



Tunja, doce (12) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
DEMANDANTES:	CONSTRUCCIONES AR&S LTDA Y RÓMULO TOBO USCATEGUI.
DEMANDADOS:	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.
EXPEDIENTE:	15001-33-33-013-2014-00010-00.
TEMA:	NULIDAD DE ACTO QUE IMPUSO SANCIÓN AL CONTRATISTA DEMANDANTE POR INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL

Procede el despacho a dictar sentencia de primera instancia dentro del asunto de la referencia, toda vez que no se observa causal alguna de nulidad que invalide lo actuado.

I. DEMANDA Y CONTESTACION

1.1 PRETENSIONES

El apoderado del extremo activo solicita al Despacho lo siguiente¹:

Que se declare la nulidad absoluta de las Resoluciones Nos. 2690 de 12 de diciembre y 2707 de 20 de diciembre ambas del mismo año 2011, a través de las cuales se impuso a la compañía demandante multa por el presunto incumplimiento de las obligaciones adquiridas con ocasión del contrato No. 1916 de 2010, en cuantía de \$185.275.918.16 y; se resolvió desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto contra la primera, respectivamente.

Como consecuencia de lo anterior, se declare que el Consorcio Anillo Vial 17, no incumplió frente a los cargos imputados y discutidos en los citados actos administrativos y que tal incumplimiento se predica de la entidad demandada por la demora en la revisión de los estudios y diseños presentados por el Consorcio.

Que se condene al Departamento de Boyacá a restituir a favor de la parte actora la suma de \$185.275.918.16, o el valor que resulte de acuerdo al porcentaje de participación de los demandantes, como consecuencia de la injusta imposición de la multa.

Finalmente pidió que las anteriores sumas de dinero sean actualizadas con base en el IPC de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA y en la Ley 80 de 1993, con los correspondientes intereses establecidos en el artículo 4º *ibídem*, hasta el día en que se verificara el pago efectivo de las mismas; que se condene al accionado al pago de las costas y

¹ Folios 351-353 del expediente y Minuto 17:04 a minuto 18:51 Al, contenida en medio magnético CD visto a folio 524A.

Handwritten mark

agencias en derecho y; que se le dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 298 y 299 del CPACA.

1.2. HECHOS²

En audiencia inicial llevada a cabo el día 27 de octubre de 2016, se tuvieron como hechos debidamente probados y aceptados por la entidad demandada los siguientes:

Que entre Constructores AR & S Ltda., Eisenhower Zamora González y Juan Carlos Rojas Acero se conformó el Consorcio Anillo Vial 17, con el fin de presentar propuesta conjunta en la licitación pública No. 17-2010 del Departamento de Boyacá, la cual tenía por objeto el “*Mejoramiento, pavimentación del anillo vial turístico de Sugamuxi - Sector Pantano de Vargas -, Firavitoba, Departamento de Boyacá*”, la que resultó adjudicada al citado consorcio, supuestos acreditados con la documental vista a folios 55 a 58 y 415.

Que por lo anterior, entre el Consorcio Anillo Vial 17 y el Departamento de Boyacá se suscribió el contrato No. 1916 de 1 de octubre de 2010, a fin de ejecutar el citado objeto, con un plazo de 8 meses; 2 de cuales estaban destinados a la etapa de diseño y los 6 restantes a la ejecución de la obra, tiempo contado a partir del acta de inicio, que aconteció el día 18 de febrero de 2011, como se refirió en los hechos primero, segundo y tercero de la demanda.

Que el 7 de febrero de 2011, se realizó cesión del porcentaje de participación en el Consorcio Anillo Vial 17; entre Eisenhower Zamora González y Rómulo Tobo Uscategui, actuación que fue aceptada por el Secretario de Hacienda del Departamento de Boyacá mediante la Resolución No. 593 de 2011, como dan cuenta los documentos vistos a folios 63 y siguientes y 89 a 90.

Que mediante póliza No. 3000631 de fecha 11 de febrero de 2011, suscrita entre la Previsora y el Consorcio Anillo Vial 17, se ampararon los perjuicios por el incumplimiento de las obligaciones asumidas por el contratista (Fl. 103 del documento denominado “TOMO VII” del Cd visto a folio 415).

Que el plazo contractual fue adicionado en las siguientes fechas: el 13 de octubre de 2011, por el término de 13 días más; el 27 de octubre de 2011, por 45 días más y; el 15 de diciembre de 2011, por 60 días más, motivo por el cual la duración total del contrato fue de 11 meses y 28 días (fls. 78-80).

Que el 29 de febrero de 2012 se suscribió acta de recibo final de la obra a satisfacción por parte del Departamento de Boyacá (fl. 83).

Que el Departamento de Boyacá mediante oficio de fecha ilegible citó al señor Rómulo Tobo Uscategui en su calidad de representante legal del Consorcio Anillo vial 17 a audiencia pública de imposición de multas o sanciones a que hace mención el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 y artículo 86 de la ley 1474 de 2011 (Folio 94).

² Minuto 20:07 a minuto 27:11 del CD visto a folio 524A.

Que mediante informe fechado el 30 de noviembre de 2011, Carlos Arturo Reina Camacho, en calidad de Director de interventoría de Consultores Regionales Asociados CRA S.A., indicó al Departamento de Boyacá, que el contratista había incumplido las obligaciones contractuales, supuesto acreditado con la documental que obra a folios 96 a 109 del plenario.

Que a través de la Resolución No. 002690 de 2011 el Departamento de Boyacá declaró que el Consorcio Anillo Vial 17 incumplió parcialmente las obligaciones contraídas en el contrato No. 1916 de 2010 e impuso multa de \$185.275.918,16, decisión contra la cual la parte demandante interpuso recurso de reposición, el que fue decidido de manera desfavorable mediante Resolución No. 2707 de 20 de diciembre de 2011 (fls. 111-154).

Que en contra de los anteriores actos administrativos la parte accionante presentó solicitud de revocatoria directa, la que fue rechazada con Resolución No. 1404 de 01 de marzo de 2012 (fl. 165-181).

Mediante petición radicada el 2 de junio de 2012 ante la Dirección de Contratación del Departamento de Boyacá, la parte demandante solicitó certificación donde constará que la Previsora S.A recibió los oficios Nos. 5513 de 01 de diciembre de 2011 y 4803 del 30 de diciembre de 2011, emitidos dentro del proceso sancionatorio adelantado por el Departamento de Boyacá y que es objeto del presente proceso, por lo que a través de oficio 24618 de 11 de julio de 2012 el ente demandado dio respuesta a dicha la petición (fls. 185, 187 a 192).

Que a través de solicitud radicada el 24 de julio de 2012 el consorcio demandante solicitó copias auténticas de las constancias que certificaran que la Previsora S.A. recibió los oficios Nos. 5513 de 01 de diciembre de 2011 y 4803 del 30 de diciembre de 2011, así como copia de la guía de envío, la que fue contestada por el Departamento de Boyacá mediante oficio No. 28171 de 01 de agosto de 2012 indicando que no se encontró guía de envío de los oficios en mención (fls. 194 y 196).

Que el Consorcio Anillo vial 17 presentó ante el ente territorial accionado, solicitud de exoneración de la multa impuesta, la que fue denegada mediante concepto de la Oficina Jurídica del Departamento de Boyacá (fls 198 a 201 y 203 a 206).

Que según comprobante de egreso mediante el cual se efectuó el pago del acta parcial No. 0008 del contrato No. 1916/10 a favor el Consorcio Anillo Vial 17, se acredita que el Departamento de Boyacá efectuó descuento al demandante por concepto de multa por valor de \$185.275.918, como lo acredita el documento obrante a folio 216.

1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El apoderado de la parte demandante indicó como transgredido el artículo 29 de la Constitución Política y; las siguientes normas legales: los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007, 86 de la Ley 1474 de 2011 y 14 del Decreto 4828 de 2012.

Señaló que la actuación del Departamento de Boyacá en la emisión de los actos acusados vulneró el derecho al **debido proceso**, principio rector en el proceso sancionatorio, específicamente el derecho de defensa por los tiempos irrisorios para controvertir las causales de incumplimiento alegadas por el interventor del contrato, ya que la citación para la audiencia a celebrarse el día 6 de diciembre de 2011 fue recibida el 5 de ese mes y año, sin poder contar con el tiempo suficiente para interponer objeciones y que además no se realizó valoración probatoria alguna de los documentos por él allegados en dicha audiencia, donde se tomaron en cuenta únicamente los argumentos dados de manera oral.

Agregó que igualmente se vulneró el derecho al debido proceso, por cuanto el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece que en el trámite de imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento deberá realizarse citación expresa y detallada de los hechos que la soportan y las normas o cláusulas posiblemente violadas, así como las consecuencias que podrían derivarse para el contratista, lo cual no se hizo. Que la norma en comento establece igualmente que en el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante deberá ser citado a la audiencia, lo que omitió efectuar el Departamento de Boyacá.

Arguyó que como contratista dio cumplimiento a las obligaciones derivadas del contrato No. 1916 de 2010, pues se le endilgó la entrega extemporánea de los estudios y diseños los que fueron entregados el 18 de marzo de 2011; esto es, dentro de los dos meses otorgados en el contrato, que los pliegos de condiciones no especificaron si los mismos debían ser presentados y aprobados en dicho término. Añade que la mora en la entrega de los diseños es imputable al interventor quien demoró 26 días para la revisión y presentar observaciones y a la administración al no avalar costos no previsibles que no tenía por qué asumir el contratista.

Manifestó que tampoco se configuró incumplimiento alguno con el equipo mínimo de trabajo en la obra, en tanto, los pliegos de condiciones establecieron entre otros, dos (2) motoniveladoras, más no tres (3) como lo señaló el interventor del contrato.

Adujo que el bajo rendimiento y avance en las obras se configuraron por varios factores ajenos a su voluntad tales como: la elevada ola invernal no previsible que aconteció para la época; la dificultad para la obtención de materiales granulares dada la alta demanda en la región; la restricción de maquinaria pesada por carreteras de municipios aledaños, la mora por parte de Corpoboyacá en la expedición de permisos, entre otros, circunstancias que retrasaron los trabajos de campo y que fueron conocidos por el Departamento de Boyacá.

Alegó la excepción de contrato no cumplido, pues contrario a lo manifestado en los actos acusados fue el Departamento de Boyacá quien incumplió con las obligaciones contractuales en revisar los estudios y diseños, así como en la iniciación oportuna de la obra al incurrir en falencias en la planeación y elaboración de los estudios previos, al no contemplar el transporte de materiales, relleno de botadero de material proveniente de la excavación, relleno en material de afirmado, demolición de alcantarillas existentes, el saneamiento de los predios aledaños a la vía, entre otros.

1 4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA Y MEDIOS EXCEPTIVOS³.

1.4.1 DEPARTAMENTO DE BOYACÁ (f. 422 a 440)

Se opuso a la totalidad de las pretensiones de la demanda, para lo cual alegó que su prohijada dio estricto cumplimiento al procedimiento establecido en la ley y en el reglamento interno para la imposición de sanciones.

De igual manera señaló que con los actos administrativos no se vulneró normatividad alguna, pues se respetaron los principios de legalidad y defensa, se dio el tiempo suficiente para controvertir y valorar las pruebas entregadas por el contratista.

Como excepciones propuso las que denominó:

a) Legalidad del acto administrativo que impuso la multa, así como el que confirmó la decisión: Alegó que la imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto instar al contratista en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial, la que puede imponerse unilateralmente por las entidades estatales, para el aseguramiento de los intereses públicos.

Luego de señalar la actuación administrativa efectuada por la entidad a fin de imponer la sanción por incumplimiento, adujo que se garantizó el debido proceso, derecho de defensa y contradicción contemplado por la ley, por cuanto está debidamente acreditado y era de conocimiento del contratista, que los estudios y diseños presentados con posterioridad a la fecha convenida, superaron ampliamente el alcance del objeto fijado por la entidad, además de negarse a atender de manera oportuna y diligente las recomendaciones de la interventoría, en donde en varias oportunidades se instó a sujetarse a las condiciones pactadas en el proyecto.

Agregó que no se puede hablar de tiempos irrisorios para controvertir los presuntos incumplimientos, cuando como consta en la comunicación hecha por la interventoría, se le requirió para la entrega del estudio tratamiento superficial triple, sin que a la fecha de inicio de la actuación sancionatoria haya atendido dicho requerimiento.

b) Incumplimiento contractual por parte del contratista: Este medio exceptivo lo sustentó manifestando que obra en el plenario comunicación hecha por la interventoría al contratista requiriéndolo para la entrega del estudio tratamiento superficial triple sin que a la fecha de inicio de la audiencia de imposición de la sanción (6 de Diciembre de 2011) hubiese sido atendido por el contratista, estudios que indicó eran determinantes para la correcta ejecución de los trabajos y que causó agravio a la entidad en la medida en que para la fecha de celebración de la audiencia de imposición de sanción, restaban 15 días para la culminación total del contrato.

³ Minuto 06.04 del CD visto a folio 113.

c) Nadie puede beneficiarse de su propia culpa: Señaló que el Departamento de Boyacá desde la etapa precontractual hasta la fecha de imposición de la sanción, realizó un seguimiento permanente a la ejecución del objeto contratado, lo que conllevó a que se celebraran múltiples comités de tipo técnico, donde se resolvieron las observaciones realizadas por el contratista y en donde se señaló las directrices para la ejecución del contrato, las que no fueron acogidas por el contratista, asumiendo un comportamiento pasivo en el avance de las obras, como quiera que, para la fecha de imposición de la sanción presentaba un 40% de avance, pese a que aspectos como el clima y transporte de materiales fueron considerados por la administración para la suscripción de los contratos adicionales.

Agregó que además de no prestar los estudios y diseños con las especificaciones y alcances contratados, se negó injustificadamente a atender de manera oportuna y diligente las recomendaciones de la interventoría, la supervisión y la misma Secretaría de Infraestructura del Departamento en donde en múltiples oportunidades mediante oficios, en actas de comité y demás reuniones la entidad lo insto a sujetarse a las condiciones pactadas en el proyecto contratado.

1.4.2 LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A. (folio 488 a 496)

Argumentó que en este caso se ordenó erróneamente la vinculación de la Previsora S.A, ya que se discute la legalidad de la multa impuesta a la parte actora a través de los actos administrativos acusados lo que fueron expedidos por el Departamento de Boyacá, mismas que difieren de la finalidad del contrato de seguros en el ámbito de la contratación estatal, en apoyo de lo cual cita la sentencia de 24 de agosto de 2000, Exp. 11.318, del H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

Como medios exceptivos presentó lo siguientes:

a) No haberse presentado prueba de la calidad con que se cita al demandado. Excepción que fue resuelta en audiencia inicial llevada a cabo el día 27 de octubre de 2016.

b) Falta de legitimación para solicitar la vinculación de la Previsora Compañía de Seguros S.A.: Señaló que la Procuradora Judicial 177 no tenía la facultad de solicitar la vinculación del garante a voces de lo establecido en el artículo 303 de la Ley 1437 de 2011, motivo por el cual debe procederse a ser desvinculado.

c) Inaplicación del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011: Alegó que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 solo resulta aplicable en la actuación administrativa contractual; esto es, dentro de la actuación a través de la cual se pretende imponer multas o sanciones al contratista, sin que sea viable trasladar su aplicación en sede judicial.

d) Indebida vinculación de la Previsora Compañía de Seguros: Manifestó que la Ley 1437 de 2011 regula la intervención de terceros dentro de los procesos que se adelantan ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que el artículo 224 establece la coadyuvancia, el

litisconsorte facultativo e intervención *ad excludendum*, sin que resultara viable acudir a la figura del garante para vincular a La Previsora S.A. Compañía de Seguros.

e) **Falta de legitimación en la causa por pasiva:** Alegó que la Previsora S.A. no está llamada a responder por las resultas del proceso, al no participar en la expedición de los actos administrativos acusados, por lo que en el evento de ser anulados, los efectos de la sentencia no la vincularía, como quiera que la aseguradora no pagó la multa impuesta al Consorcio Anillo Vial 17, dineros que fueron recibidos el Departamento de Boyacá, entidad que sería la obligada a restituirlos en favor del contratista.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. Trámite

La demanda fue presentada el día 28 de enero de 2014 (f. 344) y admitida el 26 de marzo de ese mismo año (f. 365); auto notificado en debida forma a la entidad demandada y al Ministerio Público el día 18 de marzo de 2015 (fls. 400 a 403), el termino común de 25 días que trata el artículo 199 del CPACA modificado por el artículo 612 del C.G.P, corrió desde el 25 de marzo hasta el 06 de mayo de 2015 (f. 404) y el traslado de la demanda (artículo 172 ley 1437) inició el 20 de mayo y finalizó el 03 de julio de 2015 (f. 409); términos estos que fueron hechos saber a las partes mediante publicación en la página web de la Rama Judicial.

La audiencia inicial fue instalada el 07 de abril de 2016 (folio 480 a 482), donde se ordenó notificar del contenido del auto admisorio de la demanda a la Compañía de Seguros la Previsora S.A; tramite realizado el 09 de junio de 2016, como consta a folios 486 y 487.

Con auto de 06 de octubre de 2016 se señaló fecha y hora para continuación de la audiencia referida, notificado por estado No. 51 de 07 del mismo mes y año (f. 513), la que se llevó a cabo el 27 de octubre de 2016 (fls. 519-524). Posteriormente se realizó audiencia para recaudo probatoria el 24 de enero de 2017 donde se ordenó correr traslado para alegatos (fls. 562-564).

2.2. Alegatos de las partes y traslado al Ministerio Público

Por considerarse innecesaria la celebración de audiencia de alegaciones y juzgamiento conforme al inciso final del artículo 181 del CPACA; ésta instancia dispuso la presentación por escrito de los alegatos por parte de los sujetos procesales, dentro de los diez (10) días siguientes a la audiencia.

2.2.1. Parte Actora (f. 568 a 591)

Reiteró que los actos administrativos por medio de los cuales se declaró y confirmó la multa impuesta se encuentran viciados de nulidad, toda vez que en su expedición se vulneró el debido proceso contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, pues no se notificó en debida forma a la garante, y con ello estimó que existía de por medio una garantía contractual, pues a su

juicio el Oficio 5513 fue indebidamente notificado y fue por ello que la entidad aseguradora no concurrió a la audiencia del proceso sancionatorio.

De la misma manera recaba en afirmar que se vulneró el derecho a la defensa y al debido proceso de su representada, en la medida que el oficio 5514 por medio del cual se citó al contratista no cumplió con las exigencias legales, pues carecía de la determinación de las presuntas normas vulneradas, la mención a los hechos que fundamentaban la citación y los posibles perjuicios o sus consecuencias.

Que también se vulneró dicho derecho en el término de 24 horas que se le concedió al contratista para ejercer en debida forma su defensa, ya que las instalaciones del consorcio se encontraban en la ciudad de Bogotá y los documentos que servían de soporte para desvirtuar el informe se encontraban en Boyacá.

Así mismo, recalcó que no se tuvieron en cuenta las pruebas aportadas por el contratista, pues solo se valoraron las manifestaciones orales realizadas en la audiencia, de allí afirma que, no fueron estudiados en su conjunto todos los medios probatorios con los cuales se hubiera concluido que el incumplimiento endilgado al contratista no existió, que tanto era así que de los cuatro incumplimientos formulados tan solo se dejó en firme el relacionado con la entrega de los estudios y diseños, incumplimiento que aseguró no haberse configurado.

Igualmente argumenta que la empresa que representa entregó oportunamente los estudios y diseños, los cuales debían ser tramitados a más tardar el 18 de abril de 2011, que con comunicados CAV-17 de 16 de marzo de 2011 radicada el 18 de marzo de 2011 y CRA-SG7 136-11 de 14 de abril 1 de 2011, la interventoría reconoció que el contratista entregó el estudio de tránsito en medio magnético respecto del cual presentó sus observaciones. Que el pliego de condiciones y el contrato no especificaron si en dicha etapa debían ser presentados y aprobados tales estudios, pues solo hacía mención a que los estudios debían realizarse en el período de 2 meses.

Recabó en que el contratista cumplió con el equipo mínimo de trabajo en la obra, de conformidad con el literal C del numeral 2.4.5 de los pliegos de condiciones, el que fue modificado mediante la adenda No. 2 de fecha 22 de julio de 2012 y publicada en la página del SECOP, modificación donde se estipuló dos (2) motoniveladoras.

Sobre el bajo rendimiento y avance de las obras según el cronograma inicial y los ajustados, especificó que existieron diferentes circunstancias que implicaron el supuesto retraso de las obras de conformidad con el cronograma presentado (factores climáticos, abastecimiento de los materiales solicitados a la cantera, restricción al tráfico de volquetas) situaciones que fueron informados a la demandada el 12 de diciembre de 2011 mediante el comunicado No. CAV-1916-216 por medio del cual se remitió el comunicado CAV-1916-214, radicado en las instalaciones de la interventoría el 5 de diciembre de 2011.

Así mismo, alegó que se presentó la imposibilidad en la iniciación de la ejecución de las obras al momento de concluir la etapa de estudios y diseños por las constantes modificaciones a los mismos por parte de la interventoría y la demora en la revisión endilgada a esa misma entidad, además hizo énfasis en las demoras por parte de Corpoboyacá en la expedición de los permisos de ocupación de cauce y aprovechamiento forestal que impidieron ejecutar las obras oportunamente.

Por último, adujo como causa de la demora, el pago tardío de las actas de recibo parcial de obra y la negativa por parte de la entidad contratante al pago de actividades de obra no previstas, tales como la localización del material proveniente de la excavación y otros, de allí aseguró que sin esas obras no se podía iniciar la ejecución del contrato. Por todo lo anterior, solicita se acceda a las pretensiones de la demanda.

2.2.2. Parte Demandada

- **La Previsora Compañía de Seguros S.A.:** presentó alegatos de manera extemporánea (fls. 611-613), teniendo en cuenta que el término para presentación de los mismos vencía el 7 de febrero de 2017 y estos fueron radicados el día siguiente; por tanto, dicha argumentación no será tenida en cuenta.

- **Departamento de Boyacá:** Guardó silencio en esta etapa procesal.

2.2.3 Ministerio Público: El Agente del Ministerio Público no presentó concepto en esta oportunidad.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Problema jurídico

Al momento de la fijación del litigio, se plantearon como problemas jurídicos a resolver los siguientes⁴:

1. ¿El Departamento de Boyacá, vulneró el derecho al debido proceso del demandante, en curso del trámite de la audiencia de que trata el art. 86 de la Ley 1474 de 2011 y el procedimiento y valoración probatoria dados al interior de las audiencias realizadas el 06 y 12 de diciembre de 2011 y por ende debe declararse la nulidad de las Resoluciones No. 2609 y 2707 de 2011?

2. ¿Demostrar la ocurrencia de violación del debido proceso del demandante en el trámite de imposición de multa por incumplimiento, es suficiente para establecer a su turno, el incumplimiento del contrato de obra No. 1916 de 2010 por parte del Departamento de Boyacá?

3.2. TESIS DE LAS PARTES

En audiencia inicial, fueron expuestas como tesis las siguientes⁵:

⁴ Minuto 30:45 a minuto 31:36 del audio contenido en el CD visto a folio 524A.

⁵ Minuto 27:52 a minuto 30:37 del audio contenido en el CD visto a folio 524A.

3.2.1. Parte demandante:

El trámite y los cargos imputados en la resolución acusada y que hacen referencia a la audiencia de imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, consagrada en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se encuentran viciados por violación del derecho de defensa, dadas las siguientes situaciones: (i) Se otorgó al contratista un término reducido para ejercer su derecho de defensa y sustentar los descargos formulados por la firma interventora del contrato; (ii) No fue notificado el garante – La Previsora S.A.- sobre la realización de la audiencia y; (iii) El Departamento de Boyacá, no tuvo en cuenta ninguno de los documentos allegados por el Consorcio Anillo Vial 17, en calidad de pruebas, para sustentar su defensa.

Sostiene que los estudios técnicos fueron entregados en el plazo estipulado; no obstante, el interventor demoró 26 días en hacer observaciones, las cuales fueron atendidas en su totalidad, que la tardanza en el inicio de la ejecución de las obras fue atribuible a la administración y a hechos sobrevivientes tales como la ola invernal de la época de los hechos por lo que es procedente declarar que fue la administración quien incurrió en incumplimiento y por ende debe devolver al contratista la suma descontada a título de multa.

3.2.2 Parte demandada:

- El **Departamento de Boyacá** sostiene que la imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones; su imposición unilateral, por las entidades estatales, se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración.

Conforme al artículo 17 la Ley 1150 de 2007 que trata del derecho al debido proceso y el deber de control y vigilancia sobre los contratos, corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas, con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones, las que son plenamente concordantes con el deber de cobro de las sanciones contenido en el artículo 4-2 de la Ley 80 de 1993 (supra 4°) y se inscriben en la misma lógica del Estatuto Contractual sobre deberes y responsabilidades de los contratistas (art.5), que las entidades estatales deben hacer cumplir para garantizar los fines de la contratación.

Asegura no haber incurrido en vulneración de derecho alguno del contratista a quien con anterioridad el interventor le requirió para el cumplimiento de las obligaciones contraídas, teniendo en consecuencia conocimiento del asunto mucho antes de la citación a la audiencia.

- La **Compañía de Seguros La Previsora S.A.** arguye que atendiendo a la naturaleza y características del contrato de seguros, dicha entidad no puede ser considerada como demandada, pues en este caso no se discute ningún tipo de actuación desplegada por la aseguradora, recayendo el objeto de este proceso en la legalidad de unos actos administrativos, respecto de los

cuales ésta entidad no tiene injerencia y por ende debe declararse que no le asiste legitimación en la causa por pasiva en el presente litigio.

3.3. LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS

Como se advirtió en audiencia inicial, de los medios exceptivos propuestos por las demandadas, el único que tenía la vocación de previo fue el de "No haberse presentado prueba de la calidad con que se cita al demandado" exceptiva que se desató en dicha etapa procesal⁶ y frente a las denominadas: legalidad del acto administrativo que impuso la multa, así como el que confirmó la decisión; Incumplimiento contractual por parte del contratista; nadie puede beneficiarse de su propia culpa; falta de legitimación para solicitar la vinculación de la Previsora Compañía de Seguros S.A.; inaplicación del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; indebida vinculación de la Previsora Compañía de Seguros y; la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Fiduciaria la Previsora S.A., se desarrollaran en la presente sentencia de consuno con los problemas jurídicos propuestos.

3.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para resolver los problemas jurídicos planteados, resulta entonces relevante abordar los siguientes aspectos: *i)* De la potestad sancionatoria de la administración para la imposición de multas en materia contractual; *(ii)* Del procedimiento administrativo sancionatorio para la imposición de multas por incumplimiento del contrato y; *(iii)* Del debido proceso y derecho de defensa en el procedimiento administrativo sancionatorio de las actuaciones contractuales, para luego descender a resolver *(iv)* el asunto concreto.

3.4.1 De la potestad sancionadora de la administración para la imposición de multas en materia contractual

Como primera medida habrá de señalarse que el contrato estatal, es entendido como el negocio jurídico realizado por la Administración para el cumplimiento de los fines del Estado -art. 2 Superior-⁷; esto es, un acto bilateral en el que una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer determinada cosa, o como un acuerdo entre ellas para constituir, regular o extinguir una relación jurídica⁸, como expresión de la autonomía de la voluntad, naciendo para los particulares que celebren contratos con el Estado la obligación de colaborar en el logro de dichos fines.

De manera que la actividad contractual que ejercen las entidades públicas se hace para cumplir los intereses de orden general –pilar del Estado Social de Derecho-, como la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran

⁶ Así se indicó en la etapa de decisión de excepciones de la audiencia inicial de fecha 27 de octubre de 2016. Minuto 07:09 a 13:03 del CD visto a folio 524A.

⁷ "ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."

⁸ Artículos 3, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993, en consonancia con el artículo 8 del Decreto 679 de 1994.

con ellas en la consecución de dichos fines⁹, bajo el principio de legalidad, en desarrollo del interés general y en ejercicio de la función administrativa¹⁰.

Bajo este derrotero, el ordenamiento jurídico colombiano le otorga a la Administración instrumentos coercitivos para tales propósitos, entre los que se encuentra la potestad sancionadora de imponer multas y sanciones en la actividad contractual, en pro del logro del adecuado cumplimiento de sus funciones; en tanto, insta al obligado a cumplir los compromisos adquiridos.

En virtud de lo anterior y desde antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en el **Decreto 222 de 1983**¹¹, se instituyó de forma expresa la facultad con la que contaban las entidades públicas para la imposición y cobro de multas; en caso de mora o de incumplimiento parcial del contratista y de la cláusula penal pecuniaria según voces de los artículos 71 y 72¹², las que debían quedar consignadas en los contratos estatales de manera proporcional al valor de los mismos y a los perjuicios sufridos por la entidad, exceptuándose de su aplicabilidad en tratándose de contratos de empréstito.

Luego, con la expedición de la **Ley 80 de 1993**¹³, que si bien derogó la anterior normativa, no consignó de forma expresa la potestad de la administración para la exigencia y recaudación de multas en caso de incumplimiento y el cumplimiento de la cláusula penal pecuniaria en la actividad contractual, al señalar únicamente en el numeral segundo del artículo cuarto, dentro de los derechos y deberes de la administración en pro de la consecución de los fines del Estado, la potestad de adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiera lugar en la actividad contractual; a turno que, el artículo 22.1 señalaba la obligación para las entidades públicas de remitir de forma semestral a las cámaras de comercio del lugar de jurisdicción del inscrito, información acerca de los contratos ejecutados, cuantía, cumplimiento de los mismos y las multas y sanciones que se le hubieren impuesto.

⁹ Artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

¹⁰ Artículo 209 Superior.

¹¹ "Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones".

¹² **ARTICULO 71. DE LA CLAUSULA SOBRE MULTAS** - <Derogado por el artículo 81 de la Ley 80 de 1993>. En los contratos deberá incluirse la facultad de la entidad contratante para imponer multas en caso de mora o de incumplimiento parcial, las que deberán ser proporcionales al valor del contrato y a los perjuicios que sufra.

Su imposición se hará mediante resolución motivada que se someterá a las normas previstas en el artículo 64 de este estatuto.

En los contratos de empréstito no habrá lugar a la inclusión de esta cláusula.

ARTICULO 72. DE LA CLAUSULA PENAL PECUNIARIA - <Derogado por el artículo 81 de la Ley 80 de 1993>. En todo contrato que no fuere de empréstito, deberá estipularse una cláusula penal pecuniaria, que se hará efectiva directamente por la entidad contratante en caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento.

La cuantía de la cláusula penal debe ser proporcional a la del contrato.

El valor de la cláusula penal que se haga efectiva se considerará como pago parcial pero definitivo de los perjuicios causados a la entidad contratante."

¹³ "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

Posterior a ello y con la expedición de la **Ley 1150 de 2007**¹⁴, especialmente en lo consagrado en el artículo 17, el legislador precisó que en desarrollo del deber de control y vigilancia que tienen las entidades sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública¹⁵ sobre los contratos, a estas se les faculta para que de manera unilateral puedan imponer las multas que hayan sido pactadas, con el único propósito de conminar al contratista a cumplir sus obligaciones, sin que la norma señale las causales o razones que pueda estipular la entidad para imponer dichas sanciones; no obstante, en todo caso la decisión administrativa a adoptar dentro del procedimiento sancionatorio, que aunque debe ser sumario, deberá garantizar el respeto al debido proceso, lo que conlleva a estar precedida de audiencia del afectado y mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.

Igualmente autoriza a la administración a obtener el pago por cualquier mecanismo - compensación de las sumas adeudadas al contratista, el cobro de la garantía, a través de jurisdicción coactiva, entre otras-, además de darle un alcance retrospectivo a la aplicación de la norma a aquellos asuntos, en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese pactado la competencia de las entidades estatales para imponer y hacer efectivas las multas y sanciones.

Lo anterior, en concordancia con lo establecido ulteriormente en el artículo 86 de la **Ley 1474 de 12 de julio 2011**¹⁶ donde se indica la competencia de todas las entidades sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública, con el fin de declarar el incumplimiento e imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, cuantificando los perjuicios del mismo y haciendo efectiva la cláusula penal, normativa que en criterio de la Corte Constitucional, al efectuar el estudio de constitucionalidad del citado artículo, *"tiene la finalidad general de luchar contra la corrupción y la finalidad específica de dotar al Estado de un instrumento idóneo para sancionar al contratista incumplido y para proteger el interés público de los efectos nocivos del incumplimiento. Ni la finalidad general ni la finalidad específica de la expresión demandada están prohibidas por la constitución. Por tanto, ambas son legítimas"*¹⁷; empero, salvaguardando el derecho al debido proceso.

De manera que la imposición de multas no tiene carácter sancionatorio sino conminador por ello *"La multa contractual tiene como función primordial compeler al deudor a la satisfacción de la prestación parcialmente incumplida, es decir, tiene una finalidad eminentemente conminatoria, a diferencia de la cláusula penal, medida coercitiva mediante la cual lo que se*

¹⁴ "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos".

¹⁵ Estatuto contenido en la Ley 80 de 1993 y en las leyes posteriores que la modifican, entre las que se encuentran las Leyes 1150 de 2007, 1474 de 2011 y 1508 de 2012 y el Decreto 1082 de 2015.

¹⁶ "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública"

¹⁷ Sentencia C-499 de 2015. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

*busca no sólo es precaver sino también sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones a cargo del contratista”.*¹⁸

Ahora bien frente a la imposición de las multas y su legalidad, puede señalarse, como bien lo ha ilustrado el H. Consejo de Estado¹⁹ que en vigencia de la Ley 80 de 1993 ha tenido posiciones uniformes en cuanto a que pueden incluirse al interior de los contratos, como expresión del ejercicio de la autonomía de negociación de las partes, de allí, que la duda y la discusión surja en la posibilidad de que la administración pueda unilateralmente declararla como una típica exorbitancia o manifestación de prerrogativas públicas.

Sobre el particular el Máximo Órgano de Cierre de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 20 de octubre de 2005²⁰, cambió su posición frente a la competencia de la administración para imponer multas, en esa oportunidad expresó:

“(…) tal y como se manifestó en precedencia y fue establecido por esta Sala mediante providencias de 4 de junio de 1998 y del 20 de junio de 2002”. Extrañamente hace referencia a estas providencias, toda vez que, la primera, estableció justamente la tesis contraria, es decir la posibilidad, no solo de contemplar en el contrato estatal cláusulas contentivas de multas, sino también la posibilidad de que la administración pueda imponer estas de manera unilateral; y la segunda, ratificó esta idea. Más bien, recogió una posición jurisprudencial anterior, que se encuentra desarrollada, entre otras, en las siguientes providencias: Auto de 20 de febrero de 1997, expediente 12669; Sentencia de 16 de noviembre de 1994, expediente 8449; y sentencia de 15 de agosto de 1996, expediente 8358, todas ellas de esta Sección.”

De la cita se puede concluir que la administración en conjunto con el contratista sí podían incluir las multas dentro del clausulado, no obstante no podía imponerse de manera unilateral, toda vez, que esa atribución no le estaba dada por la Ley 80 del año 1993, como se había hecho con el Decreto Ley 222 de 1983, lo que acarreaba que toda multa impuesta unilateralmente en virtud del estatuto de contratación del año 93, debía declararse nula pues desbordaba el principio de legalidad, debiéndose entonces acudir al juez del contrato para su imposición.

Con la entrada en vigencia de la Ley 1150 de 2007, se despeja toda duda sobre la capacidad de imponer multa al contratista incumplido, pues no solamente consagró la posibilidad de imponer las pactadas de manera unilateral por parte de la entidad estatal contratante, sino que dio a la norma un efecto retrospectivo, permitiendo la imposición de las sanciones aun en contratos celebrados antes de su entrada en vigencia, siempre que en ellos

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 13 de Diciembre de 2016. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación Número: 25000-23-26-000-2010-00461-01(45215).

²⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sección tercera. Sentencia de 20 de octubre de 2005. Expediente No. 14579. Consejero Ponente: Germán Rodríguez Villamizar.

se hubiese consagrado la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas.

De ahí, que a partir de la Ley 1150 de 2007 a las entidades estatales les asista la potestad legal para imponer multas de manera unilateral al contratista, lo que resulta perfectamente lícito, cuando las partes del contrato han pactado dentro de su clausulado las consecuencias fácticas y jurídicas – imposición de multa como sanción o coacción-, en el evento de inexecución o mora en el cumplimiento de la obligación.

Frente a la potestad sancionadora del Estado para la imposición de multas precedida de un incumplimiento, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, en Sala de Consulta y Servicio Civil ha precisado:

“En efecto, la Administración no solo tiene un poder de dirección y control en la ejecución del contrato, sino también con fundamento en el ius puniendi del Estado ciertas potestades sancionatorias que operan frente al incumplimiento de las obligaciones en que incurra el contratista y que se concretan en la adopción de medidas extintivas que comportan la terminación anormal y anticipada del contrato (como ocurre con el decreto de caducidad del mismo), o sin que impliquen su extinción, de medidas coercitivas y apremiantes (como sucede con la imposición de multas), para compeler y conminar al contratista a realizar y ejecutar las prestaciones del contrato y evitar así su incumplimiento total, de manera que no se trastome o perturbe la prestación de los servicios o se impida la obtención de los bienes y obras objeto del mismo.

La ley dota entonces a la Administración de una serie de facultades para constreñir al contratista, castigarlo ante el incumplimiento de sus obligaciones o incluso separarlo de la ejecución del contrato mediante la ruptura del vínculo (caducidad) en caso de ser necesario para la prestación regular, continua y eficiente del objeto contractual y en procura de la satisfacción sin interrupciones y demoras del interés público perseguido con su celebración.

Así pues, en aras de lograr la ejecución del contrato de acuerdo con las exigencias materiales, técnicas y financieras pactadas, el contratista se encuentra sujeto al poder sancionatorio o coercitivo de la Administración, cuyo ejercicio en todo caso no puede alterar el equilibrio contractual ni las garantías constitucionales que le asisten a aquel (legalidad, tipicidad de la conducta, proporcionalidad, igualdad, etc.).”²¹

²¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 10 de octubre de 2013. C.P.: Álvaro Namén Vargas. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157).

Y en sentencia de 1º de febrero de 2018²², esa misma Corporación reiteró que el objeto de la multa es constreñir o apremiar al contratista a cumplir con sus obligaciones contractuales, al señalar:

“Ahora bien, en materia de contratación estatal, la doctrina ha sostenido que el objeto primordial de las multas, como expresión del poder de control y dirección de Estado en la ejecución del negocio “es actuar en forma compulsiva sobre este para constreñirlo al más exacto cumplimiento de sus obligaciones”²³.

A su turno, el Consejo de Estado, a propósito de su diferencia con la función resarcitoria -encaminada a reparar las consecuencias de la inejecución- o indemnizatoria que puede entrañar la sanción inmersa en la cláusula penal pecuniaria propiamente, de manera reiterada ha destacado que la multa “se define como aquella sanción pecuniaria de la cual puede hacer uso la administración (...) con el objeto de constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual”²⁴.

Semejante ha sido el entendimiento dispensado por esta Subsección frente a la figura de las multas al sostener que “tienen naturaleza conminatoria –sancionatoria y no indemnizatoria”²⁵.

3.4.2. Del Procedimiento administrativo sancionatorio para la imposición de multas por incumplimiento del contrato.

Con fundamento en el *ius puniendi* del Estado y en protección al principio de legalidad, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 reguló un procedimiento sumario, en el cual se establece el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales, al señalar:

“ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir

²² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 1 de febrero de 2018. C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Radicación número: 25000-23-26-000-2009-00082-01(52549)

²³ BERCAITZ, Miguel Ángel. Teoría General de los Contratos Administrativos, Segunda edición, Buenos Aires, Edit. Depalma, 1980. Página 415.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 10 de septiembre de 2014, Exp. 28875, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 12 de febrero de 2015. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicación interna 28.278.

con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas.”

Si bien la norma no resulta del todo clara en el señalamiento del procedimiento administrativo para la imposición de la sanción, obliga a que se efectúe un requerimiento previo al contratista para que éste pueda pronunciarse sobre los cargos endilgados por la administración como incumplidos, garantizando el derecho de defensa, incluso con petición de práctica de pruebas y posibilidad de contradicción de las que se aduzcan en su contra, en caso de ser necesario.

Fue por ello y bajo la misma lógica que se expidió la Ley 1474 de 2011 – Estatuto anticorrupción–, que en su artículo 86, regula el procedimiento que de manera específica debe seguirse para declarar el incumplimiento contractual, cuantificar los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, al precisar:

“ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. *En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias*

que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, **la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible**, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. **En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;**

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, **mediante resolución motivada** en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, **la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento**. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.” (Resaltos del Despacho).

En la exposición de motivos del proyecto de dicha ley²⁶, se destacó la necesidad de dotar a la administración de un procedimiento expedito y efectivo, a fin de apremiar o castigar al contratista incumplido, para proteger el interés público de los efectos nocivos de tales incumplimientos; pues a pesar de los progresos de la Ley 1150 de 2007, resultaba necesario complementarla, respetando en todo momento el derecho al debido proceso; en virtud de lo cual, se establece un procedimiento administrativo oral, en una sola audiencia, para que previa citación, el contratista ejerza su derecho

²⁶ Gaceta del Congreso 607 del 7 de septiembre de 2010, proyecto de ley 142, Senado.

a la defensa, y la entidad adopte la decisión que corresponda en relación con la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.

A su turno, la Corte Constitucional en la sentencia C-499 de 2015, luego de resaltar la precitada exposición de motivos, indicó que la entidad estatal se encuentra facultada para la imposición de las sanciones y la cuantificación de los perjuicios, siempre que medie el procedimiento administrativo que se encuentra reglado en la norma, donde debe citarse tanto al administrado como a su garante para ser oídos en la audiencia y expedir el respectivo acto administrativo motivado, susceptible del recurso de reposición y control judicial. Así lo manifestó esta alta Corporación:

*"4.5.3.2. El medio empleado para obtener las anteriores finalidades: facultar a la entidad estatal para cuantificar los perjuicios que se hubieren causado por el incumplimiento del contratista, previa declaración del mismo, **luego de haberse surtido un proceso administrativo, de haberse practicado pruebas y de haberse citado y oído al contratista y a su garante**, tampoco está prohibido por la Constitución²⁷. Por lo tanto, es un medio legítimo. **Esta facultad está reglada y se ejerce conforme a un procedimiento administrativo, del que debe darse cuenta en un acto administrativo motivado**, de tal suerte que la cuantificación de los perjuicios no obedece a la mera discrecionalidad de la entidad estatal, ni es fruto de su capricho. Además, frente a dicho acto administrativo el contratista o su garante pueden presentar, en la vía gubernativa, el recurso de reposición, y, además, pueden someter el acto administrativo al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (...)"*

Entonces, dicho procedimiento obliga a la administración a que una vez evidenciado el incumplimiento, **deba citar al contratista y a su garante** a la audiencia, citación en la que indicará expresa y detalladamente los hechos que soportan la sanción, las pruebas, las cláusulas o normas violadas y las posibles consecuencias que podrán derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación, constituyéndose en últimas en el pliego de cargos en su contra, de la imputación que realiza la entidad de las obligaciones contractuales contraídas que el contratista ha incumplido, a la que debe anexarse los informes del interventor o del supervisor – primera prueba de la administración-.

Cabe advertir que si bien el artículo 86 de la Ley 1474 no contempla el término para surtir la citación y el de la práctica de la audiencia y solo señala que será a la mayor brevedad posible, también lo es que la citación a la misma, debe efectuarse en un plazo que resulte razonable y suficiente para que el contratista pueda preparar los descargos, dependiendo de la complejidad del asunto.

Ahora, llegado el día de celebración de la audiencia, la misma se desarrollará inicialmente con la intervención del representante legal de la entidad o su delegado, quien informará los antecedentes de la investigación, la

²⁷ *Infra II*, 5.5.3., 5.5.4. y 5.5.5.

enunciación de las normas o cláusulas incumplidas y las posibles consecuencias de tales conductas. Luego deberá concederse el uso de la palabra al contratista o representante legal y al garante para que presenten sus descargos, quienes podrán aportar o solicitar las pruebas que consideren necesaria y controvertir las presentadas por la entidad. De ser necesario recaudo probatorio, se podrá suspender la diligencia y fijar nueva fecha y hora para su reanudación.

Efectuado lo anterior, la entidad adoptará la decisión que corresponda mediante acto administrativo debidamente motivado sancionando o no al contratista, motivación que conlleva consignar lo ocurrido en la audiencia; individualización de los hechos y las pruebas y precisar el mérito que se le asigne; pronunciamiento sobre todos y cada uno de los descargos del contratista y del garante, para proceder a su notificación en estrados, ante lo cual, tanto el contratista como el garante podrán interponer y sustentar el recurso de reposición en ese mismo momento.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que si bien el legislador estableció un procedimiento administrativo de carácter especial para la imposición de multas dentro de la actividad contractual, donde se fijaron las bases y etapas del mismo; no obstante, presenta ciertos vacíos al momento de ser aplicado, por lo que dichos vacíos deberán ser llenados acudiendo a la norma general como lo es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo pertinente²⁸, sin que resulte dable que la administración a través de normas de menor jerarquía fije o establezca dichos procedimientos. De la manera como sigue lo aclara la Jurisdicción de Cierre de lo contencioso Administrativo:

“Así lo ha entendido la jurisprudencia del Consejo de Estado, al indicar que los vacíos del procedimiento para la imposición de una sanción, entre ellas las multas, se debían llenar acudiendo al procedimiento administrativo general consagrado por el legislador; en este sentido no era competencia de la autoridad establecer las etapas en que esta clase de actuaciones se dividían, de manera que la administración no puede determinar el procedimiento para la imposición de las multas y menos aún en su manual de contratación”²⁹.

3.4.3. Del debido proceso y derecho de defensa en el procedimiento administrativo sancionatorio de las actuaciones contractuales

El artículo 29 de la Constitución Política, establece que el derecho fundamental al debido proceso debe aplicarse a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, determinando las siguientes garantías mínimas

²⁸ “Artículo 2o. **Ámbito de aplicación (...).** Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, **sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.**”; concordado con lo establecido en el artículo 34 *ibídem* que señala: “Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, **sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.**”

²⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 10 de octubre de 2013. C.P.: Álvaro Namén Vargas. Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157)

que lo conforman (i) nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio; (ii) en materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable; (iii) toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable; (iv) quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho y (v) es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Con base en este contenido, la Honorable Corte Constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.³⁰

Específicamente en **materia administrativa**, la alta Corporación ha establecido que: los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Según el Alto Tribunal, todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y **con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración** a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho³¹. En este mismo sentido, se ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares³².

Así mismo, se ha indicado que de la aplicación del principio del debido proceso administrativo, se derivan consecuencias importantes, tanto para los asociados, como para la administración pública. Desde la perspectiva de los asociados, del derecho al debido proceso se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones

³⁰ Sentencia C-980 de 2010

³¹ Sobre estos temas consultar entre otras las sentencias T-442 de 1992, T-120 de 1993, T-020 y T-386 de 1998, T-1013 de 1999, T-009 y T-1739 de 2000, T-165 de 2001, T-772 de 2003, T-746 de 2005 y C-1189 de 2005. Citadas en Sentencia C-089/11.

³² Ver sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003, citada en la Sentencia C-089/11

del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa.

Por consiguiente en el **campo administrativo sancionatorio**, deben respectarse las garantías constitucionales al debido proceso - integrado a su vez por el principio de legalidad y de reserva legal - y el derecho de defensa tanto en la formación del acto administrativo, como en su notificación y uso de recursos, cuyo ejercicio requiere: **"(i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso"**³³

Garantías constitucionales que no resultan ajenas en la activación de la potestad sancionadora de la administración en materia contractual, en el entendido que a partir de ese momento se rompe la actividad unilateral de la entidad y ésta debe actuar protegiendo la totalidad de las garantías que se desprenden del debido proceso, protegiéndole al administrado el derecho de audiencia, el derecho a presentar y solicitar pruebas, a interponer recursos; a que se les apliquen trámites y plazos razonables y; se les asegure la imparcialidad de las decisiones. De la manera como sigue lo ha expuesto el H. Consejo de Estado³⁴:

*"La actividad unilateral de la Administración en las actuaciones administrativas no resulta contraria a la garantía del debido proceso siempre y cuando ésta se presente hasta el momento en que la Administración deba relacionarse con un sujeto perfectamente identificado, pues a partir de ese momento se rompe la actividad unilateral de la Administración y ésta debe actuar protegiendo la totalidad de las garantías que se desprenden del debido proceso. Es decir, se **debe garantizar i) el derecho de audiencia**, lo que significa que el particular debe ser oído por el funcionario competente para tomar la respectiva decisión. También **ii) se debe proteger el derecho de defensa**, continuo y permanente, que comprende el derecho a ser oído, el derecho a presentar y solicitar pruebas, y el derecho a interponer los recursos correspondientes con el fin de que la Administración estudie nuevamente la decisión y solicitar que ésta sea revocada, modificada o aclarada. Así mismo, los administrados tienen derecho **iii) a que se les apliquen***

³³ Sentencia C-412 de 2015.

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 21 de marzo de 2012. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número: 11001-03-26-000-2010-00060-00(39477).

trámites y plazos razonables y iv) se les asegure la imparcialidad de las decisiones. Finalmente, v) también se debe garantizar el derecho de contradicción, como contrapeso obligatorio del poder punitivo del Estado” (Negrillas fuera del original).

En consecuencia, las garantías constitucionalmente establecidas del debido proceso y del derecho de defensa se vulneran si **“el término para ejercer el derecho de contradicción es irrisorio, por cuanto esta práctica atenta contra los criterios de proporcionalidad y razonabilidad que se requieren a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta”**³⁵.

Señala igualmente la H. Corte Constitucional que en garantía de lo anterior, **“las actuaciones administrativas que establecen procedimientos, deben propender por que el término dado a las partes para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción sea razonable, es decir, que exista una relación coherente y adecuada entre dicho plazo y la complejidad de la materia que se revela”**³⁶.

De Ahí que el legislador estableció inicialmente en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, que la administración para adoptar la decisión unilateral de imponer las multas en la actividad contractual, deberá garantizar al contratista incumplido, los derechos al debido proceso y de defensa, postulados recogidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, pues si bien la administración goza de una serie de prerrogativas o potestades excepcionales en materia contractual, justificadas en la consecución de los fines esenciales del Estado, su actuar no puede ser abusivo y arbitrario, en razón a que el administrado cuenta con el derecho a que antes de ser sancionado se lleve a cabo un procedimiento mínimo que proteja dichas garantías de raigambre constitucional, sin que baste que las decisiones se encuentren debidamente motivadas y notificadas.

3.5. DEL CASO EN CONCRETO

3.5.1 De lo probado en el proceso

Al expediente se allegó el siguiente material probatorio, que fue decretado y practicado siguiendo las formalidades preestablecidas en las normas procesales, respetando el derecho de contradicción, publicidad y defensa de las partes, motivo por el cual se tendrán como prueba legalmente recaudada y allegada a la actuación procesal y, se valorarán en su conjunto, para soportar la decisión que en derecho corresponda, la que permite dar por establecidos los siguientes hechos:

- Mediante Resolución 054 de 1999 el Departamento de Boyacá estableció el procedimiento para la imposición de sanciones pecuniarias y el cobro de las mismas, por el incumplimiento en los contratos que celebre dicha entidad³⁷.

³⁵ Sentencia C-555 de 2001.

³⁶ Sentencia T-1082 de 2012. M.P.

³⁷ F. 85-92.

- Que el Departamento de Boyacá llevó a cabo la Licitación Pública No. 17 de 2010 con el fin de contratar el "Mejoramiento, pavimentación del anillo vial turístico de Sugamuxi - Sector Pantano de Vargas -, Firavitoba, Departamento de Boyacá"³⁸, para la cual presentó propuesta entre otros, el Consorcio Anillo Vial 17, representando legalmente por Rómulo Tobo Uscátegui (integrado por Constructores AR & S Ltda., Eisenhower Zamora González y Juan Carlos Rojas Acero), consorcio a quien le fue adjudicada dicha licitación a través de la Resolución No. 1929 de 15 de septiembre de 2010³⁹.

- Que en virtud de lo anterior, entre el Consorcio Anillo Vial 17 y el Departamento de Boyacá se suscribió el contrato No. 1916 de 1 de octubre de 2010⁴⁰, cuyo objeto fue "EL CONTRATISTA se obliga para con el DEPARTAMENTO DE BOYACA a realizar el, MEJORAMIENTO, PAVIMENTACIÓN DEL ANILLO VIAL TURÍSTICO DE SUGAMUXI - SECTOR PANTANO DE VARGAS -, FIRAVITOBA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, de acuerdo con el pliego de condiciones, la propuesta presentada", por valor de \$4.631.897.954.

Que en el citado negocio jurídico se dejó igualmente consignado un plazo de ejecución de 8 meses; 2 de cuales se encontraban destinados a la etapa de diseño y los 6 restantes a la ejecución de la obra, tiempo que se contaría a partir del acta de inicio. Igualmente en la cláusula séptima se estipuló: "MULTAS Y SANCIONES: Las partes acuerdan que el DEPARTAMENTO de Boyacá podrá imponer sanciones pecuniarias al CONTRATISTA de acuerdo a lo de Ley y lo establecido en Resolución número 054 de 1999".

Igualmente como obligaciones del contratista en la cláusula décima primera se pactaron las de: "cumplir con el objeto del contrato, atendiendo eficaz y oportunamente las actividades a su cargo. 2. Atender las recomendaciones y requerimientos que haga la Gobernación a través del supervisor. 3. Disponer de los equipos y el personal necesario para el desarrollo del contrato atendiendo oportunamente los requerimientos".

- El 7 de febrero de 2011 al interior del Consorcio Anillo Vial 17 se realizó cesión del porcentaje de participación; de Eisenhower Zamora González a Rómulo Tobo Uscátegui (representante legal de la empresa Constructores AR & S Ltda.), actuación que fue aceptada por el Secretario de Hacienda del Departamento de Boyacá mediante la Resolución No. 593 de 2011⁴¹.

- El 18 de febrero de 2011 se suscribió el acta de inicio de obras y a partir de entonces se comenzó el cómputo del plazo, el cual vencía el 18 de octubre de dicha anualidad; no obstante, fue adicionado por tres otro si, de la siguiente manera: el 13 de octubre de 2011, por el término de 13 días más, debido a motivos que incidieron en el normal desarrollo del objeto contractual, tales como fuertes temporadas de lluvias en el primer semestre del año y desabastecimiento de materiales; el 27 de octubre de 2011, por 45 días más alegando inconvenientes para el avance del contrato y; el 15 de

³⁸ Medio magnético CD f. 415 del expediente.

³⁹ F. 3-8, tomo VII, CD f. 415.

⁴⁰ F. 70-76 del plenario y f. 10-16, tomo VII, CD f. 415.

⁴¹ F. 63 y siguientes y 89 a 90.

diciembre de 2011, por 60 días más, por continuación de lluvias y desabastecimiento de materiales que afectaron el avance de las obras⁴².

Así las cosas la duración total del contrato fue de 11 meses y 28 días, empero, días antes del vencimiento del plazo contractual, mediante acta del 26 de diciembre de 2011, las partes concertaron suspender el término del negocio desde dicha fecha al 10 de enero del año siguiente, circunstancia que llevó a que el plazo se prorrogara hasta el 29 de febrero de 2012.

- Mediante póliza No. 3000631 expedida el 11 de febrero de 2011 por la Previsora S.A. siendo tomador el Consorcio Anillo Vial 17, se amparó, entre otros, los perjuicios derivados por el incumplimiento de las obligaciones del contratista en virtud del contrato No. 1916 de 2010, cuya vigencia era del 7 de febrero de 2011 al 7 de febrero de 2016⁴³.

- En desarrollo del objeto contractual se presentó una serie de correspondencias cruzadas entre el interventor del contrato No. 1916 de 2010 y el contratista, que se relaciona a continuación:

- ✓ Mediante oficio CAV-17 de 16 de Marzo de 2011⁴⁴, el Consorcio Anillo Vial 17 hizo entrega a la firma consultora los estudios y diseños referentes a la información topográfica, crudos estaciones, poligonal, nivel, contra nivel, GPS, archivo de topografía en CAD y diseño geométrico (fl.218); este último allegado el 7 de abril de 2011(fl. 221).
- ✓ Con oficio CAV-1916-21 de 29 de Marzo de 2011⁴⁵ el contratista dio respuesta al oficio CRA-SG-097-11, indicando al interventor la importancia de determinar y obtener aprobación para realizar los estudios y diseños en los sitios específicos y así acometer las obras que permitieran efectuar el mantenimiento junto con las obras de bacheo y parcheo, con ello lo tendiente al estudio del ancho de la vía, además de solicitar información sobre el proceso de adquisición de predios (fl. 217).
- ✓ El día 31 de marzo de 2011 mediante oficio CRA-SG-0112-11 la interventoría del contrato le solicitó al consorcio enviar hoja de vida del especialista ambiental y con ello confirmara el día para la visita técnica y el comité ambiental (fl.5-7 Anexo).
- ✓ El día 6 de Abril de 2011 el interventor mediante con oficio CRA-SG-123-11, le informó al consorcio que teniendo en cuenta los pliegos, para el mantenimiento no se efectuarían estudios; y que por ello la interventoría no podía cambiar las condiciones del contrato, de allí que si el contratista no las compartía debería haber efectuado objeción total, con lo anterior le requirió al consorcio entre otras cosas, para que realizara las labores tendientes al programa de manejo del medio físico, obras de concreto y protección de aguas, programa de manejo del medio biótico y el programa de manejo social. (fls.4 -6 Cu anexo).

⁴² F. 78-80

⁴³ F. 103, tomo VII, CD folio 415.

⁴⁴ Con fecha de radicado 18 de marzo del año 2011.

⁴⁵ Con fecha de radicado 30 de marzo del año 2011.

- ✓ El mismo 04 de abril del 2011 a través de oficio CAV-1916-24 el Consorcio Anillo Vial 17 envió el informe de hidrología e hidráulica en medio digital para revisión (fl. 222).
- ✓ A través de oficio CRA-1316-11 de 14 de abril de 2011, la interventoría requirió al consorcio el plan de manejo ambiental ante el vencimiento del plazo de la etapa de estudios y diseños e informe de las gestiones realizadas ante Corporboyacá, citándolo a reunión el 18 del mismo mes y año (fl.11 Anexo).
- ✓ El 18 de abril de 2011 con oficio CAV-1916-27 el contratista adjuntó el archivo magnético contentivo del plan de manejo ambiental para la revisión (fl. 223) y el 20 del mismo mes y año mediante oficio CAV-1916-29, entregó el informe del diseño estructural y el estudio geológico (fl. 224).
- ✓ El 26 de abril de 2011 con oficio CAV-1916-31, el Consorcio entregó de manera física entre otras cosas el estudio de hidrología e hidráulica, el estudio de tránsito, el estudio de estructural, el estudio de geología, el estudio de geotecnia, el diseño de pavimentos, el informe diseño geométrico, con ello el presupuesto y la cantidades de obra con observaciones a varios estudios (fl. 225).
- ✓ El 26 de abril de 2011 a través de oficio CAV-1916-32, el Contratista instó a la interventoría para pactar los correspondientes precios por concepto de los estudios y diseños de las actividades de obra no previstas (fl. 226), misma fecha en que con oficio CRA-SG-0160-11la interventoría citó a reunión al Consorcio por cuanto hasta el 25 de abril del año 2011, no se habían recibido los medios físicos y magnéticos de los estudios completos relacionados con el objeto del contrato (fl. 16 Anexo).
- ✓ El 29 de abril de 2011 a través de oficio CRA-SG-0164-11, la interventoría dejó aclaraciones sobre los estudio y diseños aportados por el Consorcio y manifestó que no se recibieron todos los estudios en medio magnético, pues aseveró que se recibieron versiones preliminares a las que se les efectuó observaciones, con ello requirió otros estudios como geología y geomorfología local del trazado de la vía y plan de manejo ambiental (fls.17 a 22 Anexo).
- ✓ El 3 de mayo de 2011 mediante oficio CAV-1916-39, el consorcio entregó el perfil y secciones transversales del contrato tomando un ancho de diseño de 5.50 m (fl. 227); con oficio CAV-1916-40, allegó el estudio de Geotecnia, Taludes y Fundaciones para revisión (fl. 228) y; al día siguiente a través de oficio CAV-1916-44, se incluyó el análisis de precios unitarios no previstos resultantes de los estudios y diseños del contrato (fl.229).
- ✓ El 6 de mayo de 2011, mediante oficio CAV-1916-47 el Consorcio adjunto el informe de Pavimentos y Geotecnia con número de revisión 1 (fl.243).
- ✓ El día 9 de mayo de 2011 con oficio CAV-1916-48, el contratista dio respuesta al oficio CRA-SG-0164-11, indicando que realizó el envío de la información base de los estudios y diseños y la interventoría solo se pronunció 26 días después manifestado otras precisiones para la

- ejecución del contrato (fls. 244-245) y el 10 del mismo mes y año con oficio CAV-1916-50 hizo entrega del plan de manejo ambiental revisión 1 (fl. 246) y; con .
- ✓ Con oficio CAV-1916-63 radicado 27 de mayo del año 2011 el consorcio contratista solicitó dar la mayor celeridad posible al estudio y aprobación de precios no previstos, pues afirmó que la carencia de la aprobación de los mismos impedía el inicio de las obras (fls. 267 - 269).
 - ✓ El 13 de mayo de 2011, la interventoría mediante oficio CRA-SG-0190-11, señaló que la demora en la aprobación de los estudios y diseños se debió a que no fueron allegados de manera completa y de forma física presentado solo 13 días en revisión (fls. 25 - 26 anexo).
 - ✓ Con oficio CAV-1916-59 El de 17 de mayo de 2011 el consorcio informó al interventor que no era viable dejar las alcantarillas existentes por razones de mantenimiento, antigüedad, estado estructural (f. 247) y al día siguiente mediante oficio CAV-1916-60 solicitó la suspensión del contrato entre otras razones por el análisis de precios no previstos, indefinición del sistema constructivo de la vía, ancho de la sección transversal demolición de alcantarillas y circunstancias de fuerza mayor (fls. 264 - 266).
 - ✓ El 20 de mayo de 2011 con oficio CAV-1916-64, el contratista aportó las observaciones al Informe de Hidrología e Hidráulica, Informe de Geología para ingeniería, Informe de Geotecnia, Taludes y Fundaciones todos con revisión numero 1 (f. 271) y mediante oficio CAV-1916-67, por allegó el Estudio Estructural revisión 1 (fl. 272).
 - ✓ El 8 de junio de 2011 a través de oficio CAV-1916-70, el Consorcio indicó que la normatividad vigente definía como ancho mínimo para vías secundarias con topografía de carácter montañoso (Smax 8%) un ancho de calzada mínimo de 6.60 metros y que como diseñadores y constructores recomendaron y aceptaron el valor mínimo propuesto por la interventoría de 6.50 metros (fls. 273- 275).
 - ✓ El día 10 de junio de 2011 mediante oficio CAV-1916-74, el Consorcio entregó los Estudios de Geotecnia y Diseño de Pavimentos, (f. 276) y con oficio CAV-1916-76, se entregó respuesta a su comunicación CRA-1758-11, en cuanto a las observaciones al Plan de Manejo Ambiental Tramo Pantano de Vargas — Firavitoba (fls. 278-279).
 - ✓ Mediante oficio CAV-1916-7917 de junio de 2011, el Consorcio adjuntó el presupuesto de obra, en donde se incluyeron los precios no previstos acordados con el Departamento y con la interventoría (fls. 281 a 282).
 - ✓ El 12 de julio de 2011 mediante oficio CAV-1916-98 el consorcio contratista hizo entrega de la última versión del diseño geométrico, con los respectivos ajustes (fls. 283-284) y a través de oficio CAV-1916-102 entrego lo concerniente al estudio de señalización de la vía, con las observaciones realizadas por la interventoría (f. 285).

- ✓ Mediante Oficio CRA-SG-0343-11⁴⁶ de 14 de julio de 2011, la interventoría expuso sus observaciones en cuanto a los diseños, con ello dejó expresado que no encontraban atendidos los cuestionamientos hechos a las estructuras (fls. 27-28 anexo).
- ✓ El 15 de julio del año 2011 se expidió el oficio CAV-1916-111, por medio del cual se requirió de manera urgente que la interventoría analizara su concepto de conservar las alcantarillas existentes (fls. 288-289).
- ✓ El 21 de julio del año 2011 mediante oficio CAV-1916-114, el consorcio da contestación a requerimiento e indicó que el ancho de calzada de 6.50 metros había sido aprobado por la interventoría, con ello solicitó aprobar los estudios y diseños, ya que a la fecha habían cumplido con las observaciones planteadas, sin haber obtenido ninguna comunicación aprobando los mismos (fls. 290-291).
- ✓ Con oficio CRA-SG-0373-11⁴⁷ de fecha 26 de julio de 2011, la interventoría le expuso al consorcio las observaciones del Plan de Señalización y Tránsito y estimó conveniente conminar al contratista a tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento al Plan de Manejo Ambiental entregado y avalado. (fls. 29-30 anexo).
- ✓ El 13 de septiembre 2011 con oficio CAV-1916-153, el contratista hizo saber al Departamento de Boyacá que la obra se encontraba avanzando rápidamente, con ello que con ocasión de la primera acta de obra se había aprobado por parte de la interventoría el pago del 80% de los Estudios y Diseños contratos y que el 20% restante se encontraba en poder del Órgano Interventor en espera de la aprobación (fls. 292).
- ✓ La interventoría mediante oficio CRA-SG-0545-11 de 23 de septiembre de 2011, la interventoría le requirió al contratista el avance de obra, pues para esa fecha debería tener un avance de 75.185 % con un valor directo de 2.750.932.192, los cuales no se cumplían, y le indicó que existía la posibilidad que el Contrato no se terminara en el plazo contractual. (fls. 33-35 anexo).
- ✓ El día 28 de septiembre de 2011 a través de oficio CAV-1916-167, el consorcio entregó los estudios y diseños definitivos de Geología, Geotecnia, Taludes y Fundaciones, Hidrología e Hidráulica, Geotecnia y Diseño de Pavimentos, Estructural, Tránsito, Plan de Manejo Ambiental, Señalización Diseño Geométrico y Cartilla de Secciones Transversales (fl.293).
- ✓ El 19 de noviembre de 2011, la interventoría con oficio CRA-SG-0694-11, apremió al contratista para reforzar el equipo y el personal disponible, así mismo incrementar los recursos para el avance de obra y la terminación del contrato dentro del plazo (fl. 61 anexo).

- Se encuentra acreditado que mediante informe CRA-SG-0742-11 de 30 de Noviembre de 2.011 -cuya radicación fue 9191 de 1 de diciembre de 2011-,

⁴⁶ Con fecha de radicado 18 de julio del año 2011.

⁴⁷ Con fecha de radicado 27 de julio del año 2011.

la interventoría informó al Departamento de Boyacá, por indicaciones de la Supervisora del mismo, las falencias en la ejecución del contrato de obra 1916 de 2010, motivos por los cuales no se culminarían las obras el 15 de Diciembre de 2011, fecha límite del plazo estipulado para ese momento, incurriendo en posibles incumplimientos⁴⁸.

- Se demostró que mediante oficios Nos. 5513 de 01 de diciembre de 2011 se citó a la Previsora S.A., a audiencia a llevarse a cabo el 6 de diciembre de 2011 dentro proceso sancionatorio adelantado por el Departamento de Boyacá⁴⁹ y; 4803 del 30 de diciembre de 2011 a través del cual se instó a la misma asegurado a notificarse del acto objeto de la presente demanda⁵⁰; no obstante; el Departamento de Boyacá informó con oficio No. 28171 de 01 de agosto de 2012 que dentro de sus archivos no encontró guía de envío de los oficios en mención⁵¹, lo que indica que dicha compañía no recibió las referidas citaciones, tal como fue informado mediante oficio 7588 de 13 de enero de 2017 por el Gerente de Procesos Judiciales de la Previsora S.A.⁵²

- Que el Departamento de Boyacá mediante oficio de fecha ilegible, recibida por el Consorcio Anillo vial 17 el 5 de diciembre de 2011⁵³, citó al señor Rómulo Tobo Uscátegui en calidad de representante legal del mismo, a audiencia pública de imposición de multas o sanciones así:

*"En atención oficio de la referencia suscrito por el ingeniero CARLOS ARTURO REINA CAMACHO de manera atenta me dirijo a usted con el fin de solicitarle se sierva presentarse en las instalaciones de esta dependencia el **día 6 de diciembre de 2011 a las 9:00 de la mañana**, para realizar audiencia pública a que hace mención el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.*

Por lo anterior me permito remitirle en (14) (sic) folios informe de interventoría presentado por el ingeniero CARLOS ARTURO REINA CAMACHO Director de Interventoría de Consultores regionales Asociados CRA S.A. mediante el cual manifiesta posibles incumplimientos frente al contrato antes mencionado." (Resaltas y subrayas del original).

- En virtud de lo anterior, según acta levantada, el 06 de diciembre de 2011 en la Dirección de Contratación del Departamento de Boyacá se celebró audiencia dentro del procedimiento sancionatorio iniciado en contra del CONSORCIO ANILLO VIAL 17, por incumplimiento de las obligaciones convenidas en el del contrato 1916 de 2010; a la cual se dio inicio otorgando el uso de la palabra al interventor del contrato, quien manifestó como infracciones las de: (i) Mora en la etapa de estudios y diseño; (ii) Bajo frente de trabajo, equipo y personal; (iii) Incumplimiento del cronograma y (iv) Precios no previstos. Sobre los mismos se concedió el uso de la palabra tanto a la supervisora del contrato como al contratista, solicitando este último

⁴⁸ f. 96-109 y 38-51 anexo.

⁴⁹ f. 188.

⁵⁰ f. 189.

⁵¹ f. 196.

⁵² f. 561.

⁵³ f. 94

fueran decretadas e incorporadas unas pruebas documentales, motivo por el cual la diligencia fue suspendida para las horas de la tarde.

Reanudada la audiencia el contratista aportó una prueba documental y solicitó otra, la que fue allegada según lo visto a folio 160, y procedió a fundamentar la pertinencia de la misma. Surtido lo anterior, la diligencia fue suspendida para ser reiniciada el 12 de diciembre de 2011, fecha en que se procedió a realizar lectura del acto administrativo que impuso la sanción; luego de lo cual, el contratista solicitó aplazamiento a lo que se le accedió, fijándose el 14 del mismo mes y año⁵⁴, calenda en la cual presentó y sustentó el recurso de reposición interpuesto contra la decisión de multarlo anexando 95 folios, procediéndose a última suspensión para el 20 de diciembre de 2011, data en la cual se dio lectura a la Resolución No. 2707 de 20 de diciembre de 2011, confirmado en su integridad la sanción.

- Igualmente fue aportada la Resolución No. 002690 de 2011 -acto acusado- mediante la cual el Departamento de Boyacá declaró que el Consorcio Anillo Vial 17 incumplió parcialmente las obligaciones contraídas en el contrato No. 1916 de 2010 e impuso multa de \$185.275.918,16 suma equivalente al 4% del valor del contrato, señalando en sus consideraciones que:

“en desarrollo de la audiencia en comento la Secretaria de Hacienda - Dirección de Contratación expuso al contratista los alcances de la misma, se hizo lectura del artículo 86 de la ley 1474 de 2011, así como también del oficio No 9191 del 01 de Diciembre de 2011 y el informe de interventoría, en donde se resume en Cuatro presuntos incumplimientos en que ha incurrido el contratista como lo son: 1. No entrega de la totalidad de estudios y diseño en el tiempo estipulado de acuerdo al cronograma establecido 2. No haber dispuesto el contratista del equipo mínimo requerido para adelantar los trabajos contratados conforme a la propuesta presentada al Departamento. 3. Abstenerse d ejecutar las obras contratadas. 4. Bajo rendimiento y avance de las obras según el cronograma inicial y cronogramas ajustados, incumpliendo el cronograma.

Y luego de citar lo plasmado en el acta levantada en la audiencia de incumplimiento contractual y relacionar el material probatorio allegado por el contratista (sin análisis alguno al mismo) y agregando como cargo cuarto el de *“abstenerse de ejecutar las obras contratadas por intereses diferentes a los del mismo contrato”*, el que difiere del consignado en la citada acta, coligió:

“Encuentra la administración que el alcance del proyecto inicialmente contratado no contempló la totalidad de las actividades que se obtuvieron del resultado de los estudios preliminares efectuados por el contratista, razón por la cual una vez presentados éstos, de manera parcial y puestos a disposición de la interventoría y supervisión, le advirtió al CONSORCIO ANILLO VIAL 17, que técnicamente las obras que se pretendían ejecutar una vez agotada la etapa de

⁵⁴ F. 156 a 166.

estudios y diseños presentados superaban el alcance fijado por la entidad en el proyecto que se viabilizo por el Departamento y que fue la base para la realización de los estudios previos, por lo tanto se le solicito su ajuste.

Situación que causó dilaciones injustificadas en la ejecución del proyecto ante la negativa del contratista de adelantar las obras de acuerdo al contrato, de conformidad con las observaciones realizada por la interventoría y supervisión.

El Departamento de Boyacá desde la etapa precontractual hasta la fecha, ha realizado seguimiento a la ejecución del objeto contractual de lo cual se han celebrado múltiples comités de tipo técnico, resolviendo oportunamente las observaciones realizadas por el contratista e interventor en las cuales se señalo (sic) las directrices con las que se oriento (sic) la ejecución de contrato, directrices que no fueron acogidas por el contratista quien insistió permanentemente con sus solicitudes afectando la ejecución misma del contrato, asumiendo un comportamiento pasivo en el avance de las obras, incumpliendo el término establecido para la elaboración de los estudios y diseños, cronograma de actividades y del plazo mismo del contrato (...).

Para luego con fundamento en las causales 2 y 11 del artículo 1 de la Resolución 054 de 1999⁵⁵, indicar que el contratista incumplió las obligaciones derivadas del contrato, tanto así, que a la fecha de expedición del acto sancionatorio no había *“entregado la totalidad de los estudios, nunca ha colocado en el frente de trabajo la maquinaria y personal mínimo requerido en el pliego de condiciones”*.

- Contra la determinación de la administración, como ya se señaló, el consorcio contratista interpuso el recurso de reposición⁵⁶, el que fue decidido de manera desfavorable mediante Resolución No. 2707 de 20 de diciembre de 2011⁵⁷ coligiendo:

*“Respecto a la entrega de estudios y diseños por parte del contratista, se hace necesario precisar que este despacho no comparte las afirmaciones hechas por consorcio anillo vial en cuanto que **no cumplió, no solo en los términos pactado en el contrato No. 1916 de 2010**, sino a que además los estudios y diseños presentaos (sic) por el contratista a la Interventoría como se menciona en la resolución objeto de alzada desde un principio, estos estudios y diseños superaron ampliamente el alcance del objeto fijado por la entidad por tanto es preciso concluir que conforme lo sustenta la inmeritoria del contrato adelantada por CONSULTORES REGIONALES ASOSOCIADOS, no solo fue la entrega posterior sino además*

⁵⁵ Mediante la cual el Departamento de Boyacá estableció el procedimiento para la imposición de sanciones pecuniarias y el cobro de las mismas, por el incumplimiento en los contratos que celebre dicha entidad.

⁵⁶ F. 122-140.

⁵⁷ f. 142-154.

la sobredimensión dada por el contratista al proyecto, plasmada en los estudios y diseños presentados a la Interventoría mediante comunicación CAV- 1916-31, (...) lo que conllevará a la administración a afirmar que como quiera que estos nunca fueron aprobados por la Interventoría ni por la supervisión y a la fecha es necesario permanente ajustarlos para que se acomoden al proyecto realmente contratado por la administración, no puede determinarse que el contratista CONSORCIO ANILLO VIAL 17. (Idea inconclusa).

Ahora bien, no obstante lo anterior se encuentra con que el contratista no solo no presentó los estudios y diseños con las especificaciones (sic) y alcances contratados, sino que además se negó injustificadamente a atender de manera oportuna y diligente las recomendaciones de la Interventoría, la supervisión y la misma Secretaría de Infraestructura del Departamento, en donde en múltiples oportunidades (...) la entidad lo instó o sujetarse a las condiciones pactadas en el proyecto contratado, como fácilmente se colige al analizar las múltiples comunicaciones hechas por la Interventoría y relacionadas dentro del informe que diera lugar a esta actuación del cual oportunamente se le fuera traslado al contratista y a la entidad aseguradora.” (Resaltos del Despacho).

- Quedó acreditado que en contra de los anteriores actos administrativos el contratista presentó solicitud de revocatoria directa⁵⁸, la que fue rechazada con Resolución No. 1404 de 01 de marzo de 2012, por cuanto se ejercieron los respectivos recursos⁵⁹.

- Se demostró que el Consorcio Anillo vial 17 presentó ante el ente territorial accionado, solicitud de exoneración de la multa impuesta, la que fue denegada mediante concepto de la Oficina Jurídica del Departamento de Boyacá⁶⁰.

- Según comprobante de egreso No. 12486 de 10 de octubre de 2012, por medio del cual se efectuó el pago del acta parcial No. 0008 del contrato No. 1916/10 a favor el Consorcio Anillo Vial 17, el Departamento de Boyacá le realizó una deducción por la suma de \$185.275.918 por concepto de multa impuesta⁶¹.

- Finalmente se demostró que el 29 de febrero de 2012 se suscribió acta de recibo final de la obra a satisfacción por parte del Departamento de Boyacá⁶².

3.5.2. Del cargo por vulneración del debido proceso.

La parte actora argumenta que los actos acusado se encuentran viciados de nulidad por cuanto en el trámite del proceso administrativo sancionatorio

⁵⁸ F. 169-181

⁵⁹ F. 183.

⁶⁰ ffs 198 a 201 y 203 a 206.

⁶¹ F. 216.

⁶² F. 83.

[Handwritten mark]

adelantado por el Departamento de Boyacá se le vulneraron sus derechos al debido proceso y defensa, dadas las siguientes situaciones: (i) Se otorgó al contratista un término reducido para ejercer su derecho de defensa y sustentar los descargos formulados por la firma interventora del contrato; (ii) No fue notificado el garante – La Previsora S.A.- sobre la realización de la audiencia y; (iii) El Departamento de Boyacá, no tuvo en cuenta las pruebas allegados por el Consorcio Anillo Vial 17 en sustento de su defensa, como tampoco citó de manera expresa los hechos que la soportan y las normas o cláusulas posiblemente violadas, así como las consecuencias que podrían derivarse para el contratista.

La entidad territorial accionada de cara a lo manifestado señaló que con la expedición de los actos administrativos ahora impugnados, no se vulneró ninguna normatividad y se respetaron los principios de legalidad y defensa, dando el tiempo suficiente para controvertir y valorar las pruebas entregadas por el contratista.

Previo a realizar el control de legalidad de las resoluciones acusadas⁶³ mediante las cuales se impuso una multa por presunto incumplimiento contractual a la parte demandante, deberá el despacho precisar la norma que le resulta aplicable de acuerdo a los hechos debidamente probados en el presente proceso y que se relacionaron en acápite precedente, donde se estableció que los actos administrativos atacados surgieron en ejecución del contrato de obra pública 1916 suscrito el 1 de octubre del año 2010 entre el Consorcio Anillo Vial 17 y el Departamento de Boyacá, momento para el cual se encontraban en vigencia las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011.

Así las cosas, lo primero que debe advertir el despacho es que, de acuerdo con el marco normativo expuesto, luego de la expedición de la Ley 1150 de 2007 el Departamento de Boyacá contaba con la potestad legal para imponer multas de manera unilateral al contratista accionante a fin de apremiarlo por la mora en el cumplimiento de sus obligaciones; puesto que, dentro del clausulado del contrato 1916 de 2010, específicamente en la cláusula séptima, así fue convenido.

No obstante, le estaba vedado al ente departamental establecer normas procedimentales para fijar las sanciones derivadas de la actividad contractual, como en efecto aconteció al pretender dar aplicabilidad a la Resolución 054 de 1999⁶⁴, pues se recuerda que dicha potestad se encuentra exclusivamente en cabeza del Congreso de la República conforme lo reglado en los numerales 1 y 2 del artículo 150 Superior.

Igualmente se verifica que el proceso administrativo sancionatorio adelantado por el ente territorial aconteció en vigencia del mismo, si se tiene en cuenta que la audiencia pública fue instalada el 6 de diciembre de 2011, cuando restaban 9 días para el vencimiento del plazo contractual, el que fue ampliado el 15 de diciembre de 2011 en 60 días más, motivo por el que la audiencia pudo ser prolongada hasta el 20 del mismo mes y año, por cuanto

⁶³ Nos. 2690 de fecha 12 de diciembre de 2011 y Resolución No. 2707 de fecha 20 de diciembre de 2011

⁶⁴ Mediante la cual el Departamento de Boyacá estableció el procedimiento para la imposición de sanciones pecuniarias y el cobro de las mismas, por el incumplimiento en los contratos que celebre dicha entidad

el plazo del contrato vencía el 29 de febrero de 2012, con los adicionales y el tiempo de suspensión. De manera que, el pacto de multas en contrato y la competencia del ente gubernamental para imponerlas unilateralmente en vigencia del mismo, tienen pleno sustento legal desde el momento de la suscripción del negocio jurídico.

En segundo lugar, debe indicarse que si bien el contratista se encontraba sujeto al poder exorbitante sancionatorio o coercitivo de la entidad estatal accionada; no por ello, resultaba dable desconocer o alterar de manera alguna las garantías constitucionalmente otorgadas a todos los ciudadanos, motivo por el cual y en respuesta al primer problema jurídico planteado pasa el despacho a analizar el actuar de la administración en el curso de acción para la imposición de la multa objeto reproche en el asunto *sub examine*.

Advertido el presunto incumplimiento de las obligaciones contraídas a causa del contrato de obra 1916 de 2010, la entidad territorial contratante a efectos de concretar de sanción impuesta mediante las resoluciones acusadas, en procura del principio de legalidad que debe guiar el actuar de la función pública, debió observar exclusivamente las reglas procedimentales consagradas en los artículos 17 y 86 de las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, normas que además, de manera expresa señalan la protección plena de los derechos fundamentales al debido proceso y derecho de defensa del administrado, en este caso del contratista incumplido.

Por tanto, si bien la normativa que rige el procedimiento administrativo para la imposición de la sanción no resulta del todo clara en el señalamiento de términos de tiempo precisos en que ha de surtirse cada etapa, para llenar los vacíos procedimentales que contengan dichas normas, debe acudir al procedimiento administrativo sancionatorio general, que para el caso resulta ser el previsto en los artículos 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

En ese sentido y como quiera que el referido procedimiento obliga a que se efectúe una citación al contratista incumplido para que acuda a la única audiencia -que deberá ser presidida por el representante legal de la entidad contratante o funcionario a quien se le delegue dicha función-, en que se discutirá lo ocurrido, escuchando los respectivos descargos del contratista a los reproches endilgados por la entidad como incumplidos; se decretarán y recaudarán pruebas para finalmente tomar la decisión, razón por la cual, dicha la citación comporta el límite al ejercicio del poder sancionatorio, en el entendido que en ella se debe indicar de manera expresa y clara los hechos que la soportan, las normas o cláusulas posiblemente violadas, así como las consecuencias que podrían derivarse para el contratista, acompañada por el informe de interventor o supervisor del contrato, para que el particular implicado pueda ejercer su derecho de defensa; por tanto resulta lógico que la norma obligue a que desde allí -la citación-, la administración establezca dichos puntos que serán la base para tomar la decisión.

En el caso de autos, el Departamento de Boyacá, apoyado en el informe de interventoría presentado 1 de diciembre de 2011⁶⁵, en la citación a la audiencia de que tratan los artículos 17 y 86 de las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011 respectivamente, se limitó a requerir al contratista accionante a

⁶⁵ Folios 96-109 y 38-51 anexo.

presentarse el 6 de diciembre de 2011 a las 9 horas en las instalaciones de la entidad, anexando para el efecto el referido informe⁶⁶, **oficio que por cierto, fue recibido el día antes a llevarse a cabo la audiencia; esto es el 5 del mismo mes y año.**

A juicio de este Despacho, tal como fue alegado por la parte actora, el proceder de la entidad accionada vulneró su derecho al debido proceso y defensa, pues como se advirtió en precedencia, el documento citatorio debe tomarse como el pliego de cargos que se alega en su contra, haciéndose necesario que en él se señalen los hechos objeto de reproche, las normas o cláusulas incumplidas y las consecuencias por tal incumplimiento, para que la Sociedad contratista pudiera enlazar su defensa en debida forma, allegando o solicitando las pruebas que considera pertinentes y conducentes para desvirtuar la acusación de la entidad. Podría pensarse que dichos presupuestos estaban contenidos en el informe presentado por la interventoría del contrato, con lo cual se avale la citación en debida forma, argumento que no puede ser de recibo, por cuanto el informe hace parte del material probatorio aportado por la entidad; además de advertirse que en ningún momento la entidad realizó manifestación alguna que le indicara al implicado dicha circunstancia.

De otro lado, si bien es cierto la audiencia debe ser practicada a la mayor brevedad posible; también lo es, que la citación a la misma debe surtirse en un plazo que resulte razonable y suficiente para que el contratista pueda preparar su defensa, lo cual resulta sensato, más aún cuando se atribúan una serie de obligaciones incumplidas que no se encontraban claramente identificadas desde el inicio como se desprende *prima facie* del acervo.

De lo anterior se sigue que el término de un día -entre la citación efectiva y la fecha programada para la audiencia- resulta a todas luces insuficiente para adelantar una defensa técnica para controvertir de la mejor manera posible las acusaciones realizadas por la entidad, si se tiene en cuenta que el asunto versaba sobre el incumplimiento en la ejecución de un contrato de obra pública que conllevaba el mejoramiento vial de un trayecto considerable, donde confluyen muchas tareas y que el domicilio del consorcio era en la ciudad de Bogotá, debiéndose desplazar a la ciudad de Tunja para atender la diligencia.

Sin lugar a dudas, el tiempo otorgado para preparar los descargos fue tan reducido, que si bien el contratista se presentó a la audiencia, se vio obligado a solicitar aplazamiento para efectuar el recaudo probatorio de una documental considerable, que le permitiera desvirtuar las acusaciones ofrecidas por la entidad estatal, en dicha audiencia. Actuación en la que la administración en cabeza del Departamento de Boyacá, igualmente vulneró los derechos al debido proceso y defensa del Consorcio Anillo Vial 17.

Por otra parte, invoca la parte actora que no fue notificada la Compañía de Seguros, la Previsora S.A., en calidad de garante, sobre la realización de la audiencia como lo obliga la norma, compañía que se advierte, fue vinculada en calidad de accionada en el presente medio de control, en la audiencia

⁶⁶ Folio 94.

inicial instalada el 7 de abril de 2016⁶⁷ y quien luego de notificársele el auto admisorio del presente medio de control, ejerció su derecho a la defensa.

Frente a dicho argumento, se recuerda que el contrato de seguros en las relaciones contractuales del Estado, tiene como fin el resarcimiento de los daños –riesgo asegurado- que llegasen a generar los contratistas en la ejecución del contrato propiamente dicho, el que se rige por lo establecido en el artículo 1036 del Código de Comercio, reformado por el artículo 1º de la Ley 389 de 1997, donde se advierte que se trata de un negocio jurídico consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva.

Por tanto, uno de los elementos del contrato de seguros –art. 1045 C.C.- es el interés asegurable, que tiene toda persona “*cuyo patrimonio pueda resultar afectado, directa o indirectamente, por la realización de un riesgo*”, interés que además de ser lícito debe ser susceptible de estimación en dinero –art. 1083 *ibídem*-.

Como fue señalado en el acápite normativo, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, obliga a que en los casos en que la garantía de cumplimiento se encuentre amparada con póliza de seguros, una vez evidenciado retardo en tiempo de las obligaciones contractuales por parte del administrado, el garante deberá ser citado al igual que éste para ser oído en la audiencia bajo los mismos derechos y garantías que el tomador de la póliza.

Y es que la razón de ser de la norma, no es otra que una vez configurada la declaratoria de incumplimiento de las obligaciones contractuales, proceda hacer efectivas las respectivas pólizas que amparan dicho riesgo, protegiendo de esta manera las utilidades o patrimonio del contratista; pues se itera el propósito del contrato de seguros en materia contractual pública, no es otro que resarcir los daños que llegare a generar el tomador, teniendo en todo caso, la aseguradora la oportunidad de presentar sus puntos de vista, allegar elementos probatorios y ejercer su derecho de defensa y el interés del Tiene interés asegurable toda persona cuyo patrimonio pueda resultar afectado, directa o indirectamente, por la realización de un riesgo.

Bajo ese entendido y como requerimiento de las obligaciones contractuales surgidas para el consorcio contratita en virtud del tantas veces citado contrato de obra pública, adquirió la póliza de seguros No. 3000631 con la Compañía de Seguros La Previsora S.A. en calidad de tomador⁶⁸, y como asegurado el Departamento de Boyacá, documento donde se consignó como amparos contratados, entre otros, el incumplimiento de las obligaciones del contratista, cuya vigencia se estableció desde el día 07 de febrero del año 2011 y hasta el día 07 de febrero del año 2016.

Acreditado lo anterior, en el trámite sancionatorio que nos ocupa, debió citarse a la Compañía de Seguros la Previsora S.A., teniendo en cuenta que para ese momento (diciembre de 2011), el contrato de seguros se encontraba vigente. Ahora, de las pruebas documentales allegadas, fue posible establecer que la entidad territorial elaboró el oficio citatorio 5513 de 1 de diciembre de 2011, a través del cual conminaba a la mencionada

⁶⁷ Folios 480-483 del plenario.

⁶⁸ Folios 103, tomo VII, CD f. 415.

aseguradora para que se hiciera presente el 6 del mismo mes y año⁶⁹ **sin que fuera allegada prueba alguna del intento realizado por la entidad para remitir dicho oficio**; lo que permite dar credibilidad a lo manifestado por la Aseguradora La Previsora mediante oficio 7588 de 13 enero de 2017⁷⁰, donde señala que nunca recibió el comunicado, razón por la cual no se presentó ni se hizo parte en el trámite sancionatorio.

De tal manera, al no permitírsele al consorcio que fuera llamada la Aseguradora a responder por el riesgo que se encontraba amparado, se vio afectado en su patrimonio además de verse transgredido su derecho al debido proceso, ya que la norma es clara en señalar que en el decurso del proceso administrativo sancionatorio debe ser vinculada la entidad aseguradora.

Pues bien, las citadas circunstancias basadas en las probanzas allegadas y que atrás se reseñaron, dejan entrever que el poder conminatorio del que estaba investido el Departamento de Boyacá, en el trámite surtido para constreñir al contratista en el cumplimiento del objeto contractual en la forma y tiempo acordados, el que culminó con la expedición de las resoluciones atacadas, fue ejercido con la vulneración del debido proceso y defensa del Consorcio Anillo Vial 17, conductas que vician de nulidad los citados actos administrativos. De manera que al prosperar el primero de los cargos alegados por la parte actora, el despacho se releva del estudio de las demás causales de anulación alegadas.

Como corolario de lo anterior, se declarará la nulidad absoluta de las Resoluciones Nos. 2690 de 12 de diciembre y 2707 de 20 de diciembre, ambas del mismo año 2011, a través de las cuales se impuso al Consorcio Anillo Vial 17 una multa por el presunto incumplimiento de las obligaciones adquiridas con ocasión del contrato No. 1916 de 2010, en cuantía de \$185.275.918.16 y; se resolvió desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto contra la primera, respectivamente.

Resuelto lo anterior, se tiene que fue planteado un segundo problema jurídico del siguiente tenor *¿Demostrar la ocurrencia de violación del debido proceso del demandante en el trámite de imposición de multa por incumplimiento, es suficiente para establecer a su turno, el incumplimiento del contrato de obra No. 1916 de 2010 por parte del Departamento de Boyacá?*, respecto a tal planteamiento puede decirse que pese a que fue desvirtuada la presunción de legalidad de los actos sancionatorios esto no avanza a tener que declarar incumplimiento de parte del Departamento especialmente por la demora en la revisión de los estudios y diseños como se propone en la cuarta pretensión declarativa, máxime cuando tal declaratoria eventual no avanza a un restablecimiento del demandante distinto al de la devolución de la multa impuesta.

En efecto, el argumento de hecho que soporta la pretensión de la actora frente al incumplimiento del Departamento, es la demora en la revisión de los estudios y diseños lo cual causó *prima facie* un atraso en la fase de ejecución, lo cual debió tenerse en cuenta por el demandado para

⁶⁹ Folio 188.

⁷⁰ Folios 561.

abstenerse de endilgar al contratista su propia culpa, sin embargo, se itera, esto no avanza en sede de este medio de control, a configurar incumplimiento de parte del ente territorial.

Valga anotar en este punto, que de la probanza logra establecerse que el contrato de marras no ha sido liquidado (f. 539) y tampoco obra constancia de que frente a éste aspecto se haya dilucidado en sede judicial sobre la liquidación del mismo o de acción alguna tendiente a que el demandante sea resarcido por los perjuicios derivados de la demora en que incurrió eventualmente el departamento, de manera que en gala del principio de congruencia con las pretensiones de la demanda, se dirá simplemente que la nulidad del acto sancionatorio no es suficiente para declarar que el ente territorial incurrió a su turno en incumplimiento, como si se tratara en estrictu sensu de la *exceptio non adimpleti contractus* cuya naturaleza apunta al mantenimiento de un equilibrio contractual, pretensiones que no son las de éste libelo, pues se itera, los pedimentos se concretan –además de la nulidad- simplemente a la devolución de la multa impuesta.

Declarada así la nulidad de los actos administrativos, resulta indispensable en este momento resolver la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, alegada por de la Fiduciaria la Previsora S.A., a fin de determinar a quien se le atribuye el respectivo restablecimiento del derecho, deprecado en la demanda.

3.5.3. De la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Fiduciaria la Previsora S.A.

Indicó la compañía aseguradora que no está llamada a responder por las resultas del proceso, en tanto no participó en la expedición de los actos administrativos acusados, circunstancia que conlleva a que en el evento de ser declarados nulos, los efectos de la sentencia no le resultan vinculantes en el entendido que no efectuó el pago la multa impuesta al Consorcio Anillo Vial 17, dineros que fueron recibidos por el Departamento de Boyacá.

La Legitimación en la causa puede ser de hecho y material; en el caso de la legitimación de hecho, esta es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; por su parte la legitimación material alude - por regla general- , a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas o hayan demandado o que hayan sido demandadas.

Las pretensiones del presente medio de control van encaminadas a declarar la nulidad absoluta de los actos administrativos mediante los cuales el Departamento de Boyacá le impuso a la parte actora una multa por el presunto incumplimiento de las obligaciones pactadas con ocasión del contrato de obra No. 1916 de 2010, en cuantía de \$185.275.918.16 y en consecuencia se ordene la devolución de dicha suma.

Ahora bien, de la lectura de la excepción propuesta por la aseguradora, se advierte que se propone con el fin de enervar su legitimación en la causa material, en razón a que los argumentos esgrimidos para sustentar el medio exceptivo atacan de fondo las pretensiones de la demanda, pues en ellos se

indica que al tratarse de enjuiciar los actos administrativos por medio de los cuales el Departamento impuso una sanción a la parte demandante, procedimiento en el que no tuvo injerencia alguna, además de ser la entidad territorial donde ingresaron los valores consecuencia de la misma, es el Departamento de Boyacá, quien está llamado a responder en el eventual restablecimiento del derecho, motivo suficiente para tenerse que no puede ser llamado a responder por las resultas del proceso.

Eso indica entonces que no se discute sobre la legitimación en la causa por pasiva de hecho debiendo decir entonces el despacho, que el contrato estatal es la razón principal que da origen al contrato de seguro, de tal forma que su cumplimiento y ejecución depende del primero; por tanto, el contrato de seguro nace y muere con el contrato estatal y en el evento de declaratoria de incumplimiento de las obligaciones del contratista y configurado el siniestro, se ordenará hacer efectiva la garantía otorgada, mediante acto administrativo. Así lo ha hecho saber el H. Consejo de Estado cuando en pronunciamiento de vieja data estimó:

*“...Este contrato se perfecciona con la suscripción de la póliza, que constituye la prueba del contrato y recoge las condiciones generales del convenio. “Además dicho documento no requiere de otro adicional para su perfeccionamiento. “Frente a los contratos estatales, el contrato de seguro presenta las siguientes características: -Si bien el contrato de seguro por naturaleza es derecho privado; **la cláusula de garantía incorporada en los contratos estatales es de orden público**, puesto que su finalidad es la protección del patrimonio público y la administración no puede renunciar a ella. -b) **No es un contrato unilateral** en sentido estricto, más bien afecta finalmente, tanto a las dos partes contratantes, como al beneficiario. - **Es irrevocable por el contratista**, por lo tanto la garantía no expirará por revocación unilateral aún tratándose de mora en el pago de la prima, ésta tampoco expirará y no podrá la compañía de seguros alegarla como excepción ante la entidad estatal y por el contrario, deberá reconocer el monto asegurado. -Bajo el régimen del Decreto 222 de 1983, los contratos de garantía formaban parte integrante de aquél que se garantizaba, es decir el artículo 70 se ocupó en señalar su carácter accesorio. Esta disposición fue derogada con la entrada en vigencia de la Ley 80, por lo tanto no existe un respaldo positivo que asegure dicho carácter. “Ahora bien, bajo **la Ley 80 de 1993, el contrato de seguro constituye un contrato autónomo, pero colabora en el desempeño de la función pública** dado el carácter del patrimonio que protege y puesto que el beneficiario es directamente la administración. “No obstante su autonomía, el contrato estatal constituye la razón principal que da origen al contrato de seguro y se une de tal modo que su cumplimiento y ejecución dependen del primero. Si bien, el contrato de seguro estrictu sensu no es un contrato estatal, en virtud de ser celebrado entre dos particulares en beneficio de un tercero, este tercero es siempre la administración pública. El otorgamiento de la garantía tiene justificación en interés del patrimonio estatal, lo cual le confiere*

un tratamiento especial, distinto de los contratos celebrados entre particulares; tanto es así que la constitución de la garantía y su aprobación son requisitos indispensables para la ejecución del contrato.

*“De otro lado no debe perderse de vista que el contrato de seguro nace y muere con el contrato estatal, si este se desarrolla normalmente, y se prolonga en el tiempo solo si el contratista incumple las obligaciones derivadas del contrato. “Lo anterior permite deducir que **una vez declarado el incumplimiento de las obligaciones del contratista y configurado el siniestro, se ordenará hacer efectiva la garantía otorgada, mediante acto administrativo**, el cual podrá ser objeto de recursos en la vía gubernativa, pero la ejecución no podrá tramitarse mediante el procedimiento de la jurisdicción coactiva, sino mediante el proceso ejecutivo ante esta jurisdicción.” (Resalto del despacho)*

Habrà de recordarse que conforme a los hechos probados en el presente medio de control, el riesgo de incumplimiento del contrato de obra pública No. 1916 de 1 de octubre de 2010, se encontraba amparado mediante la póliza de seguros No. 3000631 expedida por la Compañía de Seguros La Previsora S.A., cuyo asegurado fue el Departamento de Boyacá, con una vigencia del 07 de febrero del año 2011 al mismo día del año 2016.

Fue esta la razón de haber sido vinculada en este proceso a la Compañía de Seguros, en el entendido que el asunto bajo examen se discutía el incumplimiento del Consorcio, teniendo la entidad la potestad de hacer efectiva la garantía otorgada mediante el contrato de seguros dentro del procedimiento administrativo conminador adelantado por el Departamento de Boyacá.

No obstante, como quedó acreditado según las probanzas atrás reseñadas, en el transcurso del trámite sancionatorio efectuado por el Departamento de Boyacá, no fue vinculada la entidad aseguradora y mucho menos fue expedido acto administrativo que declarara el siniestro del riesgo asegurado, razón suficiente para declarar la falta de legitimación por la pasiva que alega la Aseguradora Previsora S.A., en tanto, vía judicial no es posible de manera alguna declarar el siniestro del riesgo por incumplimiento contractual, en consecuencia, la excepción está llamada a prosperar.

3.5.4 Del restablecimiento del derecho

Dicho lo anterior, pasa el despacho a estudiar lo concerniente al restablecimiento del derecho. La parte actora integrada por Rómulo Tobo Uscátegui y la Empresa Construcciones AR&S Ltda., representada legalmente por la citada persona natural, quienes conformaron el Consorcio Anillo Vial 17⁷¹, solicitan que se condene a la entidad territorial al reintegro de las sumas de la sanción impuesta o el valor que resulte de acuerdo al porcentaje de participación de los demandantes, valor debidamente actualizado.

⁷¹ Según lo consignado en el contrato de constitución obrante a folios 55-58 del expediente.

Según documento obrante a folios 63 y siguientes de expediente, se pudo establecer que el Consorcio Anillo Vial 17, quedó conformado de la siguiente manera, luego de realizarse cesión del porcentaje de participación que tenía Eisenhower Zamora González, la que fue aprobada por el Departamento de Boyacá así:

Integrante	Porcentaje de participación
Construcciones AR&S Ltda.	47.5%
Rómulo Tobo Uscátegui	47.5%
Juan Carlos Rojas Acero	5%

En esa medida habrá de señalarse que los integrantes de los consorcios y uniones temporales tienen capacidad para comparecer en juicio en calidad de demandantes de manera individual, sin que para ello resulte necesaria la comparecencia de todos los integrantes de la citada asociación, en tratándose de derechos personales susceptibles de renuncia. Sobre la comparecencia en juicio de consorciados ha señalado el Consejo de estado lo siguiente:

“A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas – comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales–, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo –legitimatío ad processum–, por intermedio de su representante.

*(...) tanto los consorcios como las uniones temporales si se encuentran legalmente facultados para concurrir, por conducto de su representante, a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución de los contratos estatales en relación con los cuales tengan algún interés, cuestión que de ninguna manera excluye la opción, que naturalmente continúa vigente, de que **los integrantes de tales consorcios o uniones temporales también puedan, si así lo deciden y siempre que para ello satisfagan los requisitos y presupuestos exigidos en las normas vigentes para el efecto, comparecer a los procesos judiciales** –bien como demandantes, bien como demandados, bien como terceros legitimados o incluso en la condición de*

*litisconsortes, facultativos o necesarios, según corresponda—”
(Negrilla fuera del original)⁷².*

De otro lado, se encuentra acreditado que mediante comprobante de egreso No. 12486 emitido por el Departamento de Boyacá con fecha de pago de 10 de agosto del año 2012, del saldo a favor del Consorcio le fue descontado el total de la multa impuesta, que fue de \$ **185.275.918**.

Así las cosas, como en el presente asunto comparecieron Rómulo Aristóbulo Tobo Uscátegui y la Empresa Construcciones AR&S Ltda., en calidad de perjudicados⁷³ habrá de condenarse al Departamento de Boyacá a la devolución de dichas sumas a prorrata del porcentaje de participación que los demandantes tenían en la sociedad consorcial, conforme se muestra a continuación:

Integrante	Porcentaje de participación	valor multa a prorrata
Construcciones AR&S Ltda.	47.5%	\$ 88.006.061
Rómulo Tobo Uscátegui	47.5%	\$ 88.006.061

Sumas de debidamente actualizadas a la fecha de presente providencia arrojan:

$$Ra = Rh (\$88.006.061) \times \frac{\text{índice final} - \text{noviembre/18 (142,84)}}{\text{índice inicial} - \text{agosto/12 (111,37)}}$$

$$Ra = \$ \mathbf{112.874.075,18}$$

En consecuencia, el monto a reconocer a favor de cada uno de los demandantes es el siguiente:

Demandante	Suma que se ordena reconocer en la presente sentencia
Construcciones AR&S Ltda.	\$ 112.874.075,18
Rómulo Tobo Uscátegui	\$ 112.874.075,18

3.5.5. De los apoderados

Por último el despacho observa que a folio 615 del expediente obra poder de sustitución de la apoderada de la accionante al profesional del Derecho Trino Eduardo Vargas Sandoval, identificado con la C.C 6.755.520 de Tunja, portador de la Tarjeta Profesional 18.985 del Consejo Superior de la Judicatura, de allí que verificados los requisitos del caso se le reconocerá personería jurídica para actuar como apoderado sustituto de la citada parte.

Igualmente el apoderado general del Departamento de Boyacá confirió poder al abogado Edwin Iván Ortíz Quintero, identificado con la C.C 7.173.283 de

⁷² Consejo de Estado. Providencia de unificación de jurisprudencia del 25 de septiembre de 2013

⁷³ Folios 351 y 366 del expediente.

Tunja, portador de la Tarjeta Profesional 134.112 del Consejo Superior de la Judicatura (fl. 619), el cual cumple con los requisitos formales, por lo que asimismo se le reconocerá personería jurídica para actuar como apoderado de la citada entidad.

3.6.- Condena en costas

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, dispone que salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Procedimiento Civil.

A su turno, el artículo 365 del C.G.P, establece que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso y *dicha condena se hará en la sentencia, así mismo, dicha condena está sujeta según el numeral 9º ídem, a que en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.*

Se condenará entonces en costas procesales, a la parte demandada Departamento de Boyacá.

No se condena en costas a la Aseguradora La previsora S.A., toda vez que ha prosperado la excepción de falta de legitimación en la causa material por pasiva.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Trece Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa propuesta por la Fiduciaria la Previsora S.A., conforme se señaló en precedencia.

SEGUNDO: Declarar la nulidad absoluta de las Resoluciones Nos. 2690 de 12 de diciembre y 2707 de 20 de diciembre, ambas del mismo año 2011, a través de las cuales el Departamento de Boyacá impuso al Consorcio Anillo Vial 17 una multa por el presunto incumplimiento de las obligaciones adquiridas con ocasión del contrato No. 1916 de 2010, en cuantía de \$185.275.918.16 y; se resolvió desfavorablemente el recurso de reposición interpuesto contra la primera, respectivamente, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: A título de restablecimiento del derecho el Departamento de Boyacá, deberá devolver a los demandantes las siguientes sumas de dinero por concepto de la sanción impuesta por incumplimiento del contrato de obra No. No. 1916 de 2010, de acuerdo a su participación, así:

Demandante	Suma que se ordena reconocer en la presente sentencia
Construcciones AR&S Ltda.	\$ 112.874.075,18

Rómulo Tobo Uscátegui	\$ 112.874.075,18
-----------------------	-------------------

CUARTO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Condenar en costas al Departamento de Boyacá, por secretaría liquidense y téngase en cuenta el procedimiento del artículo 366 del CGP.

SEXTO: Condenar al Departamento de Boyacá a dar cumplimiento a lo dispuesto en este fallo dentro de los términos indicados en los artículos 192 y ss. del CPACA.

SÉPTIMO: Reconocer personería para actuar al abogado Trino Eduardo Vargas Sandoval, identificado con la C.C 6.755.520 de Tunja, portador de la Tarjeta Profesional 18.985 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado sustituto de la parte actora, en los términos y para los efectos del poder obrante a folio 615 del expediente.

OCTAVO: Reconocer personería para actuar al profesional del derecho abogado Edwin Iván Ortíz Quintero, identificado con la C.C 7.173.283 de Tunja, portador de la Tarjeta Profesional 134.112 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado del Departamento de Boyacá, en los términos y para los efectos del poder visto a folio 619 del plenario.

NOVENO: Notificar a las partes conforme a lo dispuesto en el artículo 203 del CPACA; téngase en cuenta que contra esta decisión, procede el recurso de apelación en los términos y condiciones del artículo 247 *ejusdem*.

DÉCIMO: En firme la sentencia, háganse las comunicaciones del caso para su cumplimiento y archívese el proceso previa anotación en el programa "Justicia Siglo XXI". Si al liquidarse los gastos ordinarios del proceso, quedaren remanentes a favor del depositante, se ordena la devolución correspondiente. Desde ahora se autoriza la expedición de las copias auténticas y digitales que soliciten las partes previo el pago de las expensas que correspondan.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


YUDI MIREYA SÁNCHEZ MURCIA
Jueza

 JUZGADO TRECE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA El presente auto se notificó por Estado Electrónico Nro. 66 Publicado en el Portal WEB de la Rama Judicial, Hoy, <u>13 DIC 2018</u> siendo las 8:00 A.M.  ERIKA JANETH CARO CASALLAS Secretaría
