



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

Villavicencio, diecisiete (17) de febrero de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 50001 23 31 000 2012 00239 00  
**DEMANDANTE:** WILSON ANTONIO CASTELBLANCO QUINCHE y  
HECTOR CAMILO ROZO PRIETO  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DEL META  
**ACCIÓN:** CONTRACTUAL

### **ANTECEDENTES**

A través de apoderado, los señores HÉCTOR CAMILO ROZO PRIETO y WILSON ANTONIO CASTELBLANCO QUINCHE, integrantes del Consorcio Ingearq, instauraron demanda contractual en contra del DEPARTAMENTO DEL META – UNIDAD ADMINISTRATIVA DE CONTRATACIÓN, con el fin de que se acceda a las siguientes:

#### **I. Pretensiones:**

*“PRIMERA. Que se declare la nulidad de las resoluciones Nos 243 del 17 de julio de 2009 y 344 de 20 de octubre de 2009; por medio de las cuales la Unidad Administrativa de Contratación del Departamento del Meta declaró la terminación unilateral del contrato de Obra No. 2345 de 28 de septiembre de 2007 que la Administración suscribió con el Consorcio INGEARQ.*

*SEGUNDA. Que se declare la nulidad de las resoluciones Nos 486 de 16 de diciembre de 2009 y 420 de 11 de marzo de 2010 a través de las cuales La Unidad Administrativa de Contratación del Departamento del Meta liquidó unilateralmente el contrato de Obra No. 2345 de 28 de septiembre de 2007 que la Administración suscribió con el Consorcio INGEARQ, las cuales quedaron ejecutoriadas el 7 de abril de 2010.*

*TERCERA. Que se declare resuelto el contrato de obra No. 2345 de 28 de septiembre de 2007 y en consecuencia que se declare el incumplimiento de las obligaciones por parte del DEPARTAMENTO DEL META, UNIDAD ADMINISTRATIVA DE CONTRATACIÓN, cuyo contrato la entidad celebró con el Consorcio INGEARQ, el cual tenía como objeto la “ADECUACIÓN DE LA FACHADA (sic) Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL EDIFICIO DE LA GOBERNACIÓN DEL META EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO”; y en consecuencia se condene a pagar a la entidad demandada el valor de los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales a la parte deman. ante con sujeción a los siguientes criterios:*

#### **1. DAÑO ANTIJURÍDICO DE ORDEN PATRIMONIAL:**

*A. Actualización del saldo pendiente de obra ejecutada no pagada por el Contratante a mayo de 2012 o hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, cuyo monto asciende a \$92.541.891,00.*

*B. Actualización del valor de los materiales suministrados al Contratante a mayo de 2012 o hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, las cuales ascienden a \$257.536.894,00.*



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

C. *Actualización de la utilidad dejada de percibir por la obra que no se pudo ejecutar por falta de licencia a mayo de 2012 o hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, cuyo valor se estima en \$34.609.778,00.*

D. *Actualización del valor de los Diseños elaborados por el Contratista y que fueron ordenados por el contratante cuyo valor comprende la suma de \$112.253.040,00.*

E. *Actualización del valor de la Gestión de la Licencia ordenada por el Contratante según poder otorgado al Contratista a mayo de 2012 o hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia: \$32.640.000,00.*

*El valor total daños (sic) antijurídicos de orden patrimonial asciende a la suma de: \$529.581.603,00.*

F. *Intereses de mora del valor total de los daños antijurídicos de orden patrimonial calculados con base en la Ley 80 de 1993, es decir del 12% anual, a mayo de 2012, ascienden a la suma de \$270.086.618,00.*

### **2. DAÑO ANTIJURÍDICO DE ORDEN EXTRAPATRIMONIAL**

A. *Perjuicios morales 600 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).*

B. *Daños a la vida de relación 600 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).*

*Corresponden estos perjuicios a la aflicción moral y tristeza que soportaron los convocantes como consecuencia de que la entidad de manera inconsulta e irregular hubiese terminado unilateralmente el contrato, y por otra parte la reclamación del daño a la vida de relación se sustenta en el hecho de que la Entidad puso en entredicho la imagen y el buen nombre de los convocantes frente a la sociedad".*

## **II. Hechos**

Para fundamentar las pretensiones, la parte actora en resumen, narró la siguiente situación fáctica:

1. Indicó que durante el año 2006, el Gobernador del Departamento del Meta en cumplimiento de su plan de gobierno "POR LA VÍA CORRECTA", adelantó un concurso en compañía de la Sociedad Colombiana de Arquitectos – Regional Meta, para seleccionar el proyecto que mejor se adecuara a la necesidad de mejorar la fachada del edificio de la Gobernación del Meta, para lo cual, se requirió que en las propuestas se presentaran los diseños arquitectónicos que reflejaran las actividades a realizar.
2. Señaló que adelantado el concurso, se determinó que de las cuatro opciones presentadas se eligieron tres, las que fueron fusionadas en una sola, que finalmente resultó ser la propuesta definitiva presentada al Gobernador.



### **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

3. Informó que la Sociedad Colombiana de Arquitectos, mediante Resolución No. 001 de 2006 donó el proyecto a la Gobernación del Meta y así mismo gestionó ante el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Villavicencio, la licencia para la ocupación e intervención del espacio público para la realización de la obra.
4. Manifestó que la licencia en mención fue expedida el 18 de mayo de 2007, con una vigencia de tres meses, por lo que venció el 18 de agosto de 2007.
5. Adujo que el día 23 de julio de 2007, el Departamento del Meta a través de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación, publicó el proyecto de pliego de condiciones de la licitación pública No. UC-LP-CO-011-2007, con el objeto de lograr la "ADECUACIÓN DE LA FACHADA Y OBRAS COMPLEMENTARIAS EN EL EDIFICIO DE LA GOBERNACIÓN DEL META, EN EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO META"; proyecto que fue actualizado el día 17 de agosto de 2007.
6. Aseguró que mediante Resolución No. 374 del mismo año, se dio apertura al proceso de licitación pública No. UC-LP-CO-011-2007; con publicación del documento de pliego de condiciones definitivo del proceso, presupuesto oficial definitivo, cronograma y formularios.
7. Expresó que el 04 de septiembre de 2007 se cerró el trámite licitatorio, siendo recibida únicamente la propuesta del Consorcio Ingearq, la que una vez evaluada fue declarada hábil y por tanto recomendada por el Comité Evaluador ante el Director de la Unidad Administrativa Especial para proyectos y Contratación.
8. Aludió que a través de la Resolución No. 437 del 25 de septiembre de 2007, se adjudicó la licitación pública al Consorcio Ingearq, por valor de \$1.019.603.726, suscribiéndose el 28 de septiembre de dicho año el contrato de obra No. 2345 de 2007, en el cual se estableció un plazo de ejecución de 2.5 meses.
9. Enunció que para la fecha en que se celebró el referido negocio, la licencia de ocupación e intervención de espacio público se encontraba vencida.
10. Adujo que una vez nombrado el interventor del contrato, entre este y el contratista se analizaron las condiciones técnicas del proyecto, hallando que no existían diseños estructurales de la obra, sino únicamente los bosquejos que la Sociedad Colombiana de Arquitectos había donado al Departamento del Meta.
11. Narró que en vista de lo anterior, la administración le solicitó al contratista realizar los estudios estructurales para definir la estabilidad del proyecto, los que una vez realizados, permitieron concluir que era conveniente realizar algunas modificaciones al diseño arquitectónico inicial, para de esta forma lograr mayor



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

estabilidad y seguridad del proyecto, sin que ello incrementara el valor del contrato, ni su modificación sustancial.

12. Detalló que el día 13 de octubre de 2007, la Administración Departamental aprobó los diseños presentados por el contratista.
13. Mencionó que el día 16 de octubre de 2007 se suscribió el acta de inicio y que dos días después, contratista, contratante e interventor, suscribieron acta de fijación de precios no previstos para adicionar algunos ítems que no estuvieron contemplados en el contrato inicial, tales como cerramiento, localización, demoliciones, concreto para zapatas, excavaciones y acero de refuerzo, aclarando que ello no generó mayor valor para el Departamento.
14. Expresó que solucionados los impases, el contratista solicitó al interventor provisional autorizar el desembolso del anticipo para efectos de comprar materiales y realizar las inversiones necesarias para la ejecución contractual; enunció que una vez cancelado dicho dinero, se adquirieron materiales generales y demás elementos destinados para la realización de las actividades contratadas, los que dijo, pasaron a ser propiedad del contratante, encontrándose bajo su cuidado y custodia.
15. Sostuvo que la ejecución de las actividades preliminares se llevó a cabo sin ningún contratiempo, hasta que el proveedor de la estructura metálica, informó que por escases del material requerido se debía suspender el contrato por cuanto no podía cumplir con el plazo pactado inicialmente; suspensión que se autorizó por un mes transcurrido entre el 19 de noviembre y el 19 de diciembre de 2007.
16. Argumentó que la fecha de terminación del contrato estaba contemplada para el 28 de enero de 2008, no obstante, se tuvo que prorrogar hasta el 11 de febrero de dicho año, en razón a que: i) Se acordó que la terraza que estaba pensada para el 5º piso, debía quedar en el 2º piso; ii) Los aires acondicionados del primer piso obstaculizaban la instalación de los vidrios de la fachada, siendo necesario encontrarles una nueva ubicación, y finalmente; iii) Hubo suspensión de dos días de labores como consecuencia del acto de posesión del nuevo Gobernador.
17. Describió que la ejecución contractual siguió sin contratiempos, hasta que el 01 de febrero de 2008 se detuvieron las actividades por instrucción de la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio, quien indicó que en visita realizada a la obra se constató que lo construido no correspondía con el diseño que se había presentado en el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Villavicencio para el otorgamiento de la correspondiente licencia, la que además se encontraba vencida desde agosto de 2007.
18. Refirió que se procedió a suspender el contrato hasta tanto se lograra aclarar el problema presentado, dejándose constancia en el acta de suspensión No. 2 que



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

quien debía gestionar la modificación de la licencia era el Departamento del Meta como propietario de la obra.

19. Contó que el 06 de febrero de 2008, se realizó el comité de obra No. 02, en el cual se requirió al contratista para que allegara los soportes que avalaban el cambio en el diseño original de la obra, y que por su parte el contratante solicitaría al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, la extensión de la licencia hasta por un plazo de 12 meses conforme a lo dispuesto en el Decreto 564 de 2006.
20. Apuntó que en el comité de obra No. 3, llevado a cabo el 11 de febrero de 2008, se determinó que era necesario presentar una solicitud de modificación a la licencia en mención; trámite que adujo se realizó el 22 de febrero de dicho año.
21. Expuso que la Alcaldía de Villavicencio negó la solicitud de modificación de la licencia, indicando que el Departamento del Meta podía solicitar una nueva licencia que se ajustara a las obras ejecutadas; por lo que, mencionó que en comité de obra No. 05 del 22 de agosto de 2008, acordaron que fuera el contratista quien realizara este trámite ante el D.A.P.M., en nombre del Departamento del Meta, petición que se radicó el 07 de octubre de 2008.
22. Manifestó que para el mes de julio de 2009, el D.A.P.M., no había respondido la petición incoada, por lo que las partes y la interventoría buscaron las salidas más beneficiosa para cada uno, enunciando en este orden, que mediante Resolución No. 243 del 17 de julio de 2009, la Administración Departamental dispuso finalizar la suspensión del contrato y darlo por terminado unilateral y anticipadamente. Decisión que fue objeto del recurso de reposición, el cual fue desatado a través de la Resolución No. 344 del 20 de octubre de 2009, confirmando la decisión.
23. Declaró que mediante Resolución No. 486 del 16 de diciembre de 2009, el Departamento del Meta liquidó unilateralmente el contrato; decisión que fue objeto del recurso de reposición por parte de la compañía aseguradora de Fianzas S.A.- Confianza y por el consorcio contratista; no obstante, fue confirmada a través de la Resolución No. 420 del 11 de marzo de 2010.

### **III. Fundamentos de derecho**

El apoderado de la parte actora invocó como normas violadas las siguientes:

Constitución Política: artículos 2, 58, 85 y 90

Ley 80 de 1993: artículos 4 (No. 9º), 5 (No.1º), 17, 24 (No. 8º), 25 (No. 7º y 12º), 26 (No. 1º y 3º) y 27.

Código civil: artículos 1602, 1603, 1546 y 1613

Código Contencioso Administrativo: artículos 84 y 87.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

Enunció que los actos acusados incurrieran en violación de normas constitucionales y legales, en los siguientes términos:

En cuanto a las normas constitucionales, consideró vulneradas las siguientes: El artículo 2º, al impedirle culminar el contrato con la decisión de terminación unilateral, sin garantizarle la efectividad de los principios y derechos que tenía como contratista, tal como percibir el precio pactado. El artículo 58, al no reconocerle al consorcio el conjunto de reclamaciones económicas peticionadas en los escritos y recursos que presentó, como también al incumplirse el contrato, lo que concluyó, le produjo detrimento patrimonial porque desconoció su derecho a obtener la utilidad esperada, expropiándolo a través de procedimientos irregulares y arbitrarios. Finalmente, el artículo 83, en cuanto se violó el principio de la buena fe, señaló que la entidad no obró con lealtad en el negocio jurídico pues sorprendió al contratista con decisiones ilegales y arbitrarias, tales como no contar con los permisos o licencias de la autoridad municipal para ocupar el espacio público al realizar la obra y así mismo, por culminar el contrato por motivos infundados sin respaldo en el ordenamiento jurídico, con lo que sostuvo de paso, se causó un daño antijurídico al demandante, que en los términos del artículo 90 de la Carta Magna impone al Estado responder patrimonialmente por su incumplimiento.

En lo relativo a las disposiciones de orden legal que consideró infringidas, argumentó que la entidad accionada violó la Ley 80 de 1993, en los siguientes apartados: i) Numeral 9º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993, en cuanto no cumplió con su obligación de tener la licencia correspondiente a efectos de permitir que el contratista ejecutara y culminara la obra y por tanto recibiera la utilidad pactada; ii) Numeral 1º del artículo 5º, porque los actos administrativos demandados no solo eran ilegales, sino que omitieron lo estipulado en el contrato, por cuanto no se respetó la remuneración del contratista; iii) Artículo 17, al considerar que las resoluciones de terminación unilateral acusadas, no se fundamentaron en ninguna de las causales determinadas en dicha norma, sino en la ausencia de los permisos necesarios para la realización de la obra; iv) Números 7º y 12 del artículo 25, en tanto el Departamento del Meta no analizó juiciosamente el objeto a contratar con antelación al inicio del proceso de selección del contratista, pues ni siquiera advirtió que para la fecha de la celebración del contrato no se encontraba vigente la licencia de ocupación del espacio público; v) Números 1º y 3º del artículo 26, en razón a que con las decisiones demandadas se desprotegió el derecho del contratista a recibir la utilidad pactada, y; vi) Artículo 27, en la medida en que con su proceder no mantuvo la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o contratar, pues le impuso al consorcio mayores cargas económicas a las pactadas inicialmente, tales como la obtención de la licencia para ocupar el espacio público con la obra y los sobrecostos generados por la suspensión del contrato.

Señaló que la accionada transgredió de igual manera lo dispuesto en los artículos 1602 y 1603 del Código Civil, pues a su juicio no obró de buena fe, en tanto no



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

respetó las estipulaciones pactadas por las partes; entre ellas, la de pagar al contratista el precio estipulado. Informó que de acuerdo con lo prescrito en el artículo 1504 de la codificación enunciada, era procedente petitionar la resolución del contrato y la consecuente indemnización de perjuicios.

Finalmente, expuso que la entidad contratante infringió el artículo 84 del C.C.A., al concluir que hizo uso de las cláusulas exorbitantes en circunstancias que no comprendían dicha facultad, lo que a su juicio configuró un incumplimiento del contrato, evidenciado en una errónea o falsa motivación para proceder a terminarlo unilateralmente, pues adujo que dicha decisión no obedeció a la existencia de motivos de orden público, sino la conducta negligente frente al trámite de los permisos o licencias para adelantar la construcción de la obra contratada.

### **IV. Actuación procesal.-**

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo del Meta el día 11 de mayo de 2012 (fl. 46), donde por auto del 30 del mismo mes y año, se envió el expediente a la Oficina Judicial para su reparto entre los Juzgados Administrativos de Villavicencio (fls. 47 a 49), providencia que fue objeto del recurso de reposición, al cual no se le dio trámite por no contar con firma original de quien lo suscribió (fls. 50 a 53 y 56); decisión que a su turno, fue objeto del recurso de súplica (fls. 57 y 58).

A continuación, en virtud del Acuerdo No. CSJMA 14-218 del 2014, por auto del 13 de junio de 2014 se dispuso el envío del proceso al despacho de la Magistrada Amparo Navarro López (fl. 59), autoridad que avocó conocimiento del asunto mediante proveído del 21 de julio de 2014 (fl. 61); luego en sujeción al Acuerdo No. PSAA15-10378 de 2015, las diligencias vuelven al Despacho del Magistrado Alfredo Vargas, el cual por auto del 14 de septiembre de 2015, asumió la instrucción y ordenó, que el proceso fuera remitido al Tribunal Administrativo con sede en Bogotá, para continuar con el trámite procesal correspondiente (fl. 65); Despacho que mediante proveído del 19 de octubre de 2015, avocó su conocimiento (fl. 66).

Seguidamente, se devolvió al Tribunal Administrativo del Meta, donde por auto del 30 de septiembre de 2016, se aceptó su conocimiento y se tramitó el recurso de súplica pendiente (fl. 71). El 15 de diciembre de 2016, se rechazó por improcedente el citado recurso (fls. 77 a 78); el 10 de marzo de 2017 se ordenó remitir el proceso a la Oficina Judicial para que fuera sometido a reparto entre los Juzgados Administrativos del Circuito de Villavicencio (fls. 76 a 77).

Así, se tiene que el proceso correspondió a este Despacho, el cual mediante providencia del 30 de mayo de 2017 lo asumió (fl. 81); luego por auto del 17 de agosto de 2017, se inadmitió la demanda (fl. 84), el 09 de febrero de 2018, se declaró sin valor y efecto la anterior decisión y se admitió la misma (fls. 102 a 103),



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

siendo notificada personalmente al Ministerio Público el 02 de agosto de ese mismo año (fl. 112) y por aviso al Gobernador del Meta el 21 de junio de 2018 (fl. 111).

Por auto del 27 de noviembre de 2018, se vinculó a la sociedad Aluvetro S.A. en liquidación (fl. 118), decisión que se notificó mediante edicto emplazatorio fijado el 16 de julio de 2019 (fl. 134); posteriormente, por auto del 02 de agosto de este año, se le designó a la vinculada curador ad litem, el cual se posesionó el 05 de septiembre del año anterior (fls. 138 a 146).

A continuación, se fijó en lista la demanda por el término legal, es decir, desde el 12 hasta el 25 de septiembre de 2019 (fl. 147); inmediatamente, se abrió a pruebas el proceso en proveído del 04 de octubre del presente año (fl. 177). El 18 del mismo mes y año, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 179); y finalmente, el 08 de noviembre de 2019, ingresó el asunto al Despacho para proferir sentencia (fl. 223).

### **V. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

a). Por el DEPARTAMENTO DEL META<sup>1</sup>: Contestó la demanda indicando frente a los hechos, no constarle los descritos en los numerales 1, 2, 3, 11, 16, 18, 19, 20, 22, 26, 28, 29, 34, 36, 37, 38, y; afirmó ser ciertos el 4, del 6 a 10, del 12 al 15, 17, 21, 23 a 25, 27, 30 a 33, 35 y del 39 al 43.

En cuanto a las pretensiones, se opuso a cada una de ellas por carecer de fundamento jurídico y fáctico.

Propuso como excepción previa la "inepta demanda", al considerar que la parte actora no dio cumplimiento al mandato contenido en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., por cuanto no explicó el concepto de violación de las normas que suponía incumplidas por los actos acusados, pues indicó que la mayoría de argumentos expuestos en la demanda fueron realizados en un párrafo, en el que refiere un hecho relativo al iter contractual, sin que exista soporte de lo afirmado.

Como excepciones de fondo invocó las siguientes:

- "Inexistencia de causal de nulidad de los actos demandados", frente a lo cual indicó, que del texto de la demanda no se evidenciaba vulneración de las normas invocadas, pues consideró que la parte actora se limitó a enunciar el contenido normativo sin explicación ni prueba alguna con la que se soportara lo afirmado.
- "Inexistencia del derecho para la (sic) reclamar incumplimiento contractual. Los hechos que el demandante dicen (ser) ser responsabilidad de la entidad contratante, también lo son del contratista": Al respecto enunció que la parte

<sup>1</sup> Folios 151 a 163



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

demandante al haber sido elegida como contratista del Departamento y observar que este presentaba inconsistencias que impedían la ejecución contractual, debió percatarse de ello, asumiendo una de las siguientes conductas: i) Presentar la observación en la etapa precontractual con el fin de informar la equivocación, o; ii) No presentar oferta y menos firmar un contrato que sabía no se podría ejecutar. En este sentido, aludió que el contratista era el experto, por lo que no le era dable alegar que no tuvo conocimiento completo de las prestaciones que debía cumplir, pues por el profesionalismo en la materia objeto del contrato, estaba en la obligación de comportarse como un verdadero profesional, explicando que para que procediera el reconocimiento del desequilibrio económico del negocio, era necesario que se hubieren presentado situaciones imprevisibles, consistentes en hechos ajenos a su voluntad que alteraran de manera grave el equilibrio, por lo que concluyó que al no haber invocado tal circunstancia aceptó ejecutar el contrato de esa manera y por tanto le correspondía asumir las consecuencias.

Finalmente, en este punto sostuvo que el contratista afirmó en la carta de presentación de la oferta, conocer todo lo relativo a los trabajos a realizar y aceptó las consecuencias del incumplimiento de requisitos; agregó que cuando el consorcio cambió el proyecto de fachada de la obra, fue cuando surgió la necesidad de tramitar una licencia de construcción, además de la correspondiente a la ocupación e intervención del espacio público, lo que a su juicio, se constituyó en una omisión del contratista que imposibilitó la ejecución del contrato.

b). Por la vinculada ALUVESTRO S.A<sup>2</sup>: Contestó la demanda, señalando como ciertos los hechos 1 al 21, del 23 al 37, del 39 al 42, del 44 a 45, y; no ciertos el 22, 38 y 43.

De otra parte, coadyuvó todas las pretensiones de la demanda, por considerar que las mismas estaban ajustadas a la realidad procesal.

Como fundamento de la coadyuvancia, indicó que con la determinación de la administración consistente en la terminación y liquidación unilateral del contrato de obra No. 2345 de 2007, se conculcó el artículo 2º constitucional, en tanto no se le permitió la participación activa a una de las partes en conflicto, por cuanto sin mediar razón alguna tomó la decisión objeto de litis.

Así mismo consideró quebrantado el artículo 83 de la carta magna, al considerar que se desconoció el principio de la buena fe, pues se sorprendió al contratista con decisiones arbitrarias, emitiendo las decisiones como consecuencia de su omisión en la obtención de la licencia requerida para la ejecución de la obra. Finalmente, consideró vulnerado el artículo 29 de la Norma Superior.



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

### **VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.-**

- a). De la parte demandada<sup>3</sup>: Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.
- b). De la parte actora<sup>4</sup>: Solicitó se declare la responsabilidad contractual del Departamento del Meta, en cuanto consideró que este ocasionó un daño que debía ser indemnizado.
- c) De la sociedad vinculada Aluetro S.A<sup>5</sup>: El curador ad- litem de la sociedad reiteró lo expuesto en la contestación, concluyendo que el ente accionado solo podía dar por terminado el contrato 2345 de 2007 por las razones allí establecidas y no por otras distintas, como en efecto ocurrió, indicando que en este caso debió adoptarse un procedimiento que garantizara la pronta solución de diferencias y controversias ocurridas con motivo de la celebración y ejecución contractual, a través de los mecanismos de conciliación, amigable composición y transacción.
- d) La representante del Ministerio Público, se abstuvo de emitir concepto.

### **CONSIDERACIONES**

Siendo competente este despacho para conocer en virtud de lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 134 B del C.C.A., y no encontrando causal de nulidad que invalide lo actuado, procede a fallar el asunto objeto de controversia, precisando que en primer lugar, se dará estudio a la excepción previa formulada y posteriormente, si es del caso, se estudiará el fondo del mismo, indicando que la sentencia será proferida de conformidad con lo normado en el artículo 308 del C.P.A.C.A.

#### **I. De la fijación del litigio y de los problemas jurídicos a resolver**

En el asunto de la referencia, se pretende por parte de los accionantes, que: i) Se declare la nulidad de las Resoluciones No. 243 del 17 de julio de 2009 y la No. 344 del 20 de octubre de 2009, por las cuales la administración dio por terminado unilateralmente el contrato No. 2345 de 2007; ii) Se declaren nulas las Resoluciones No. 486 del 16 de diciembre de 2009 y 420 del 11 de marzo de 2010, a través de las cuales la Administración Departamental liquidó unilateralmente el negocio jurídico en mención; iii) Se declare resuelto el contrato de obra No. 2345 de 2007; iv) Se declare el incumplimiento de las obligaciones por parte del ente accionado, y; v) Se condene al Departamento del Meta a pagar los perjuicios de orden patrimonial equivalentes a \$529.581.603, los de orden moral y el correspondiente al daño a la vida de relación.

<sup>3</sup> Folios 180 a 185

<sup>4</sup> Folios 186 a 198

<sup>5</sup> Folios 199 a 222



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

Por su parte, el Departamento del Meta se opone a las pretensiones de la demanda, invocando para ello la excepción previa de ineptitud de la demanda, bajo el argumento de que no se explicó el concepto de violación de las normas que la parte actora consideró incumplidas. Igualmente, formuló como excepciones de fondo las de inexistencia de causal de nulidad de los actos acusados y la inexistencia del derecho para reclamar el cumplimiento contractual.

A su turno, el curador ad litem de la vinculada Aluvetro S.A., coadyuva las pretensiones de la demanda, al concluir que con la expedición de las Resoluciones demandadas se vulneraron las disposiciones contenidas en los artículos 2, 83 y 29 constitucionales.

En este orden de ideas, el Despacho para dilucidar la situación descrita, se plantea los siguientes problemas jurídicos:

1. ¿Se configura la ineptitud sustantiva de la demanda por falta de explicación del concepto normativo en el que se funda la nulidad de los actos acusados?
2. ¿Debe declararse la nulidad de las Resoluciones No. 243 y 344 de 2009, por las cuales la Unidad Administrativa de Contratación del Departamento del Meta, declaró la terminación unilateral del contrato de obra No. 2345 de 2007, como también de las Resoluciones No. 486 de 2009 y 420 del 2010, mediante las cuales el ente demandado liquidó unilateralmente el contrato de obra en mención, por violación de las normas constitucionales y legales en las cuales debían fundarse?

En el evento de que el interrogante anteriormente planteado, tenga respuesta positiva, el despacho entrará a resolver el siguiente:

3. ¿Debe el Departamento del Meta pagar a los accionantes los perjuicios reclamados?

### **II. Hechos probados:**

Para desatar los planteamientos esbozados en los interrogantes anteriormente formulados, se tendrán en cuenta la siguiente situación fáctica:

1. Que mediante Resolución No. 001 del 16 de agosto de 2016, la Sociedad Colombiana de Arquitectos – Regional Meta, donó al Departamento del Meta el proyecto y presupuesto de la “fachada flotante de la Gobernación del Meta” (fls. 773 a 809 anexo).
2. Que el día 02 de mayo de 2007, dicha Corporación radicó solicitud de licencia para la ocupación e intervención del espacio público ante el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Villavicencio; siéndole expedida



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

para una vigencia comprendida entre el 18 de mayo y el 18 de agosto de 2007, para la realización del proyecto denominado *“fachada flotante Gobernación del Meta”* (fl. 758 anexo).

3. Que el día 23 de julio de 2007, se publicó en el portal único de contratación el proyecto de pliego de condiciones, dentro de la licitación pública No. UC-LP.CO-011-2007, con el objeto de llevar a cabo la adecuación de la fachada y obras complementarias en el edificio de la Gobernación del Meta, en el Municipio de Villavicencio – Meta (fls. 735 a 736 anexo).
4. Que el día 25 de julio de 2007, los señores Héctor Camilo Rozo Prieto, Wilson Antonio Castelblanco Quinche y la sociedad Aluvetro S.A., constituyeron el Consorcio Ingearq, con el propósito de presentar propuesta para la licitación pública No. UC-LP.CO-011-2007 emitida por el Departamento del Meta (fl. 106 anexo).
5. Que el día 27 de agosto de dicho año, el Director de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación del Departamento del Meta, dio respuesta a las observaciones realizadas al proyecto de pliego de condiciones de la licitación pública en mención, formuladas únicamente por el ingeniero Carlos Salazar Romero, en relación con el cronograma y la experiencia requerida (fls. 665 a 668 anexo).
6. Que ese mismo día, mediante la Resolución No. 374, se ordenó la apertura de la licitación pública No. UC-LP.CO-011-2007 (fls. 663 a 664 anexo), publicando para ello los pliegos de condiciones definitivos<sup>6</sup>, documento del que se extrae en el ítem de datos de la obra, específicamente en el numeral 1.2.1 “Diseños, planos y estudios técnicos”, lo siguiente: *“De conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 30 de la ley 80 de 1993 y dada la naturaleza del contrato, la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento, teniendo en cuenta la definición de la alternativa de solución soportado por los estudios técnicos adelantados por el Arquitecto JAIME MORA GOMEZ, viabilizó el proyecto radicado en el Banco de Programas y Proyectos de la Unidad Ejecutiva de Inversión Pública bajo el número 728 del 17 de Noviembre de 2006, el cual contiene los estudios técnicos necesarios para la ejecución de la obra... Dichos diseños fueron evaluados y aprobados por el Departamento del Meta y se entregarán al proponente seleccionado como base para la elaboración de la obra a contratar, sin perjuicio de las responsabilidades de estudio previo y realización de observaciones que le corresponde realizar al contratista seleccionado”*, aduciendo en este sentido, que en el grupo de licitaciones y contratación de la oficina asesora jurídica de la Unidad, se podrían consultar los planos y especificaciones del proyecto (fl. 631 anexo).

<sup>6</sup> Folios 630 a 733 anexo.



### JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

7. Que dentro de la descripción de la obra a contratar se relacionaron las siguientes tareas y actividades (fl. 632 anexo):

CUBS	DESCRIPCION	UN
<b>1.</b>	<b>TRABAJOS PRELIMINARES</b>	
1.1	Limpieza y Aseo general de fachadas existentes con equipo hidrolavador	M2
<b>2.</b>	<b>FACHADA FLOTANTE</b>	M2
<b>2.1</b>	<b>Suministro e instalación de estructura metálica para soporte de fachada flotante.</b>	M2
2.1.1	Estructura metálica para soportar la fachada, quiebrasol y terraza, en perfil estructural de 0.10x0.10 Mts.	M2
2.1.2	Quiebrasol en aluminio anodizado blanco mate, perfiles verticales de soporte de quiebrasol horizontal.	M2
2.1.3	Terraza en lamina de Stell Deck, parte superior con recubrimiento metálico.	M2
2.1.4	Cielo raso en primer piso en perfiles de aluminio y dispuestos horizontalmente.	M2
<b>2.2</b>	<b>Suministro e instalación de fachadas tipo Coourtain Wall en aluminio anodizado natural mate y cristal Azurlite templado de 8 mm.</b>	M2
2.2.1	Fachada primer piso en aluminio anodizado natural mate y cristal incoloro templado de 8 mm	M2
2.2.2	Puertas de Acceso en vidrio templado de 10 mm y tubos de giro, incluye manijas y cerraduras en acero inoxidable.	M2
2.2.3	Fachada flotante Coourtain Wall en silicona estructural y aluminio anodizado natural mate	M2
2.2.4	Iluminación interna sobre fachada existente, iluminación externa en fachada flotante, reflectores sobre pergota (sic), avisos y exteriores a nivel de piso.	GL
<b>2.3</b>	<b>Suministro e instalación de Pérgola, Alucobond y el Aviso Superior con el nombre GOBERNACION DEL META</b>	M2
2.3.1	Estructura para soporte pérgola de acceso principal de Alucobond en aluminio tubular anodizado natural mate.	M2
2.3.2	Recubrimiento de Alucobond Pérgola de parte superior del acceso principal.	M2
2.3.3	Aviso en Alucobond parte superior del Edificio Gobernación del Meta.	M2
2.3.4	Suministro e instalación de baranda de Acero inoxidable y Vidrio Templado.	M2

8. Que el día 29 de agosto de 2007, se llevó a cabo la audiencia de aclaración de los pliegos de condiciones de la licitación en comento, sin que a la misma asistiera ningún interesado (fl. 629 anexo).

9. Que ese mismo día, se surtió la visita al sitio de obra, en compañía del arquitecto HÉCTOR CAMILO ROZO PRIETO, en su calidad de representante del consorcio Ingearq (fl. 628 anexo).

10. Que el 04 de septiembre de 2007, se adelantó la diligencia de cierre de la licitación pública mencionada (fls. 626 a 627 anexo).

11. Que el 10 de septiembre de 2007, la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública, emitió el informe de evaluación de la licitación



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

pública, en la cual enunció que la única propuesta recibida fue la del consorcio Ingearq y que la misma cumplía con la evaluación jurídica y financiera, pero no con la técnica (fls. 419 a 425 anexo).

12. Que mediante escrito radicado el 11 del mismo mes y año, el Consorcio remitió a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos, los documentos "...*subsanales dentro del informe de evaluación de la licitación...*", requiriendo se declarara que su propuesta cumplía con las especificaciones técnicas (fl. 418 anexo).
13. Que el 19 de septiembre de 2007, el Director de la Unidad mencionada y el comité evaluador, dieron respuesta a las observaciones efectuadas por el proponente considerando que el consorcio sí cumplía las condiciones técnicas requeridas (fls. 414 a 417 anexo).
14. Que a través de la Resolución No. 437 del 25 de septiembre de 2007, el Director de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación del Departamento del Meta, decidió adjudicar la licitación pública No. UC-LP-CO-011-2007 al consorcio Ingearq (fls. 408 a 410 anexo).
15. Que el 28 de septiembre de 2007, se suscribió el contrato de obra No. 2345 entre el Departamento del Meta y el Consorcio Ingearq; que en virtud del mismo el contratista se obligó para con el ente territorial a ejecutar la "adecuación de la fachada y obras complementarias en el edificio de la Gobernación del Meta, en el Municipio de Villavicencio Meta", de conformidad con los pliegos de condiciones de la convocatoria directa y la propuesta del contratista, por un valor de \$1.019.603.726 (fls. 391 a 402 anexo).
16. En dicho documento, se dispuso en el párrafo 3º de la cláusula 3ª contractual, que el contratista debía abrir una cuenta conjunta con el Departamento para que fuera consignado el valor del anticipo, señalando que en el evento de que el contrato no se ejecutara en su totalidad o parcialmente, los recursos no invertidos deberían quedar consignados en dicha cuenta para ser retirados exclusivamente por el ente territorial, con sus respectivos rendimientos financieros, expresando que los mismos pertenecían al Departamento, debiendo ser consignados en la cuenta que para dicho efecto señale el tesorero dentro de los 30 días siguientes a la fecha de abono en la respectiva cuenta rentable o de ahorros (fl. 393 anexo).
17. Que el termino de ejecución pactado fue de 2.5 meses contados a partir del acta de iniciación (fl. 394 anexo).
18. Que dentro de las obligaciones del contratista se encontraban, entre otras, las siguientes: "1) *Cumplir con el objeto del contrato conforme a los documentos de la convocatoria directa, la propuesta y el presente contrato; 2) Presentar en el plazo establecido en los Pliegos de condiciones de la Convocatoria Directa, los documentos y cumplir con los requisitos de orden técnico, exigidos como*



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

*condición previa e indispensable para suscribir Acta de iniciación del contrato” (fls.395 a 398 anexo).*

19. Que dentro de las obligaciones del contratante, se encontraban las de; 1) *Pagar al contratista en la forma establecida en la Cláusula FORMA DE PAGO, las facturas presentadas por el CONTRATISTA; 2) Suministrar en forma oportuna la información solicitada por el CONTRATISTA de conformidad con las condiciones y términos de referencia; 3) Resolver las peticiones presentadas por el CONTRATISTA en los términos consagrados por la ley; 4) Cumplir y hacer cumplir las condiciones pactadas en el contrato y en los documentos que forman parte integral del presente contrato”.* (fl. 398 anexo).
20. Que mediante Resolución No. 1141 del 08 de octubre de 2007, se designó al arquitecto Julián Mauricio Moreno Ramírez como interventor provisional del contrato No. 2345 de 2007 (fl. 383 anexo).
21. Que ese mismo día, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública, le informó al contratista que fueron aprobadas las pólizas No. 12 GU027679 y 12 RO007197 con la aseguradora Confianza, en virtud del contrato de obra aludido (fls. 386 a 389 anexo).
22. Que el día 11 de octubre de 2007, según comprobante de egreso No. 14417, la Gobernación del Meta le giró al Consorcio Ingearq la suma de \$452.704.055, por concepto del 50% del anticipo del contrato No. 2345 de 2007 (fl. 382 anexo).
23. Que el 16 de octubre de 2007, se suscribió el acta de inicio del contrato de obra No. 2345 de 2007 (fls. 379 a 380 anexo).
24. Que el día 18 de octubre de 2007, el representante legal del consorcio Ingearq, suscribió oficio dirigido al Interventor Provisional del contrato y a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación del Departamento del Meta, en el cual les informó que “... de acuerdo con una revisión realizada a los documentos entregados por la Gobernación relacionados con el diseño de la Fachada a ser realizada mediante contrato de obra de la referencia, se puede establecer que estos dibujos, no poseen ningún tipo de especificación constructiva, no cuentan con ningún soporte a nivel de estudios estructurales y las especificaciones de materiales no están, de lo cual debemos emplear el presupuesto oficial como guía... Esta información suministrada por la Gobernación resulta insuficiente para poder realizar la obra...en síntesis esta documentación no alcanza el nivel de esquema básico, ya que no se tienen siquiera dimensiones definitivas...”, por lo que indicó que a través de uno de los consorciados, “...solicitó un concepto técnico a uno de los ingenieros civiles calculistas y para priorizar el desarrollo del objeto contratado, se le solicitó la evaluación y elaboración de un diseño estructural, información primordial para



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

*llevar a cabo la obra...”, solicitando para ello se realizara un acta modificatoria con inclusión de dichas actividades (fl. 353 anexo).*

25. Que mediante oficio de la misma fecha, el Interventor Provisional del contrato, le indicó al consorcio que recibida la información que antecede, la cual había sido discutida durante los últimos días, le informaba que en la unidad no contaban con un ingeniero civil experto en la elaboración de diseños estructurales, por lo que no era posible realizar una revisión y aprobación de los estudios elaborados y presentados, pero que *“...sin embargo y teniendo en cuenta que el CONSORCIO es el constructor responsable y que el contrato se encuentra amparado por las respectivas pólizas de estabilidad, calidad y cumplimiento, y paralelo a lo anterior, reconociendo que la información referente al diseño se encuentra en el estado de calidad descrito por usted..., y que los diseños estructurales propuestos por usted, están respaldados por un profesional idóneo en el tema, complementando lo anterior con el hecho de que el diseño propuesto se ajusta a las especificaciones de materiales descritas en el presupuesto oficial y este diseño no genera un incremento en cuanto al valor de la obra...considero que con el objetivo de poder encaminar de forma acertada el desarrollo de la obra, y teniendo como limitante el tiempo de ejecución... se debe proyectar el acta de modificaciones No. 1 en donde se de aprobación a los ítems no previstos y se puedan ejecutar”* (fl. 351 anexo).
26. En consecuencia de lo anterior, mediante oficio No. 000425, el interventor provisional le informó al Jefe de Oficina Pública que el representante legal del consorcio Ingearq, le había entregado un oficio y un paquete de planimetría donde hizo la observación de falta de estudios estructurales en el diseño de la fachada a construir, lo que era determinante para la ejecución del proyecto y su cimentación; lo anterior, con el fin de que mediante acta de aprobación de diseños y acta modificatoria se le diera viabilidad a las necesidades de la obra para su correcta ejecución (fl. 352 anexo).
27. Que el 18 de octubre de 2007 se suscribió el acta de recibo y aprobación de diseños por parte del Director de la Unidad de Proyectos y Contratación, del Jefe de Oficina de Obra, del contratista y del interventor provisional, con el fin de viabilizar los diseños presentados como modificaciones a lo sustentado por el estudio estructural complementario realizado a los planos originales del proyecto, oportunidad en la que se expuso que no habría modificación en el valor original ni en el concepto básico de diseño (fl. 350 anexo)
28. Que el día 19 de noviembre de 2007, se suspendió el contrato de la referencia por el término de 30 días, por solicitud del contratista, quien indicó que la empresa que le suministraba los perfiles estructurales fabricados en acero, no tenía la totalidad del material requerido. La ejecución se reinició el 19 de diciembre de dicho año (fl. 319 anexo).



### **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

29. Que mediante contrato de interventoría No. 3213 del 21 de noviembre de 2007 se designó el señor Alfonso Lozano Sánchez como interventor de la construcción de la fachada del edificio Gobernación del Meta (fls. 308 a 312 anexo).
30. Que el 26 de diciembre de 2007, se suscribió el acta parcial de obra No. 01, en la que se indicó como costo total ejecutado un valor de \$250.342.144 (fls. 272 a 273 anexo).
31. Que el 22 de enero de 2008, se realizó el comité de obra No. 01, al cual asistieron el Director de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública de la Gobernación del Meta, el Jefe de obra pública, Jefe de Oficina Jurídica, el Interventor y el representante legal del consorcio contratista, este último quien indicó que fue necesario realizar algunos ajustes de orden técnico al diseño estructural presentado por la entidad contratante, debido al cambio en la ubicación de la terraza dispuesta en el segundo nivel, lo que arrojó la necesidad de implementar e instalar unos perfiles adicionales a la estructura, los cuales actuaban como un refuerzo sin afectar la forma y la función previamente establecida, aprobando una prórroga contractual (fl. 279 anexo).
32. Que el 28 de enero de 2008, se suscribió el acta de prórroga No. 1 al contrato de obra No. 2345 de 2007, por un término de 15 días, contados entre el 28 de enero y el 11 de febrero de 2008 (fls. 274 a 278 anexo).
33. Que el 1º de febrero de 2008, el contratista solicitó la suspensión del contrato, en virtud de la petición que realizara la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio de suspender las obras por falta de licencia de intervención del espacio público (fl. 268 anexo).
34. Que mediante acta de suspensión No. 2 del 01 de febrero de 2008, se suspendió el contrato hasta el 1º de marzo del mismo año (fl. 267 anexo).
35. Que el 06 de febrero de 2008, se adelantó el comité de obra No. 2, con asistencia del interventor, el Jefe de Oficina de Obra Pública, el Director de Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación y el Jefe de Oficina Jurídica de la Unidad de Contratación, acordando que se le solicitaría por escrito los cambios estructurales y arquitectónicos a la parte contratista y a la Oficina de Planeación Municipal el concepto acerca de la aplicación del decreto 564 de 2006 (fls. 265 a 266 anexo).
36. Que el 11 de febrero de 2008, se adelantó el comité de obra No. 3, al cual asistieron el representante legal del consorcio, el interventor, Jefe de Oficina de Obra Pública, la Supervisora de la Interventoría y el Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad de Contratación, llegando al acuerdo que debido a la falta de documentación en la carpeta el contratista se comprometía a revisar sus archivos personales y aportar la documentación faltante para radicar la solicitud de licencia de espacio público, en especial los soportes técnicos de los cambios



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

arquitectónicos estructurales realizados al diseño inicial de la fachada (fl. 263 anexo).

37. Que el día 20 de febrero de 2008, se llevó a cabo el comité de obra No. 4, al cual asistieron el Jefe de Oficina de Obra Pública, la Supervisora de la Interventoría y el Jefe de la Oficina Jurídica de la Unidad de Contratación, acordando que el interventor y la supervisora se comprometían a radicar la modificación de la licencia de ocupación y espacio público (fl. 262 anexo).
38. Que el 22 de febrero de 2008, el Director de la Unidad Administrativa especial para Proyectos y Contratación Pública solicitó ante el Secretario de Planeación Municipal, la modificación de licencia de intervención y ocupación de espacio público, argumentando que en virtud del contrato de obra No. 2345 de 2007 se realizaron cambios al diseño estructural y por ende al diseño arquitectónico (fl. 259 anexo).
39. Que el 11 de abril de 2008, el Alcalde del Municipio de Villavicencio, le informó al Consorcio Ingearq que no era procedente acceder a la modificación de la Licencia DTDU-044, relacionada con la fachada flotante de la Gobernación del Meta (fl. 244 anexo).
40. Que el día 12 de mayo de 2008, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal le informó al Director de la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública de la Gobernación del Meta y al consorcio Ingearq, que no era procedente autorizar las modificaciones solicitadas respecto a la licencia de intervención y espacio público, en razón a que la misma se encontraba vencida, indicándole que si la Gobernación del Meta lo consideraba viable podía efectuar el trámite de una nueva licencia de intervención y ocupación del espacio público que se ajuste a las condiciones del proyecto actual (fls. 229 a 230 anexo).
41. Que el 16 de mayo de 2008, mediante oficio UC OJ 618, el Director de la Unidad Administrativa Especial para proyectos y contratación pública, requirió al consorcio contratista para que presentara la propuesta técnica tendiente a adaptar la obra a la licencia inicialmente concedida para tomar determinaciones frente al tema (fl. 220 anexo).
42. Que el 27 de mayo del 2008, el contratista dio respuesta al Departamento del Meta, indicándole que la obtención de la licencia no hacía parte de sus compromisos contractuales, que lo único a lo que se obligaron fue a enviar a la entidad las memorias de cálculo y planos estructurales iniciales para que se realizaran los respectivos estudios, enunciando que ello ya había sido cumplido (fls. 218 a 219 anexo).
43. Que el 06 de agosto de 2008, el consorcio radicó ante el I.D.M., petición de información sobre el reinicio del contrato de obra No. 2345 de 2007, indicando



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

que ya habían transcurrido más de seis meses desde que el mismo fue suspendido, requiriendo se les indicara las posibles determinaciones que la administración había considerado adoptar para solucionar la controversia relacionada con la consecución de los permisos requeridos para poder dar reinicio a la obra, asegurando que ello le estaba perjudicando como consecuencia de problemas ajenos a su voluntad (fls. 213 a 214 anexo).

44. Que el 22 de agosto de 2008, se llevó a cabo el comité de obra No. 5, al cual asistieron el Representante Legal del consorcio Ingearq, el Subgerente, Gerente y Jefe de la Oficina Jurídica del IDM y la arquitecta interventora, en el cual indicaron que ante la negativa de la Alcaldía de Villavicencio de conceder la modificación de la licencia de intervención y ocupación de espacio público, y al haber trabajado el contratista en la construcción de una solución a las observaciones efectuadas por la Alcaldía, con apoyo de un ingeniero civil, para ajustar la fachada a los requerimientos del municipio, se autorizó el consorcio para que procediera a la solicitud de una nueva licencia de intervención de espacio público ante planeación municipal en nombre del Departamento (fls. 211 a 212 Anexo).
45. Que el representante legal del Consorcio Ingearq, mediante escrito del 25 de agosto de 2008, le solicitó al Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, la expedición de licencia de intervención del espacio público para el proyecto de la adecuación de la fachada y obras complementarias en el edificio de la Gobernación del Meta; aduciendo que dicha solicitud obedecía a la negativa del D.A.P.M., de modificar la licencia NO. DTDU-044 del 18 de mayo de 2007 (fls. 107 a 111 anexo).
46. Que mediante oficio No. DTDU-OF.1233 del 02 de octubre de 2008, la Directora Técnica de Desarrollo Urbano y el Director del Departamento Administrativo de Planeación, le informaron al Consorcio Ingearq en cuanto a la solicitud de licencia de intervención del espacio público, que revisada la documentación, se observaba que el proyecto presentado no correspondía a una solicitud de licencia de intervención del espacio público, sino una modalidad de licencia de ocupación del espacio público que requerirá de licencia de construcción, por lo que le indicó que hasta que no se subsanara dicho inconveniente se abstenía de dar trámite a lo pretendido (fl. 193 anexo).
47. Que el 03 de octubre de 2008, el contratista envió escrito ante el Instituto de Desarrollo del Meta, informando que en cumplimiento a lo dispuesto en el comité de obra No. 5, procedió a radicar el 25 de agosto de 2008, ante el Municipio de Villavicencio petición de nueva licencia de intervención del espacio público, informando que recibió respuesta negativa mediante oficio DTDU-O.1233 proveniente del D.A.P.M., en consideración a que los diseños aportados fueron entendidos como una extensión del edificio actual, para lo que se requería licencia de construcción (fl. 189 Anexo).



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

48. Que el 07 de octubre de 2008, el representante legal del consorcio, con el visto bueno de la Gobernación del Meta, presentó ante la Directora Técnica de Desarrollo Urbano y el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Villavicencio, la licencia de intervención del espacio público para realizar el proyecto de fachada flotante en el edificio de la Gobernación del Meta (fls. 187 a 188 Anexo).
49. Que el 09 de diciembre de 2008, el representante legal del Consorcio Contratista, allegó al D.A.P.M., las memorias de cálculo estructural del proyecto de obra objeto del contrato No. 2345 de 2007 (fl. 179 anexo).
50. Que mediante escrito radicado el 07 de enero de 2009, el representante legal del Consorcio Ingearq le solicitó al Alcalde del Villavicencio, se informara en qué etapa estaba el trámite de la solicitud de licencia de intervención y ocupación del espacio público (fls. 112 y 177 a 178 anexo).
51. Que mediante escrito radicado el 07 de mayo de 2009, ante la Casa Editorial El Tiempo – Llano 7 días, el representante legal del Consorcio Ingearq, le solicitó al director del medio informativo, aclarar las publicaciones del 17 al 19 de mayo de 2008 y del 28 al 29 de abril de 2009, relacionadas con el contrato para la adecuación de la fachada y las obras complementarias en el edificio de la Gobernación del Meta (fls. 170 a 175 del anexo).
52. Que el 11 de mayo de 2009, el Secretario de Control Físico de Villavicencio, mediante oficio No. E.P.C.U 830, requirió al Gerente del Instituto de Desarrollo del Meta, con el fin de que se realizara el desmonte de la estructura que se estaba realizando en el edificio de la Gobernación del Meta, despejando el espacio público, en razón a que la misma no contaba con las licencias de intervención de espacio público y de construcción requeridas para el efecto, en aras de evitar sanciones contra la administración departamental, indicándole que de no hacerlo se seguiría adelantando el proceso No. 026 de 2008 (fl. 176 anexo).
53. Que el día 15 de mayo de 2009, el Interventor del contrato No. 2345 de 2007, remitió al supervisor de interventoría, el informe final de interventoría (fls. 152 a 169 anexo), enunciando allí lo siguiente:
- En la introducción: se indicó que para la fecha de presentación del informe, se había completado aproximadamente un año y tres meses y medio desde la suspensión del contrato, la que se generó por instrucción de la Secretaría de Control Físico de Villavicencio, al encontrar que el proyecto no gozaba de licencia para la ocupación e intervención del espacio público.
  - De los antecedentes del contrato: Se extrae lo siguiente:
    - i) Que desde el año 2006, el Gobierno Departamental adelantó un concurso en compañía de la Sociedad Colombiana de Arquitectos –



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Regional Meta, consistente en la selección del proyecto que mejor se adecuara la necesidad de mejorar la visibilidad del edificio de la Gobernación del Meta, mediante la realización de algunas actividades en la fachada del mismo;

- ii) Que la sociedad Colombiana de Arquitectos, hizo la donación del proyecto a la Gobernación del Meta, siendo aceptada por parte de la Secretaría Financiera de la entidad mediante resolución;
- iii) Que dicha Sociedad gestionó ante el D.A.P.M, la licencia para la ocupación e intervención del espacio público para el proyecto, siendo otorgada el 18 de mayo de 2007, bajo el No. DTDU-044, por un plazo de tres meses por lo que su vencimiento se daría el 18 de agosto de 2007;
- iv) Que el 23 de julio de 2007, el Departamento del Meta publicó el proyecto de pliego de condiciones de la licitación pública No. UC- LP-CO-011-2007.
- v) Que el 17 de agosto de 2007 se actualizó el proyecto de pliego de condiciones del proceso para efectos de volver a empezar con la selección y así cumplir con los plazos de publicidad establecido por la ley.
- vi) Que vencido dicho plazo de publicidad y habiendo recibido dos observaciones al documento, la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación dio respuesta las observaciones y abrió el proceso de licitación mediante Resolución No. 374 del 27 de agosto de 2007.
- vii) Que el 04 de septiembre de 2007, se cerró el proceso licitatorio y se estableció que la única propuesta recibida fue la del consorcio Ingearq, por lo que evaluada la misma por el Comité correspondiente, a través de Resolución No. 437 del 25 de septiembre de 2007 se le adjudicó al consorcio en mención la licitación pública No. UC- LP-CO-011-2007, por valor de \$1.019.603.726.
- viii) Que el día 28 de septiembre de 2007, se suscribió el contrato No. 2345 de 2007, con el consorcio Ingearq, con el objetivo de lograr la "Adecuación de la fachada y obras complementarias en el edificio de la gobernación del Meta, en el Municipio de Villavicencio Meta", determinando como plazo de ejecución 2.5 meses.
- ix) Que el interventor concluyó que *"el Departamento adjudicó y celebró el contrato de obra, cuando la Licencia para Ocupación e Intervención de Espacio Público se encontraba vencida pues que la misma se*



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

*venció en Agosto de 2007 y el contrato se adjudicó y celebró en Septiembre de 2007”.*

- x) Que celebrado el contrato, se procedió entre el interventor y el contratista a analizar las condiciones técnicas del proyecto (estudios, diseños, especificaciones técnicas, etc), encontrando que no existían diseños estructurales de la obra, sino solo los bosquejos que la Sociedad Colombiana de Arquitectos – Regional Meta había entregado al Departamento en donación, por lo que *“...en vista de lo anterior, la Administración solicita al contratista realizar los respectivos estudios estructurales para definir la estabilidad del proyecto. Como resultado de lo anterior, y en atención al Diseño Estructural presentado por parte del Contratista se estableció que era conveniente realizar algunas modificaciones al Diseño Arquitectónico inicial para de esta forma lograr mayor estabilidad y seguridad al proyecto. Por lo anterior, el contratista remite al Departamento los Estudios Estructurales realizados, y la propuesta de modificación al diseño inicial...”*.
- xi) Que el día 13 de octubre de 2007, la administración recibió y aprobó los diseños presentados por el contratista y solicitados por el Departamento, dejando claridad *“...sobre el hecho de que el valor de los diseños y estudios realizados fue asumido en su totalidad por el Contratista”*.
- xii) Que el 16 de octubre de 2007 se suscribió el acta de inicio del contrato, expresando que *“...solucionados todos los impases, el Contratista procede con el inicio de la ejecución del objeto del contrato”*, por lo que solicitó al interventor se realizara el primer desembolso para efectos de comprar los materiales y realizar las inversiones necesarias para el desarrollo del contrato.
- xiii) Que la ejecución de las actividades preliminares del contrato se llevó a cabo sin ningún contratiempo hasta cuando el proveedor de la estructura metálica informó que por escases del material requerido se debía suspender el contrato por no cumplir con el plazo estipulado. La suspensión se dio por un mes transcurrido entre el 19 de noviembre y el 19 de diciembre de 2007.
- xiv) Que la fecha de terminación estaba prevista para el 28 de enero de 2008 *“...pero se presentaron algunos inconvenientes y hechos no previstos que obligaron a las partes a gestionar una prórroga al plazo de ejecución contractual por un término de quince (15) días más”*, señalando que la prórroga se solicitó el día 22 de enero de 2008 y entre los hechos que la ocasionaron estaban los siguientes: a) Se acordó que la terraza que iba a ser instalada en el 5º piso de la Gobernación se instalaría en el 2º piso donde se encontraba el



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

despacho del Gobernador, siendo necesario realizar modificaciones que no afectaban sustancialmente el diseño de la obra, sino que le generarían estabilidad; b) Se encontró que los aires acondicionados del primer piso obstaculizarían la instalación de los vidrios de la fachada del primer piso, por lo que se debía encontrar una nueva ubicación para los mismos; c) Suspensión de actividades por dos días por el acto de posesión del nuevo Gobernador.

- xv) Que el 28 de enero de 2008, se fijó como fecha de terminación del contrato el 11 de febrero de 2008.
- xvi) Que después de ello, el contrato siguió sin controversias hasta el 1º de febrero de 2008, momento en el que debieron suspenderse actividades por instrucción de la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio, por cuanto encontraron que la obra que se estaba construyendo no correspondía con el diseño que se había presentado al Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Villavicencio para el otorgamiento de la Licencia de Ocupación e intervención del espacio público, como también, que la misma estaba vencida desde el mes de agosto de 2007.
- xvii) Que por lo anterior, el contrato se suspendió hasta que se aclarara el problema presentado, dejando claridad *"...sobre el hecho de que debería ser el Departamento del Meta, como propietario de la obra, quien gestionara la modificación de la licencia"*.
- xviii) Que en el comité de obra No. 02 realizado el 06 de febrero de 2008, se analizó la situación que estaba afectando el proyecto, por lo que se decidió requerir al contratista para que allegara los soportes que avalaban el cambio de diseño inicial de la obra, y se acordó que el Departamento solicitaría al D.A.P.M la aplicación del Decreto No. 564 de 2006 a la licencia otorgada, toda vez que la misma fue expedida por un plazo de tres meses y la norma en comento establecía que podría serlo por un plazo de 12 meses.
- xix) Que en el comité de obra No. 03 realizado el 11 de febrero de 2008, se estableció que era necesario presentar una solicitud de modificación de la licencia, requiriendo los planos y demás documentos técnicos por los cuales se avaló la modificación al diseño, por lo que el contratista se comprometió a aportarlos en cuanto no estaban ubicados en la carpeta del contratante.
- xx) Que en el comité de obra No. 04, llevado a cabo el 20 de febrero del mismo año, se encontró que los documentos requeridos estaban en la carpeta del interventor provisional que había sido designado, por lo que el interventor y la supervisora se comprometieron a radicar ante



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

el D.A.P.M la solicitud de modificación de la licencia para la ocupación e intervención de espacio público, lo que a la postre se hizo el 22 de febrero de 2008.

- xxi) Que la Alcaldía negó la modificación a la licencia, dejando en claro que el Departamento podía solicitar una nueva licencia que se ajustara a las obras ejecutadas.
  - xxii) Que el 22 de agosto de 2008, se realizó el comité de obra No. 05, en el que se acordó que en vista de que el contratista había trabajado en la construcción de una nueva propuesta con base en las observaciones de la Alcaldía, este sería quien efectuara la solicitud de la nueva licencia ante el D.A.P.M., en nombre del Departamento del Meta.
  - xxiii) Que el 25 de agosto de 2008, el Secretario Jurídico del Departamento del Meta otorgó poder al consorcio Ingearq par que gestionara la nueva licencia, la que se radicó ante el D.A.P.M el día 07 de octubre de 2008.
  - xxiv) Que el D.A.P.M, realizó varias solicitudes de información adicional y de aclaraciones las cuales fueron contestadas de forma oportuna, sin que hasta la fecha de presentación del informe de interventoría (15 de mayo de 2009), el Departamento de Planeación hubiere dado respuesta a la solicitud de licencia, explicando el interventor que por tanto *"...las partes contratantes y la interventoría están buscando la salida más beneficiosa para ambas partes, buscando equilibrio y equidad en la solución que se adopte"*.
- En los aspectos administrativos: Indicó que el Consorcio Ingearq había ejecutado el contrato con plena autonomía, destacando que *"...b) El contratista ha asistido a las reuniones a las cuales se les ha citado debidamente"*.
  - En los aspectos técnicos: Concluyó que *"...las cantidades reflejadas corresponden a los ítems ejecutados en su totalidad, es decir, que comprenden las actividades como suministro del material, adecuación del mismo (equipo), instalación (mano de obra) acabado etc; sin embargo es de igual importancia resaltar que el Contratista cuenta con material suministrado, el cual solo puede ser empleado en la ejecución de esta obra debido a su diseño específico"*, por lo que sugirió por considerar *"...pertinente y conveniente que la Administración tome en cuenta el hecho de que el Contratista ya cuenta con el suministro de la gran mayoría de los materiales requeridos para la ejecución del proyecto..."*, asegurando que en dicho sentido, en la reunión llevada a cabo entre el contratista, la interventoría, la supervisión y el asesor jurídico del Departamento, acordaron realizar un



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

conteo del material suministrado que se encontraba en las bodegas del contratista, el que se llevó a cabo los días 6 y 7 de mayo de 2008, y que permitió estimar los materiales encontrados en la suma de \$252.487.151 conforme a los precios establecidos en los análisis de precios unitarios presentados por el contratista.

- En los aspectos financieros: Aseguró que el valor neto entregado al consorcio Ingearq correspondía a \$561.352.546,00, conforme al siguiente cuadro:

RELACION DE PAGOS EFECTUADOS	
ANTICIPO	509.801.563,00
- DESCUENTOS	-57.097.808,00
VALOR NETO ENTREGADO (A)	452.704.055,00
ACTA PARCIAL No. 01	250.342.144,00
- DESCUENTOS	-16.522.581,00
- AMORTIZACION POR ANTICIPO	-125.171.072,00
VALOR NETO ENTREGADO (B)	108.648.481,00
TOTAL DINERO NETO ENTREGADO (A+B)	561.352.546,00

En este punto, relató que los rendimientos financieros de la cuenta en la cual se manejó el dinero del anticipo correspondían a \$24.261,40, conforme a lo expuesto por la certificación expedida por el banco Davivienda.

- En las conclusiones: expresó que *"En vista de que el problema presentado en la ejecución del contrato referente a la Licencia para la Ocupación e Intervención del Espacio Público, es recomendable que el Departamento del Meta estudie la posibilidad de Liquidar el contrato de obra No. 2345 de 2007 teniendo en cuenta que el Contratista no tiene responsabilidad alguna en el inconveniente presentado... Además de lo anterior, y de acuerdo con lo plasmado en el capítulo 3 Aspectos Técnicos del presente informe, es importante dejar claridad sobre el hecho de que el Consorcio Ingearq en su condición de Contratista ha hecho las respectivas inversiones necesarias para así desarrollar las actividades contenidas en el contrato de obra No. 2345 de 2007 de acuerdo con el pliego de condiciones definitivo del proceso, la propuesta aceptada por el Departamento y demás documentos que hacen parte integral del contrato"*.

54. Que el día 17 de julio de 2009, el Secretario Jurídico del Departamento del Meta emitió la Resolución No. 243, por la cual resolvió: i) Finalizar la suspensión del contrato de obra No. 2345 de 2007; ii) Dar por terminado de manera unilateral y anticipada el contrato en mención y; iii) Ordenar culminar, en el estado en que se encontrara, la etapa de liquidación contractual, agotando la instancia de mutuo acuerdo, para lo cual dispuso que el interventor del contrato presentara a la Secretaria Jurídica del Departamento el proyecto de liquidación bilateral y ante la falta de acuerdo con el contratista se procediera a la liquidación unilateral, conclusiones a las que llegó con fundamento en las siguientes consideraciones (fls. 126 a 138 anexo):



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

**“...DE LA LICENCIA DE INTERVENCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO Y LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN.**

(...)

*Después de 16 meses de encontrarse suspendida la obra, y pese a todos los esfuerzos que hizo el gobierno departamental para obtener la licencia que exigía el municipio para permitir la continuación de la obra, no se logró, haciéndose inconveniente la continuación del objeto del Contrato de obra No. 2345 del 28 de septiembre de 2007, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y el Consorcio INGEARQ, por razones de orden fáctico y jurídico insalvables que llevan indefectiblemente a la terminación del contrato de obra referenciado y su posterior liquidación en el estado en que se encuentre, enmarcándose las circunstancias dentro de la causal primera del artículo 17 de la ley 80/93, que preceptúa “**Cuando las exigencias del servicio público lo requieran**”.*

### **DE LA TERMINACIÓN ANTICIPADA Y UNILATERAL DEL CONTRATO**

*Que teniendo en cuenta que las etapas contractuales son preclusivas y para efectos de llegar a la fase de liquidación del Contrato de Obra No. 2345 de 2007 se hace necesario agotar previamente las instancias que anteceden la liquidación como lo es extinguir el término de ejecución contractual. En este caso, encontrándose el acuerdo contractual suspendido, se debe dar por finalizada la suspensión del contrato, reanudando el termino de ejecución y ante la inconveniencia del cumplimiento del objeto contractual la terminación anticipada del mismo, aspectos que de común acuerdo la ley faculta a la entidad contratante y contratista para convenirlos.*

*No existiendo consentimiento por parte del contratista, para finalizar la suspensión y efectuar la terminación anticipada del contrato de obra 2345 de 2007, la ley en forma supletiva sustituye la voluntad de los contratantes, facultando a una de ellas, en este caso la entidad estatal para que por acto administrativo disponga la terminación anticipada del contrato, siempre cuando (sic) se presente uno de los eventos descritos en el artículo 17 de la ley 80 de 1993, que señala:*

- “1. Cuando las exigencias del servicio público lo requiera o la situación de orden público lo imponga.*
- 2. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es una persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.*
- 3. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista.*
- 4. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manear grave el cumplimiento del contrato”.*

*En ese orden de ideas, confrontados los hechos relacionados con la inconveniencia de la ejecución contractual versus causales de terminación unilateral del contrato (artículo 17 de la Ley 80 de 1993), para el Contrato 2345 de 2007 se configura el evento descrito en el numeral primero del referido artículo relacionado con “**cuando las exigencia (sic) del servicio público lo requiera**”, veamos porqué:*

(...)

*Desde el punto de vista de regulación normativa el ordenamiento jurídico tiene como derecho colectivo “el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes*



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

de uso público". Pero desde el punto de vista de la realidad la administración departamental estimó que el Contrato 2345 de 2007, se ejecutaría dentro del término autorizado por la autoridad competente (LICENCIA DE OCUPACIÓN E INTERVENCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO) circunstancia que no se dio dentro del plazo del contrato, aunado a que la ejecución del objeto intervenía directamente el espacio público, como lo autorizaba la licencia antes referida, aspecto que conllevó a afectar gravemente el servicio público de movilidad y circulación peatonal como así lo valoró la Alcaldía Municipal de Villavicencio en su oficio EPCU- 830 del 08 de mayo de 2009, donde requiere a la administración departamental que **"se realice el desmonte de dicha estructura y se despeje el espacio público que se encuentra intervenido y de esta manera evitar sanciones contra la administración departamental, así mismo le informamos que de no atender dicho requerimiento la Secretaría de Control Físico seguirá adelantando dicho proceso"**. (Folios 931), razones que necesariamente llegan a inferir que el objeto contractual no cumple con los fines estatales como son los establecidos en el artículo 3º de la ley 80 de 1993.

Por lo anterior y en cumplimiento al control administrativo que faculta a las entidades estatales frente al control de la ejecución del objeto contractual, se encuentra que la administración departamental en acatamiento a la responsabilidad de ejercer la vigilancia y control de la ejecución de la actividad contractual, hace uso de uno de los medios que puede utilizar para dar aplicabilidad a la terminación anticipada del contrato, por encontrarse el mismo incurso dentro de las cuales del numeral 1º del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 y como consecuencia de lo anterior, ordenar se efectúe la etapa de liquidación del contrato agotando en primera instancia la liquidación de común acuerdo y de no llegarse a acuerdo la liquidación unilateral del mismo...).

55. Que contra la citada resolución, el Consorcio contratista interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, solicitando la revocatoria de la decisión, la convocatoria a comité de obra para lograr el reinicio conjunto de la ejecución contractual y el reajuste de la ecuación económica del contrato, al considerar que había operado el silencio administrativo positivo frente a la solicitud de expedición de licencia de ocupación e intervención del espacio público incoada, argumentando al efecto lo siguiente (fls. 95 a 100 anexo):

- Que fue inapropiado el uso de la cláusula excepcional de terminación unilateral, pues la causal que dio lugar a dicha figura fue superada al haberse dado el silencio administrativo positivo a favor del Departamento del Meta, el cual adujo, fue protocolizado en debida forma, con lo que concluyó que ahora se contaba con la licencia para terminar la suspensión y por tanto concluir la obra, pues para el momento mencionó que el porcentaje a ejecutar era inferior al 20%, siendo ello necesario para garantizar una buena prestación del servicio público desde las instalaciones del edificio.

En este orden, señaló que de no continuarse con la ejecución contractual, se darían dos consecuencias mediáticas, cuales eran: 1) Debería efectuarse un pago por la administración departamental a título de indemnización integral al contratista, lo que resultaría más oneroso que la terminación de la obra; ii) Afrontar las investigaciones que conforme a la



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

legalidad deberán iniciar los órganos de control por la falta de planeación evidente por parte de los funcionarios de la Gobernación del Meta.

- Que era necesario garantizar los derechos del consorcio contratista, en especial el establecido en el artículo 5° de la Ley 80 de 1993, aduciendo sobre el punto que al haber prestado su colaboración para la obtención de la licencia requerida, con el fin de que se cumpliera el objeto contratado, era necesario revocar el acto administrativo acusado y en consecuencia no terminar unilateralmente el contrato.
- Que teniendo en cuenta el periodo de suspensión, era necesario que previo al reinicio de la obra, se reajustara la ecuación económica.
- Consideró que con la expedición de la Resolución No. 243 se violó el debido proceso, por cuanto lo único que la administración hizo para defender los derechos del contratista era avisarle mediante un oficio que el contrato se reiniciaba unilateralmente en el mes de mayo de 2009, sin que se hubiere suscrito el acta correspondiente previo el comité de obra respectivo, lo que adujo evidenciaba omisión de procedimientos para tal efecto.

56. Que mediante Resolución No. 344 del 20 de octubre de 2009, el Departamento del Meta decidió confirmar la resolución No. 243 de 2009, al considerar que (fls. 75 a 89 anexo):

- De conformidad con el numeral 6.16 de los pliegos de condiciones, era claro que era obligación del contratista constatar la licencia de ocupación del espacio público e informar al interventor antes del inicio de la obra, su estado y vigencia, esto es su vencimiento; agregó en cuanto a la supuesta falta de planeación que en sentir del contratista llevó a las modificaciones de los diseños iniciales, indicó que si se tiene en cuenta el contenido y justificación del acta de fijación de ítems no previstos del 18 de octubre de 2007, que dio lugar al acta de modificación No. 1, los ítems allí enunciados no hacen relación al diseño inicial.
- En relación con que la causa de las suspensiones del contrato, obedeció a la solicitud que hiciera el interventor, expresó que si bien ello es así, se hace porque previamente el contratista lo ha solicitado al supervisor de la obra, tal como se advertía del escrito presentado por el Consorcio Ingearq del 19 de noviembre de 2007.
- Sostuvo que en cuanto al pedimento relacionado con el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, el mismo ya fue resuelto.
- En lo tocante al adelantamiento del trámite de la solicitud de licencia de ocupación del espacio público ante el Municipio de Villavicencio, sostuvo que



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

si bien el contratista adelantó los trámites correspondientes para su obtención, el silencio positivo administrativo invocado no estaba ejecutoriado, puesto que le correspondía a la administración municipal llevar a cabo todas las gestiones necesarias para acceder y conceder lo solicitado por el peticionario, lo que a dicha fecha no se había surtido, por lo que no podía concluirse que dicho derecho se hubiera constituido, por lo que quedaba desvirtuado que se hubiere subsanado la causa generadora de suspensión de la ejecución del contrato.

- Que mediante escritura pública No. 3.268 del 21 de julio de 2009, protocolizó el silencio administrativo positivo configurado como consecuencia de la no respuesta a la petición de licencia de intervención del espacio público presentada del 25 de agosto de 2008 (fls. 104 a 105 anexo).
  - Que el día 12 de agosto de 2009, el Consorcio INGEARQ le solicitó al alcalde se expidiera certificación y constancia de aprobación del proyecto relacionado con la solicitud de licencia de intervención de espacio público, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 564 de 2006, lo anterior en el entendido de que a su juicio operó el fenómeno del silencio administrativo positivo, que fue protocolizado en la Notaria 29 del Circulo de Bogotá, mediante escritura pública No. 3268 del 21 de julio de 2009 (fl. 101 anexo).
  - La petición que antecede fue negada por la administración municipal, a través de oficio fechado el 28 de agosto de 2009 por el Director del D.A.P.M, quien le indicó al Consorcio contratista que mediante Resolución No. 015 del 27 de agosto de 2009 se abrió el trámite para la revocatoria directa de la escritura pública No. 3.268 del 21 de julio de 2009 de la Notaria 29 de Bogotá, como también, que no procedería a certificar la aprobación del proyecto fachada flotante de la Gobernación del Meta (fl. 90 anexo).
57. Que mediante Resolución No. 486 del 16 de diciembre de 2009, el Secretario Jurídico del Departamento del Meta - Encargado, dispuso la liquidación unilateral del contrato No. 2345 de 2007, ordenando a los integrantes del consorcio Ingearq, reintegrar a la Tesorería General del Departamento del Meta el valor de obra no ejecutada y pagada al contratista correspondiente a \$317.305.531 (fls. 959 y 960).
58. Que contra la citada resolución se interpuso recurso de reposición por parte del Consorcio INGEARQ, señalando que: i) Para el proceso de selección del contratista el Departamento no contaba con la licencia de ocupación e intervención del espacio público, pues esta, se encontraba vencida desde el 18 de agosto de 2007 y la resolución de apertura de la licitación pública se expidió el 27 de ese mes y año; ii) Se le vulneró el debido proceso por cuanto el consorcio no fue citado al comité en el que se tomó la decisión de liquidar



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

el contrato; iii) Pese a que en el acto administrativo objeto del recurso, se adujo que previo a su expedición, se requirió la presentación del contratista para liquidar de común acuerdo el contrato, ello no ocurrió, por cuanto nunca se les citó a reunión en la que se buscara concertar; iv) El balance financiero del contrato plasmado en el acto acusado era falso, en tanto, no correspondía con los valores presentados por el interventor en su informe final, en el que se expone que la suma total de la obra ejecutada es de \$340.980.627 y no de \$317.667.404 como lo expuso la resolución, además porque lo correspondiente a rendimientos fue calculado por la Tesorería Departamental en \$26.285.589,75, cuando el valor certificado por Davivienda era de \$24.261,40, igualmente porque no se tuvo en cuenta la suma de \$252.487.151, correspondiente al cálculo del valor de los materiales entregados por el Consorcio y así mismo porque la liquidación se hizo sobre valores brutos, no netos, lo que significa que no se tuvieron en cuenta los descuentos realizados a cada uno de esos pagos.

Finalmente, pidió se hiciera el reconocimiento de derechos económicos del consorcio Ingearq por la obra ejecutada y los suministros realizados, procediendo además al ajuste del equilibrio del contrato mediante las indexaciones correspondientes, el cálculo de los intereses debidos y todos los demás aspectos tendientes a resarcir los perjuicios materiales, morales y financieros; aunado a ello solicitó se le liquidara el valor correspondiente al diseño realizado, solicitando se le pagara la suma de \$715.865.890,00 (fls. 55 a 61 anexo).

59. Que mediante Resolución No. 420 del 11 de marzo de 2010, la entidad accionada resolvió el recurso de reposición interpuesto por el consorcio contratista, confirmando la decisión, bajo los siguientes argumentos (fls. 12 a 54 del anexo):

En cuanto a la no inclusión de los materiales, en el balance final, por suma equivalente a \$252.487.151, afirmó que el contrato celebrado era de obra y no de suministro, razón por la cual no era dable efectuar reconocimiento de materiales no utilizados o adheridos a la obra contratada tal como era el montaje de la facha; aunado a ello, porque de los documentos que obran en el contrato, no existen parámetros que permitan inferir cantidades y valores que concuerden con la estimación realizada por el contratista y por el interventor; igualmente adujo que dichos materiales no fueron entregados al Almacén Departamental, siendo esta la única dependencia facultada para recibir los bienes adquiridos.

En lo relativo al deber de tramitar la licencia de ocupación del espacio público, indicó que durante el proceso de selección no se verificó ni por la entidad contratante, ni por los futuros proponentes dicho asunto, pese a lo cual tanto en el borrador de los pliegos de condiciones como en los definitivos, se



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

mencionó que el contratista debía cumplir con las disposiciones legales y reglamentarias referentes al medio ambiente, urbanismo y seguridad industrial, conforme a lo dispuesto en la obligación 22 del numeral 6.8; por lo que explicó, que por lo menos se debía revisar o solicitar aclaración a la entidad, sobre la eventual prorroga o trámite nuevo de licencia, aspectos que no se dieron. En este sentido, manifestó que suscrito el contrato, la obligación se le trasladó al contratista, quien de haber verificado previo al inicio de la obra contratada, habría podido implementar los correctivos necesarios para lograr su ejecución o extinguir el acuerdo, sin que ello generase mayores traumatismos.

En lo tocante a la violación al debido proceso alegada, por no haber sido convocado al Comité en el cual se decidió liquidar el contrato, mencionó que el contratista fue citado sin asistir, agregando que la decisión de culminar la obra obedeció a que: a) se había negado el trámite de la licencia de ocupación del espacio público; b) se había ordenado el desmonte de la obra; c) Se encontraba en curso una acción popular ante el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio; concluyendo que el contratista evitó concertar con la administración pública los aspectos económicos del contrato, por cuanto en el tenía pretensiones económicas diferentes a las reconocidas por la interventoría, sosteniendo que al no haber acuerdo para levantar la suspensión del contrato, el Departamento del Meta procedió a realizarlo de forma unilateral y así mismo a terminarlo.

En relación con las discrepancias por valor total de la obra ejecutada, señaló que toda vez que en el informe de interventoría que el contratista anexó al recurso aparece la suma de \$340.980.827 y en el informe de interventoría que aparece en el acto impugnado se tiene la suma de \$317.667.404, la administración procedió a realizar el cotejo entre el documento presentado por el recurrente y los informes que reposan en el contrato, concluyendo que: en el informe que aparece en la carpeta contractual, el ítem denominado "*terrazza el (sic) lamina de stell, Deck parte superior con recubrimiento*", no tiene asignado ningún valor, mientras que en el informe que tiene el contratista a dicho ítem se le asigna la suma de \$23.313.223, siendo esta la diferencia entre uno y otro valor.

Añadió que visto el tomo 5 del expediente del contrato, se observó una copia del informe de interventoría en el que se detalla como costo de obra la suma de \$317.667.404, documento, que insinuó se encuentra con el sello del arquitecto Camilo Rozo Prieto y su rúbrica abreviada en cada hoja, por lo que concluyó que el mismo era conocedor de dicha suma, cuestionándose la administración departamental la aparición de un informe contrario en poder del contratista, por lo que decidió no modificar el valor del balance de la liquidación.



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

En lo referente al reparo del valor de los rendimientos sostuvo que el 18 de mayo de 2009, el Director Administrativo de Tesorería expidió la siguiente liquidación:

CONTRATO / FECHA	EGRESO	FECHA EGRESO	FECHA LIQUIDACIÓN	DIAS TRANSCURRIDOS	VR. NETO GIRADO	VR. INTERES ANUAL	VR. INTERESES
2345/2007	14417	11/10/2007	18/05/2009	585	\$452.704.055,00	\$13.581.121.65	\$21.767.003,19
	21235	29/12/2007	18/05/2009	506	\$108.648.491,00	\$3.259.454.73	\$4.518.586,56
							<b>\$26.285.589,785</b>

En este sentido, enunció que si bien es cierto, aparece certificación emitida por el Banco Davivienda por concepto de rendimientos financieros, por valor de \$24.261.40 y que la misma fue tomada por el interventor, este no tuvo en cuenta los rendimientos generados sobre los dineros que correspondían al valor de materiales y suministros estimados en \$252.487.151.

Ahora, en lo que atañe a la solicitud de reajuste económico del contrato, por el termino de suspensión del mismo, consideró la administración departamental que ello no era procedente en tanto las dos suspensiones suscitadas, fueron realizadas con consentimiento del contratista y a solicitud del mismo.

Finalmente, en cuanto al reconocimiento de los derechos económicos del contrato de obra No. 2345 de 2007 solicitados por el Consorcio Ingearq, atendiendo al siguiente cuadro, el Departamento del Meta se refiere a cada uno de ellos, así:

OBRA EJECUTADA	340.980.627.00
VR. PAGADO	250.342.144.00
DIFERENCIA	90.638.483.00
MATERIALES SUMINISTRADOS	252.487.151.00
UTILIDAD - IMPREVISTOS OBRA EJECUTADA	30.688.256.00
DISEÑO NO PRESUPUESTADO	110.052.000.00
GESTIÓN DE LICENCIA	32.000.000.00
INDEMNIZACIÓN	200.000.000.00
TOTAL	715.865.890.00

En relación con el primero de los ítems enunciados, señaló que al existir diferencia en el valor de la obra ejecutada, como se indicó en precedente, el Departamento mantendría el valor determinado en el balance final, esto es \$317.667.404.00.

Frente al valor pagado, adujo que este no se alteraba, precisando que de dicho valor se descontó el 50% por concepto de amortización del anticipo, en la suma de \$125.171.072.00, percibiendo el contratista un monto igual al descontado.

Respecto al ítem de materiales suministrados, declaró que el mismo no sería reconocido como se explicó con anterioridad.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

En cuanto al valor de la utilidad y los imprevistos de obra no ejecutada, adujo que revisados los documentos soporte del contrato y el contrato mismo, no se contempló el pago por dicho concepto, motivo por el cual no se incluiría dicho valor.

En lo atinente a la suma del diseño no presupuestado, afirmó que no era procedente su reconocimiento porque ello no hacía parte del contrato; como también, porque al momento de su presentación se acordó que el nuevo diseño no tenía incremento alguno en el valor pactado.

Frente al valor reclamado por gestión de licencia, citó que no era factible su pago al no haber sido pactado en el contrato y tratarse de una de las obligaciones adquiridas por el contratista.

Finalmente, en cuanto a la indemnización reclamada, sostuvo que estando en discusión la responsabilidad de las partes respecto a la gestión, trámite, renovación y modificación de la licencia de ocupación del espacio público, la administración daba aplicación al principio de que la mora purga la mora, conforme le regula el artículo 1609 del Código Civil, por lo que no era procedente acceder a la petición de indemnización incoada por el consorcio contratista.

60. Que de acuerdo con la constancia emitida por el Secretario jurídico del Departamento del Meta, las Resoluciones No. 243 de 2009 y 344 del mismo año, quedaron ejecutoriadas el 01 de diciembre de 2009; y así mismo, que las Resoluciones No. 486 de 2009 y 420 de 2010, quedaron ejecutoriadas el 07 de abril de 2010 (fl. 11 anexo).

61. Que el 09 de junio de 2010 la aseguradora Confianza, pagó la suma de \$343.591.120 al Departamento del Meta, en virtud de la póliza No. 12GU027679 en su calidad de garante del Consorcio Ingearq (fls. 7 y 8 anexo)

### **III. De la excepción de "Ineptitud sustantiva de la demanda"**

Sobre el punto, sostiene la entidad accionada que la parte actora no dio cumplimiento al mandato contenido en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., por cuanto no explicó el concepto de violación de las normas que suponía incumplidas por los actos acusados.

Al respecto, es pertinente tener en cuenta lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., que en su tenor literal establece lo siguiente:

*"ART 137.- Contenido de la demanda. Toda demanda ante la jurisdicción administrativa deberá dirigirse al tribunal competente y contendrá:*



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

(...)

5. *Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación (...)*”.

De la norma en comento se desprende que siempre que se la pretenda la declaratoria de nulidad de un acto administrativo, la parte que la alega tendrá una carga argumentativa para el éxito de su pretensión, lo que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado si bien requiere empeño en su elaboración, no supone un modelo estricto de técnica jurídica, por lo que ha considerado que *“...Solamente en ausencia total de este requisito o cuando adolezca de la enunciación normativa sin la correspondiente sustentación, a contrario sensu, se entenderá defectuosa la demanda por carencia de uno de sus presupuestos”*, agregando que *“...cosa distinta es que el aludido concepto de violación sea pertinente y suficiente para declarar la nulidad deprecada, situación que atañe a las consideraciones de la decisión final que deba tomarse dentro de la acción, ámbito en el cual se retomarán los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda y de la contestación con el objetivo de verificar la legalidad o ilegalidad del inciso acusado”*.

Para el caso concreto, se tiene que los accionantes para fundamentar la nulidad de los actos administrativos acusados invocan en la demanda las normas constitucionales y legales que consideran vulneradas, y proceden de una forma sumaria a explicar el concepto de violación, tal como se evidenció en el acápite de fundamentos de derecho de este proveído, motivo por el cual la excepción formulada por la entidad demandada no está llamada a prosperar.

Así las cosas, es negativa la respuesta al primer problema jurídico formulado, siendo necesario continuar con el estudio de los demás interrogantes planteados.

### **IV. De la nulidad de las resoluciones de terminación y liquidación del contrato.-**

Solicita la parte demandante, se declare la nulidad de las Resoluciones acusadas, al considerar que con las mismas se infringieron los artículos 2º y 58 de la Constitución Política, dado que con la decisión de terminar unilateralmente el contrato, no se garantizó su derecho a percibir el precio acordado; el artículo 83 constitucional, por cuanto la accionada no obró de buena fe, pues concluyó que lo sorprendió con la inexistencia de la licencia para la ocupación del espacio público y la decisión de terminar el contrato, por motivos infundados, sin respaldo en el ordenamiento jurídico; así mismo, mencionó que se vulneró el artículo 90 constitucional, por cuanto pese a que se causó un daño, no se incluyó en la liquidación la correspondiente indemnización de perjuicios.

Consideró se infringieron varias disposiciones de la Ley 80 de 1993, entre ellas las siguientes: el No. 9º del artículo 4º, al no contar con los permisos que permitieran la



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

ejecución y terminación del contrato; el No. 1º del artículo 5º, porque no se efectuó el reconocimiento de la remuneración del contratista; el artículo 17, porque la terminación unilateral del contrato no obedeció a ninguna de las causales allí enunciadas; los numerales 7º y 12 del artículo 25, porque al iniciar la selección del contratista no se analizó juiciosamente la conveniencia del objeto a contratar, pues no tuvo en cuenta que para la fecha de celebración del contrato no estaba vigente la licencia de ocupación del espacio público, cuyo error, según afirmó, enmendó la administración con la terminación unilateral del contrato; los numerales 1º y 3º del artículo 26, en razón a que con las decisiones acusadas se impidió el cumplimiento de los fines del contrato y se desprotegeron los derechos del contratista; el artículo 27, al considerar que con la actuación de la administración se le impusieron mayores cargas económicas de las pactadas, tales como tramitar o renovar la licencia para la ocupación del espacio público, sin que se hubiera restablecido la ecuación económica contractual.

También consideró violados los artículos 1602, 1603 y 1546 del Código Civil, al concluir que la administración no respetó lo pactado, específicamente, lo atinente al pago del precio acordado.

Por su parte, la entidad accionada, se limitó a indicar que en la demanda no se evidenciaba causal de nulidad alguna en los actos acusados. En tanto, la sociedad Ingearq, vinculada en el proceso, coadyuvó lo expuesto por la parte actora en la demanda.

Para resolver lo pertinente, se analizará en primer lugar lo relacionado con la nulidad de los actos administrativos por los cuales se ordenó la terminación unilateral del contrato y de ser procedente se analizará lo relacionado con las resoluciones que dispusieron la liquidación unilateral; así de las pruebas allegadas al proceso se tiene en relación con el iter precontractual y contractual lo siguiente:

Que el 16 de agosto de 2016, la Sociedad Colombiana de Arquitectos – Regional Meta le donó al Departamento del Meta el proyecto de la “fachada flotante de la Gobernación del Meta”; para cuya realización, el día 02 de mayo de 2007, solicitó ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Villavicencio, la expedición de licencia de ocupación e intervención del espacio público, la que le fue expedida el 18 de mayo de 2007 con una vigencia de tres meses, esto es, hasta el 18 de agosto de dicho año.

En este orden, se observa que el día 23 de julio de 2007, la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación Pública del Departamento del Meta, publicó en el portal único de contratación el proyecto de pliego de condiciones dentro de la licitación pública No. UC-LP.CO-011-2007, para lograr la adecuación de la fachada y obras complementarias en el edificio de la Gobernación del Meta; proyecto cuyas aclaraciones se realizaron el día 27 de agosto de 2007, sin que allí se observe que el consorcio Ingearq presentara reparo alguno.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

Aclarados los pliegos de condiciones, se tiene que ese mismo día, a través de la Resolución No. 374, la Unidad Administrativa dispuso la apertura de la licitación en mención, publicando los pliegos definitivos; documento en el que se advirtió que quienes pretendieran participar en la licitación, tenían la posibilidad de consultar los diseños, planos y especificaciones en la oficina Asesora Jurídica de la entidad.

Ahora bien, continuando el trámite precontractual, se tiene que conforme a lo establecido en el cronograma fijado en el pliego de condiciones, el 29 de agosto de 2007 se llevó a cabo audiencia de aclaración de los pliegos, sin que a la misma asistiera ningún interesado; mismo día en que se realizó la visita al sitio de obra, con presencia del representante legal del consorcio Ingearq. El 04 de septiembre de dicha calenda, se cerró la licitación pública en mención y se abrió la propuesta presentada por el único proponente, esto es, por el Consorcio Ingearq; el 10 del mismo mes y año se evaluó la propuesta, obteniendo una calificación definitiva de no cumple por no pasar la evaluación técnica, no obstante, al día siguiente se presentó escrito subsanatorio de las deficiencias, por lo que el 19 de septiembre de 2007, el Comité evaluador dio respuesta a las observaciones, considerando que el consorcio sí cumplía con las condiciones técnicas requeridas, obteniendo una calificación definitiva de cumplimiento.

En virtud de lo anterior, mediante Resolución No. 437 del 25 de septiembre de 2007, le fue adjudicada la licitación pública No. UC-LP-CO-011-2007 al consorcio Ingearq y el día 28 de septiembre de dicho año se suscribió entre las partes, el contrato de obra No. 2345, conforme al cual el contratista se obligaba a realizar la adecuación de la fachada y obras complementarias del Edificio de la Gobernación del Meta, conforme a lo dispuesto en los pliegos de condiciones y la propuesta presentada; negocio jurídico celebrado por valor de \$1.019.603.726 y para ser ejecutado en un término de 2.5 meses contados desde la suscripción del acta de inicio.

En punto a lo anterior, se advierte que el día 08 de octubre de 2007, el Departamento contratante designó interventor provisional del contrato en mención y aprobó las pólizas presentadas por el contratista; el 11 del mismo mes y año, la Gobernación del Meta le giró al consorcio contratista la suma de \$452.704.055, por concepto del 50% del anticipo; y el 16 de octubre de dicha calenda se suscribió el acta de inicio del contrato.

Ahora bien, se observa que dos días después, el representante legal del consorcio Ingearq, suscribió oficio dirigido al Interventor Provisional del contrato y a la Unidad Administrativa Especial para Proyectos y Contratación del Departamento del Meta, en el cual informaba que una vez revisados los documentos que le fueron entregados contentivos del diseño de la fachada, advirtió que los mismos no poseían especificación constructiva, soporte de estudios estructurales, ni descripción de materiales, siendo insuficiente la información suministrada por el contratante para la realización de la obra, motivo por el cual presentó concepto técnico efectuado por ingenieros civiles calculistas y diseño estructural para poder desarrollar el objeto contractual, solicitando la suscripción de un acta modificatoria



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

del contrato, con inclusión de dichas actividades; por lo que el día 18 de octubre de 2007, se suscribió el acta de recibo y aprobación de diseños por las partes y el interventor, aclarando que se accedía a ello en razón a que era esencial para la ejecución de la obra contratada, como también porque con ello no se modificaba el valor original, ni el concepto básico de diseño establecido.

En este hilo conductor, se advierte que por solicitud del contratista, el día 19 de noviembre de 2007, se dispuso la suspensión del contrato por el termino de 30 días, en razón a que la empresa suministradora de los perfiles estructurales fabricados en acero, no contaba con la totalidad del material requerido; el 19 de diciembre de dicho año, se reinició el contrato y el 26 de diciembre de 2007, se suscribió el acta parcial de obra No. 01, en la cual se determinó como costo total ejecutado hasta entonces la suma de \$250.342.144.

Así mismo, se advierte que el 22 de enero de 2008, fue realizado el comité de obra No. 01, en el que el contratista solicitó la prórroga del contrato en razón a la necesidad de realizar ajustes de orden técnico al diseño estructural en virtud de la ubicación de la terraza en el segundo nivel, lo que conllevó a la implementación e instalación de unos perfiles adicionales a la estructura; por lo anterior, el día 28 del mismo mes y año, se suscribió el acta de prórroga No. 1, por un término de 15 días transcurridos hasta el día 11 de febrero de dicha calenda.

Ahora, se observa que el 01 de febrero de 2008, se rubricó el acta de suspensión No. 02 del contrato hasta el 11 de marzo de dicho año, por solicitud del contratista, quien afirmó que la Secretaría de Control Físico del Municipio de Villavicencio requirió se suspendiera la obra por no contar con licencia de intervención del espacio público; en virtud de lo anterior, el 06 de febrero de 2008, se adelantó el comité de obra No. 02 en el que se dispuso solicitar al contratista los cambios estructurales y arquitectónicos y a la oficina de planeación municipal la aplicación del Decreto 564 de 2006. Así en el comité de obra No. 3 del 11 de febrero se requirió al contratista para que aportara los documentos mencionados y en el comité de obra realizado el 20 del mismo mes y año, se ordenó que el interventor y la supervisora del contrato radicaran la petición de modificación de la licencia de ocupación del espacio público, tarea que se adelantó el 22 de febrero de 2008 ante el Secretario de Planeación Municipal.

Luego, el 11 de abril de 2008 el Alcalde del Municipio de Villavicencio, mediante oficio DTDU-044, le informó al contratista que no era procedente acceder a la modificación de la licencia solicitada; lo que fue confirmado el 12 de mayo de 2008, por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, quien le indicó a las partes que ello no era procedente en razón a que la licencia se encontraba vencida, señalando que podía solicitarse una nueva que se ajustara a las condiciones del proyecto actual.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

Se evidencia que el 22 de agosto de 2008, se surtió el comité de obra No. 5, en el que la entidad contratante autorizó al contratista para que solicitara una nueva licencia de intervención del espacio público a nombre del Departamento del Meta; labor que fue realizada por el contratista el 25 de dicho mes y año. El 02 de octubre de 2008, la Directora Técnica de Desarrollo Urbano y el Director del Departamento Administrativo de Planeación, a través del oficio No. DTDU-OF 1233 le informó al consorcio que el proyecto presentado no corresponde a una solicitud de licencia de intervención del espacio público, sino una modalidad de licencia de ocupación del espacio público que requerirá de licencia de construcción, por lo que le indicó que hasta que no se subsanara dicho inconveniente se abstenía de dar trámite a la solicitud de licencia requerida.

Así, se constata que el día 07 de octubre de 2008, el contratista, contando con anuencia del contratante, insistió ante la Directora Técnica de Desarrollo Urbano y el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Villavicencio, en la expedición de la licencia de intervención del espacio público para realizar el proyecto de fachada flotante en el edificio de la Gobernación del Meta, aportando para ello descripción del proyecto, planos y especificaciones técnicas corregidas.

De igual forma, el 11 de mayo de 2009 el Secretario de Control Físico de Villavicencio, mediante oficio No. E.P.C.U 830, requirió al Gerente del Instituto de Desarrollo del Meta, con el fin de que se realizara el desmonte de la estructura que se estaba realizando en el edificio de la Gobernación, despejando el espacio público, en razón a que la misma no contaba con las licencias de intervención de espacio público y de construcción requeridas para el efecto, en aras de evitar sanciones contra la administración departamental.

El 15 de mayo de 2009, el interventor presentó el informe final de interventoría, en el cual además de comunicar el estado de los aspectos administrativos, técnicos y financieros del contrato, concluyó que era recomendable que el Departamento del Meta estudiara la posibilidad de liquidar el contrato de obra No. 2345 de 2007, en vista del problema relacionado con la licencia para la ocupación e intervención del espacio público.

En este sentido, el día 17 de julio de 2009, el Secretario Jurídico del Departamento del Meta, profirió la Resolución No. 243, mediante la cual dispuso finalizar la suspensión del contrato de obra No. 2345 de 2007, terminar de manera unilateral y anticipada el contrato en mención y culminar la etapa de liquidación contractual, invocando para ello lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 17 de la Ley 80 de 1993, que permite la terminación del contrato "*Cuando las exigencias del servicio público lo requiera o la situación de orden público lo imponga*", bajo el siguiente argumento:

*"... En ese orden de ideas, confrontados los hechos relacionados con la inconveniencia de la ejecución contractual versus causales de terminación unilateral*



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

del contrato (artículo 17 de la Ley 80 de 1993), para el Contrato 2345 de 2007 se configura el evento descrito en el numeral primero del referido artículo relacionado con **“cuando las exigencia (sic) del servicio público lo requiera”**, veamos porqué:

(...)

Desde el punto de vista de regulación normativa el ordenamiento jurídico tiene como derecho colectivo “el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público”. Pero desde el punto de vista de la realidad la administración departamental estimó que el Contrato 2345 de 2007, se ejecutaría dentro del término autorizado por la autoridad competente (LICENCIA DE OCUPACIÓN E INTERVENCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO) circunstancia que no se dio dentro del plazo del contrato, aunado a que la ejecución del objeto intervenía directamente el espacio público, como lo autorizaba la licencia antes referida, aspecto que conllevó a afectar gravemente el servicio público de movilidad y circulación peatonal como así lo valoró la Alcaldía Municipal de Villavicencio en su oficio EPCU- 830 del 08 de mayo de 2009, donde requiere a la administración departamental que **“se realice el desmonte de dicha estructura y se despeje el espacio público que se encuentra intervenido y de esta manera evitar sanciones contra la administración departamental, así mismo le informamos que de no atender dicho requerimiento la Secretaría de Control Físico seguirá adelantando dicho proceso”**. (Folios 931), razones que necesariamente llegan a inferir que el objeto contractual no cumple con los fines estatales como son los establecidos en el artículo 3º de la ley 80 de 1993.

Por lo anterior y en cumplimiento al control administrativo que faculta a las entidades estatales frente al control de la ejecución del objeto contractual, se encuentra que la administración departamental en acatamiento a la responsabilidad de ejercer la vigilancia y control de la ejecución de la actividad contractual, hace uso de uno de los medios que puede utilizar para dar aplicabilidad a la terminación anticipada del contrato, por encontrarse el mismo incurso dentro de las cuales del numeral 1º del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 y como consecuencia de lo anterior, ordenar se efectúe la etapa de liquidación del contrato agotando en primera instancia la liquidación de común acuerdo y de no llegarse a acuerdo la liquidación unilateral del mismo...”).

Seguidamente, contra la citada resolución, el Consorcio contratista interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, solicitando la revocatoria del acto recurrido y en consecuencia la convocatoria a un comité de obra para su reiniciación conjunta, disponiendo el reajuste de la ecuación económica del contrato, fundamentando su petición en que: i) La causa de la terminación contractual se había superado al haber operado el silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de licencia presentada, por lo que indicó era posible concluir la obra; ii) De no proseguir con la ejecución contractual, la administración debía indemnizar al contratista, siendo ello más oneroso que la terminación misma de la obra; iii) Era necesario garantizar los derechos del consorcio contratista, y; iv) Debía reajustarse la ecuación económica contractual.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

En este orden, se advierte que mediante Resolución No. 344 del 20 de octubre de 2009, el Departamento del Meta resolvió el recurso de reposición interpuesto, confirmando la decisión recurrida, al considerar que: i) De acuerdo con el numeral 6.16 de los pliegos de condiciones, era su obligación constatar la existencia de licencia de ocupación del espacio público e informarle al interventor antes del inicio de la obra; ii) La causa de las suspensiones del contrato obedeció a las solicitudes que hizo el consorcio Ingearq; iii) Si bien el contratista adelantó todos los trámites correspondientes para la obtención de licencia de ocupación del espacio público ante el Municipio de Villavicencio, el silencio positivo invocado no estaba ejecutoriado, en razón a que le correspondía a la administración municipal llevar a cabo todas las gestiones necesarias para acceder a lo solicitado por el peticionario, por lo que no era dable considerar que se había superado la causa generadora de suspensión de la ejecución contractual.

Sobre el particular, el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, consagra los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, señalando que estas tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, para lo cual y en aras de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo, asegurando la inmediata, continua y adecuada prestación podrá interpretar los documentos contractuales, introducir modificaciones a lo contratado y terminar unilateralmente el contrato, aclarando que cuando se ejercite alguna de dichas potestades excepcionales deberá proceder la administración al reconocimiento y pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de dichas medidas.

Aunado a ello, el numeral 2º de la norma en comento, dispuso que las cláusulas excepcionales enunciadas, harán parte de aquellos contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación de bienes del Estado, así como los contratos de obra.

En relación con la potestad excepcional de la administración para dar por terminado unilateralmente el contrato, el artículo 17 de la ley en mención, establece las causales por las cuales es procedente su declaración, así:

*"ARTÍCULO 17. DE LA TERMINACIÓN UNILATERAL. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:*

*1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.*

*2o. <Aparte subrayado del numeral 2o. CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.*



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

3o. *Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista.*

4o. *Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato...*

Sobre el ejercicio de esta facultad, el Consejo de Estado ha indicado que con ella se pretende evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a cargo de la administración y asegurar su continua y adecuada prestación, impidiendo que se frustre el fin perseguido, aclarando que *"...Por oposición, su naturaleza en modo alguno se identifica como un acto represivo que pueda ejercerse en contra del contratista<sup>7</sup>, menos aún si se tiene en consideración que dicha declaratoria, eventualmente podría dar lugar al derecho indemnizatorio en favor de aquel, siempre que se demuestre la causación de perjuicios por cuenta de su implementación y principalmente cuando su ejercicio se fundamente en la causal prevista en el numeral 1) del artículo 17 de la Ley 80, con arreglo a la cual la terminación procede cuando las razones del servicio lo requieran o la situación de orden público lo imponga<sup>8</sup>.*

Ahora bien, en lo que hace a la primera de las causales enunciadas en el artículo 17 transcrito, relativa a cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga, el Máximo Órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha considerado que la entidad contratante cuenta con un amplio margen de apreciación para determinar en cada caso concreto qué tipo de circunstancias tendrían relevancia y las características necesarias para sustentar la terminación del contrato en ejercicio de dicha causal, lo que indicó surge *"...como una consecuencia lógica, inevitable e indiscutible que se desprende de la considerable flexibilidad de los conceptos jurídicos indeterminados de los cuales se valió el legislador para configurar la facultad que puso en manos de la autoridad pública contratante a través del numeral 1º del artículo 17 de la Ley 80 de 1993, esto es, las nociones de "exigencias del servicio público" y de "situación de orden público" allí consignadas<sup>9</sup>, lo que aseguró da lugar a la correspondiente facultad discrecional y en consecuencia comporta para la administración la exposición de una carga argumentativa lo suficientemente razonada y soportada que la aleje de lo que podría constituir una posible arbitrariedad, concluyendo además lo siguiente:*

***"En consecuencia, el componente discrecional que incluye la facultad de terminar unilateralmente el contrato estatal con fundamento en la potestad excepcional consagrada en el artículo 17-1 de la Ley 80 de 1993, no exime a la autoridad que la ejerce (i) de cumplir con la exigencia de acreditar que ha satisfecho la carga de argumentación de la decisión, en los términos exigidos por los artículos 209 constitucional y 36 del C.C.A. y (ii) de adoptar dicha determinación***

<sup>7</sup> Sección Tercera del Consejo de Estado, 18 de marzo de 2010, expediente: 14390, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>8</sup> Sentencia del doce (12) de octubre de dos mil diecisiete (2017), expediente No. 53390, Consejera Ponente: Martha Nubia Velásquez Rico.

<sup>9</sup> Ver al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del veintiocho (28) de junio de dos mil doce (2012); Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Expediente número: 27001-23-31-000-2000-0033-0; Radicación número: 23361.



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

*solamente en los casos en los cuales existan unos motivos —presupuestos fácticos antecedentes a que se profiera el acto administrativo correspondiente— y se persiga alguna de las finalidades que el ordenamiento jurídico ha previsto como aquellos que justifican el ejercicio de la facultad en mención; y en relación tanto con los motivos como con los fines que pueden sustentar la utilización de la tantas veces mencionada facultad de terminación unilateral, según ya se anotó en este pronunciamiento, incluso la jurisprudencia constitucional ha expresado que debe tratarse de circunstancias sobrevinientes al perfeccionamiento del contrato —motivos— y que el fin propuesto con la adopción de la medida ha de estar directamente conectado con la idónea prestación del servicio a cargo de la entidad contratante y/o con la preservación del orden público” (Se destaca).*

Finalmente, en este punto es necesario mencionar que, conforme a lo expuesto, la terminación unilateral debe ser ejercida en aquellos eventos en los cuales después de haberse celebrado el contrato, estando vigente, y con fundamento en acontecimientos que no resulten atribuibles al contratista, la entidad constata el advenimiento de circunstancias sobrevinientes que hagan evidente, que continuar adelante con la ejecución del objeto contractual afectaría la correcta prestación del servicio público o amenazaría con desestabilizar el orden público.

En el caso bajo estudio, observa el Despacho que la administración invocó la causal establecida en el No. 1 del artículo 17 de la Ley 80 de 1993 para dar por terminado el contrato de obra No. 2345 de 2007, argumentando para ello la inconveniencia de la ejecución contractual, pues adujo que el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público es un derecho colectivo, que desde la realidad de la administración se quebrantó, por cuanto la ejecución de la obra pactada en el contrato de la referencia no se efectuó dentro del plazo autorizado por la autoridad competente a través de la licencia de ocupación e intervención del espacio público, lo que concluyó afectaba el servicio de movilidad y circulación peatonal, imposibilitando el cumplimiento de los fines estatales consagrados en el artículo 3º de la ley 80 de 1993.

Visto lo anterior, considera el Despacho que lo argumentado por la entidad accionada para terminar unilateralmente el contrato de obra No. 2345 de 2007, no encuadra dentro de la causal invocada, pues la inconveniencia de la ejecución contractual por no contar con licencia de ocupación e intervención del espacio público, no se enmarca dentro de las exigencias del servicio público.

Si bien se aduce que la decisión obedeció a que la ejecución de la obra afectaba gravemente el servicio de movilidad y circulación peatonal, no se aportó prueba alguna en este sentido, no siendo dable concluir que por el requerimiento que la Alcaldía le hiciera al Departamento del Meta, para que desmontara la estructura de la obra y despejara el espacio, se pudiera concluir dicha situación, pues dicho requerimiento obedeció a la infracción de una norma de orden urbanístico que lógicamente hacía necesario requerir al infractor, situación utilizada por la administración para justificar la terminación unilateral del contrato, cuando del



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

acervo probatorio allegado al proceso se advierte que la verdadera causa para terminar el contrato, fue la negligencia de la entidad en conseguir la licencia para la intervención del espacio público, lo que permite establecer que el acto acusado adolece del vicio de falsa motivación e impone la necesidad de declarar su nulidad.

En este punto, es importante precisar que el inconveniente aducido por la administración para terminar el contrato de obra, consistente en la falta de licencia de ocupación e intervención del espacio público, no fue una circunstancia sobreviniente a la ejecución del contrato, sino que por el contrario, se presentó con anterioridad a la celebración del negocio, e incluso, desde antes de publicarse los pliegos definitivos en la licitación pública, así, según lo probado en el proceso, se tiene que los pliegos definitivos se publicaron en el mes de agosto de 2007, que el contrato se firmó el 28 de septiembre de ese mismo año y que la vigencia de la mencionada licencia, tuvo una duración de tres meses transcurridos entre el 18 de mayo y el 18 de agosto de dicha calenda.

De esta manera, es evidente la falta de planeación por parte de la entidad demandada, quien publicó los pliegos de condiciones sin atender a que la licencia de ocupación e intervención del espacio público se encontraba vencida para dicho momento, como también al suscribir el contrato de obra No. 2345, lo que implica la violación al principio de planeación contenido en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y por ende la infracción a una norma de orden público, que implicaba para la entidad declarar la terminación unilateral del negocio jurídico, pero con fundamento en la causal dispuesta en el numeral 2º del artículo 45 de la Ley 80 de 1993, esto es por infracción a una norma de orden público, lo que en sí mismo genera la nulidad absoluta del contrato.

En este orden, si bien es cierto que de acuerdo con lo establecido en los artículos 45 de la Ley 80 de 1993 y el inciso 3º del artículo 87 del C.C.A., el juez puede declarar de oficio la nulidad absoluta del contrato; no es menos cierto, que en el presente asunto, se configura el fenómeno de la prescripción extraordinaria, pues el contrato fue suscrito hace más de diez años, quedando saneada de esta forma la nulidad conforme a lo dispuesto en el artículo 2532 del Código Civil, modificado por la ley 791 de 2002, siendo por tanto imposible su declaratoria en este momento.

Retomando la idea principal, se tiene que al estar viciada por falsa motivación la Resolución No. 243 de 2009 por la cual se terminó unilateralmente el contrato de obra No. 2345 de 2007, se declarará su nulidad y en consecuencia la nulidad de la Resolución No. 344 de 2009, por la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra del acto administrativo que antecede.

Desatado este asunto, pasa el Despacho a pronunciarse respecto a la solicitud de nulidad de las Resoluciones No. 486 de 2009 y 420 de 2010 por las cuales el Departamento del Meta liquidó unilateralmente el contrato 2345 de 2007, frente a las cuales se precisa que operó el fenómeno de decaimiento de los actos



## **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

administrativos al haber sido declarada nula la Resolución No. 243 que ordenó la liquidación del contrato, circunstancia que de suyo lleva a sostener que al declarar la nulidad del acto de terminación, por contera se desvanece el sustento en cuya virtud se realizó unilateralmente el balance final de cuentas.

De esta manera, conforme a lo consagrado en el artículo 66 del C.C.A., los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria, entre otros eventos, cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho, lo que ocurrió en este evento, siendo la consecuencia jurídica la pérdida de fuerza ejecutoria, lo que conforme ha explicado el Consejo de Estado, opera sin que se requiera un pronunciamiento judicial expreso en ese sentido en tanto la norma que regula dicha figura no lo contempla, por lo que no se hará alusión explícita a esta circunstancia en la parte resolutive de esta providencia.

Así las cosas, es parcialmente afirmativa la respuesta al segundo problema jurídico planteado, siendo procedente continuar con el estudio del tercer interrogante formulado.

### **V. Del incumplimiento contractual.-**

Del acápite de fundamentos de derecho de la demanda, se infiere que la parte actora considera que la entidad contratante incumplió el contrato de obra No. 2345 de 2007, al no haberle permitido percibir el precio acordado en el negocio jurídico por cuanto lo terminó de forma unilateral, por lo cual solicita que en virtud de lo dispuesto en los artículos 1546 y 1613 del Código Civil, se proceda a la resolución del contrato y en consecuencia se ordene la correspondiente indemnización de perjuicios.

Visto el iter precontractual y contractual anteriormente enunciado, observa el Despacho que en efecto, la Administración Departamental incurrió en incumplimiento del negocio jurídico suscrito con el Consorcio Ingearq, en cuanto faltó a su obligación de contar con la licencia de ocupación e intervención del espacio público requerida para la ejecución de la obra, pues como se evidenció la misma había expirado para la fecha de inicio de la ejecución del contrato y así mismo, se demostró que la entidad contratante no realizó los estudios estructurales requeridos para la realización de la obra, de lo que se desprende que incurrió en incumplimiento contractual.

No obstante lo anterior, también quedó probado en el proceso que el consorcio contratista tampoco cumplió con la obligación previa de verificar los diseños, planos y especificaciones del proyecto al momento de presentar la propuesta a la entidad demandada; como también, que no informó a la contratante de las falencias con las que contaba el proyecto durante el proceso de selección del contratista, sino que lo



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

hizo solo hasta cuando se suscribió el contrato, siendo esta una de las obligaciones del especialista durante la fase precontractual.

En eventos como el presente, el Consejo de Estado<sup>10</sup> ha señalado que de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 3º de la Ley 80 de 1993, al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales los particulares fungen como colaboradores de la administración, por lo que en dicho sentido, están obligados a cumplir con el principio de planeación, lo que impone que en su propuesta inicial observen los parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado y jurídicos que aseguren la adecuada ejecución del objeto contractual y así mismo a poner de presente las deficiencias de planificación que adviertan para que sean subsanadas antes de la suscripción del contrato, sin aventurarse a participar en la celebración de contratos en los que se evidencie que el objeto no podrá ejecutarse o que su realización va a depender de situaciones indefinidas o inciertas, puesto que *"...con ello infringen la ley no sólo la entidad estatal sino también el contratista al celebrar un contrato con serias fallas de planeación puesto que esto indica que el objeto contractual no podrá realizarse o será muy difícil realizarlo en el tiempo prefijado, se itera, porque tanto la contratante como su contratista habrán fallado en el procedimiento previo a la formación del contrato"*.

En este orden de ideas, ha expuesto esa Alta Corporación que no realizar por parte del contratista una evaluación minuciosa de las condiciones de viabilidad y oportunidad del negocio, le implica incurrir en culpa grave, la que en los términos del artículo 63 del Código Civil, se entiende como *"no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios..."*, culpa que considera el Consejo de Estado, *"...resulta atribuible a los contratistas que, pese a su profesionalismo y calidad de colaboradores de la administración, omiten emplear la diligencia que una persona común hubiera previsto para elaborar las propuestas con las que pretenden vincularse a las entidades estatales. Y como es sabido, a nadie le es dable sacar provecho de su propia culpa..."* y que impide que en estos eventos se pueda invocar el principio de buena fe, lo que fundamenta en las siguientes consideraciones:

*"De manera que el principio de la buena fe contractual es de carácter objetivo e impone, fundamentalmente, a las partes respetar en su esencia lo pactado, cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, perseverar la ejecución de lo convenido, observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende, en buena medida, de la lealtad y corrección de la conducta propia"*<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Sentencia del 23 de octubre de 2017, Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00526-01(55855), Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMID GAMBOA

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 22 de junio de 2011, expediente 18836. (La cita es del texto citado).



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*Es por ello que, además, ante la inconformidad con el clausulado contractual o en presencia de un incumplimiento o alteración del equilibrio económico del contrato, la parte afectada está en la obligación de informar inmediatamente tales circunstancias a su co-contratante, en atención al principio de la buena fe y a la regla de oportunidad que no permiten que una de las partes, en el momento en que espera el cumplimiento de la obligación debida, sea sorprendida por su contratista con circunstancias que no alegó en el tiempo adecuado, de manera que cualquier reclamación o pretensión ulterior es extemporánea, improcedente e impróspera por vulnerar el principio de la buena fe contractual<sup>12</sup>.*

*Ahora bien, se encuentra dentro de las reglas que integran la buena fe contractual u objetiva la doctrina de los actos propios o “venire contra factum proprium non valet”<sup>13</sup> en cuya virtud se afirma que la conducta anterior de una parte – y la objetiva confianza que tal obrar inspiró en la contraparte- le vincula para sus actos posteriores, de modo tal que le está proscrito violar la legítima expectativa generada<sup>14</sup><sup>15</sup>.*

En virtud de lo anterior, para el Despacho es claro que en el caso bajo estudio si bien se produjo un incumplimiento por parte del Departamento del Meta, en tanto, se itera, al momento de suscribirse el contrato no garantizó que la licencia requerida para la ocupación y la intervención del espacio público estuviera vigente, como también que no contaba con estudios estructurales de la obra a ejecutar; no es menos cierto, que el contratista no hizo mención de dichas circunstancias ni en la etapa precontractual, ni al momento de celebrar el contrato, siendo ello su obligación, por lo que no le es dable, alegar su propia culpa en su favor, en tanto, al no informar de la ausencia de los elementos mencionados quebrantó, al igual que la administración departamental lo hizo, la buena fe objetiva requerida en toda relación comercial.

En consecuencia, se impone negar la pretensión de declaratoria de incumplimiento invocada por la parte actora en la demanda, siendo negativa la respuesta al tercer problema jurídico planteado e imposible continuar con el análisis del último interrogante formulado por el Despacho.

### **CONDENA EN COSTAS.**

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, este Despacho se abstendrá de condenar en costas, de

<sup>12</sup> Esta postura se encuentra consolidada de vieja data en la Sección Tercera del Consejo de Estado. Al respecto ver: sentencia del 23 de junio de 1992, Exp. 6032; Subsección B, sentencia del 31 de agosto de 2011, Expediente 18080; Subsección C, sentencia del 9 de mayo de 2012, Expediente 22087. y sentencia del 10 de septiembre de 2014, Expediente 27648.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 10 de diciembre de 2015. Exp.: 53165

<sup>14</sup> “Esta regla posee una estrecha relación con la fuerza vinculante de los acuerdos, con el reproche de toda conducta dolosa, con la necesaria consideración de los intereses de ambas partes dentro de la relación contractual y con la exigencia de proteger la confianza generada en la contraparte, presupuestos estos que, como hemos visto, constituyen los elementos estructurales de la prohibición de venire contra factum proprium” NEME VILLARREAL, Martha Lucía. La buena fe en el derecho romano. Extensión del deber de actuar conforme a buena fe en materia contractual. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 311.

<sup>15</sup> Ibidem



**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**

conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55, de la Ley 446 de 1998.

Finalmente, el Despacho tendrá por surtida la renuncia presentada por el abogado JAIRO ALONSO ROMERO MEJÍA, al poder que le fuera otorgado por el DEPARTAMENTO DEL META, conforme al memorial obrante a folios 224 a 225 del expediente, en los términos del artículo 76 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** no probada la excepción de "inepta demanda", propuesta por el Departamento del Meta, por las razones expuestas en éste proveído.

**SEGUNDO: DECLARAR** la nulidad de las Resoluciones No. 243 del 17 de julio de 2009 y 344 del 20 de octubre de 2009, mediante las cuales se termina unilateralmente el contrato de obra No. 2345 de 2007 y se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la primera, respectivamente, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda, por los motivos indicados en esta providencia.

**CUARTO:** Tener por surtida la renuncia presentada por el abogado JAIRO ALONSO ROMERO MEJÍA, al poder que le fuera otorgado por el DEPARTAMENTO DEL META, conforme al memorial obrante a folios 224 a 225 del expediente, en los términos del artículo 76 del C.G.P.

**QUINTO:** No condenar en costas. Por Secretaría, liquídense los gastos del proceso, en caso existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, le serán reembolsados a la parte demandante

**SEXTO:** Una vez ejecutoriado, este fallo, archivar el expediente, previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE**  
Jueza



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO



### JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO

En Villavicencio, a los \_\_\_\_\_ se **NOTIFICA PERSONALMENTE** la providencia de fecha: **17 de febrero de 2020** a la Dra. **ADRIANA DEL PILAR GUTIERREZ HERNANDEZ**, quien actúa como Procuradora 94 Delegada Judicial Administrativa.

Quien se notifica \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Secretaria



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

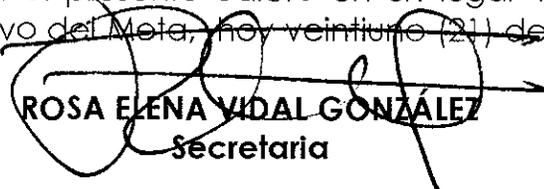
# EDICTO.

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO META.

NOTIFICA A LAS PARTES.

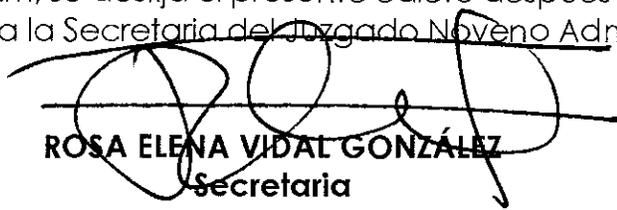
**PROCESO NO:** 50001 23 31 000 2012 00239 00  
**JUEZ:** GLADYS TERESA HERRERA MONSALVE.  
**NATURALEZA:** CONTRACTUAL  
**DEMANDANTE:** WILSON ANTONIO CASTELBLANCO QUINCHE  
Y HÉCTOR CAMILO ROZO PRIETO  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DEL META  
**PROVEÍDO:** DIECISIETE (17) DE FEBRERO DE 2020  
**INSTANCIA:** PRIMERA INSTANCIA.

Para notificar a las partes la anterior providencia y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 323 del C.P.C, se fija el presente edicto en un lugar visible de la Secretaria del Juzgado Noveno Administrativo del Meta, hoy veintinueve (21) de febrero de 2020 a las 7:30 a.m.

  
ROSA ELENA VIDAL GONZÁLEZ  
Secretaria

### DESEFIJACION

25/02/2020- siendo las 5:00 P.M, se desfija el presente edicto después de haber permanecido fijado en un lugar visible de la la Secretaria del Juzgado Noveno Administrativo del Meta por el termino de tres días.

  
ROSA ELENA VIDAL GONZÁLEZ  
Secretaria

