



Señores

**JUZGADO 35 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ**

Dr. José Ignacio Manrique Niño  
Carrera 57 No. 43-91 Complejo Judicial CAN  
[admin35bt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin35bt@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
[correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Teléfono: 585-3939 Ext. 1035  
E. S. D.

**Referencia:** Controversias Contractuales  
**Expediente:** 11001-33-36-035-2019-00247-00  
**Demandante:** Consorcio Centros de Vida 2014  
**Demandado:** Municipio de Soacha – Secretaría de Desarrollo Social y Participación Comunitaria.  
**Asunto:** Contestación de Demanda

Respetado Señor Juez:

**MICHAEL ANDRES BERNAL BARAHONA**, identificado civil y profesionalmente como aparece al pie de mi firma, obrando en calidad de apoderado del **MUNICIPIO DE SOACHA - CUNDINAMARCA, SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA** según memorial poder de sustitución adjunto, respetuosamente comparezco ante su Despacho con el fin de contestar dentro de la oportunidad legal, la demanda promovida en ejercicio de la acción de **CONTROVERSIAS CONTRACTUALES** por parte de **CONSORCIO CENTROS DE VIDA 2014**. Para tal efecto, procedo a pronunciarme en los términos que pasan a verse:

### I. RESPECTO DEL VINCULADO

Se trata de la **SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA DEL MUNICIPIO DE SOACHA**, Ente territorial identificado con el NIT: 800094755-7, representado por el Señor Alcalde Municipal, Dr. Juan Carlos Saldarriaga Gaviria, quien me ha conferido poder para actuar en el presente asunto.

### II. RESPECTO DE LAS PRETENSIONES

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por cuanto carecen de fundamento jurídico en lo que respecta a la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Comunitaria del Municipio de Soacha; en ese sentido, solicité al Señor Juez sean despachadas de manera desfavorable.

### III. RESPECTO DE LOS HECHOS NARRADOS POR LA PARTE ACTORA

Procedo a pronunciarme en torno a los hechos de la demanda, así:



**HECHO PRIMERO:** Es cierto, de conformidad con lo contenido en el expediente contractual que se aporta adjunto a esta contestación.

**HECHO SEGUNDO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora y el expediente contractual del proceso.

**HECHO TERCERO:** Es cierto, los pliegos definitivos fueron cargados al SECOP I el 1 de octubre de 2014, tal como se puede evidenciar en la plataforma.

**HECHO CUARTO:** Es cierto, tal como se puede evidenciar en el Acto Administrativo No. 1239 del 5 de noviembre de 2014, donde se adjudica el proceso licitatorio No. 016 de 2014 al Consorcio Centro Vida 2014.

**HECHO QUINTO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en el expediente contractual que se allega como prueba dentro del proceso.

**HECHO SEXTO:** Es cierto, según lo evidenciado en el Contrato de Obra No. 803 del 25 de noviembre de 2014, donde a nombre del Municipio de Soacha y en su calidad de Secretario de Desarrollo Social y Participación Comunitaria, firmó el Dr. Juan Carlos Hoyos Rodriguez.

**HECHO SÉPTIMO:** Es cierto, de conformidad con las documentales allegadas por la parte actora.

**HECHO OCTAVO:** Es cierto, de conformidad con las documentales allegadas por la parte actora.

**HECHO NOVENO:** Es cierto, de conformidad con lo contenido en el expediente contractual que se aporta adjunto a esta contestación.

**HECHO DÉCIMO:** Es cierto, de conformidad con lo contenido en el expediente contractual que se aporta adjunto a esta contestación.

**HECHO UNDÉCIMO:** Es cierto, de conformidad con lo contenido en el expediente contractual que se aporta adjunto a esta contestación.

**HECHO DUODÉCIMO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora.

**HECHO DECIMOTERCERO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora y el expediente contractual del proceso.

**HECHO DECIMOCUARTO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora y el expediente contractual del proceso.

**HECHO DECIMOQUINTO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora y el expediente contractual del proceso.



**HECHO DECIMOSEXTO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora y el expediente contractual del proceso.

**HECHO DECIMOSEPTIMO:** Es cierto, sin embargo se aclara que según el documento que soporta el hecho, se trata del adicional No. 2 y la prórroga No. 1 del Contrato No. 083 del 25 de noviembre de 2014.

**HECHO DECIMOCTAVO:** Es cierto, de acuerdo con lo evidenciado en el Acta No. 3 que suspendió el Contrato No. 083 de 2014.

**HECHO DECIMONOVENO:** Es cierto, de acuerdo con lo evidenciado en el Acta No. 4 que dio reinicio a la obra objeto del Contrato No. 083 de 2014.

**HECHO VIGÉSIMO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora y el expediente contractual del proceso.

**HECHO VIGÉSIMO PRIMERO:** Frente a la afirmación realizada por el actor, no es posible emitir pronunciamiento alguno, ya que se trata de un juicio de valor efectuado por el demandante y que se encuentra incompleto.

**HECHO VIGÉSIMO SEGUNDO:** Es cierto, conforme a lo dispuesto en la cláusula tercera del Contrato de Obra No. 083 de 2004.

**HECHO VIGÉSIMO TERCERO:** Es cierto, conforme a lo dispuesto en la cláusula sexta del Contrato de Obra No. 083 de 2004.

**HECHO VIGÉSIMO CUARTO:** Es cierto, conforme a las documentales allegadas por la parte actora, más específicamente lo dispuesto en el acta de Entrega y Recibo Final del Objeto Contractual, documental que también se encuentra en el expediente contractual adjunto a esta contestación.

**HECHO VIGÉSIMO QUINTO:** Es cierto, de conformidad con lo contenido en la documental ya referenciada.

**HECHO VIGÉSIMO SEXTO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora.

**HECHO VIGÉSIMO SEPTIMO:** No es cierto, por cuanto el acta aludida no fue firmada por el ordenador del gasto que en este caso viene a ser el Municipio de Soacha, de igual manera, los valores aludidos no pueden ser reconocidos mediante este tipo de actas, en la medida en que solo fueron firmados por el contratista y el interventor, sin que ninguno de ellos se encuentre facultado para reconocer sumas adicionales a las pactadas en el contrato.

**HECHO VIGÉSIMO OCTAVO:** No es cierto el incumplimiento señalado por la parte actora en cuanto a que el no pago de los valores referidos en la cláusula sexta del contrato se debieron en gran medida a una serie de observaciones realizadas



justamente en el acta de recibo de la obra, observaciones que no fueron debidamente atendidas por el contratista y que de esa manera originaron la demora en el pago del valor pretendido; en otras palabras, la parte actora alega su propia culpa como fundamento del supuesto incumplimiento del Municipio de Soacha. Dicho esto, resulta inadmisibles aceptar la tesis de que el Municipio de Soacha estaba obligado a cancelar el 10% del contrato sin que el contratista hubiese atendido los requerimientos realizados por la entidad.

**HECHO VIGÉSIMO NOVENO:** No es cierto por cuanto la obligación de vigilancia se encontraba en cabeza del contratista, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo Técnico, literal u, según el cual: “El Contratista proveerá por su cuenta el personal de vigilancia necesario para proteger las personas, las obras, sus propiedades y las propiedades del Municipios y de terceros hasta la entrega total de las obras.” Ahora bien, los únicos valores que se reconocieron por concepto de vigilancia fueron aquellos señalados y acordados en la Adición No. 3 del 27 de mayo de 2016 respecto de la obra León XIII.

**HECHO TRIGÉSIMO:** No es cierto por cuanto la obligación de vigilancia se encontraba en cabeza del contratista, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo Técnico, literal u, según el cual: “El Contratista proveerá por su cuenta el personal de vigilancia necesario para proteger las personas, las obras, sus propiedades y las propiedades del Municipios y de terceros hasta la entrega total de las obras.” Ahora bien, los únicos valores que se reconocieron por concepto de vigilancia fueron aquellos señalados y acordados en la Adición No. 3 del 27 de mayo de 2016 respecto de la obra San Bernardino.

**HECHO TRIGÉSIMO PRIMERO:** No nos consta, que se pruebe.

**HECHO TRIGÉSIMO SEGUNDO:** Es parcialmente cierto en cuanto a la radicación del oficio ante la administración, sin embargo esto no dota de razón al demandante ya que la protocolización del silencio administrativo positivo no modifica la voluntad de las partes en materia de contratación estatal, tal y como quedara acreditada en la argumentación jurídica de la presente contestación de la demanda.

**HECHO TRIGÉSIMO TERCERO:** En la medida en que este hecho comparte identidad con los hechos vigésimo noveno y trigésimo, se reitera la respuesta brindada en ella antes tales postulados facticos; la cual señala que *“No es cierto por cuanto la obligación de vigilancia se encontraba en cabeza del contratista, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo Técnico, literal u, según el cual: “El Contratista proveerá por su cuenta el personal de vigilancia necesario para proteger las personas, las obras, sus propiedades y las propiedades del Municipios y de terceros hasta la entrega total de las obras.” Ahora bien, los únicos valores que se reconocieron por concepto de vigilancia fueron aquellos señalados y acordados en la Adición No. 3 del 27 de mayo de 2016”*

**HECHO TRIGÉSIMO CUARTO:** Es parcialmente cierto en cuanto a la radicación del oficio ante la administración, sin embargo esto no dota de razón al demandante ya que la protocolización del silencio administrativo positivo no modifica la voluntad de



las partes en materia de contratación estatal, tal y como quedara acreditada en la argumentación jurídica de la presente contestación de la demanda.

**HECHO TRIGÉSIMO QUINTO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora y el expediente contractual del proceso.

**HECHO TRIGÉSIMO SEXTO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora.

**HECHO TRIGÉSIMO SEPTIMO:** Es cierto, conforme a las documentales allegadas por la parte actora.

**HECHO TRIGÉSIMO OCTAVO:** Es cierto, conforme a las documentales allegadas por la parte actora.

**HECHO TRIGÉSIMO NOVENO:** Es cierto, conforme a las documentales allegadas por la parte actora.

**HECHO CUADRAGESIMO:** Es cierto, de acuerdo con lo contenido en los anexos de la demanda presentada por la parte actora.

**HECHO CUADRAGESIMO PRIMERO:** Es cierto, conforme a las documentales allegadas por la parte actora.

---

#### **IV. RESPECTO DE LAS RAZONES DE LA DEFENSA**

---

##### **4.1 Pronunciamiento sobre el planteamiento del demandante en cuanto a que el silencio administrativo positivo es fuente de obligaciones en materia de contratación estatal.**

En primer lugar y tal como lo reconoce la parte actora al narrar los hechos de su demanda, es innegable que en el presente caso no existe una disposición contractual que apalanque sus pedimentos en sede judicial. Por el contrario, es tan injustificada su petición, que a sabiendas del tenor literal del contrato, pretenden inducir a error al juez, sugiriendo que la protocolización del silencio administrativo positivo genera obligaciones en materia contractual y tiene la posibilidad de modificar el acuerdo voluntades existente entre la entidad estatal y el contratista.

Pues bien, nada más alejado de la realidad que ese supuesto planteado por la parte actora. Como consta en el expediente contractual, el Contrato se celebró previas verificaciones por parte del contratista y sin ninguna salvedad a los términos de la licitación. Ahora, la parte actora pretende que se le reconozca valor a la mera protocolización de silencios administrativos que no tienen el valor jurídico de modificar el contrato ni las condiciones del mismo, pues tal como advierte el Consejo de Estado:



*“La no respuesta administrativa no crea ni establece una obligación clara, expresa y exigible. Y no puede hacerlo, como ya se precisó, porque el silencio no es fuente de obligaciones y, además, cuando ocurre -verdaderamente- con los requisitos descritos, solo autoriza, habilita o reconoce derechos preexistentes del contratista y por tanto la fuente obligacional está en estos derechos y no en la omisión en responder, aunque se haya protocolizado ante notario”<sup>1</sup>*

#### **4.1.1 De la Forma del Contrato Estatal**

En lo pertinente, la Ley 80 de 1993 determina:

*“Artículo 39. De la forma del Contrato Estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.*

*Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales.”*

Esta exigencia hace que los contratos estatales sean solemnes, pues no basta el acuerdo de voluntades para su celebración, sino que se requiere que tal acuerdo se eleve a escrito que, por tratarse de aquellos en los cuales interviene una entidad estatal, conlleva la existencia de un escrito público, distinto de la escritura pública, esto es, el instrumento otorgado o extendido ante notario, el cual se requerirá en los casos señalados expresamente por la ley.

En la Sentencia C-949 del 5 de septiembre de 2001, la Corte Constitucional señaló que *“Precisamente la forma es uno de esos requisitos esenciales y se refiere al modo concreto como se documenta, materializa e instrumenta el vínculo contractual”*.

Por lo tanto, el escrito supone la exigencia de un requisito esencial del contrato estatal. Sobre tal aspecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, ha señalado que:

*“Recuérdese, por lo demás, que el contrato celebrado por la administración con los particulares es de carácter solemne, es decir, que para su eficacia, de acuerdo con el régimen jurídico de derecho público al cual está sometido, se requiere que se eleve a escrito la manifestación de voluntad, de manera que la ausencia de este conlleva la inexistencia del negocio jurídico e impide el nacimiento de los efectos jurídicos pretendidos por las partes, toda vez que éstas no tienen libertad de forma, “...pues la solemnidad escrituraría hace parte de la definición del tipo negocial por razones de*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 26 de agosto de 2015. Expediente 51635.



*seguridad y certeza en razón a que se trata de una normativa reguladora de la contratación de las entidades públicas...”.<sup>2</sup>*

*Igualmente, por sabido se tiene que esta solemnidad, según la cual esta clase de contratos deben constar por escrito, constituye un requisito ad substantiam actus, esto es, sin el cual el negocio no existe y, por tanto, carece de efectos en el mundo jurídico; ello implica que la falta del documento que contiene el acto o contrato no pueda suplirse con otra prueba, pues en aquellos negocios jurídicos en los que la ley requiere de esa solemnidad, la ausencia del documento escrito conlleva a que se miren como no celebrados y su omisión de aportarlos en legal forma dentro de un proceso judicial impide que se puedan hacer valer o reconocer los derechos y obligaciones -efectos jurídicos- que en nombre o a título de él se reclaman. <sup>3</sup> En la ley 80 de 1993, el legislador exceptuó la solemnidad escrita para los negocios jurídicos que pueden celebrarse sin formalidades plenas, pero, exige la orden previa y escrita de las obras, trabajos, bienes o servicios objeto del contrato expedida por el jefe o representante legal de la entidad o por el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación del gasto (art. 39).<sup>4</sup>*

En esta misma sentencia, el Consejo de Estado, luego de citar otra providencia proferida por esa misma Corporación, señaló:<sup>5</sup>

*“4. El contrato por escrito como prueba ad substantiam actus y el efecto útil de la interpretación de la norma*

*“En materia contractual, los diversos estatutos que han regulado las relaciones negociales de los particulares con el Estado, han consagrado presupuestos que deben cumplirse tanto para la celebración del contrato, como para su perfeccionamiento y, así mismo, han determinado la forma de probar los contratos, siendo una constante para todas estas etapas, la necesidad de instrumentar el negocio mediante escrito.*

*“1) En efecto, para la celebración del negocio jurídico estatal, por regla general, la ley ha dispuesto que los contratos deben celebrarse por escrito, requisito ad substantiam actus salvo expresa disposición legal en contrario. (...)*

*“En los distintos estatutos contractuales, para la forma de instrumentar el contrato, consagraron lo siguiente:*

*“a) En el decreto ley 150 de 1976:*

*“Artículo 18. De los contratos que deben constar por escrito. Salvo lo dispuesto en este decreto deberán constar, por escrito los contratos cuya cuantía sea o exceda la suma de cincuenta mil pesos (\$ 50.000.00).*

<sup>2</sup> Ver: Consejo de Estado. Sala Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Sentencias de 29 de enero de 1998 Exp. 11099 y 4 de mayo de 1998, C.P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>3</sup> Repárese que el artículo 187 del C. de P. C., es del siguiente tenor: “Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos. “El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba”.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia del 20 de Septiembre de 2007. Radicación Número: 23001-23-31-000-1999-08483-01(16852)

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Sentencia del 20 de Septiembre de 2007. Radicación Número: 23001-23-31-000-1999-08483-01(16852)



*“En los demás casos, el reconocimiento de obligaciones a cargo de la Nación se hará por resolución motivada. “Los contratos deberán extenderse en papel sellado” (resalta la Sala).*

*“b) En el decreto ley 222 de 1983:*

*“Artículo 26. De los contratos que deben constar por escrito. Salvo lo dispuesto en este estatuto, deberán constar por escrito los contratos cuya cuantía sea o exceda la suma de trescientos mil pesos (\$300.000,00).*

*“En los demás casos, el reconocimiento de obligaciones a cargo de la entidad contratante se hará por resolución motivada” (negrillas fuera del texto).*

*“c) En la ley 80 de 1993:*

*“Artículo. 39. De la forma del contrato estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.*

*“Las entidades estatales establecerán las medidas que demande la preservación, inmutabilidad y seguridad de los originales de los contratos estatales.*

*“Parágrafo. No habrá lugar a la celebración de contrato con las formalidades plenas cuando se trate de contratos cuyos valores correspondan a los que a continuación se relacionan, determinados en función de los presupuestos anuales de las entidades a las que se aplica la presente ley, expresados en salarios mínimos legales mensuales.(...)”*

*“En estos casos, las obras, trabajos, bienes o servicios objeto del contrato, deben ser ordenados previamente y por escrito por el jefe o representante legal de la entidad, o por el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación del gasto” (negrillas adicionales)*

*“(...)”*

*“2) Para el perfeccionamiento del negocio, la normatividad contractual se ha inclinado por la necesidad del escrito como presupuesto para tal efecto, según la forma y condiciones señaladas, tanto en los anteriores decretos ley 150 de 1976 y 222 de 1983, que daban por perfeccionado el contrato con eventos específicos, a saber: la ejecutoria de la providencia del Consejo de Estado o del Tribunal Administrativo que los declarara ajustados a la ley, la aprobación de fianzas, el registro presupuestal o, la suscripción del contrato (art. 51 dcto 222 de 1983) y, para algunos contratos específicos, la aprobación del Consejo de Ministros, la autorización de la Junta Directiva del Banco de la República o de otra autoridad y la publicación en la Diario Oficial (entre otros, arts. 114, 158, 168 y 170 dcto 150 de 1976, arts. 220 y 232 dcto 222 de 1983), eventos éstos que, si se miran desde el punto de vista práctico, se harían de imposible cumplimiento sin el escrito contentivo del acuerdo negocial, como igualmente acontece en la actual ley 80 de 1993 y su decreto reglamentario 679 de 1994, que destacan en forma preponderante el escrito como uno de los dos presupuestos para el perfeccionamiento de todo contrato.*



*“(…) “Del marco normativo contractual que ha regido a los contratos estatales se evidencia, claramente, que en la generalidad de los casos, la existencia del contrato pende y se acredita mediante el documento escrito y, es por eso que los contratos estatales se reputan solemnes. Tal característica de solemnidad del contrato estatal debe ser entendida en forma razonable y armónica con la disposición que consagra el aspecto de la prueba de los contratos, repetida en los estatutos contractuales de 1976 y de 1983; en la ley 80 de 1993, si bien el contrato continúa siendo solemne según lo preceptuado en los artículos 39 y 41, no existe una disposición específica y expresa sobre la forma de probarlo.*

*“Así, en el artículo 43 del decreto ley 150 de 1976 y en el artículo 55 del decreto ley 222 de 1983, en forma idéntica preceptuaban que la existencia de los contratos podía demostrarse “por cualquiera de los medios probatorios admitidos por las leyes”, salvo que estuvieran sujetos a la formalidad de la escritura pública, instrumento éste último igualmente de carácter documental. (…)*

*“a) Esa disposición probatoria autoriza la utilización de cualquiera de los medios de convicción relacionados en el artículo 175 ibidem, a saber: testimonios, indicios, etc., pero, con la siguiente advertencia expresa: “sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos”.*

*“b) Por su parte, las disposiciones contractuales de naturaleza sustancial contenidas en los artículos 18 y 39 del decreto ley 150 de 1976, 26 y 51 del decreto ley 222 de 1983 y 41 de la ley 80 de 1993 -según el caso-, imponen, perentoriamente y por regla general, la solemnidad del escrito para instrumentar la relación jurídico contractual, constituyéndose así en requisito ad substantiam actus y ad probationem, que, imposibilita probar el contrato con cualquier otro medio probatorio previsto en la ley procesal, dado el carácter especial que revisten aquellas normas.*

*“c) Esa situación probatoria ad solemnitatem también se predica, en forma estricta y con mayor razón, cuando se trata de instrumentar esa relación mediante escritura pública, en los casos que así lo exige expresamente la ley.*

*“d) En ese contexto, habrá de interpretarse que el artículo 43 del decreto ley 150 de 1976 y el artículo 55 del decreto ley 222 de 1983, que daban vía libre a la posibilidad de probar la existencia del contrato con cualquier medio de convicción de los previstos en el artículo 175 del C. de P. C., serían aplicables, como por ejemplo: frente a aquellos negocios jurídicos en los que la ley no exigió que el contrato constara por escrito o, cuando el contrato se destruye materialmente, entre otros eventos.*

*“En efecto, a título de mención, se hace referencia a los contratos cuya cuantía fuera menor a: \$50.000,00, en vigencia del decreto ley 150 de 1976 (art. 18) y, \$300.000,00, en aplicación del decreto ley 222 de 1983 (art. 26). Actualmente, en la ley 80 de 1993, el legislador exceptuó la solemnidad escrita para los negocios jurídicos que pueden celebrarse sin formalidades plenas, pero, exige la orden previa y escrita de las obras, trabajos, bienes o servicios objeto del contrato expedida por el jefe o representante legal de la entidad o por el funcionario en quien hubiese delegado la ordenación del gasto (art. 39).”<sup>6</sup>*

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Exp. 16855, C.P. Fredy Ibarra Martínez.



En tal virtud, concluyó la Sala en la jurisprudencia transcrita *in extenso* y que ahora se reitera, que, la regla general es que las relaciones contractuales del Estado deben constar por escrito, dado que éste constituye requisito *ad substantiam actus* y *ad solemnitatem*, en la forma y condiciones señaladas en los artículos 18 del Decreto ley 150 de 1976, 26 del Decreto ley 222 de 1983, 39 y 41 de la Ley 80 de 1993 y, por lo tanto, no es posible probar el contrato con cualquier otro medio probatorio previsto en la ley procesal, toda vez que el contrato, el escrito y su prueba son inseparables.

Posteriormente, el mismo Consejo de Estado señaló<sup>7</sup>:

*“El contrato, como fuente de obligaciones, encuentra soporte legal tanto en el artículo 1494 del C.C., norma a cuyo tenor “las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones...”, como en el artículo 1495 de la ley civil, el cual definió el contrato como el “acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa ...”*

*Por su parte, el Código de Comercio, en su artículo 864, recoge la siguiente definición: “El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellos una relación jurídica patrimonial, ...”*

*De conformidad con lo dispuesto por tales normas legales, resulta claro que el contrato sólo puede concebirse en cuanto medie un acuerdo o concurso de voluntades, el cual no siempre nace a la vida jurídica de manera consensual sino que la ley, en algunos casos, ha establecido ciertos requisitos o formalidades como condición para su existencia.*

*Así, el artículo 1500 del C.C. define el contrato solemne como aquel que “está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil”.*

*Al respecto cabe precisar que hay solemnidades que son de la esencia misma del contrato, sustanciales a él, de tal suerte que si no se cumplen el contrato no alcanza su perfeccionamiento, no nace a la vida jurídica; pero hay otras solemnidades que tan sólo se requieren para efectos probatorios.*

*Estas formalidades adquieren aún mayor significado en la celebración de los contratos estatales, en la medida en que las leyes que los han regulado prescriben una serie de requisitos necesarios para su existencia misma y no sólo como prueba de su celebración, es decir que se trata de exigencias sustanciales cuya inobservancia trae como consecuencia la ausencia total del contrato; entre ellas se encuentra el requisito del contrato escrito, el cual constituye presupuesto para el perfeccionamiento o existencia de todo contrato celebrado por una Entidad Estatal.*

*La formalidad de la instrumentación escrita para que el contrato alcance su perfeccionamiento ha sido consagrada como regla general en los distintos Estatutos de Contratación del Estado, tal y como se observa en el artículo 18 del Decreto 150 de*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia del 30 de Julio de 2008. Radicación Número: 70001-23-31-000-1997-06303-01(23003)



1976, en el artículo 26 del Decreto-Ley 222 de 1983 y también ha sido exigida por la Ley 80 de 1993 en sus artículos 39<sup>8</sup> y 41<sup>9</sup>, normatividad que en la actualidad rige la actividad contractual de las entidades públicas.

Es así como los contratos celebrados por el Estado se reputan solemnes, puesto que en la generalidad de los casos su existencia pende de y se acredita mediante el documento escrito; así lo ha admitido, reiteradamente, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>10</sup>.

En este orden de ideas, resulta claro que los contratos que celebren las entidades estatales deberán instrumentarse mediante un documento escrito, pues sólo así podrá entenderse que el negocio jurídico se encuentra perfeccionado, es decir que existe y, en consecuencia, que está llamado a producir sus efectos.

La Sala, en jurisprudencia<sup>11</sup> que hoy reitera, ha determinado que la solemnidad del escrito para instrumentar la relación jurídico-contractual de carácter estatal constituye requisito *ad substantiam actus*, lo cual imposibilita acreditar la existencia misma del contrato con cualquier otro medio probatorio previsto en la ley procesal; en otras palabras, para acreditar la existencia del contrato se requiere del documento escrito debidamente suscrito por las partes, aportado en la forma prevista por la ley procesal, para que el mismo preste mérito probatorio, aserto que encuentra sólido apoyo en el ordenamiento positivo según lo evidencia el texto del artículo 187 del C. de P. C..

Ciertamente, la parte inicial del aludido artículo 1760 del Código Civil determina:

***“La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad; y se mirarán como no ejecutados o celebrados aun cuando en ellos se prometa reducirlos a instrumento público, dentro de cierto plazo, bajo una cláusula penal; esta cláusula no tendrá efecto alguno”.*** (negrillas fuera del texto original).

Por su parte, en total armonía con la norma legal transcrita, el inciso 1° del artículo 187 del Estatuto Procesal Civil dispone:

*“Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos”.*

<sup>8</sup> **“Artículo 39. De la forma del contrato estatal.** Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.

<sup>9</sup> El Artículo 41 de la Ley 80 de 1993 prescribe: **“Del perfeccionamiento del contrato.** Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

<sup>10</sup> **Sobre el tema pueden consultarse, entre otras, las siguientes sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a saber: Sentencias de 11 de julio de 1996, Exp. 9692, M.P. Juan de Dios Montes Hernández; de 8 de mayo de 1995, Exp. 9999, de 28 de enero de 1994, Exp. 9072 y de 29 de enero de 1998, Exp. 11099, M.P. Daniel Suárez Hernández. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto del 26 de agosto de 1998, M.P. César Hoyos Salazar, también se refirió al tema.**

<sup>11</sup> **Al respecto ver las sentencias de 29 de noviembre de 2006, Exp. 16855, M.P. Fredy Ibarra Martínez y de 2 de mayo de 2007, Exp. 14464, actor: Sociedad Inversiones Luis Alfredo García, demandado: Ferrovial.**



*En este orden de ideas y en atención a lo previsto por el artículo 253 del Código de Procedimiento Civil, se tiene que los documentos pueden aportarse al proceso en originales o en copias, las cuales pueden consistir en su transcripción o en reproducción mecánica, a lo cual se añade que, según el artículo 254 del mismo Código, las copias tienen el mismo valor del original en los siguientes casos: 1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial previa orden del juez en donde se encuentre el original o la copia autenticada; 2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o con la copia autenticada que se le ponga de presente y 3. Cuando sean compulsadas del original o de la copia auténtica.*

*A lo anterior se agrega que el documento público, es decir aquel que es expedido por funcionario público, en ejercicio de su cargo o con su intervención, se presume auténtico y tiene pleno valor probatorio frente a las partes, los terceros y el juez, salvo que su autenticidad sea desvirtuada mediante tacha de falsedad, según lo dispone el artículo 252 del C.de P.C.*

*Al tenor de lo dispuesto por el artículo 252 del C. de P. C., ya referido, el documento privado se reputa auténtico: i) Cuando ha sido reconocido ante el juez o notario o judicialmente se hubiere ordenado tenerlo por reconocido; ii) Cuando ha sido inscrito en un registro público a petición de quien lo firmó; iii) Cuando ha sido reconocido implícitamente por la parte que lo aportó al proceso, en original o en copia, evento en el cual no podrá impugnarlo, excepto cuando al presentarlo alegue su falsedad; iv) Cuando ha sido declarado auténtico en providencia judicial dictada en proceso anterior, con audiencia de la parte contra quien se opone en el nuevo proceso; v) Cuando ha sido aportado a un proceso, con la afirmación de encontrarse suscrito por la parte contra quien se opone y ésta no lo tacha de falso.*

*La Ley 446 de 1998, en su artículo 11, otorgó autenticidad a los documentos privados que fueren aportados por las partes para ser incorporados a un expediente judicial con fines probatorios, sin la exigencia de la presentación personal o autenticación, salvo lo dispuesto en relación con documentos emanados de terceros. Igual sentido contiene el artículo 26 de la Ley 794 de 2003, modificadorio del artículo 252 del C. de P. C., disposición que ya existía en el Decreto-ley 2651 de 1991, artículo 25, cuestión que debe entenderse relacionada, claro está, con los documentos que se aporten en original.*

*Así lo ha precisado la Corte Constitucional, según lo evidencia en pronunciamiento contenido en la sentencia C-023 de 11 de febrero de 1998, oportunidad en la cual esa Corporación puntualizó:*

*“El artículo 25 citado se refiere a los **documentos**” y hay que entender que se trata de documentos originales. En cambio, las normas acusadas versan sobre las copias, como ya se ha explicado. Sería absurdo, por ejemplo, que alguien pretendiera que se dictara mandamiento de pago con la copia simple, es decir, sin autenticar, de una sentencia, o con la fotocopia de una escritura pública, también carente de autenticidad.*

*Un principio elemental que siempre ha regido en los ordenamientos procesales es el de que las copias, para que tengan valor probatorio, tienen que ser auténticas. Ese*



es el principio consagrado en las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan lo relativo a la aportación de copias de documentos.

De otra parte, la certeza de los hechos que se trata de demostrar con prueba documental, y en particular, con copias de documentos, está en relación directa con la autenticidad de tales copias. Tal certeza es el fundamento de la eficacia de la administración de justicia, y en últimas, constituye una garantía de la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial.

En tratándose de **documentos originales** puede el artículo 25 ser explicable, porque su adulteración es más difícil, o puede dejar rastros fácilmente. No así en lo que tiene que ver con las copias, cuyo mérito probatorio está ligado a la autenticación.

Si el artículo 25 hubiera querido referirse a las **copias** así lo habría expresado, porque en el derecho probatorio es elemental la diferencia entre documentos originales y copias. Pero, no lo hizo, como se comprueba con su lectura: ...”

Desde esta perspectiva, resulta entonces pertinente establecer si los documentos contentivos de los contratos relacionados en la demanda, mediante los cuales se pretende probar su existencia a efecto de obtener la declaratoria de incumplimiento, fueron aportados al expediente con los requisitos exigidos por las normas procesales para que a los mismos se les pueda otorgar valor o mérito probatorio.”

Igualmente, esa misma Corporación Judicial, reiteró<sup>12</sup>:

“Solemnidad de los contratos estatales.

De conformidad con la teoría general, los contratos, en relación con las exigencias legales para su eficacia, existencia y validez, se pueden clasificar en tres grupos, a saber: reales, solemnes y consensuales, según la definición que de tales categorías recoge el artículo 1500 del Código Civil en los siguientes términos:

“Artículo 1500.- El contrato es real cuando, para que sea perfecto, es necesaria la tradición de la cosa a que se refiere; es solemne cuando está sujeto a la observancia de ciertas formalidades especiales, de manera que sin ellas no produce ningún efecto civil; y es consensual cuando se perfecciona por el solo consentimiento.”

En atención a lo anterior, la clase predominante y general de los contratos corresponde a los consensuales, lo cual significa que ante la falta de una norma que califique cierto contrato como real o solemne se considerará consensual y, por ende, bastará con el consentimiento de las partes respecto de los elementos esenciales del mismo para que se dé el perfeccionamiento del contrato.

No obstante lo anterior, en el caso específico de los contratos estatales, la Ley 80 de 1993 determina en forma expresa que todos los que participan de esta naturaleza son contratos solemnes, según lo reflejan los textos de sus artículos 39 y 41, así:

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia del 18 de Febrero de 2010. Radicación Número: 85001-23-31-000-1997-00403-01(15596)



*“Artículo 39.- De la forma del contrato estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito y no requerirán ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que impliquen mutación del dominio o imposición de gravámenes y servidumbres sobre bienes inmuebles y, en general, aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad.*

*(...)*

*Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.”*

*De conformidad con las normas transcritas, respecto de los contratos estatales no es posible afirmar que con el simple consentimiento de las partes puedan ser perfeccionados, de lo cual se colige, de manera directa, que la modificación de los mismos, consistente en adición de obras, valor y período para la ejecución, también debe constar por escrito para que puedan alcanzar eficacia, existencia y validez. Esto último, en cuanto que la modificación respecto de un acuerdo que consta por escrito debe surtir el mismo proceso que se dio para su constitución, dado que el acuerdo modificatorio está tomando el lugar del acuerdo originario y la solemnidad que se predica legalmente del segundo ha de ser exigida para el reconocimiento de eficacia, existencia y validez del primero. El artículo 1602 del Código Civil, claramente consagra esta regla bajo la definición de que: “[T]odo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.” En este caso, el consentimiento mutuo para adicionar esa ley particular que es el contrato debe corresponder a las condiciones legales que se exigían para la creación del vínculo jurídico originario.”*

En el mismo sentido, más adelante, señaló<sup>13</sup>:

*“La jurisprudencia de la Sala<sup>14</sup> ha determinado, en relación con la prueba de la existencia de los contratos celebrados por el Estado, que en la generalidad de los casos, su existencia pende y se acredita mediante el documento escrito, razón por la cual se reputan solemnes, tal como lo han dispuesto las distintas regulaciones contractuales, así: artículo 18 del Decreto 150 de 1976, artículo 26 del Decreto-ley 222 de 1983 y artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993.*

*Igualmente ha señalado la Sala que constituye presupuesto para el perfeccionamiento de todo contrato celebrado por el Estado y regido por el Estatuto de Contratación Estatal, la formalidad del escrito, exigencia consagrada igualmente en los estatutos contractuales que antecedieron al actualmente vigente, normas en las cuales se exigía el cumplimiento de varios requisitos que sólo podían satisfacerse si el contrato constaba por escrito. Esta formalidad de la instrumentación escrita para que el contrato alcance su perfeccionamiento –conviene reiterarlo– la exigen la Ley 80 de 1993 y su Decreto Reglamentario 679 de 1994, normatividad que en la actualidad rige de manera general la actividad contractual de la gran mayoría de las entidades públicas.*

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, Sentencia del 11 de Agosto de 2010. Radicación Número: 85001-23-31-000-1998-00062-01(18636)

<sup>14</sup> Sección Tercera, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Exp. 16855, M.P. Fredy Ibarra Martínez.



*También ha sostenido esta Corporación que en principio no existe ni ha existido en los distintos estatutos contractuales una regulación sobre la forma específica de probar los contratos, toda vez que tanto el artículo 43 de la Ley 150 de 1976, como el artículo 55 del Decreto-ley 222 de 1983, disponían que la existencia de los contratos podía demostrarse “por cualquiera de los medios probatorios admitidos por las leyes”, salvo que estuvieran sujetos a la formalidad de la escritura pública, texto a partir del cual resulta claro que los contratos de Derecho Público no podían probarse mediante cualquier medio válido, puesto que ello dejaría sin efecto las prescripciones normativas que establecen los requisitos de forma y perfeccionamiento del contrato.*

*Sin embargo, a juicio de la Sala las normas contractuales no pueden interpretarse aisladamente sino, en armonía con las normas procesales correspondientes – concretamente en este caso con los artículos 175 del C. de P. C., disposición en la cual se establecen los medios de prueba que pueden hacerse valer ante el juez y 187 ibidem, a cuyo tenor “Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia y validez de ciertos actos”-; pues bien, a la luz del principio de hermeneútica referido al efecto útil de la interpretación de la norma, el cual obliga al juez a preferir aquella interpretación que confiere efectos a una norma frente a la opción en la cual dichos efectos se desconocen o se disminuyen significativamente, hay lugar a concluir que en aquellos casos en los cuales la solemnidad se encuentra expresamente establecida en la ley sustancial para la existencia de los contratos en cuya celebración participa la Administración Pública, por regla general se tendrá la imposibilidad de probarlos a través de medios de acreditación distintos a la propia formalidad legalmente exigida.*

*Al respecto, la Sala se ha pronunciado en los términos que se transcriben a continuación:*

*“Por lo tanto, una interpretación sistemática de las disposiciones contractuales antes transcritas y las de orden procesal contenidas en los artículos 175 y 187 del C. de P. C., conduce a concluir lo siguiente:*

*“1) La regla general es que las relaciones contractuales del Estado deben constar por escrito, pues, éste constituye requisito ad substantiam actus y ad solemnitatem, en la forma y condiciones señaladas en los artículos 18 del decreto ley 150 de 1976, 26 del decreto ley 222 de 1983, 39 y 41 de la ley 80 de 1993.*

*“Es más, en los casos en que se celebren contratos que recaigan sobre derechos reales con respecto a inmuebles, ese escrito o documento, además, debe tener la forma específica de escritura pública.*

*“2) Inclusive, el instrumento de carácter documental, es también requerido por la ley, en aquellos eventos en los que, por la cuantía o por la situación de urgencia manifiesta, si bien no se exige el escrito para la celebración del contrato, el legislador impone la necesidad de resolución motivada para el reconocimiento de las obligaciones a cargo de la Nación, de acuerdo con las previsiones de los incisos segundos de los artículos 18 del decreto 150 de 1976 y 26 del decreto 222 de 1983 y, autorización escrita de la entidad contratante para las situaciones de urgencia manifiesta, de conformidad con los artículos 41 y 42 de la ley 80 de 1993.*



*“3) Ahora bien, a partir de la aplicación del principio de efecto útil en la interpretación normativa, la Sala entiende que el contenido de las disposiciones que consagran al escrito como requisito ad substantiam actus de formación y perfeccionamiento del contrato y, aquellas que consagran la posibilidad de probar el contrato por cualquiera de los medios de convicción permitidos por la ley, se adecuan en forma armónica a la previsión del artículo 187 del C. de P. C., bajo la siguiente interpretación:*

*“a) Esa disposición probatoria autoriza la utilización de cualquiera de los medios de convicción relacionados en el artículo 175 ibidem, a saber: testimonios, indicios, etc., pero, con la siguiente advertencia expresa: “sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos”.*

*“b) Por su parte, las disposiciones contractuales de naturaleza sustancial contenidas en los artículos 18 y 39 del decreto ley 150 de 1976, 26 y 51 del decreto ley 222 de 1983 y 41 de la ley 80 de 1993 –según el caso-, imponen, perentoriamente y por regla general, la solemnidad del escrito para instrumentar la relación jurídico contractual, constituyéndose así en requisito ad substantiam actus y ad probationem, que, imposibilita probar el contrato con cualquier otro medio probatorio previsto en la ley procesal, dado el carácter especial que revisten aquellas normas.*

*“c) Esa situación probatoria ad solemnitatem también se predica, en forma estricta y con mayor razón, cuando se trata de instrumentar esa relación mediante escritura pública, en los casos que así lo exige expresamente la ley.*

*“d) En ese contexto, habrá de interpretarse que el artículo 43 del decreto ley 150 de 1976 y el artículo 55 del decreto ley 222 de 1983, que daban vía libre a la posibilidad de probar la existencia del contrato con cualquier medio de convicción de los previstos en el artículo 175 del C. de P. C., serían aplicables, como por ejemplo: frente a aquellos negocios jurídicos en los que la ley no exigió que el contrato constara por escrito o, cuando el contrato se destruye materialmente, entre otros eventos.*

*(...) “Todo lo anterior hace parte del entendimiento integral de las normas relacionadas con la forma, perfeccionamiento y prueba del contrato, sin perjuicio de la posibilidad de que la parte contractual solicite al juez, por vía de la acción de controversias contractuales, la declaratoria de existencia del contrato cuando el negocio no se ha perfeccionado o no se ha legalizado, de conformidad con el artículo 87 del C. C. A..*

*“En tal sentido, la jurisprudencia de la Sala, en sentencia de 30 de noviembre de 2000<sup>15</sup>, se pronunció sobre la posibilidad de demandar en acción de controversias contractuales, con pretensión de declaratoria de existencia del contrato, pues, el suministro de víveres se solicitaba a través de documentos como vales y formatos escritos, pero, sin perfeccionamiento ni legalización, dijo:*

*“Dado que, en algunos eventos –especialmente cuando el daño causado proviene de la prestación de un servicio o el suministro de unos bienes, entre otros casos, sin que exista un contrato perfeccionado y legalizado de conformidad con las normas legales vigentes–, puede solicitarse la declaración de existencia del respectivo negocio jurídico, en ejercicio de la acción contractual, ha expresado la Sala, adicionalmente, que para efectos*

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Expediente 11895, actor: Eulises Barón, C. P. Alier Eduardo Hernández Enriquez.



*de establecer si procede dicha acción o la de reparación directa, debe establecerse si las partes, en la práctica, han recorrido o no la definición del tipo negocial, esto es, si la conducta realizada por ellas da lugar al surgimiento del contrato que aspiraron a celebrar. Si la respuesta es afirmativa, deberá concluirse que se cumplieron los requisitos previstos en la norma para declarar la existencia y eficacia del negocio, por lo cual la acción procedente será la acción contractual; si es negativa, dicha acción no podrá prosperar. En efecto, la ausencia de la totalidad de los trámites necesarios para la formalización escrita del contrato y su posterior perfeccionamiento permite concluir que el negocio jurídico es inexistente”.<sup>16</sup>*

Sólo en caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que no permitan la suscripción de contrato escrito, se puede prescindir de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante lo cual deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante, tal y como lo permite y ordena, respectivamente, el artículo 41 de la misma Ley.

De manera tal que, la mera protocolización de un silencio administrativo positivo como el que el actor alega, no es razón suficiente para reclamar el pago de conceptos que ya habían sido previamente pactados, máxime cuando en el mismo anexo técnico No. 1 se puede evidenciar como estos conceptos se encontraban en cabeza del demandante, tal como sucede en el caso de los costos de vigilancia que tanto refiere la parte actora.

Al respecto es necesario remitirnos al literal u, según el cual: *“El Contratista proveerá por su cuenta el personal de vigilancia necesario para proteger las personas, las obras, sus propiedades y las propiedades del Municipios y de terceros hasta la entrega total de las obras.”* En ese orden de ideas, los únicos valores que se reconocieron por concepto de vigilancia fueron aquellos señalados y acordados en la Adición No. 3 del 27 de mayo de 2016 respecto de la obra León XIII y la obra San Bernardino, las cuales, dicho sea de paso, fueron producto de un acuerdo de voluntades de las partes del contrato y mediante la adición en cusetión adquiriría la tan mencionada solemnidad que la ley exige.

Situación que muy por el contrario no se puede predicar de otros valores que arguye el demandante, como lo son el resto de costos de vigilancia que en virtud del contrato No. 083 de 2014 debía asumir o el pago de diseños no contemplados en el acuerdo inicial y que a su criterio generaron unos costos adicionales al implicar el desplazamiento de la implantación del edificio, todo ello sin que la parte actora brindase un solo sustento factico, probatorio o contractual que ameritara dicho reconocimiento económico.

<sup>16</sup> Sentencia del 29 de enero de 1998, expediente 11.099, actor: Sociedad OTI de Colombia Ltda. Sobre el mismo tema, sentencias del 4 de marzo de 1991, expediente 5825, actora: Sociedad Alberto Corredor y Cia. Ltda.; 10 de marzo de 1997, expediente 10.038, actor Oscar Gómez España.



Dicho en otras palabras, no puede el actor pretender que se le paguen unos conceptos económicos que no se encuentra pactados ni en el contrato, ni en alguna de las tres adiciones que tuvo el mismo, ya que no existe fundamento alguno que pueda sostener tal tesis, pues más allá de que protocolice el silencio administrativo que pudiese presentarse frente al tema, de ninguna manera puede plantear, ni sostener las modificaciones unilaterales que esta pretendiendo se declaren respecto del contrato que nos ocupa en el sublite.

En este orden de ideas, se concluye que el actor incumplió con la carga procesal de la prueba que estaba a su cargo, en los términos del artículo 177 del otrora Código de Procedimiento Civil según el cual “...incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen...”, noción procesal que se basa en el principio de autoresponsabilidad de las partes y como requerimiento de conducta procesal facultativa predicable a quien le interesa sacar adelante sus pretensiones y evitar una decisión desfavorable. Razón que junto con las ya esgrimidas, resultan tener un peso significativo en contra de las infundadas pretensiones de la demanda.

#### **4.2 Excepción de Contrato no Cumplido**

Cambiando de arista y modo de conclusión, es importante señalar que al momento de recibir el objeto contractual, se encontraron varias inconsistencias que no permitían realizar el correspondiente pago establecido en la cláusula sexta del Contrato No. 083 de 2014; lo anterior es así por cuanto si bien no era incumplimientos que ponían en riesgo la culminación de las obras pactadas, si impedían establecer un panorama de total cumplimiento que permitiese liquidar el contrato conforme a lo dispuesto en la ley, tanto así que esta última no se daría sino hasta dos años después de dicha entrega y recibo del objeto contractual, pues solo hasta ese momento fue posible obtener una respuesta positiva por parte del contratista, quien procedió a subsanar las observaciones realizadas.

En ese orden de ideas, resulta imposible señalar no solo el supuesto incumplimiento del contrato por parte del Municipio de Soacha, sino la supuesta mora aludida, pues el incumplimiento del contratista impide que la administración continúe con la ejecución del contrato, y en tal sentido conviene recordar que el artículo 1609 del Código Civil señala: “En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos”.

---

### **V. RESPECTO DE LA PETICIÓN**

---

En virtud de todo lo expuesto en precedencia, solicito respetuosamente a este despacho abstenerse de acceder a las pretensiones de la demanda y de emitir condena alguna en contra de la Secretaría de Desarrollo Social y Participación Comunitaria del Municipio de Soacha.



---

## VI. RESPECTO DE LAS PRUEBAS

---

Con el fin de facilitar el análisis probatorio del sublite, se acompaña y se anuncian las siguientes pruebas:

1. Contrato No. 083 de 2014.
2. Anexo Técnico No. 1 de Contrato de Obra No. 083 de 2014.
3. Adición No. 1 del 30 de septiembre de 2015.
4. Adición No. 2 y Prorroga No. 1 del 28 de diciembre de 2015.
5. Adición No. 3 y Prorroga No. 2 del 27 de Mayo de 2016.
6. Acta de entrega y recibo final del Objeto contractual del 30 de noviembre de 2016, en la cual se evidencian los requerimientos técnicos pendientes de cumplimiento por parte del contratista.
7. Acta de Liquidación del Contrato de Obra No. 083 de 2014.

---

## VII. RESPECTO DE LOS ANEXOS

---

Junto con la presente demanda, se adjuntan los documentos relacionados como pruebas, así como el poder para actuar y los soportes de las calidades de quien otorga el poder.

---

## VIII. RESPECTO DE LAS NOTIFICACIONES

---

Para los fines del Decreto 806 de 2020, se remite el presente memorial por correo a las demás partes procesales de las que se conoce su dirección electrónica; a saber: [prociudadm138@procuraduria.gov.co](mailto:prociudadm138@procuraduria.gov.co), [licita@zabalaconsultores.com](mailto:licita@zabalaconsultores.com) y [ovidiovalenciab@hotmail.com](mailto:ovidiovalenciab@hotmail.com).

Tanto mi representada, como el suscrito apoderado, recibiremos notificaciones en la Carrera 19 A Bis No. 2-39 de esta ciudad, así como en los teléfonos y correo electrónico registrados en el membrete del presente documento.

Del mismo modo, solicito respetuosamente notificar a mi poderdante en el Palacio de Gobierno, ubicado en la Calle 13 No. 7-30 Parque Principal de Soacha, Cundinamarca; correo electrónico: [notificaciones\\_juridica@alcaldiasoacha.gov.co](mailto:notificaciones_juridica@alcaldiasoacha.gov.co).

Del Señor Juez,

**MICHAEL ANDRES BERNAL BARAHONA**

C.C. No 1.015.464.253 de Bogotá  
T.P. No. 346.179 del C.S. de la Judicatura.