeña un papel de suma importancia en la actividad contractual, pues se trata de una técnica de la administración encaminada a lograr el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada. Es por eso que las entidades públicas, antes de iniciar un proceso de selección o de celebrar un contrato estatal, tienen la obligación de elaborar estudios, diseños, proyectos y pliegos de condiciones, que permitan determinar, entre otras cosas, la conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar, la modalidad de selección del contratista, el tipo de contrato y la disponibilidad de recursos”

<sup>132</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 13 de junio de 2013, exp. 24809.

<sup>133</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN B. Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ. Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021). Radicación número: 52001- n23-33-000-2014-00164-01(63117)S. Actor: JHON JAIRO SALINAS GÓMEZ Y ZIGURAT INGENIERA S.A.S., INTEGRANTES DE CONSORCIO BARBACOAS 2011. Demandado: INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA E INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Referencia: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

contratos como los de obra, tiene la experiencia para advertir cualquier falencia antes de su firma. Máxime una omisión de este talante, situación que debió ser puesta en conocimiento de la entidad antes de presentar la propuesta, a realizar observaciones no solo sobre los pliegos de condiciones sino también sobre los estudios, planos, diseños y no esperar a hacerse adjudicataria bajo unas condiciones que afectarían seriamente la debida ejecución del contrato.

Es relevante recordar que la responsabilidad de la planeación se encuentra en cabeza de todos los actores que intervienen en la actividad contractual, es así que a la luz de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 y la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>134</sup> se tiene que los particulares que celebran y ejecutan contratos con las entidades estatales colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones, y por consiguiente, de este precepto se desprende que el deber de planeación también abarca a estos colaboradores de la administración, puesto que no sólo tienen el deber de ponerle de presente a la entidad las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas, sino que además deben abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidencie que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podrá ejecutarse.

La Ley 80 de 1993, en su artículo 5° estableció lo siguiente:

*De los derechos y deberes de los contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas:*

(...)

*2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse.*

(...)

---

<sup>134</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 24 de abril de 2013, exp. 27315, C.P. Jorge Orlando Santofimio Gamboa.

*4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello (...).*

El Título V del estatuto *ibídem* delimita el campo de responsabilidades que les corresponden a las contratistas originadas en sus acciones u omisiones en la actuación contractual.

Al respecto, se estableció en el artículo 52 lo siguiente:

*De la responsabilidad de los contratistas. Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley (...).*

La Corte Constitucional en sentencia C- 563 del 7 de octubre de 1998<sup>135</sup>, declaró exequible esta disposición. Entre los fundamentos de la decisión se encuentra el siguiente:

*En la exposición de motivos del proyecto que luego se convirtió en la ley 80/93, se justificó la responsabilidad de los particulares contratistas, así como la de los consultores, interventores y asesores, en el sentido de que éstos ‘deberán responder civil y penalmente por las conductas dolosas o culposas en que incurran en su actuar contractual, tales como el participar en un proceso de selección a pesar de tener conocimiento de la inexistencia de autorizaciones para su ejecución, cuando suscriban el contrato no obstante conocer las circunstancias de inhabilidad o de incompatibilidad en que se hallan incursos; cuando no adopten las medidas o decisiones necesarias para iniciar el contrato en la época prevista o pactada; por obstaculizar las labores o actividades de vigilancia del contrato, así como cuando entregue bienes o preste servicios de calidad o especificaciones diferentes, o cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato, entre otros casos’.*

En tal sentido, el contratista se encontraba en la obligación de estructurar con seriedad su oferta, la cual elaboró con base en las especificaciones técnicas y documentos suministrados por el Departamento Archipiélago; razón por la cual no es de recibo que el contratista al momento de iniciar la ejecución del contrato alegue que no le entregaron los datos necesarios para cumplir con el objeto

---

<sup>135</sup> Exp. D-1989, C.P. Antonio Barrera Carbonell y Carlos Gaviria Díaz.

contractual, toda vez que de manera previa tuvo la oportunidad de presentar las observaciones correspondientes, porque éstos podían o debían ser ajustados en el proceso de selección y no dentro de la etapa contractual.

Aunado a lo anterior, al suscribir el acta de inicio, el contratista acepta su conformidad con los documentos de construcción que le fueron entregados, es decir, que los considera adecuados y suficientes para la ejecución de las obras a su cargo. De lo que se sigue que no hay duda que nadie puede alegar su propia culpa, razón por la cual para la Sala resulta jurídicamente inadmisibile que en la etapa posterior a la celebración del contrato, el contratista exprese su sorpresa con los datos allí consignados y pretenda de la mano del contratante solucionar lo que debió estar listo para ejecutar el contrato de manera previa.

En ese orden de ideas, de acuerdo a las pruebas documentales aportadas al proceso, se demuestra la inobservancia al deber de planeación por parte del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, pero también del Consorcio Cancha San Andrés isla 2017. No obstante, es del caso precisar que el ente territorial si contaba con los planos, estudios y diseños como los arquitectónicos y estructurales sobre los cuales la obra se iba a ejecutar, diferente es que estos documentos no eran suficientes para poder ejecutar la obra dado que faltaban (i) las cantidades en los ítems de relleno en la cancha y estructura de la cubierta; (ii) el levantamiento topográfico del terreno; (iii) estudios de suelos y (iv) diseño eléctrico, diseño hidráulico y sanitario, situación que debió poner de presente el contratista antes de la firma del contrato.

Aunque el artículo 26.3 de la Ley 80 de 1993 señala que las entidades estatales responderán cuando hubieran abierto licitaciones sin los estudios, diseños o planos pertinentes o cuando estos hubieran sido elaborados de forma incompleta, confusa o ambigua, lo cierto es que, en el presente caso el contratista, en su calidad de proponente no efectuó observaciones o preguntas en relación con las especificaciones técnicas y planos incluidos en la solicitud de oferta.

Para la Sala, queda claramente evidenciado el incumplimiento de la obligación a cargo del ente territorial, empero, tal incumplimiento no es la causa del incumplimiento de las propias obligaciones del contratista al punto que le sirva de justificación, por cuanto, también se ha incurrido por parte de este último un actuar reprochable al suscribir un contrato sin los elementos necesarios para ejecutar el objeto del mismo. Para esta Corporación emerge con claridad que el contratista no efectuó una evaluación minuciosa de las condiciones de viabilidad y oportunidad del negocio, con lo cual incurrió en culpa grave, que en los términos del artículo 63 del Código Civil se entiende como *“no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Culpa esta que en materia civil equivale al dolo, según las voces de la norma en cita”*<sup>136</sup>.

Así las cosas, la culpa o negligencia grave es aquella en que se incurre por inobservancia del cuidado mínimo que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones, de manera que esta es la clase de culpa que resulta atribuible a los contratistas que, pese a su profesionalismo y calidad de colaboradores de la administración, omiten emplear la diligencia que una persona común hubiera previsto para elaborar las propuestas con las que pretenden vincularse a las entidades estatales.

### **De la ejecución de ítems no previstos**

En el caso concreto el demandante afirma que posteriormente a la suscripción del contrato advirtió que conforme los estudios previos realizados en campo y comparados con la información técnica y arquitectónica disponible en los pliegos de la licitación, se encontraron diferencias que de ejecutarse el contrato como estaba determinado en los pliegos, generaría un proyecto que no cumpliría las especificaciones técnicas requeridas para el mismo.

---

<sup>136</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 12 de agosto de 2013, Rad. 27.577.

## **SIGCMA**

El demandante señaló que los planos y diseños de las obras eran deficientes e incompletos, porque no correspondían con la realidad, lo que le imposibilitaba la ejecución del objeto del contrato, encontrándose en la necesidad de realizar estudios complementarios de suelo y subsuelo, diseños y planos arquitectónicos, eléctricos, hidráulicos y sanitarios, entre otros, lo que afectaba técnicamente el proyecto lo que requeriría un replanteo dado que se podría presentar inundación lo que afectaría la grama sintética generando un daño acelerado del producto. Todas las especificaciones planteadas generaban diferencias presupuestales en relación con los valores unitarios de la licitación que no contemplaban estudios necesarios para la ejecución idónea del proyecto.

Si bien se observa que una vez se suscribió el contrato la partes firmaron otrosí modificando los ítems del presupuesto con el fin de realizar ajustes y diseños al proyecto, frente al cual el contratista no reclamaría mayores costos a los pactados en el presupuesto de la obra<sup>137</sup>, pese a ello, no fue una situación imprevisible, dado que en los pliegos de condiciones se dispuso una etapa inicial en la que el contratista debía revisar los diseños, a efectos de realizar los cambios que fueran necesarios; así mismo, se dispuso la oportunidad de visitar previamente el lugar de la obra para conocer las condiciones del terreno, lo que no ocurrió, asumiendo de esta manera los riesgos que se derivarían de los eventuales cambios y ajustes a los diseños, lo que significaba una falta de previsión del contratista a la hora de estructurar su oferta.

En razón de lo anterior, mal puede afirmarse que la inclusión de nuevos ítems al presupuesto y la realización de labores para ejecutar el contrato afectó la equivalencia de las prestaciones pactadas en el contrato, precisamente, porque no se trata de hechos imprevisibles o de la administración, acaecidos con posterioridad a la suscripción del contrato, luego entonces, no podría pretender el contratista, el reconocimiento de derechos económicos por fuera de lo pactado puesto que esto sería tanto como aspirar al reconocimiento de una apropiación indebida de los recursos públicos.

---

<sup>137</sup> Índice 17 pruebas expediente digital.

Ahora bien, el Consejo de Estado se ha pronunciado en reiteradas oportunidades respecto del desequilibrio económico del contrato y el incumplimiento contractual, haciendo las siguientes precisiones:<sup>138</sup>

“Como punto de partida, debe iniciarse por indicar que, de manera reiterada, esta Subsección ha enfatizado en que la conservación del sinalagma prestacional propende por asegurar que durante la ejecución del contrato se mantengan las mismas condiciones económicas y/o financieras que las partes tuvieron en cuenta al momento de presentar la oferta y que le sirvieron de cimiento.

En ese sentido, ha sostenido que dicha equivalencia puede verse afectada ya fuere por factores externos a las partes cuya ocurrencia se enmarca dentro de la teoría de la imprevisión o por diversas causas que pueden resultar atribuibles a la Administración por la expedición de actos en ejercicio legítimo de su posición de autoridad, los cuales han sido concebidos por la doctrina como “*Hecho del Príncipe*” o en uso de sus facultades de entidad contratante a través de las potestades excepcionales “*ius variandi*”, pero que en ningún caso se derivan de la conducta antijurídica del extremo público contratante.

Igualmente, el legislador ha establecido que dicha equivalencia debe garantizarse a ambas partes, en tanto no constituye un privilegio exclusivo del contratista particular. Por tanto, en el evento de quebrantarse corresponderá adoptar los mecanismos de restablecimiento dispuestos por el legislador y adoptados por las partes, entre ellos, el reajuste de precios.

A *contrario sensu*, el incumplimiento contractual supone la inobservancia de las obligaciones contraídas por virtud de la celebración del acuerdo negocial, infracción que bien puede cristalizarse por cuenta del cumplimiento tardío o defectuoso de las condiciones convenidas o por el incumplimiento absoluto del objeto del contrato.

Cabe agregar que la configuración del incumplimiento no solo se presenta por la inobservancia de las estipulaciones contenidas en el texto contractual, sino en todos los documentos que lo integran, tales como los pliegos de condiciones o términos de referencia que, por regla general, fungen como soportes de la formación del vínculo jurídico.

Asimismo, tiene ocurrencia cuando la actuación de las partes desconoce el catálogo de principios que orientan la contratación y que igualmente se entienden incorporados en la relación jurídica bilateral<sup>139</sup>.

Como se aprecia, el incumplimiento se origina en una conducta alejada de la juridicidad de uno de los extremos cocontratantes que, de manera injustificada, se sustrae de la satisfacción de las prestaciones a su cargo en el tiempo y en la forma estipulada.

---

<sup>138</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 25000-23-36-000-2015-00840-01(61500). Actor: CONSORCIO TELVAL OBCIVIL. Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Referencia: MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES.

<sup>139</sup> Sobre el particular consultar sentencia proferida por Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, el 22 de agosto de 2013, dentro del expediente No. 22.947, C.P: Mauricio Fajardo Gómez.

Su ocurrencia invade la órbita de la responsabilidad contractual y, desde esa perspectiva, la parte cumplida podrá acudir a la jurisdicción en procura de obtener la resolución del vínculo obligacional, el cumplimiento del compromiso insatisfecho y la indemnización de los perjuicios causados.

Esta Subsección se ha ocupado de puntualizar las múltiples diferencias que existen entre la ruptura del equilibrio económico financiero del contrato y la figura del incumplimiento contractual, así como los efectos que de uno y otro caso se desprenden<sup>140</sup>.

Aunque las figuras analizadas obedecen a causas diferentes y tienen consecuencias distintas, tanto la jurisprudencia de esta Subsección como el propio legislador<sup>141</sup> han reconocido que en algunas oportunidades el incumplimiento constituye causa de la ruptura económica del contrato<sup>142</sup>.”

Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que, desde el proceso de selección, el oferente conoció y aceptó los documentos y las especificaciones técnicas elaborados por la entidad para ejecutar el objeto del negocio jurídico y fue con base en esta información que el actor estructuró su propuesta y dio origen a la celebración del contrato 1877 de 2017, pues, la Sala al consultar el proceso de licitación en la página del SECOP I<sup>143</sup>, observó todos los puntos desarrollados en el proceso de selección, en tanto no obra prueba en el plenario que se hayan hecho observaciones a las condiciones expuestas por la entidad contratante; documentos que, fueron conocidos y aceptados por el Consorcio Cancha San Andrés islas 2017, en su integridad.

Así las cosas, extraña a la Sala la conducta que asume el contratista posterior a la celebración del contrato, dado que, de una parte, las especificaciones técnicas publicadas desde la convocatoria pública fueron el referente para que elaborara su propuesta sin que se hubiera efectuado reproche alguno y de otro lado, la modificación de los ítems no generaría modificación al objeto del contrato, ni el contratista recibiría mayores costos a lo pactado en el presupuesto modificado No.

---

<sup>140</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 14 de marzo de 2013, Exp. 20.524, C.P Carlos Alberto Zambrano Becerra.

<sup>141</sup> El inciso segundo del numeral 1) del artículo 5 de la Ley 80 dispone: “*En consecuencia tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato*”.

<sup>142</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 22 de agosto de 2013, expediente: 22.947, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>143</sup> <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?>

01 al contrato, toda vez que así quedó pactado en el otrosí firmado el 12 de enero de 2018<sup>144</sup>.

En este sentido, siendo que el demandante no probó que haya efectuado observación o reproche alguno a las condiciones técnicas presentadas en el proceso de selección, así como tampoco quedó acreditado en el plenario que haya solicitado a la interventoría aclaración técnica de las especificaciones y los planos; antes por el contrario, lo que se buscó fue hacer lo que no estaba realizado en la etapa precontractual, evidenciándose de esta manera desconocimiento por las partes del contrato el principio de planeación, puesto que se celebró un contrato sin contar con los criterios mínimos que desarrollen dicho principio, porque a la fecha de la convocatoria y suscripción no existían diseños reales de la obra, situación que llevó su celebración y su falta de ejecución por el camino de la improvisación que, finalmente, se tradujeron en la necesidad de prorrogar el plazo del contrato, no obstante no se logró el cumplimiento del objeto del mismo sencillamente porque carecía de lo necesario para ello.

Así se evidencia en los informes presentados por el contratista y de la interventoría, pese a que las partes intentaron subsanar las graves falencias del contrato, solo pudieron realizar acciones mínimas que tampoco permitieron cumplir con el objeto contractual, pues una vez culminados los estudios de suelo, hidrosanitarios y fluvial del proyecto, diseños eléctricos y el levantamiento topográfico, el contratista informó la necesidad de hacer otros ajustes al contrato para que fuera viable su ejecución, lo que a todas luces no ocurrió, pues el plazo del contrato se encontraba ad portas de finalizar, pese a las suspensiones efectuadas.

### **Liquidación judicial del contrato**

Se encuentra que en el sub iudice, la Entidad pública no ejerció su facultad legal y contractual de liquidar unilateralmente por medio de una resolución motivada en vigencia de su competencia; si bien envió al contratista el proyecto de liquidación

---

<sup>144</sup> Índice 17- Pruebas expediente digital.

## SIGCMA

esta no se materializó. La jurisprudencia del Consejo de Estado sostiene que, si bien la pretensión de liquidación judicial del contrato puede ser formulada en la acción de controversias contractuales, *“el juez solo debe realizar dicha liquidación cuando se haya planteado una controversia sobre la forma como debe realizarse, o cuando resulte necesario efectuar un balance final del contrato para establecer quién le debe a quién y cuánto. Solo en tales eventos debe hacerse la liquidación del contrato lo que implica establecer los conceptos por los cuales cada una de las partes en el contrato resulta adeudándole a la otra sumas de dinero y determinar una suma final en la cual se establezca lo anteriormente señalado.”*<sup>145</sup>

Respecto de la procedencia o no de la liquidación judicial del contrato No. 1877-2017 celebrado entre el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el demandante formuló sus pretensiones tendientes a solicitar la liquidación judicial teniendo en cuenta que no hubo acuerdo entre los proyectos de liquidación presentadas por ambas partes y que el ente territorial no realizó la liquidación unilateral, en razón de lo cual se procederá a liquidar judicialmente el contrato objeto de litis.

El contratista señala que realizó labores como (i) localización, trazado y replanteo de la obra, (ii) descapote material existente y retiro del mismo en el terreno, (iii) estudios y diseños complementarios para la construcción de la cancha, (iv) cerramiento del área, (v) desmantelamiento y retiro de portería existente y (vi) compra de grama sintética, las cuales pretende sean canceladas junto con el AIU sobre los ítems no ejecutados y sus intereses moratorios, pues en su consideración sufrió un impacto económico negativo por la inejecución del contrato, las cuales discrimina así:

INFORMACION DEL CONTRATO	
COSTO DIRECTO	\$ 2.546.825.301,00
AIU	\$ 764.047.590,00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$ 3.310.872.891,00
VALOR ANTICIPO	\$ 1.655.437.542,00

<sup>145</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. C. P. Martín Bermúdez Muñoz. Octubre 5 de 2020. Rad. No.:68000-1233-000-2001-00930 (46687)

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00034-00  
 Demandante: Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017  
 Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
 Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

SALDO DEL ANTICIPO EN FIDUCIA (Capital) corte 31 de mayo 2019	\$ 545.743.355,00
---	-------------------

RELACION DE ITEMS Y CONCEPTOS A COBRAR		
ITEMS A COBRAR AVANCE DE OBRA		
OBRAS EXTERIORES Y CANCHA SINTETICA		
I	PRELIMINARES GENERAL	\$ 129.475.785,00
1.1	Localización, trazado y replanteo	\$ 21.616.308,00
1.2	Descapote material existente, incluye retiro del mismo	\$ 107.860.477,00
IX	ITEMS NO PREVISTOS	\$ 71.366.143,00
9.1	Estudio y diseños complementarios para la construcción de la cancha	\$ 59.000.000,00
9.2	Cerramiento provisional del área	\$ 12.366.143,00
TOTAL, ITEMS A COBRAR AVANCE DE OBRA		\$ 200.824.928,00

OTROS ITEMS A COBRAR		
OBRAS EXTERIORES Y CANCHA SINTETICA		
II	PRELIMINARES GENERALES	\$ 368.317.040,00
2.1	Suministro e instalación de grama sintética saltex ref. wave XL 5008 o similar, de polietileno fibritado, retorcido, estabilizado y resistente a los rayos UV de fibras de THIOLON GRASS DE TEN CATE NICOLON (CERTIFICADO ISO 9001 – ISO 14001) para	\$ 368.375.040,00
TOTAL OTROS ITEMS A COBRAR		\$ 368.375.040,00
AIU ESPERANDO POR LA EJECUCION DEL CONTRATO		\$ 764.047.590,00
TOTAL A COBRAR		\$ 1.333.265.558,00
VALOR A DEVOLVER DE ANTICIPO GIRADO		\$ 2.171.984,00

Por su parte, el ente territorial reconoce que fue cancelado el 50% del anticipo por valor de \$1.655.437.542,00, en razón de lo cual, en su momento propuso la siguiente liquidación:

LIQUIDACIÓN FINAL		
CONCEPTO	VALOR	VALOR
VALOR CONTRATADO	3.310.875.084,00	0,000
VALOR ANTICIPO 50% INICIAL		1.655.437.542,00
VALOR ACTA PARCIAL		0,000
VALOR TOTAL OBRA EJECUTADA	3.310.875.084,00	1.655.437.542,00

BALANCE		
VALOR CONTRATO		3.310.875.084,00
VALOR TOTAL PAGADO(ANTICIPO)	1.655.437.542,00	
VALOR POR PAGAR RETENCION 5% PARCIAL	0,000	
VALOR NETO A FAVOR DEL DEPARTAMENTO CONTRATO ORIGINAL, ACTA FINAL DE LIQUIDACION. (DIFERENCIA AMORTIZACION DEL ANTICIPO)	1.394.341.736,00	

<b>VALOR DE ACTIVIDADES EJECUTADAS A DEVOLVER AL DEPARTAMENTO</b>	261.095.806,00	
<b>SUMAS IGUALES</b>	3.310.875.084,00	3.310.875.084,00
<b>VALOR A PAGAR : cero, pesos M/cte.</b>		0,00

Observa la Sala que el contratista Consorcio Cancha San Andrés isla 2017, pretende se reconozca (i) el pago por el suministro e instalación de la cancha sintética y (ii) el AIU esperado por la ejecución del contrato, respecto de lo cual la Sala debe precisar que si bien el ítem de suministro e instalación se encontraba incluido dentro del objeto contractual, no hay lugar de ninguna manera a su reconocimiento y pago como lo pretende la parte demandante. La razón de la negativa a acoger esta pretensión se fundamenta en el hecho que desde el principio el contratista conoció la precariedad de los estudios previos efectuados por la entidad territorial, aún más, la falta absoluta de algunos de ellos que eran indispensables para la realización del proyecto. En esa medida, y ante las vicisitudes que se fueron presentando a lo largo de la ejecución del contrato, no resulta explicable que el contratista hubiera procedido con la adquisición de la cancha sintética cuando estaba en entredicho la propia ejecución de la obra, ya que ellos mismos tuvieron que realizar los estudios faltantes, entre los cuales se encuentran levantamiento topográfico, estudios de suelo, diseño arquitectónico y urbanístico, diseño de estructura para cubierta, diseño de cimentación para graderías, diseño base de cancha sintética, diseño para sistema hidráulico y aguas lluvias, diseño sistema sanitario, diseño de sistema de BT, diseño de MT, diseño sistema PAT, diseño de sistema de alumbrado – advirtiendo que no se encontraban aprobados solo en estudio. Es decir, a juicio de la Sala, la parte actora lo que ejecutó básicamente fue un contrato de consultoría para la realización de los estudios necesarios para la realización de la obra, a saber, los estudios para determinar la viabilidad de la construcción de la cancha, en razón de lo cual se hacía innecesario e imprudente realizar dicha compra si no se tenía la certeza de poderla instalar dadas las condiciones de ejecución del contrato que el Consorcio Cancha pudo evidenciar desde el primer momento.

## SIGCMA

De otro lado, respecto del AIU esperado por la ejecución del contrato, la Sala tampoco acogerá esta pretensión en atención que se trata de un concepto conformado por tres (3) componentes, a saber: administración, imprevistos y utilidad. De estos elementos, en principio, solo debería reconocer lo que correspondía a la utilidad ya que al no ejecutarse el contrato, sin que se analicen las causas de la no ejecución, no hay ni administración ni imprevistos para los cuales se deban destinar recursos. Pero aún así, tampoco puede esta Sala reconocer a favor del contratista suma alguna por utilidad ya que la responsabilidad por la no ejecución del contrato de obra no puede radicarse en cabeza únicamente de la entidad territorial, como ya se ha dicho.

En relación con la liquidación, en principio sería del caso determinar que se reconozcan a favor del contratista las sumas ejecutadas, sin que haya lugar a reconocimientos adicionales; no obstante, la Sala no puede ordenar el reconocimiento de suma alguna en tanto que en el proceso no fue acreditada en manera alguna que los estudios elaborados por el contratista hubieran sido recibidos a satisfacción ni por la entidad contratante como tampoco por la interventoría.

En efecto, no se evidencia que por parte del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que se haya recibido a satisfacción la entrega parcial de lo ejecutado por parte del contratista en aras de cumplir con el objeto del contrato, si bien es cierto, como lo indica el interventor, se desarrollaron las actividades anteriormente descritas, estas solo llegaron a la etapa de estudio y revisión, empero, no hubo ninguna conclusión con respecto al recibo de las mismas.

De otra parte, el contratista tampoco se esforzó por mostrar a instancias de este proceso prueba alguna a partir de las cuales se pueda establecer que hubo por parte del ente territorial pronunciamientos que permitan constatar que recibieron satisfactoriamente las actividades y estudios llevados a cabo por parte del consorcio. En razón de lo anterior, corresponde dar plena aplicación al artículo 167 del Código General del Proceso que dispone que *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*, circunstancia que no ocurrió en el asunto sub lite.

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00034-00  
Demandante: Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017  
Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

Así las cosas, esta Corporación concluye que dado que no fue recibida ninguna acta que permita constatar que el objeto contractual fue ejecutado ni parcial ni totalmente, en razón de lo cual se liquidará el contrato de la siguiente manera:

<b>BALANCE</b>		
<b>VALOR CONTRATO</b>		3.310.875.084,00
<b>VALOR TOTAL PAGADO(ANTICIPO)</b>	1.655.437.542,00	
<b>VALOR POR PAGAR RETENCION 5% PARCIAL</b>	0,000	
<b>VALOR NETO A FAVOR DEL DEPARTAMENTO CONTRATO ORIGINAL, ACTA FINAL DE LIQUIDACION. (DIFERENCIA AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO)</b>	3.310.875.084,00	
<b>VALOR DE ACTIVIDADES EJECUTADAS</b>	0,00	
<b>SUMA A PAGAR AL DEPARTAMENTO</b>	3.310.875.084,00	3.310.875.084,00
<b>VALOR A PAGAR AL CONTRATISTA: CERO PESOS M/CTE.</b>		0,00

Esta Corporación considera necesario exhortar a la entidad demandada Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina procurar todos los medios de los cuales disponga para asegurar el retorno de tan ingentes recursos que de acuerdo con lo probado en el proceso fueron entregados al contratista sin que en contraprestación se hubieren recibido satisfactoriamente los estudios y diseños que fueron entregados, ni de la entidad ni de la interventoría como ya se dijo.

Por todo lo anterior, la Sala considera que se debe liquidar el contrato bajo las condiciones aquí expuestas y negar las pretensiones de la demanda.

### **COSTAS**

Sin costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: LIQUIDAR** judicialmente el contrato No. 1877 de 2017 celebrado entre el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el Consorcio Cancha San Andrés isla 2017, ordenando la devolución de la suma de tres mil trescientos diez millones ochocientos setenta y cinco mil ochenta y cuatro pesos (\$3.310.875.084,00) M/Cte., a favor del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con lo razonado en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: NEGAR** las súplicas de la demanda, conforme lo expuesto en precedencia.

**TERCERO:** Sin costas en la instancia.

Se deja constancia que la presente providencia fue discutida y aprobada en sesión de la Sala de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**NOEMI CARREÑO CORPUS**

Magistrada

(En uso de permiso)

**JOSÉ MARÍA MOW HERRERA**

Magistrado

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ**

Magistrado

Expediente: 88-001-23-33-000-2021-00034-00  
Demandante: Consorcio Cancha San Andrés Isla 2017  
Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina  
Acción: Controversias Contractuales

**SIGCMA**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2021-00034-00)

**Firmado Por:**

**Noemi Carreño Corpus  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 003 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Contencioso 001 Administrativa  
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **38b895d575b702996da4a74ecad2198cb0b9efb3f573b9f30cf01919e21eb4e6**

Documento generado en 14/12/2022 06:43:44 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**