Rama Judicial
República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de Control:	**CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**
Demandante:	**CONSORCIO MATADERO**
Demandado:	**MUNICIPIO DE CHAPARRAL**
Radicado:	**73001-33-33-006-2017-00396-00**
Asunto:	**NULIDAD DE TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN UNILATERAL DE CONTRATO DE OBRA PÚBLICA**

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y 187, del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, promovió el **CONSORCIO MATADERO** en contra del **MUNICIPIO DE CHAPARRAL.**

1. PRETENSIONES

1.1 Que se declare la nulidad del acto administrativo de liquidación unilateral del contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015, terminado mediante Resolución No. 00001731 del 13 de diciembre de 2016 "por medio del cual se liquida unilateralmente el contrato de obra No. 412 de fecha 29 de diciembre de 2015", por los motivos expuestos en los hechos de la demanda.

1.2. Declarar el incumplimiento contractual por parte del MUNICIPIO DE CHAPARRAL – TOLIMA, frente al contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015, cuyo objeto contractual era la REMOLEDACIÓN, ADECUACIÓN, AMPLIACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL DE CATEGORIA NACIONAL DE ESTA LOCALIDAD; EN DESARROLLO DEL PROYECTO CÓDIGO BPIM No. 2015-073-168-078", siendo contratista el CONSORCIO MATADERO, representado legalmente por LUISA FERNANDA LEYTON SOTO identificado con NIT No. 900.920.983-7, consorcio conformado por la Sociedad INGEPROVIC SAS persona jurídica, identificada con NIT No. 900.468.016-1 con representación legal de LUISA FERNANDA LEYTON SOTO y OLAGUER AGUDELO PRIETO, personal natural, mayor edad, identificado con C.C. No. 3.169.341 de Sesquile.

1.3. Como consecuencia de lo anterior, se CONDENE al MUNICIPIO DE CHAPARRAL a indemnizar los perjuicios causados al CONSORCIO MATADERO, a título de perjuicios materiales, por las siguientes sumas de dinero:

1.3.1. A título de daño emergente:

La suma de $26.816.600 por concepto de estampilla, procultura, estampilla para el bienestar de adulto mayor, y otros ingresos indirectos pagados al Municipio de Chaparral, según consta recibo de pago No. 0000006187 del 29 de diciembre de 2015, proferido por la Tesorería Municipal de la administración municipal.

La suma de $2.281.329 pagados a la Compañía Aseguradora Seguros del Estado por concepto de pago de póliza de cumplimiento Entidad Estatal No. 25-44 1010895595, cubriendo los amparos de cumplimiento del contrato, pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones, estabilidad y calidad de la obra, exigida como garantía dentro del contrato de obra No. 412 de 2015.

La suma de $71.672 pagados a la Compañía Aseguradora Seguros del Estado por concepto de pago de póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual derivada de cumplimiento No. 25-40-101023794 cubriendo los amparos predios laborales operaciones, exigida como garantía dentro del contrato de obra No. 412 de 2015.

1.3.2. A título de lucro cesante:

La suma de $21.381.542 por concepto de utilidad e imprevistos dentro del contrato de obra No. 412 de 2015, pactados en el ítem de remodelación o arreglos varios parte interna de la planta de sacrificio del Municipio de Chaparral.

La suma de $13.522.679 por concepto de utilidad e imprevistos fijados dentro del contrato de obra No. 412 de 2015, pactados en el ítem adecuación de planta para manejo de porcinos de la planta de sacrificio.

1.4. Como consecuencia de la declaración solicitada en la primera pretensión, condenar al Municipio de Chaparral a pagar al Consorcio Matadero la suma de $80.386.288,95 por concepto de cláusula penal pactada en el contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015.

1.5. Que las sumas ordenadas sean debidamente indexadas.

1.6. Que la parte demandada pague de forma solidaria los gastos y costas que se llegaren a causar.

2. HECHOS

Las anteriores pretensiones tienen su fundamento en los siguientes hechos de carácter relevante:

2.1. El Municipio de Chaparral inició proceso de licitación pública No.19 de 2015, cuyo objeto consistía en "*remodelación, adecuación, ampliación y mantenimiento de la planta de beneficio animal de categoría nacional de esta localidad, en desarrollo del proyecto código MPIM 2015-073-068-078*", viabilizado técnicamente ante el Banco de Proyectos de Inversión Municipal.

2.2. El Consorcio Matadero presentó propuesta técnica y económica la cual cumplía con las exigencias del pliego de condiciones, por lo que a través de Resolución No. 00002360 del 23 de diciembre de 2015, se le adjudicó la licitación; el Municipio de Chaparral como único obligado de observar en estricto rigor el principio de planeación, no tuvo en cuenta que la ejecución del contrato no podía superar el 23 de diciembre de 2015.

2.3. El 29 de diciembre de 2015, se suscribió el contrato de obra No. 412 cuyo objeto contractual se determinó "remodelación, adecuación, ampliación y mantenimiento de la planta de beneficio animal de categoría nacional de esta localidad; en desarrollo del proyecto BPIM 2015-073-168-078 por valor de $535.908.593 pesos" afectando la disponibilidad presupuestal No. 1060 del 12 de noviembre de 2015.

2.4. En el contrato se estableció el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2015, a partir del perfeccionamiento, legalización del contrato y firma de acta de iniciación.

2.5. Conforme la cláusula décima sexta del contrato No. 412 de 2015, el Consorcio Matadero sufragó los gastos de pólizas, cumplimiento, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones y estabilidad de la obra por $2.281.329 pesos, y por responsabilidad civil extracontractual el valor de $71.678 pesos, garantías aprobadas por medio de Resolución No. 002397 del 30 de diciembre de 2015.

2.6. En atención a lo señalado en la cláusula décima octava, el Consorcio Matadero pagó la suma de $26.816.600 por concepto de estampilla pro-cultura, estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor y otros ingresos indirectos, según recibo de pago No. 0000006187 del 29 de diciembre de 2015.

2.7. El 30 de diciembre de 2015 se suscribió acta de inicio del contrato de obra No. 412 entre el Municipio de Chaparral y el Consorcio Matadero, donde fue designado como supervisor el Secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo Municipal.

2.8. el 31 de diciembre de 2015, se suscribió acta de suspensión del contrato de obra No. 412 de 2015, teniendo como fundamento "*no se ha contratado por parte de la administración municipal la interventoría externa para el contrato de obra en asunto*" obligación que estaba a cargo de la entidad territorial desde los estudios previos.

2.9. En la minuta del contrato se indicó que la interventoría se encontraba en proceso de contratación conforme se encontraba publicado en el SECOP e identificado con CM-No. 07 de 2015, sin embargo el grupo auditor de la Contraloría Departamental dejó hallazgo en el sentido que verificado el SECOP no se encontró ningún proceso de concurso de méritos No. 07 de 2015.

2.10. El Consorcio Matadero por medio de derecho de petición del 3 de mayo de 2016, solicitó información al Municipio de Chaparral respecto del contrato No. 412 del 29 de diciembre de 2015; petición reiterada el 05 de septiembre de 2016.

2.11. El ente territorial demandado invitó al consorcio Matadero a reunión para el 06 de octubre de 2016, con el fin de terminar y liquidar el contrato de obra No. 412 de 2015, a lo cual el representante legal del Consorcio aceptó siempre y cuando se le pagara la cláusula penal por incumplimiento estipulada en el contrato.

2.12. El Municipio de Chaparral por medio de Resolución 00001731 del 13 de diciembre de 2017, dio por terminado el contrato de obra 412 de 2015, por vencimiento del plazo fijado y en consecuencia lo liquidó de forma unilateral, bajo las siguientes consideraciones: i) vencimiento del plazo de ejecución e imposibilidad de cumplir con la ejecución del contrato por vencimiento de los plazos pactados ii) inviabilidad del contrato por el plazo de ejecución y no cumplimiento de los requisitos establecidos por el INVIMA, iii) no ejecución por parte del contratista y el contratista no accedió a la liquidación bilateral.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante apoderado judicial (Fls. 230-238), el Municipio de Chaparral señaló que se opone a las pretensiones de la demanda en razón a que la ignorancia supina no es eximente de culpa, por cuanto el accionante debía saber de antemano a la suscripción del contrato 412 de 2015 y al pago de garantías, que por la calidad de la obra a ejecutar el término pactado era insuficiente, situación que debió advertir para tomar los remedios procesales o contractuales o en su defecto abstenerse de firmar el mismo, y no alegar a través del presente medio de control su propia culpa a fin de salir avante con sus pretensiones.

Afirma que el principio de planeación abarca no solo a la administración sino a los colaboradores, puesto que no solo tiene 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 por fallas en su planeación, o el objeto contractual no puede ejecutarse o su ejecución va depender de situaciones indefinidas o inciertas por depender de decisiones de terceros.

La administración municipal consideró de manera motivada que ya se había vencido el plazo de ejecución sin que el contratista hubiera dado inicio a la ejecución de la obra y por haberse vencido el plazo, la administración y el contratista están en la imposibilidad de lograr el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el acto contractual, situación que hace posible efectuar su terminación y liquidación del contrato, el cual se realizó con sustento técnico realizado por la secretaría de planeación a infraestructura.

Manifiesta el apoderado, que no es dable atender bajo ningún tópico, que el accionante manifieste no tener culpa alguna en la imposibilidad de atender la

ejecución del mismo, razón por la cual no ha de devolverse recursos pagados con ocasión a la legalización del contrato, ni suma alguna por resarcimiento.

Agrega que la exigencia de un comportamiento correcto y en general honesto que impone la buena fe, hace exigible de parte de quien alega el error, un comportamiento objetivamente leal que impediría alegar en su beneficio la propia culpa, lo cierto es que la doctrina coincide en la imposibilidad de admitir la tutela del interés de quien pretende impugnar el negocio con fundamento en un error que ha sido causado por su propia negligencia.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Parte demandante (Fl. 646-653)

Señala el apoderado de la parte actora que se ratifica en los fundamentos de hecho, de derecho y jurisprudenciales expuestos en el escrito de demanda; añade que la parte accionada no allegó material probatorio que logre desvirtuar los fundamentos de hecho y derecho que fueron tenidos en cuenta para pretender el pago de los perjuicios causados al consorcio matadero, y probar la mala fe que se alega como fundamento de defensa.

Reitera las afirmaciones y argumentos señalados en el escrito de demanda, agregando que existen limitantes para garantizar el principio de anualidad como son las reservas presupuestales, por lo que la entidad territorial en atención al mismo debió darle aplicación con el fin de pasar la vigencia anual y así dar ejecución al contrato suscrito con las correspondientes apropiaciones presupuestales comprometidas para el año 2015.

Así las cosas, considera que existen herramientas jurídicas contractuales como presupuestales que permiten que la ejecución del contrato sea postergada a las fechas o plazos establecidos inicialmente para ello, así como la adición del plazo de ejecución, lo cual bajo los lineamientos legales en materia de contratación no tiene límite en su prórroga, máxime cuando el consorcio no podía iniciar con la obra ante la falta de interventoría externa.

Agrega que el plazo de ejecución del contrato no estaba vencido como quiera que se suspendió faltando un día de ejecución contractual.

Manifiesta que existe una falsa motivación en la expedición del contrato de obra No 412 del 29 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta que el Municipio de Chaparral dio por cierto que se estaba surtiendo la etapa contractual para la interventoría externa del citado contrato, generando una confianza legitima en el proceso contractual, conllevando a que el Consorcio Matadero cumpliera con la carga impuesta del pago de garantías y estampillas por parte del ente territorial.

Conforme lo señalado, el apoderado de la entidad actora solicita se reconozca y pague a su favor la totalidad de los perjuicios materiales reclamados – daño

emergente y lucro cesante – y el pago de la cláusula penal pactada en el contrato de obra.

4.2. Parte demandada (Fl. 644-645).

Señala el profesional, que la planeación de la contratación, sentada en el cronograma de la licitación, establecía que el 23 de diciembre de 2015 – no era la presunta ejecución del contrato sino la suscripción del mismo, violando la ley, por cuanto fue el 29 de diciembre de dicha anualidad, luego la celebración de dicho contrato era nula.

Por otra parte indica, que el accionante escude su actuar bajo la presunción de la buena fe y la confianza legitima, no puede ser de recibo, dado que su deber legal no solo era el conocer del cronograma sino el respetarlo so pena de las consecuencias jurídicas, por lo que la ignorancia supina no es eximente de culpa.

Reitera los demás argumentos señalados en el escrito de demanda, solicitando se desestimen las pretensiones de la demanda.

4.3. Concepto Ministerio Público (Fl. 654-660)

El delegado del Ministerio Público hace un estudio sobre la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito, violación al principio de planeación, alcance del principio de buena fe así como la responsabilidad del contratista, para lo cual se apoya de varias sentencias emitidas por el Consejo de Estado.

Posterior a ello, y en lo que tiene que ver con el caso concreto, indica que para el momento de suscripción del contrato de obra No. 412 tan solo restaban 03 días calendario para el vencimiento del plazo de ejecución, el cual inició a partir del acta de inicio que tuvo lugar el 30 de diciembre de 2015, con fecha de terminación el día siguiente, 31 de diciembre, luego el contratista contaba con escasos 02 días calendario para la ejecución del objeto contractual.

Precisa el Procurador Judicial, que el total de la obra requería la ejecución de 87 items, a más que se tratan de actividades que muchas de ellas solo pueden ejecutarse de forma sucesiva y no simultánea, para lo cual trae a colación el informe técnico elaborado por el secretario de planeación el 04 de octubre de 2016, en el sentido de indicar que las actividades no se pueden realizar en un tiempo menor a 90 días, teniendo en cuenta que estas involucran: demoliciones, manejo de concretos y acabados específicos que necesitan un tiempo de ejecución y elaboración en obra, por lo que concluye que la obra no se podía ejecutar en tan solo dos días calendario.

Indica el Agente del Ministerio Público que cuando desde un comienzo es claro que el objeto del contrato estatal no puede ejecutarse tal cual como fue pactado, se incurre en un abierto desconocimiento del principio de planeación, colocándolo en un contrato con objeto ilícito porque se están contraviniendo normas imperativas

que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos.

Agrega el Procurador, que pese a la notoria falencia en cuanto al plazo de la ejecución del contrato que se incluyó desde el proyecto de pliego de condiciones, el Consorcio demandante no empleó la facultad que le otorga el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007, para formular la respectiva observación.

Indica, que no se puede sostener que la parte accionante se haya sujetado a los postulados de los principios de la buena fe, pues no se aprecia que el contratista haya elevado el más mínimo reparo o salvedades respecto a la evidente imposibilidad de ejecutar el objeto contractual por la notable insuficiencia temporal, por el contrario, procedió a suscribir el negocio jurídico a pesar de la obligación que tenía de abstenerse de participar en la celebración de contratos en los que desde entonces ya se evidenciaba que, por fallas en su planeación, el objeto contractual no podía ejecutarse.

También hace alusión a la legitimación para solicitar la nulidad absoluta y a las restituciones mutuas, culminando su escrito, solicitando al Despacho se declare la nulidad absoluta por objeto ilícito del contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015, por violación palmaria de los principio de planeación y buena fe contractual, y que se nieguen las demás pretensiones, es decir el pago de restituciones mutuas como consecuencia de la anterior declaración, por cuanto no se acreditó que se hayan ejecutado obras de manera parcial que hayan satisfecho el interés público.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Procede el despacho a determinar si, ¿debe declararse la nulidad del acta de liquidación unilateral del contrato 412 de 2015, así como el incumplimiento contractual por parte del Municipio de Chaparral, y como consecuencia de ello ordenar el reconocimiento de perjuicios a favor del Consorcio accionante, o si por el contrario, al ser conocedora la parte actora que el término pactado era insuficiente para ejecutar la obra, no puede ahora endilgarse responsabilidad al municipio alegando su propia culpa?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

6.1. Tesis de la parte accionante

Solicita que se declare la nulidad del acto administrativo por medio del cual el Municipio de Chaparral dio por terminado el contrato de obra No 412 del 29 de diciembre de 2015, y liquidó de forma unilateral el mismo, y como consecuencia de ello, se ordene el pago de perjuicios en la modalidad de daño emergente y lucro

cesante, en el entendido que la entidad contratante trasgredió el principio de planeación contractual incumpliendo sus obligaciones, toda vez que para el momento de suscripción del contrato no había contratado la interventoría externa requerida para dicho contrato de obra, originando la suscripción de acta de suspensión del acto contractual.

6.2. Tesis de la parte demandada

6.2.1. Municipio de Chaparral

Señala que el plazo contractual se venció, sin que el contratista hubiera dado inicio a la ejecución de la obra, por lo que las partes están en la imposibilidad de lograr el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el acto contractual, situación que hace posible efectuar su terminación y liquidación, la que se realizó con el sustento técnico realizado por la secretaría de planeación a infraestructura; indica que tampoco hay que devolverse recursos pagados con ocasión a la legalización del contrato, ni suma alguna ni resarcimiento de derecho, pues no puede endilgarse responsabilidad alguna alegando su propia culpa.

6.3. Tesis del despacho

El Despacho negará las pretensiones de la demanda como quiera que el acto administrativo demandado se encuentra ajustado a derecho; además, declarará la nulidad absoluta del contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015, por objeto ilícito en razón a la trasgresión al principio de planeación y buena fe contractual, y se negará el pago de las restituciones pretendidas como quiera que no se acreditó haberse efectuado prestaciones a favor de la entidad contratante.

7. HECHOS PROBADOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES

<table>
<tr><th>No.</th><th>HECHOS PROBADOS</th><th>MEDIO PROBATORIO</th></tr>
<tr><td>1.</td><td>El Consorcio Matadero está conformado así:

<table><tr><td>CONSORCIADO</td><td>PARTICIPACION</td></tr><tr><td>OLAGUER AGUDELO PRIETO</td><td>30%</td></tr><tr><td>LUISA FERNANDA LEYTON SOTO R.L. INGEPROCIV SAS</td><td>70%</td></tr><tr><td>TOTAL</td><td>100%</td></tr></table></td><td>Documental: Copia de acta de conformación de Consorcio Matadero (Fl. 11-12)</td></tr>
<tr><td>2.</td><td>El Municipio de Chaparral emitió estudios previos el 20 de noviembre de 2015, para adelantar proceso de licitación pública No. 19 de 2015 cuyo objeto consistía en la “remodelación, adecuación, ampliación y mantenimiento de la planta de beneficio animal de categoría nacional de esta localidad, en desarrollo del proyecto BPIM No. 2015-073-168-078.
Plazo: HASTA EL 31 D DICIEMBRE DE 2015 y a partir del perfeccionamiento y legalización del</td><td>Documental: Copia de estudios previos del 20 de noviembre de 2015 (Fl. 32-38, 253-273).</td></tr>
</table>

	contrato y la firma del acta de iniciación de la obra. En las obligaciones del contratista se indicó que éste debe *cumplir la ejecución del contrato dentro del término previsto en este proceso el cual no puede superar HASTA EL 23 DE DICIEMBRE DE 2015 y a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de obra.*	
3.	El Municipio de Chaparral – Tolima adelantó proyecto de pliego de condiciones, análisis del sector económico y de los oferentes, aviso de convocatoria, cargue del proceso en el sistema electrónico de contratación pública, respuesta a observaciones.	**Documental:** Copia de proyecto de pliego de condiciones, análisis del sector de marcado, aviso de convocatoria (Fl. 275 C2-413 C3).
4.	El Municipio de Chaparral – Tolima ordenó la apertura del proceso de licitación pública.	**Documental:** Copia de Resolución No. 0002192 del 04 de diciembre de 2015 (Fl. 418-421 C3).
5.	En el pliego de condiciones de la licitación pública No. 19 de 2015, cuyo objeto es el mismo de los estudios previos, en su cronograma estableció que *la publicación proyecto pliego de condiciones* se efectuó el *23 de noviembre de 2015 en* www.colombiacompra.gov.co y firma del contrato el *22 de diciembre de 2015.* Así mismo se establecieron 32 ítems para la *remodelación o arreglos varios parte interna de la planta de sacrificio del Municipio de Chaparral – Tolima,* entre ellas: *Demolición de muros y mesones existentes, incluye retiro material* *Demolición de piso existente incluye retiro* *Demolición muro sw/ tanque incluye retiro de sobrantes* *Relleno en recebo compactado* *Muros en bloque H = 5* *Pañetes sobre muros A=7 mts* *Tubería para red sanitaria de 4”* *Piso en concreto* *Enchape para tanques de almacenamiento de agua* Igualmente se establecieron 55 ítems para la *adecuación de la planta para manejo de porcinos en la planta de sacrificio,* entre ellas: *Localización y replanteo* *Relleno con material común* *Recebo compactado* *Demolición de muros incluye retiro* *Demolición de pisos existentes, incluye retiro* *Desmonte de cubiertas* *Excavaciones*	**Documental:** copia de pliego de condiciones de la licitación pública No. 19 de 2015 del 20 de noviembre de 2015 (Fl.44-96, 423-477)

	Recuperación de suelos cemento de zapatas *Viga cimiento* *Columnas* *Vigas aéreas* *Construcción de pisos en concreto* *Corredores perimetrales* *Sardineles* *Bebederos y comederos en concreto* Dentro de las obligaciones del contratista se señaló ***cumplir la ejecución del contrato dentro del término previsto en este proceso el cual no puede superar CINCUENTA (50) DIAS CALENDARIO y a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de obra***. En la vigencia y plazo de ejecución del contrato se indicó ***HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de obra***.	
6.	Dentro de los anexos del proceso, se relacionaron: Anexo No. 1 Carta remisoria de la oferta Anexo No. 2 Carta de presentación de la propuesta Anexo No. 3 Experiencia general habilitadora Anexo No. 4 Experiencia especifica Anexo No. 5 Propuesta económica Anexo No. 6 Carta información de consorcio Anexo No. 7 Carta información de unión temporal Anexo No. 8 Minuta de contrato Anexo No. 9 Copia convenio interadministrativo No. 1104 del 10 de diciembre de 2014.	**Documental:** Copia anexos del proceso (Fl. 97-119, 477-499).
7.	El Municipio de Chaparral – Tolima por medio de acto administrativo aceptó una oferta y adjudicó el proceso de licitación pública No. 19 de 2015, al Consorcio Matadero, donde se indicó el plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2015 y a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de la obra.	**Documental:** Copia de resolución No. 0002360 del 23 de diciembre de 2015 (Fl. 120-123, 527-530 C3).

<table>
<tr><td>8.</td><td>El Municipio de Chaparral suscribió contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015 con el Consorcio Matadero, con las siguientes especificaciones:
<table>
<tr><td>VALOR DEL CONTRATO</td><td>QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES NOVECIENTOS OCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS ($535.908.593)</td></tr>
<tr><td>PLAZO DE EJECUCIÓN</td><td>HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 Y A PARTIR DEL PERFECCIONAMIENTO Y LEGALIZACIÓN DEL CONTRATO Y LA FIRMA DEL ACTA DE INICIACIÓN DE OBRA.</td></tr>
<tr><td>OBJETO</td><td>REMODELACIÓN, ADECUACIÓN, AMPLIACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL DE CATEGORÍA NACIONAL DE ESTA LOCALIDAD; EN DESARROLLO DEL PROYECTO CÓDIGO BPIM NO. 2015-073-168-078</td></tr>
<tr><td>RUBRO PRESUPUESTAL</td><td>338201. REMODELACIÓN, ADECUACIÓN, AMPLIACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL DE CATEGORÍA NACIONAL DE ESTA LOCALIDAD.</td></tr>
</table></td><td>Documental: Copia contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015 (Fl. 17-30, 531-546).</td></tr>
<tr><td>9.</td><td>El contrato de obra No. 412 de 2015, le fue asignado el registro presupuestal No. 1335 del 29 de diciembre de 2015, por valor $ 535.908.593 pesos.</td><td>Documental: Copia de registro presupuestal (Fl. 125, 554)</td></tr>
<tr><td>10.</td><td>El Municipio de Chaparral – Tolima por medio de acto administrativo aprobó una garantía constituida por el Consorcio Matadero, por los amparos de cumplimiento del contrato, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, estabilidad y calidad de la obra y responsabilidad civil extracontractual.</td><td>Documental: Copia de la resolución No. 0002397 del 30 de diciembre de 2015 (Fl. 126-129, 548-550 C3).</td></tr>
<tr><td>11.</td><td>El Consorcio Matadero y el Municipio de Chaparral suscribieron acta de inicio el 30 de diciembre de 2015, donde igualmente se indicó que el plazo es hasta el 31 de diciembre de 2015 y a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de obra.</td><td>Documental: Copia de acta de inicio de fecha 30 de diciembre de 2015 (Fl. 130, 547 C3).</td></tr>
</table>

12.	El Consorcio Matadero en calidad de contratista, el técnico administrativo FREDY FORERO BOCANEGRA secretario de P.I.D. (e) y el técnico administrativo LUIS ORLANDO RINCON MEDINA en calidad de SUPERVISORES DESIGNADOS del contrato, suscribieron acta de suspensión de contrato de obra, donde se tuvo *como fundamento que a la fecha* ***no se ha contratado por parte de la administración municipal la interventoría externa para el contrato de obra en asunto****.*	**Documental:** Copia de acta de suspensión (Fl. 131, 556 C3).
13.	La Representante Legal del Consorcio Matadero solicitó información al Municipio de Chaparral sobre la interventoría externa por la cual fue suspendido el contrato de obra, sin verse proximidad al inicio de actividades.	**Documental:** Copia de oficio de fecha 03 de mayo de 2016 (Fl. 132).
14.	El Secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo rindió informe técnico donde indica que *el plazo de ejecución del contrato eran máximo tres (3) días y en la realidad haciendo un análisis pormenorizado de las actividades que hacen parte del presupuesto oficial del contrato, éstas no se pueden realizar en un tiempo menor a noventa (90) días, teniendo en cuenta que dichas actividades involucran: demoliciones, manejo de concretos y acabados específicos que necesitan un tiempo de ejecución y elaboración en obra, entre otras.*	**Documental:** Copia de informe técnico de fecha 04 de octubre de 2016 (Fl. 135).
15.	La representante del Consorcio Matadero mediante oficio dirigido al Municipio de Chaparral solicita información sobre la razón por la cual no se ha dado inicio a las actividades del contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015.	**Documental:** Copia de oficio de fecha 05 de septiembre de 2016 (Fl. 136).
16.	El Municipio de Chaparral resuelve derecho de petición indicando que el 11 de octubre de 2016, se invitó a la liquidación bilateral del contrato en razón a que el plazo de ejecución del contrato de obra No. 412 de 2015 se encontraba vencido; agrega que los ítems del contrato no son suficientes para cumplir los requisitos del plan de mejoramiento del INVIMA; igualmente, la interventoría externa es requisito por la cuantía de la obra y la categoría del municipio.	**Documental:** Copia de oficio de fecha 14 de octubre de 2016 (Fl. 139-140).
17.	El Municipio de Chaparral por medio de acto administrativo motivado resolvió tener como fecha de terminación del contrato por vencimiento del plazo fijado para la ejecución el día 31 de diciembre de 2015, y liquidar de manera unilateral el contrato de obra pública No. 412 del 29 de diciembre de 2015, señalando que el plazo pactado se encuentra expirado, argumentando que: *El termino de ejecución del contrato se fijó a partir del 29 de diciembre de 2015, fecha del acta de inicio y va hasta el 31 de diciembre de 2015.*	**Documental:** copia de resolución No. 00001731 del 13 de diciembre de 2016 (Fl. 147-155, 592-600 C3).

	Se infiere que por la cantidad de obra y actividades que debía realizar el contratista para ejecutar el objeto contractual ERA IMPOSIBLE CUMPLIR con la ejecución del contrato, es decir se estableció un plazo de ejecución que no se ajusta al contrato, evidenciándose una irregularidad en este elemento esencial del contrato. *El Secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo del Municipio de Chaparral, rinde informe técnico en el que evidencia que la obra de construirse en los términos en que se contrató sería inviable, y por lo tanto, no podría funcionar porque no cumple los requisitos del INVIMA, y que la propia contraloría, como ente de control, recomienda la Liquidación del contrato.* Igualmente, dentro de su contenido se indica que el 11 de octubre de 2016, se llevó a cabo reunión entre las partes del contrato, donde se puso en conocimiento del Consorcio Matadero la situación del acto contractual, en especial el término o plazo, presentándose la solicitud al Consorcio de liquidar bilateralmente el contrato. Posteriormente, la representante legal del consorcio por medio de oficio de fecha 2 de noviembre de 2016, manifestó que sólo accedía a la liquidación si se reconocía la cláusula penal pactada, solicitud que no fue accedida por improcedente.	

8. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN ESTATAL.

De acuerdo con la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el reglamento general de contratación de la administración pública, el objeto del contrato estatal es el cumplimiento de los fines del Estado, de modo que en esencia lo que se procura con ello es la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, así como la efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos; por lo que al celebrarse un contrato, los particulares colaboran con las entidades en el logro de dichos fines, amén de cumplir una función social.

Así entonces, definió la norma en su artículo 32, que los contratos estales son actos jurídicos generadores de obligaciones, que celebran las entidades, ya sean de los enunciados por ese estatuto, o de los dispuestos por el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad.

Dentro de las modalidades de selección encontramos la licitación pública, reglada entre otras, por el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, donde dispone:

> ***"…Artículo 2°.*** *De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección*

abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

*1. **Licitación pública**. La escogencia del contratista se efectuará por regla general a través de licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo.*

Cuando la entidad estatal así lo determine, la oferta en un proceso de la licitación pública podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa, en las condiciones que fije el reglamento…"

Respecto de sus características se ha indicado las siguientes:

"…i) está regulada por normas en las cuales se encuentra interesado el orden público, toda vez que ii) está concebida legalmente como el procedimiento que con carácter general debe seguirse con el fin de seleccionar al contratista, dentro del íter de formación del contrato estatal; iii) tiene por objeto la selección del proponente que ofrezca las condiciones más ventajosas para los fines de interés público perseguidos con la contratación estatal; iv) consiste "en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación)"; v) está impuesta en forma obligatoria, salvo en los casos en los cuales expresamente el Legislador ha exceptuado su realización y vi) la omisión de su trámite cuando el mismo resulta imperativo, se encuentra prohibida por el ordenamiento que rige la contratación estatal -artículo 24-8 de la Ley 80 de 1993-, así como por el artículo 16 del C.C., según el cual "[N]o podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres".

De acuerdo con tales premisas, ha de sostenerse que la licitación pública se encuentra regulada por disposiciones de orden público, incorporadas en el ordenamiento en interés de la colectividad, por manera que en aquellos eventos en los cuales se omita la realización de dicho procedimiento administrativo de selección del contratista, a pesar de no concurrir ninguno de los excepcionales supuestos legales que eximen de la obligatoriedad de dicha exigencia, se incurre en flagrante transgresión de lo normado por los artículos 16 del Código Civil y 24-8 de la Ley 80 de 1993; de ahí que la jurisprudencia de esta Sección haya considerado que la pretermisión del procedimiento de la licitación cuando no existe norma legal expresa que lo autorice, conduce a la invalidez del contrato por incurrir en la causal de nulidad absoluta, prevista en el entonces vigente aparte b) del artículo 78 del Decreto-ley 222 de 1983, de conformidad con la cual el contrato resulta absolutamente nulo "cuando contravenga normas de derecho público".[1]

8.1. TERMINACIÓN DEL CONTRATO

Es la finalización o extinción de la vigencia de un determinado vínculo obligatorio de la Administración, donde es posible distinguir entre modos normales y modos anormales de terminación de los contratos.

En la primera categoría, esto es entre los modos normales de terminación de los contratos de la Administración, suelen y pueden incluirse las siguientes causales: a).- cumplimiento del objeto; b).- vencimiento del plazo extintivo de duración del

[1] Consejo de Estado, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010) Radicación número: 25000-23-26-000-1994-00071-01(14390)

contrato; c).- terminación o vencimiento del plazo extintivo convenido para la ejecución del objeto del contrato y d).- acaecimiento de la condición resolutoria expresa, pactada por las partes.

Los modos anormales de terminación de los contratos de la Administración se configuran, a su turno, por: a).- desaparición sobreviniente del objeto o imposibilidad de ejecución del objeto contratado; b).- terminación unilateral propiamente dicha; c).- declaratoria de caducidad administrativa del contrato; d).- terminación unilateral del contrato por violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades; e).- desistimiento -o renuncia-, del contratista por la modificación unilateral del contrato en cuantía que afecte más del 20% del valor original del mismo; f).- declaratoria judicial de terminación del contrato; y h).- declaratoria judicial de nulidad del contrato.

Además se encuentra, como causal de terminación de los contratos de la Administración, el mutuo consentimiento de las partes, la cual se ubica en un estadio intermedio, puesto que no corresponde exactamente a los modos normales de terminación del contrato –puesto que al momento de su celebración las partes no querían ni preveían esa forma de finalización anticipada–, como tampoco corresponde en su totalidad a los modos de terminación anormal, dado que está operando la voluntad conjunta de las partes y ello forma parte esencial del nacimiento y del discurrir normal de todo contrato (artículo 1602 C.C.).

8.2. DE LA LIQUIDACION UNILATERAL DEL CONTRATO

La liquidación de los contratos estatales se define como aquella actuación posterior a la terminación normal o anormal del contrato, mediante la cual lo que se busca es determinar si existen prestaciones, obligaciones o derechos a cargo o en favor de cada una de las partes, para de ésta forma realizar un balance final o un corte definitivo de las cuentas derivadas de la relación negocial, definiéndose en últimas quién le debe a quién y cuanto, lo que puede hacerse por las partes de común acuerdo, por la administración unilateralmente o en su caso por el juez, es decir para “dar así finiquito y paz y salvo a la relación negocial”

Por su parte la liquidación unilateral es una actuación administrativa posterior a la terminación normal o anormal del contrato que se materializa en un acto administrativo motivado, mediante el cual la administración decide unilateralmente realizar el balance final o corte final de las cuentas del contrato estatal ya terminado, precisando quién le debe a quien y cuanto y que sólo resulta procedente en tanto no se haya podido realizar la liquidación bilateral, ya sea porque el contratista no se presentó a ésta o porque las partes no llegaron a un acuerdo sobre las cuentas a finiquitar.

De ésta forma, se entiende que la liquidación unilateral del contrato es de carácter subsidiario, pues sólo resulta procedente en tanto no se haya podido llevar a cabo la liquidación bilateral[2].

Ahora teniendo en cuenta que la liquidación de los contratos se encuentra regulada por los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, se entiende que la liquidación unilateral del contrato si bien es una facultad legal, no es de aquellas que implican el ejercicio de una potestad exorbitante o excepcional al derecho común, ya que la Ley 80 no la enlista como tal en sus artículos 14 y siguientes que se refieren al ejercicio de dichas potestades.

8.3. DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN Y BUENA FE

Este principio, impone que la decisión de contratar no sea el resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, sino que obedezca a reales necesidades de la comunidad, cuya solución haya sido estudiada, planeada y presupuestada por el Estado con la debida antelación, con la única finalidad de cumplir los cometidos estatales, debiendo siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público.

Sobre tal principio se ha pronunciado nuestro órgano de cierre en múltiples decisiones, como es el caso de la sentencia de diciembre 10 de 2015, dentro del radicado 73001-23-31-000-2012-00012-01 (51.489) con ponencia del Dr. Jaime Orlando Santofimio, donde explicó el alcance del mismo y señaló las consecuencias jurídicas que generan su trasgresión, así:

> *"…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"[3] 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****.*
>
> *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.*

---

[2] Consejo de Estado, sentencia del 24 de abril de 2017, Consejero Ponente Dr. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Radicación número: 25000-23-36-000-2011-00143-01(55836)
[3] Ibídem, p. 43.

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**," 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" 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 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..

*(…)**Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración de tal suerte que pueda tener un marco de referencia que le permita evaluar objetivamente las propuestas que se presenten durante el respectivo proceso de escogencia del contratista**..*

Y es que la definición de la duración del objeto contractual, y ya considerando el asunto desde el punto de vista del valor, permite fijar el costo real del negocio

proyectado, es decir el valor de las cosas o servicios que se van a contratar teniendo en cuenta, entre otras variables, la fluctuación de precios para que la Administración no pague ni más ni menos de lo que verdaderamente vale la ejecución del objeto contractual y de esta manera ajustarse a la conmutatividad objetiva que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 80 de 1993 debe imperar en el contrato estatal.

Entonces, el desconocimiento del principio de planeación podría llevar al contrato a incurrir en una violación a la normatividad que la impone, incluso, a encajarse en un evento de objeto ilícito, *cuando se estén contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos.*

*(…)**Ha sido la posición de esta Sala de Subsección decretar la nulidad absoluta del contrato cuando encuentra que este adolece de objeto ilícito por infringir el principio de planeación**, en desconocimiento de los artículos 209, 331 y 341 constitucionales; 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 2 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.*

(…) ***En este sentido, la Sala reitera que en determinados y concretos eventos el desconocimiento del principio de planeación puede conllevar la configuración de la nulidad absoluta del contrato por objeto ilícito, cuando las falencias que producen esta mácula sean:***

1. ***Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que el objeto contractual no podrá ejecutarse.***

2. Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que la ejecución del contrato va a depender de circunstancias indefinidas o inciertas por necesitar de decisiones de terceros.

3. Situaciones que desde el momento de la celebración del negocio jurídico evidencian que los tiempos de ejecución acordados no podrán cumplirse y por ende habrá de sobrevenir el consiguiente detrimento patrimonial de la entidad.

*En tales eventos el juez debe oficiosamente declarar la nulidad advertida, aunque se aclara que no toda deficiencia en la planeación del negocio jurídico estatal conduce a la nulidad del contrato por ilicitud de su objeto.…" (*Negrillas por fuera de texto).

En la misma providencia se estudió lo referente al principio de la buena fe, precisando que:

> *"De lo preceptuado en el artículo 871 del Código de Comercio, con redacción parecida al artículo 1603 del Código Civil, se desprende que en todo el iter contractual, esto es antes, durante y después de la celebración del contrato, y aún después de su extinción, se impone a los intervinientes el deber de obrar de conformidad con los postulados de la buena fe.*[4]

[4] Aunque el artículo 1603 sólo expresa que "deberán ejecutarse", el entendimiento es que el deber de buena fe objetiva comprende todo el iter contractual. (La cita es del texto citado).

En efecto, aquel precepto prevé que los contratos deben "celebrarse y ejecutarse de buena fe, y en consecuencia, obligarán no sólo a lo pactado expresamente en ellos, sino a todo lo que corresponda a la naturaleza de los mismos, según la ley, la costumbre o la equidad natural."

Pero además, como si no fuera suficiente, el artículo 863 de esa misma codificación ordena que "las partes deberán proceder de buena fe exenta de culpa[5] en el periodo precontractual, so pena de indemnizar los perjuicios que se causen", precepto este que en la contratación pública ha de tenerse como un desarrollo del principio general de planeación que debe informar a toda la actividad contractual del Estado.[6]

Sin embargo con frecuencia inusitada se cree que la buena fe a que se refiere estos preceptos consiste en la convicción de estar obrando conforme a derecho, en la creencia de que la conducta se ajusta en un todo a lo convenido y, en general, en el convencimiento de que se ha observado la normatividad y el contrato, independientemente de que esto sea efectivamente así por haberse incurrido en un error de apreciación porque se piensa que lo que en verdad importa es ese estado subjetivo consistente en que se tiene la íntima certidumbre de haber actuado bien.

Empero nada más lejano de la realidad que esa suposición porque la buena fe contractual no consiste en creencias o convicciones de haber actuado o estar actuando bien, es decir no es una buena fe subjetiva, sino que estriba en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento y al contrato y por consiguiente ella, tal como lo ha señalado ésta Subsección, "consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia",[7] es decir, se trata aquí de una buena fe objetiva y "por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho"[8] o conforme al contrato, pues tales convencimientos son irrelevantes porque, habida cuenta de la función social y económica del contrato, lo que en verdad cuenta son todos los actos reales y efectivos que procuran la cabal realización de estas funciones dentro del ámbito de la legalidad y de la lealtad y corrección, esto es, ajustados en un todo al ordenamiento jurídico y a lo convenido."[9]

De manera que el principio de la buena fe contractual es de carácter objetivo e impone, fundamentalmente, a las partes respetar en su esencia lo pactado, cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, perseverar la ejecución de

---

[5] Sobre el desacierto en que incurrió el legislador colombiano al introducir en esta norma la expresión "exenta de culpa" vid.: M. L. NEME VILLARREAL. Buena fe subjetiva y buena fe objetiva. Equívocos a los que conduce la falta de claridad en la distinción de tales conceptos. En: Revista de Derecho Privado No. 17, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009; M. L. NEME VILLARREAL. La presunción de buena fe en el sistema jurídico colombiano: una regla cuya aplicación tergiversada desnaturaliza el principio. En: Revista de Derecho Privado No. 18, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010. (La cita es del texto citado).

[6] Sobre el principio de planeación ésta subsección expresó: "Dentro de esos parámetros, como se acaba de expresar, se encuentran los estudios previos que, entre otros fines, persiguen cumplir con la obligación de establecer los precios reales del mercado de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración de tal suerte que pueda tener un marco de referencia que le permita evaluar objetivamente las propuestas que se presenten durante el respectivo proceso de escogencia del contratista." Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 28 de marzo de 2012, expediente 22471. (La cita es del texto citado).

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836. (La cita es del texto citado).

[8] Ibídem. (La cita es del texto citado).

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 19 de noviembre de 2012, expediente 22043. (La cita es del texto citado).

> ***lo convenido, observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende, en buena medida, de la lealtad y corrección de la conducta propia***[10]*…"*

9. CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto, evidencia el Despacho que lo pretendido por el Consorcio accionante es la nulidad de la Resolución No. 1731 del 13 de diciembre de 2016, por medio de la cual el Municipio de Chaparral – Tolima resolvió terminar por vencimiento del plazo fijado el contrato de obra pública No. 412 del 29 de diciembre de 2015, y seguidamente, resolvió de forma unilateral liquidar el mismo.

Dentro de la argumentación señalada en el referido acto administrativo, la administración señaló:

> *"El termino de ejecución del contrato se fijó a partir del 29 de diciembre de 2015, fecha del acta de inicio y hasta el 31 de diciembre de 2015.*
>
> *Se infiere que por la cantidad de obra y actividades que debía realizar el contratista para ejecutar el objeto contractual ERA IMPOSIBLE CUMPLIR con la ejecución del contrato, es decir se estableció un plazo de ejecución que no se ajusta al contrato, evidenciándose una irregularidad en este elemento esencial del contrato.*
>
> *El Secretario de Planeación, Infraestructura y Desarrollo del Municipio de Chaparral, rinde informe técnico en el que evidencia que la obra de construirse en los términos en que se contrató sería inviable, y por lo tanto, no podría funcionar porque no cumple los requisitos del INVIMA, y que la propia contraloría, como ente de control, recomienda la Liquidación del contrato".*

Igualmente, dentro de su contenido se indicó que el 11 de octubre de 2016, se llevó a cabo reunión entre las partes del contrato, donde se puso en conocimiento del Consorcio Matadero la situación del acto contractual, en especial el término o plazo, presentándose la propuesta de liquidar bilateralmente el contrato, pero éste manifestó acceder solo si se reconocía la cláusula penal pactada, lo cual no fue aceptado por el Municipio accionado, emitiéndose así el acto acusado.

En atención a ello y conforme lo expresado en párrafos anteriores, el Municipio de Chaparral con la expedición de la Resolución No. 1731 del 13 de diciembre de 2016, hizo ejercicio de las facultades que le otorga la ley, como causal normal de terminación del contrato, ya que el plazo del contrato de obra pública No. 412 del 29 de diciembre de 2015, tenía plazo de ejecución "***HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 Y A PARTIR DEL PERFECCIONAMIENTO Y LEGALIZACIÓN DEL CONTRATO Y LA FIRMA DEL ACTA DE INICIACIÓN DE OBRA"***, aspecto que fue establecido durante todo el proceso precontractual – estudios previos, pre pliego de condiciones, pliego de condiciones definitivo, propuesta, resolución de

---

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836. (La cita es del texto citado).

adjudicación – como en el mismo acto contractual y acta de inicio, luego de trató de una fecha que era suficientemente conocida por las partes.

En este sentido, el plazo del contrato estatal es de carácter suspensivo, "*en la medida en que sólo al transcurrir el plazo en su totalidad, se hace exigible el cumplimiento cabal del objeto contractual, pero que, desde el punto de vista de la existencia del negocio jurídico, resulta ser un plazo extintivo, pues cumplido el mismo, se termina el contrato y se inicia la etapa de su liquidación, cuando ella sea procedente*"[11].

En tal sentido, es claro que una vez llegado el vencimiento del plazo de ejecución del contrato, el cual fue debidamente pactado, dicho acto contractual queda inmerso dentro de una de la causales normales de terminación del contrato, denominada *vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato*, luego la entidad contratante al fundarse en dicha causal para adoptar la decisión objeto de reproche, lo hizo conforme a derecho.

En este punto, y conforme lo argumentado por el consorcio accionante, en el sentido que el plazo de ejecución del contrato de obra se encontraba suspendido por la falta de contratación de la interventoría externa, mírese bien, que aún cuando se hubiese contratado dicha interventoría y se hubiere reiniciado el contrato, a éste solo le restaba un (01) día para el vencimiento del plazo de ejecución, siendo entonces evidente que el cumplimento del objeto contractual era imposible cumplirlo en dicha fecha.

Frente al plazo de los contratos estatales, nuestro órgano de cierre[12] se ha pronunciado, indicando:

> "*corresponde al término dentro del cual las partes deben llevar a cabo las prestaciones a su cargo; es el límite temporal para cumplir los compromisos contractuales, que se considera suspensivo desde el punto de vista de las obligaciones, en la medida en que sólo al transcurrir el plazo en su totalidad, se hace exigible el cumplimiento cabal del objeto contractual, pero que desde el punto de vista de la existencia del negocio jurídico, resulta ser un plazo extintivo, pues cumplido el mismo, se termina el contrato y se inicia la etapa de su liquidación, cuando ella sea procedente.*
>
> *Es clara entonces, la importancia que reviste el término de ejecución fijado en los contratos estatales, pues responde a la garantía del principio de economía que informa a la contratación estatal, reflejado en lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en cuyo numeral 4º establece que "Los trámites se adelantarán con austeridad de tiempo, medios y gastos y se impedirán las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato.*
>
> ***De la correcta planeación de la actividad contractual que está a cargo de la entidad estatal, hace parte el cálculo acertado del tiempo que se requerirá para la ejecución del contrato, por lo que se entiende que el plazo pactado en el mismo, corresponde a ese análisis que previamente se efectuó. No***

[11] Consejero ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019) Radicación: 25000232600020030065O 01 Expediente: 37910
[12] Ibídem

> ***obstante, si una vez celebrado el contrato y en plena ejecución del mismo, surgen circunstancias que hacen necesario prorrogarlo o adicionar su plazo, resulta procedente hacerlo, siempre que la entidad lo considere conveniente y así lo acuerde con el contratista****. Y como lo ha reconocido la jurisprudencia: "En todo caso, el contratista incumplido no puede resultar beneficiado con la prórroga, en tanto la administración deberá definir su conveniencia, bajo criterios de proporcionalidad, que no de arbitrariedad. Lo contrario supondría el aval para prórrogas automáticas, las cuales pretermiten tales análisis. De suerte que son las necesidades que se pretenden satisfacer las llamadas a definir la extensión temporal en que deben cumplirse los contratos "*
>
> *Por otra parte, también ha reconocido esta Sección, que (…) "ninguna de las partes de un contrato está obligada a prorrogar o suscribir un contrato adicional al mismo en tiempo o en valor, salvo que la ley lo prevea expresamente, o que en el propio contrato se acuerde claramente, estipulación que en este último caso debe estar ajustada a la ley". Por lo demás, una vez cumplido el término fijado en el contrato o la prórroga del mismo pactada por las partes, se producirá la terminación del negocio jurídico, por vencimiento de su plazo.*

En tal sentido es claro que la prórroga en el plazo de un contrato obedece a situaciones surgidas durante le ejecución del mismo, por cuanto en virtud y en aplicación al principio de planeación, se entiende que este se encuentra debidamente estructurado conforme el alcance del objeto contractual, a efectos de calcular con mediana precisión el tiempo necesario para cumplir el objeto contratado, luego las causas que harían posible la suscripción de una prórroga en el plazo no pueden existir antes de la celebración del contrato, pues ello lo que indicaría es que existe una falla plausible en el principio de planeación.

Como se evidencia en el caso bajo estudio, donde el plazo del contrato de obra estaba suspendido, y cuya posibilidad de reinicio tan solo permitía un día de ejecución, es evidente que no existe causa lógica alguna que justifique la prórroga del mismo, pues desde antes de la suscripción del acuerdo de voluntades se sabía que era necesario un plazo mayor de un día para ejecutar el objeto contractual, en atención al número de ítems descritos para cumplir las labores derivadas del mismo.

En consecuencia, el argumento señalado por la parte actora en el escrito de alegatos de conclusión, en el sentido de ampliar el plazo de ejecución para ejecutar las obras contratadas es totalmente improcedente; contrario a ello, lo único que permite inferir es que tanto el Consorcio accionante como el Municipio accionado desde antes de la celebración del contrato tenían la convicción que el objeto del contrato era inejecutable en el plazo pactado.

Así las cosas, ante la imposibilidad de prorrogar el plazo de ejecución y el vencimiento del mismo, facultó a la entidad territorial contratante para emitir el acto demandado, respecto del cual no hay lugar a efectuar reproche alguno, frente a la decisión de terminar el contrato de obra.

Igual situación sucede con la terminación unilateral del contrato emitida por el municipio accionado, puesto que una vez terminado un contrato, lo consecuente es la liquidación del mismo, y por ello es que el Municipio de Chaparral luego de

resolver terminar el contrato de obra No.412 de 2015, decretó su liquidación unilateral.

Ahora, dicha decisión fue el resultado de no haberse logrado la liquidación bilateral del contrato, por cuanto, pese a que la administración municipal le sugirió dicho acuerdo al Consorcio accionante, la representante de éste condicionó la suscripción al pago de la cláusula penal pactada en el acto contractual; y como quiera que no se llegó a un acuerdo, la entidad territorial tomó la referida decisión de forma unilateral, exponiendo en su contenido con amplitud y claridad todos los argumentos jurídicos y de hecho que sirvieron de soporte para llegar a tal .

Así mismo, se efectuó un balance contractual, especificando que no hubo pagos parciales ni ejecución parcial de la obra, en atención a que una vez suscrita el acta de inicio, 29 de diciembre de 2015, al día siguiente fue suspendido el contrato, demostrándose así la no ejecución de actividades propias del objeto contractual ni el pago de dineros públicos al contratista, luego no habían dineros pendientes de cobras ni de pagar.

Así las cosas, el referido acto administrativo se encuentra debidamente motivado, con un corte final de cuentas, emitido de forma subsidiaria al no haberse logrado acuerdo entre las partes, lo que conduce a establecer que se halla ajustado a derecho, por lo que no hay lugar a declarar su nulidad conforme lo solicitado por la parte actora, y por tanto, no es procedente estudiar las demás pretensiones referente al incumplimiento contractual y los perjuicios reclamados.

Ahora bien, frente a los argumentos traídos por la parte actora en el sentido de indicar que se vio obligado a pagar garantías, estampillas y publicación para la suscripción del acta de inicio, lo que a su juicio considera que constituye un enriquecimiento sin justa causa por parte del Municipio de Chaparral, ya que el contrato no se ejecutó pero tampoco hizo devolución de tales dineros, es preciso indicar, que si bien no se está ante la acción pertinente, lo cierto es que no puede hablarse de ello en este asunto como quiera que tales exigencias son las más normales, lógicas y legales en todo proceso contractual antes de suscribir el acta de inicio, a efectos de dar paso a la ejecución contractual.

Sin embargo, en el evento de considerarse procedente dicha pretensión por la parte actora, ésta debió hacer ejercicio de la actio in remverso a través del medio de reparación directa como ampliamente lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, y no pretender abordar su estudio por medio del control de controversias contractuales, como erradamente lo hizo.

9.1. DE LA SOLICITUD DE NULIDAD ABSOLUTA

Por otra parte, en cuanto a la solicitud de nulidad absoluta por objeto ilícito del contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015, por parte del Delegado del Ministerio Público ante este despacho, en ejercicio de lo estipulado en el artículo 44

de la Ley 80 de 1993[13], en atención a la violación de los principios de planeación y buena fe contractual, así como el no pago de restituciones mutuas por cuanto no se acreditó que se hayan ejecutado obras de manera parcial, es preciso señalar que el artículo 45 de la Ley 80 de 1993 faculta al Ministerio Público para solicitar la nulidad absoluta de un contrato estatal, luego es claro que dicha petición debe ser estudiada y resuelta por el Despacho.

Para el efecto y conforme los argumentos expuestos en su escrito, es preciso indicar que conforme lo manifestado por nuestro órgano de cierre, en virtud del principio de planeación de la contratación "[…] *resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos que permitan y a la vez aseguren con una alta probabilidad que el objeto contratado se podrá ejecutar en el término previsto y acordado y según las condiciones óptimas requeridas*.

En tal sentido, el contratista tiene las cargas correlativas de diligencia, rigor, seriedad, previsión y sagacidad en la estructuración de las ofertas que presenta ante las entidades estatales, estas no pueden llevarlo hasta punto de sustituir a la entidad contratante en la elaboración de estudios previos, en una franca actitud de desconfianza en la seriedad e integridad de la labor de la Administración, la cual resultaría impropia de una relación contractual regida por el principio de buena fe, y acarrearía además una duplicidad de labores, contraria al principio de economía, que –según lo manifestado por esta Colegiatura– impone la maximización de los beneficios colectivos, con una correlativa aminoración de los recursos utilizados, así como la realización de estudios previos, por parte de la entidad contratante, que permitan la consecución efectiva de los fines del contrato, teniendo en cuenta la regulación jurídica aplicable"[14]*.*

Así las cosas, aun cuando la planeación que se debe observar en la etapa previa a la celebración del contrato se demanda respecto de ambos extremos pre contratantes, ello es así en función de las cargas y responsabilidades que cada uno asuma en relación con la naturaleza y el contenido de las obligaciones que se contraen con ocasión de la celebración del acuerdo.

Ahora, en el sub lite se observa con claridad que desde los estudios previos adelantados por el Municipio de Chaparral, publicados desde el **20 de noviembre de 2015,** se indicó que se trataba de un proceso de licitación pública (No. 19 de 2015), cuyo objeto consistía en la "*remodelación, adecuación, ampliación y mantenimiento de la planta de beneficio animal de categoría nacional de esta localidad, en desarrollo del proyecto BPIM No. 2015-073-168-078, cuyo plazo era* ***HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 y a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de la obra"****.*

Por su parte, en las obligaciones del contratista se indicó que éste debía "*cumplir la ejecución del contrato dentro del término previsto en el proceso el cual no puede*

---

[13] **ARTÍCULO 45. DE LA NULIDAD ABSOLUTA.** 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.
[14] CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsec.ción A. Sentencia de 29 de abril de 2015, exp. 21081.

superar HASTA EL 23 DE DICIEMBRE DE 2015 y a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de obra.

En el pliego definitivo de condiciones se estableció "*que el plazo era HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 y a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de la obra".*

Dentro de las obligaciones del contratista se señaló que debía "***cumplir la ejecución del contrato dentro del término previsto en este proceso el cual no puede superar CINCUENTA (50) DIAS CALENDARIO y a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de obra"***.

En la vigencia y plazo de ejecución del contrato se reiteró que sería "***HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2015 a partir del perfeccionamiento y legalización del contrato y la firma del acta de iniciación de obra"***; en idénticas condiciones se estableció el plazo en el texto del contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015, al igual que en el acta de inicio la cual fue suscrita el 30 de diciembre de 2015, por lo que fácil es entender que las partes, tanto consorcio contratista como entidad contratante, eran plenamente conocedores del objeto contractual junto con cada uno de los ítems que lo conformaban, así como el plazo de ejecución, y aun así no manifestaron inconformismo alguno, pues no existe evidencia de tal observación, aclaración u oposición dentro del proceso contractual frente a dicha situación, lo que significa que las partes del contrato, conociendo la imposibilidad de ejecución material decidieron de forma consciente y voluntaria continuar con el curso del contrato.

Luego así las cosas, es claro para el Despacho que conforme lo señala el Consejo de Estado, tanto el Consorcio Matadero y el Municipio de Chaparral eran conscientes que desde el momento de celebración del negocio jurídico era evidente que el objeto contractual no podía ejecutarse en razón a que para su real materialización se requería un sin número de actividades que no podían ser ejecutadas en un día (01), tiempo que terminó siendo el plazo de ejecución del contrato, si se tiene en cuenta que la fecha de terminación era el 31 de diciembre de 2015 conforme ya se indicó, y el acta de inicio fue suscrita el día 30 del mismo mes y año.

Así las cosas, para el Despacho es evidente la trasgresión al principio de planeación por las entidades que conforman los extremos procesales en el presente asunto, pues a más de ello, suscribieron un acta de suspensión del contrato con fundamento en una causal que si bien constituía un hecho real – el municipio no contaba con interventoría externa-, ello no podía ni debía ser razón suficiente para la suspensión del plazo contractual, habida cuenta que la interventoría externa para este tipo de contratos de obra es una exigencia conocida desde el mismo momento de elaboración de estudios previos, por lo que desde ahí la administración tenía el deber legal de realizar las actividades pertinentes para su consecución, y por su parte, la entidad contratista como colaborador en la consecución de los fines del

Estado y como entidad con amplia experiencia en la participación de procesos contractuales, debió realizar la correspondiente observación, aclaración o en fin, enrostrárselo al Municipio de Chaparral, y no guardar silencio como efectivamente lo hizo, para luego tener que usar dicha situación como causal de suspensión del plazo contractual.

En este momento es preciso recordar que las suspensiones a los plazos de ejecución de los contratos estatales son medidas excepcionales, cuyas causas surgen durante la ejecución del objeto contractual, conforme lo ha indicado el Consejo de Estado[15], donde ha precisado que:

> "…*puede ocurrir que, como se verá enseguida, sin acometer ninguna modificación solemne del contrato, la fecha de terminación varíe con la finalidad de salvaguardar la continuidad de la relación contractual, mediante el uso de la suspensión como una medida excepcional y temporal encaminada a reconocer las situaciones de fuerza mayor, de caso fortuito o de interés público, que de forma suficiente y justificada originen un estado de parálisis del contrato estatal (de las obligaciones necesarias para la consecución de la obligación principal). Modificación y suspensión son figuras que pueden estar precedidas por situaciones que imposibilitan la continuidad en la ejecución del contrato. Ambas comparten la finalidad del interés general y son supuestos ciertamente excepcionales,* ***ya que la regla general -y el escenario ideal-, es el cumplimiento de los plazos y la ejecución impecable del contrato.*** *Sin embargo es preciso aclarar que no existen elementos comunes entre la modificación de los contratos estatales y la suspensión de los contratos, distintos a los puntos de encuentro antes expuestos.*
>
> (…)
> *En primer lugar insiste la Sala en que el acuerdo sobre la suspensión temporal de la ejecución de los contratos debe resultar siempre provechoso para los intereses públicos.* ***Por fuerza de la definición y de la finalidad que encierra la suspensión de la ejecución del contrato, es requisito sine qua non la presencia de una causa válida y suficiente que justifique su uso. De lo contrario, podría constituir simple y llanamente una mampara que oculte el incumplimiento injustificado del contrato o un mecanismo para prorrogar indebidamente el plazo****. Aun cuando la ley no regula actualmente la suspensión del contrato estatal, la jurisprudencia ha reconocido que puede producirse por razones de fuerza mayor y caso fortuito, o en procura de la satisfacción del interés público y de la continuidad normal en la ejecución de lo contratado. Al respecto la Sección Tercera del Consejo de Estado ha manifestado: "La suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, procede, por regla general, de consuno entre las partes, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan, temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes…"*

Tales situaciones conducen al Despacho, sin duda alguna, a tener por plenamente demostrado que existe una imposibilidad de ejecutar el objeto contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015, desde el mismo momento de la suscripción, no quedando otra opción más que declarar su nulidad absoluta por objeto ilícito,

---

[15] SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Consejero ponente: GERMÁN BULA ESCOBAR (E) Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278)

conforme los antecedentes jurisprudenciales señalados y en los acertados términos solicitados por el Ministerio Público.

También se evidencia que el Consorcio Matadero y el Municipio de Chaparral trasgredieron el principio de la buena fe objetiva contractual conforme los planteamientos señalados por el Consejo de Estado en párrafos anteriores, ya que los comportamientos desplegados no estuvieron enfocados a la realización y ejecución del objeto contractual, ni sus actuares estuvieron provistos de lealtad, por cuanto era palmario para la entidad territorial desde el 20 de noviembre de 2015, cuando se publicaron los estudios previos, que todas las actividades específicas para culminar el objeto a contratar, requerían de un tiempo superior a uno o dos día para cumplirlo, y aun así continuaron el proceso contractual hasta la suscripción del respectivo contrato de obra junto con su acta de inicio, sin hacer reparo alguno al respecto.

Y por su parte, el consorcio contratista, pese a su experiencia en la ejecución de obras civiles, pasó por alto que las actividades requeridas por el municipio demandado para la ejecución del objeto contractual, no podían ser cumplidas en el citado plazo de ejecución, como quiera que el mismo era muy corto para la cantidad de obra que debía ejecutar, y aun así bajo su propia cuenta y riesgo presentó propuesta, suscribió el contrato de obra – 29 de diciembre de 2015-, sufragó todos los gastos requeridos para el perfeccionamiento y legalización del contrato, suscripción del acta de inicio – 30 de diciembre de 2015- y posterior firma del acta de suspensión del contrato el mismo día.

Por tanto, no es de recibo para el Despacho que pese a dicho proceder censurable, pretenda el reconocimiento y pago de perjuicios cuando su actuar fue totalmente desleal y contrario a la buena fe contractual, aunado a que no puede tenerse como un contratista cumplido como quiera que el objeto contractual no tuvo ningún avance, por lo que no puede pretender beneficiarse por su propia culpa y proceder reprochable.

Así las cosas, le asiste total razón al delegado del Ministerio Público en sus peticiones de nulidad absoluta del contrato 412 del 29 de diciembre de 2015, por objeto ilícito, así como el no pago de restituciones mutuas en razón a no haberse ejecutado prestaciones a favor de la entidad contratante, conforme lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 80 de 1993[16].

---

[16] **ARTÍCULO 48. DE LOS EFECTOS DE LA NULIDAD.** La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria. Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público.

10. RECAPITULACIÓN

En orden a lo anterior, y de acuerdo con lo señalado en precedencia se negaran las pretensiones de la demanda como quiera que el acto administrativo demandado se encuentra ajustado a derecho; de otro lado, se declarará la nulidad absoluta del contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015, por objeto ilícito en razón a la trasgresión al principio de planeación y buena fe contractual, y se negará el pago de restituciones como quiera que no se acreditó haberse efectuado prestaciones a favor de la entidad contratante.

11. COSTAS

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso, se observa que las pretensiones fueron despachadas negativamente, razón por la cual, de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandante en el al 4% de lo pedido.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR la nulidad del contrato de obra No. 412 del 29 de diciembre de 2015, por objeto ilícito en razón a la vulneración del principio de planeación y buena fe contractual, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta decisión.

SEGUNDO. NEGAR las demás pretensiones de la demanda, conforme lo señalado en la parte considerativa.

TERCERO. CONDÉNESE en costas a la parte accionante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija como agencias en derecho el 4% de lo pedido en la demanda.

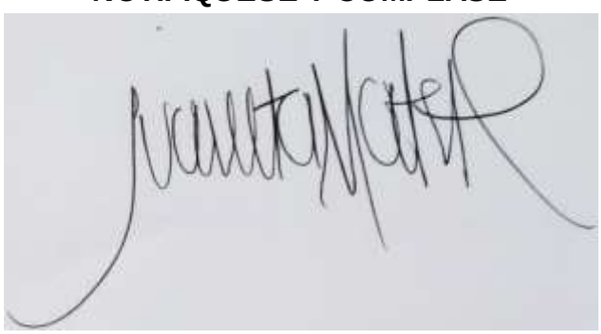
CUARTO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispone el artículo 203 del C.P.A.C.A.

QUINTO: En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

SEXTO: Liquídense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante.

SEPTIMO: Archívese el expediente, previas las anotaciones correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ

Firmado Por:

JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 6 ADMINISTRATIVO ORAL IBAGUE

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:
76cfedad5cc5ae3bcc94229d711aff15631e2d875c83e4f6a702000deb58771b
Documento generado en 30/06/2020 06:57:01 AM