



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO**

Sogamoso, veintiocho (28) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación:** 15759-33-33-002-2016-00092-00  
**Demandante:** Ingeniería y Proyectos del Oriente S.A.S.  
**Demandado:** Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA  
**Medio de control:** Controversias Contractuales

### **1. ASUNTO**

Corresponde al Despacho decidir de fondo mediante sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

### **2. PRETENSIONES**

Mediante demanda radicada el día 27 de junio de 2016 (fl.3-8), en ejercicio del medio de control de controversias contractuales consagrado en el artículo 141 del CPACA, promovida por la sociedad INGENIERÍA y PROYECTOS DEL ORIENTE S.A.S. en contra del SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA Regional Boyacá, solicita se acceda a las siguientes pretensiones:

Se declare la nulidad de la Resolución 00123 del 26 de diciembre de 2013 que declaró el incumplimiento del contrato 001039 del 30 de septiembre de 2013 y la Resolución 00124 del 26 de diciembre de 2013 que resuelve un recurso de reposición confirmando el acto impugnado, expedidas por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA – Regional Boyacá.

Que como consecuencia de lo anterior, se condene a la entidad demandada a pagar a favor de la sociedad demandante los perjuicios de orden material, daño emergente y lucro cesante generados por los actos administrativos enjuiciados, en cuantía de \$92.701.856. Que la condena se actualice de conformidad con el artículo 195 del CPACA reajustando su valor desde la fecha en que ocurrieron los hechos hasta la ejecutoria de la sentencia y se dé cumplimiento a lo señalado en el artículo 192 *ibídem*.

### **3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Los hechos que respaldan las pretensiones de la demanda, se pueden resumir de la siguiente manera:

El 30 de septiembre de 2013 la Sociedad Ingeniería y Proyectos del Oriente S.A.S., y el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA - Regional Boyacá, celebraron el contrato de obra No. 001039 cuyo objeto recaía en el *mantenimiento de la estructura de la banda transportadora, 400 rodillos soporte y 10 guías de cinta y estructura metálica de apoyo de la banda de la mina didáctica del Centro Minero SENA Regional Boyacá*, cuyo plazo de ejecución fue pactado en 30 días contados a partir de la aprobación de las pólizas, previa expedición del registro presupuestal y suscripción del acta de inicio.

La demanda señala que la sociedad demandante realizó observaciones al contrato porque encontró deficiencias en la información documental que suministró la entidad contratante para ejecutar el objeto contractual, por tal motivo surgieron diferencias entre el contratista y el interventor al momento de adquirir la banda

transportadora, pues tuvo que fabricar el 54% de los rodillos en la empresa Los Restrepos S.A., debido a las características atípicas de los mismos y el tiempo que requería para elaborarlos y entregarlos al demandante.

No obstante, la Sociedad Ingeniería y Proyectos del Oriente S.A. allegó a las instalaciones del Sena Regional Boyacá gran parte de los rodillos dentro del término acordado, sin que el interventor se pronunciara favorable o desfavorablemente sobre las observaciones realizadas ya que no existía comunicación con el contratista.

Señaló que ante dichas circunstancias el 19 de noviembre de 2013 solicitó prórroga del contrato, porque no podía cumplir con el objeto dentro del plazo que inicialmente se pactó en el contrato de obra.

Afirmó, que adquirió todos los elementos y materiales requeridos para cumplir con las obligaciones contractuales, sin embargo se presentó un hecho fortuito con la banda transportadora que no se puso de presente al momento de celebrar el contrato de obra, de otra parte indicó, que el demandante no incumplió el objeto contractual como quiera que se terminó unilateralmente el vínculo por parte de la entidad demandada sin realizar un balance real, objetivo, prudente y acorde con la causal calificada por evadir las responsabilidades contractuales que se encuentran a cargo del Sena Regional Boyacá (fls. 4 - 5).

#### **4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

La sociedad demandante precisó que el Sena – Regional Boyacá inobservó los artículos 2º, 6º, 25, 83 y 124 de la Constitución Política, que prevén el ejercicio justo, imparcial y de buena fe del poder o la atribución excepcional de sancionar atendiendo el principio de protección, efectividad de los derechos, y los presupuestos de orden sustancial que la ley señala para expedir los actos administrativos demandados.

Indicó que la entidad demandada invocó una causal de incumplimiento que nunca se materializó, vulnerando los postulados de imparcialidad, buena fe y los fines esenciales del Estado, extralimitándose en el ejercicio de sus atribuciones e infringiendo el derecho al buen nombre del contratista, en concordancia con el numeral 9º del artículo 9º, artículos 18, 23, 26 numerales 1º, 2º y 4º; 50 y 51 de la Ley de contratación y los artículos 1602, 1603 y 1613 del Código Civil (fls. 5-6)

#### **5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA - Regional Boyacá mediante escrito radicado el 24 de Febrero de 2017 (fl.116-121) y propone excepciones previas (fl.122) contestó la demanda por fuera de término y así se dispuso en auto calendarado el 6 de marzo de 2017 (fl.197)

#### **6. TRAMITE PROCESAL**

La demanda se radicó el 27 de junio de 2016 (fl.26); el 12 de agosto de 2016 se requirió información previo a estudiar la admisión del medio de control (fls.28); mediante providencia del 14 de octubre de 2016 se admitió la demanda de manera parcial frente a las pretensiones relacionadas con controversias contractuales y se rechaza las dirigidas a atacar los actos dictados en desarrollo de la actuación de cobro coactivo (fls.103-105)

Valga advertir que si bien, el Juez de conocimiento no escoge las pretensiones que se adecuan al medio de control interpuesto, excluyendo aquellas que no

cumplen dicha finalidad, también lo es que la providencia antes referida no fue objeto de recurso, como tampoco se ventiló excepción frente a la misma, aspectos procesales que no fueron motivo de inconformidad por las partes, en las diferentes etapas de saneamiento, razón por la cual se declaró saneado el proceso, advirtiendo que no se admiten pronunciamientos posteriores por hechos que se hayan presentado de forma previa, por lo tanto se considera que no hay lugar a declarar nulidades, menos aún dictar sentencia inhibitoria, por el contrario se emite decisión de fondo.

El 21 de abril de 2017 se celebró la audiencia inicial (fls. 199-202) y el 26 de mayo de 2017 se llevó a cabo la audiencia de pruebas (fl.268-269); fecha última en la que se dispuso prescindir de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y correr traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegatos de conclusión y en su caso, emitir concepto respectivamente.

## **7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **PARTE DEMANDANTE** alegó de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la demanda y después de realizar un recuento de los hechos en los que se funda el medio de control y los medios probatorios recaudados dentro del plenario. Adicional a ello indicó que la entidad demandada no siguió los parámetros establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 ya que no probó el incumplimiento del contratista por parte del supervisor y en la citación que le envió para adelantar dicha diligencia, no se acompañó el informe respectivo que sustentara la actuación vulnerando el derecho al debido proceso administrativo de la parte actora.

Manifestó que la entidad demandada reutilizó los rodillos destinados para el cumplimiento del objeto contractual en otra obra, al interior del centro minero, configurándose una indebida apropiación de bienes de particulares y destinación de recursos públicos (fl.271-275)

El **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE “SENA” REGIONAL BOYACÁ** presentó alegatos de conclusión precisando que las partes contratantes aceptaron sus responsabilidades, asumiendo sus obligaciones con la aceptación de la oferta No. 1039 del 30 de septiembre de 2013 y el acta de inicio suscrita el 15 de octubre de 2013, por tal motivo conocían los términos para el cabal cumplimiento del contrato y las cantidades de obra requeridas.

Afirmó que en los estudios previos y en la invitación pública de mínima cuantía RB-CM-059-2013 estableció que el contratista debía retirar y reemplazar los rodillos que allí se describen, avisando a la entidad dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento del hecho, las circunstancias que podían incidir en la no oportuna o debida ejecución del contrato, hecho que el contratista puso en conocimiento cuando el plazo para ejecutar el contrato estaba vencido (fls. 277-278)

## **8. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico a resolver se contrae a determinar la legalidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 00123 del 26 de diciembre de 2013 que declaró el incumplimiento del contrato de obra 001039 del 30 de septiembre de 2013 y la Resolución 00124 del 26 de diciembre de 2013 que en reposición confirmó dicho acto al resolver el recurso de reposición interpuesto contra quel.

Para desatar el litigio planteado se debe examinar la realidad fáctica de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que llevaron a declarar el incumplimiento por parte del contratista, verificando hechos relevantes como: la observación del

principio de planeación contractual, eficacia en la entrega de documentos y comunicaciones, justificación y acreditación de imprevistos y deficiencias en la banda transportadora contratada y la atipicidad de los rodillos sobre los que se debía instalar.

De igual manera, conforme al resultado del análisis antes propuesto, se debe establecer si el contratista tiene derecho al reconocimiento y pago de los perjuicios materiales bajo la modalidad de lucro cesante y daño emergente originados por la expedición de los actos enjuiciados.

## 9. PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Según lo dispuesto en el estatuto contractual, Ley 80 de 1993 y normas que la complementan y adicionan, los principios rectores de la contratación pública son: *transparencia, economía y responsabilidad*. Además de los anteriores principios contractuales se deben atender los postulados que rigen la función administrativa, las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

No sobra precisar que la eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los de transparencia y economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de **planeación** y de selección objetiva.

Sobre el deber de planeación la Sección Tercera del Consejo de Estado, precisó<sup>1</sup> que los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad. Que la ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.

Así mismo señaló que pese a que el Legislador no tipifica la planeación de manera directa en el estatuto contractual, su presencia como uno de los principios rectores del contrato es inevitable, pues se infiere de los artículos 209, 339 y 341 de la Constitución Política; los numerales 6º, 7º y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3º del artículo 26, de los numerales 1º y 2º del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.

En este orden se infiere que el principio de planeación desempeña un papel fundamental en la actividad contractual, pues busca el uso eficiente de los recursos y permite cumplir los fines del Estado de una manera oportuna y adecuada, por tal motivo las entidades públicas, previo a iniciar un proceso de

---

<sup>1</sup> Providencia del 24 de abril de 2013, Radicado No. 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa

selección o de celebrar un contrato estatal, tienen la obligación de elaborar los estudios, planes, diseños, proyectos y pliegos de condiciones que permitan determinar, entre otras cosas, la viabilidad o la inconveniencia del objeto a contratar, la modalidad de selección y la disponibilidad de los recursos.

Lo anterior, con el fin de evitar la improvisación en la gestión pública, los gastos excesivos y en esta medida garantizar que la administración actúe con objetivos claros, cuestiones que a su vez aseguran la prevalencia del interés general.

No sobra precisar que este principio no solo recae sobre la administración, sino también en el contratista pues tiene el deber de planificar las acciones y gestiones necesarias para cumplir cabalmente con sus prestaciones.

## 10. CONTRATO LEY PARA LAS PARTES

En este punto debe señalarse que en el momento en que se perfecciona el contrato estatal las partes quedan forzadas a cumplir lo pactado en los términos en que fueron establecidos, y que nadie está obligado a ejecutar una prestación distinta, de la misma manera que no es posible exigir más de lo acordado, ni entregar menos de lo pactado, porque esto se convierte en ley para las partes.

Así las cosas, a ninguno de los contratantes le es permitido adicionar o suprimir el alcance de sus obligaciones, salvo como la reiterado la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>2</sup> el ejercicio de los poderes exorbitantes de la administración concerniente a la modificación unilateral o interpretación unilateral cuando proceda, en aquellos casos en que considere que lo acordado es insuficiente para dar cumplimiento a sus obligaciones. Sin embargo para hacerlo se necesita llegar a un nuevo acuerdo de voluntades que autorice exigir de la otra parte el cumplimiento de nuevas prestaciones.

Por otro lado, conforme al artículo 1602 del Código Civil<sup>3</sup>, el contrato se constituye en ley para las partes y, por virtud del artículo 1494 *ibídem*<sup>4</sup> en fuente de obligaciones, las que, tratándose de contratos sinalagmáticos, no se hacen exigibles para una parte hasta tanto la otra no cumpla o se allane a cumplir lo que le corresponde tal como lo establece el artículo 1609 *ibídem*<sup>5</sup>.

En efecto, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>6</sup> ha precisado que el contrato, expresión de la autonomía de la voluntad, se rige por el principio "*lex contractus, pacta sunt servanda*", consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, según el cual *los contratos válidamente celebrados son ley para las partes* y sólo pueden ser invalidados por consentimiento mutuo de quienes los celebran o por causas legales. En concordancia con la norma anterior, el artículo 1603 de la misma obra, prescribe que los contratos deben ser ejecutados de buena fe y, por

<sup>2</sup> Consejo de Estado, providencia del 20 de marzo de 2013, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02479-01(24089) Consejera Ponente: doctora Olga Melida Valle De La Hoz

<sup>3</sup> ARTICULO 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

<sup>4</sup> ARTICULO 1494. <FUENTE DE LAS OBLIGACIONES>. Las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos; ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia.

<sup>5</sup> ARTICULO 1609. <MORA EN LOS CONTRATOS BILATERALES>. En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, providencia del 27 de mayo de 2014, Radicación número: 25000-23-26-000-1998-03066-01(20912), Consejero Ponente: doctor DANILO ROJAS BETANCOURTH.

consiguiente, *obligan no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación o que por ley le pertenecen a ella sin cláusula especial.*

En este sentido, se infiere que para la prosperidad de las pretensiones del medio de control de controversias contractuales cuando se invoque la declaratoria del incumplimiento del contrato y la condena en perjuicios, la parte actora debe acreditar en el proceso haber cumplido o estado presto a cumplir sus obligaciones, o lo que es lo mismo probar que satisfizo las obligaciones que le incumben o se allanó hacerlo, para demostrar que la otra parte está en un incumplimiento de las obligaciones a su cargo, que éstas son exigibles y que, por tanto, se encuentra en mora para su pago.

## 11. DE LO PROBADO EN EL PROCESO

Estudiadas en conjunto las pruebas susceptibles de valoración que obran en el expediente, en orden cronológico quedaron acreditadas las siguientes circunstancias particulares y relevantes de la etapa precontractual y contractual del contrato *sub iudice*:

En la Invitación Pública No. RB-CM-059-2013 el Centro Minero del Sena Regional Boyacá estableció las reglas a las cuales se sujetaría el proceso de selección de mínima cuantía para contratar el mantenimiento de la estructura de la banda transportadora, 400 rodillos soporte y 10 guía de la cinta y estructura metálica de apoyo de la banda de mina didáctica del centro minero Sena Regional Boyacá, de acuerdo con las actividades y cantidades indicadas: (fls. 49-61)

CRONOGRAMA DEL PROCESO				
HORARIO DE ATENCIÓN CENTRO MINERO: DE LUNES A VIERNES DE LAS 07:00 HORAS A LAS 16:00 HORAS				
Detalle	Lugar	Desde	Hasta	Hora (hasta)
Publicación estudios previos y de la invitación pública	en el portal único de contratación <a href="http://www.contratos.gov.co">www.contratos.gov.co</a>	13 de septiembre de 2013	18 de septiembre de 2013	
Visita al sitio del proyecto	<a href="mailto:contratosminero@misena.edu.co">contratosminero@misena.edu.co</a>	17 de septiembre de 2013		14:00
plazo máximo para recepción de observaciones a la invitación	en el portal único de contratación: <a href="mailto:contratosminero@misena.edu.co">contratosminero@misena.edu.co</a>	18 de septiembre de 2013		14:00
fecha máxima para expedición de adendas	en el portal único de contratación: <a href="http://www.contratos.gov.co">www.contratos.gov.co</a>	13 de septiembre de 2013	19 de septiembre de 2013	14:00
recepción de las ofertas y cierre de proceso	lugar físico: km 7 vereda Morca, sector Batá Sogamoso-Boyacá, oficina de contratación centro minero Sena regional Boyacá	13 de septiembre de 2013	19 de septiembre de 2013	14:00
evaluación de las ofertas	lugar físico: km 7 vereda morca, sector Batá Sogamoso-Boyacá, oficina de contratación centro minero SENA regional Boyacá	20 de septiembre de 2013		8:00
Publicación del resultado de evaluación	en el portal único de contratación: <a href="http://www.contratos.gov.co">www.contratos.gov.co</a>	23 de septiembre de 2013		
recepción de observaciones	en el portal único de contratación: <a href="http://www.contratos.gov.co">www.contratos.gov.co</a>	23 de septiembre de 2013		14:00
Respuesta a las observaciones y comunicación de aceptación de la oferta o declaratoria de desierto	en el portal único de contratación: <a href="http://www.contratos.gov.co">www.contratos.gov.co</a> ; correo electrónico del proponente seleccionado	24 de septiembre de 2013		
Legalización del contrato	km 7 vereda morca, sector Batá Sogamoso-Boyacá, oficina de contratación centro minero SENA regional Boyacá	tres (3) días hábiles después de la aceptación de la oferta		

En el pliego de condiciones definitivos en el numeral 1.4 se relacionó el siguiente objeto contractual: (fl. 135 Anexo 1)

ITEM	DESCRIPCION	UND	Cant.
1	Mantenimiento a la estructura metálica de la banda transportadora de la mina didáctica del centro minero	ml	
1.1	Localización de área de trabajo (bajo tierra)	ml	70
1.2	Retiro y disposición de sectores de estructura a reparar	ml	20
1.3	Suministro e instalación de piezas metálicas ángulo de 3" acero 1030 de estructura de banda	ml	20
1.4	Reparación y soldadura de sectores defectuosos	ml	20
2	Remplazar rodillos de carga de la banda transportadora de la mina didáctica		
2.1	retiro y disposición en el lugar que se indique de rodillos a remplazar	ml	201
2.2	suministro e instalación de artesasx3rodillos de carga	und	17
2.3	suministro e instalación de estructuras de cargax2 rodillos	und	70
2.4	suministro e instalación de rodillos guía	und	10
2.5	suministro e instalación de rodillos de soporte-retorno	und	45

(...)

Por otro se relacionaron las siguientes obligaciones a cargo del contratista:

*"1) Ejecutar el objeto del contrato en los plazos establecidos, bajo las condiciones económicas, técnicas y financieras estipuladas en la cláusulas correspondientes y de acuerdo con su propuesta presentada, las cuales hacen parte vinculante del contrato*

*2) Avisar al SENA dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al conocimiento del hecho o circunstancias que puedan incidir en la no oportuna o debida ejecución del contrato o que puedan poner en peligro los intereses legítimos del SENA*

*3) Garantizar la calidad de los materiales utilizados en la obra, en caso de presentarse materiales defectuosos, deberán ser remplazados en un tiempo oportuno, por materiales que cumplan las especificaciones técnicas*

(...)

*25) El contratista deberá atender en debida forma los requerimientos relacionados con la prestación del servicio, realizados por el supervisor del contrato y adoptara las medidas correctivas de manera inmediata*

*26) Cumplir todas aquellas obligaciones inherentes al contrato y necesarias para la correcta ejecución del objeto del mismo*

*27) las demás que se requieran a criterio del supervisor del contrato para la debida ejecución del mismo, teniendo en cuenta la naturaleza, el objeto, la propuesta presentada y la invitación pública, documentos que forman parte integral del presente contrato." (fls. 51-52)*

El 19 de septiembre de 2013, el ingeniero MIYER MANUEL MORENO TORRES obrando como representante legal de INGENIERÍA Y PROYECTOS DEL ORIENTE S.A.S., mediante escrito dirigido al SENA (fl.71) manifestó su interés de participar en la proceso de contratación No. RB-CM-059-2013 anexo para el efecto los documentos solicitados por la entidad, tal como consta a folios 69-98 del expediente, así mismo señaló que aceptaba todas las condiciones establecidas en la invitación, la cual hacia parte integral de su oferta técnica y económica.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Subdirector del Centro Minero SENA Regional Boyacá, mediante Documento de **Aceptación de Oferta 01039** fechado del 30 de septiembre de 2013 (fl.130-131), adjudicó el contrato al proponente Ingeniería y Proyectos del Oriente S.A.S., cuyo objeto recaía en contratar el mantenimiento de la estructura de la banda transportadora 400 rodillos soporte y 10 guía de la cinta y estructura metálica de apoyo de la banda de la Mina Didáctica del Centro Minero SENA Regional. El precio del contrato se pactó por la suma de \$25.956.226 con un plazo de ejecución de 30 días calendario contados a partir de la aprobación de garantías de las pólizas correspondientes, previa expedición de registro presupuestal y suscripción del acta de iniciación.

En la precitada oferta, se determinó que se regiría por las condiciones contenidas en la invitación pública No. RB-CM-059-2013 y por la oferta presentada por el contratista el 22 de Agosto de 2013 (fl.130).

El 11 de octubre de 2013 el Subdirector del Centro Minero aprobó las Pólizas de Cumplimiento Nos. 36-GU033754 y 36-RE001316 a través de las actas No. 1 y 2 (fls. 139-140), posteriormente el 15 de octubre de 2013 se suscribió el acta de inicio de fecha 15 de octubre de 2013 y se determina que la fecha de terminación es el 14 de noviembre de 2013 (fl.141-142).

El 19 de noviembre de 2013, el contratista mediante oficio No. 1-2013-000932 realizó observaciones técnicas sobre cantidades, adiciones y/o complementarias al Contrato de Obra al proyecto de invitación pública No. RB-CM-059-2013, precisando que se requería la construcción de 50 anclajes en concreto reforzado para garantizar el alineamiento, nivelación y montaje de la banda y los rodillos correspondientes, es decir plantea actividades adicionales y complementarias y además solicita el pago parcial por acta de avance, con base en que así se expresó en los estudios previos y pliegos definitivos (fl.143-144 del expediente)

El Subdirector (e) del SENA Regional Boyacá, contestó la solicitud antes referida, mediante oficio No. 2-2013-00521 del 29 de noviembre de 2013, bajo el entendido aduciendo que la misma es extemporánea porque el contrato terminó el 15 de noviembre y que el acto a seguir es la liquidación del contrato conforme a los términos legales que regulan la contratación estatal (fl.145).

Según el informe de supervisión de la aceptación de Oferta 1039 rendido el 13 de diciembre de 2013, se comprobaron los siguientes porcentajes de ejecución:

Ítem	Descripción	Und	Programado	Ejecutado	%	Fecha
1	Mantenimiento a la estructura metálica de la banda transportadora de la mina didáctica del centro minero					
1.1	Localización de área de trabajo (bajo tierra)	ml	70,00	70,00	100%	14/11/2013
1.2	Retiro y disposición de sectores de estructura a reparar	ml	20,00	0	0%	14/11/2013
1.3	Suministro e instalación de piezas metálicas ángulo de 3" acero 1030 de estructura de banda	ml	20,00	0	0%	14/11/2013
1.4	Reparación y soldadura de sectores defectuosos	ml	20,00	0	0%	14/11/2013
<b>2</b>	<b>Reemplazar rodillos de carga de la banda transportadora de la mina didáctica</b>				0%	14/11/2013
2.1	Retiro y disposición en el lugar que se indique de rodillos a reemplazar	ml	201,00	71	35%	14/11/2013
2.2	Suministro e instalación de artesasx3rodillos de carga	und	17,00	0	0%	14/11/2013
2.3	Suministro e instalación de estructuras de cargax2 rodillos	und	70,00	0	0%	14/11/2013
2.4	Suministro e instalación de rodillos guía	und	10,00	0	0%	14/11/2013
2.5	Suministro e instalación de rodillos de soporte-retorno	und	45,00	0	0%	14/11/2013

(...)

*Se retiraron de la estructura de la Banda transportadora 52 rodillos de arrastre, 16 artesas de tres rodillos, 3 artesas de dos rodillos y 4 rodillos guía, también se hizo limpieza de 28 ML de estructura para la aplicación de la pintura"*

El 17 de diciembre de 2013 el Subdirector del Centro Minero citó al contratista para debatir asuntos concernientes al contrato 1039 del 30 de septiembre de 2013, pues de acuerdo al informe de supervisión, el plazo de dicho contrato se cumplió sin haberse ejecutado, vulnerándose en sentir de la entidad demandada la cláusula 1ª y 3ª del contrato y la ley 80 de 1993 y 1150 de 2007 (fls. 151).

La entidad contratante dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 mediante Resolución No. 00123 del 26 de diciembre de 2013 declaró el incumplimiento contractual del Contratista en relación con el contrato No. 001039 del 30 de septiembre de 2013, fundamentado en que no se ejecutó dentro del término pactado en el contrato (fls.164-166). Decisión fue confirmada en su integridad por la Resolución No. 00124 del 26 de diciembre de 2013 al resolver el recurso de reposición interpuesto por el contratista (fl.168).

Mediante Resolución No. 000257 del 20 de marzo de 2014, el SENA Regional Boyacá libró mandamiento de pago por vía coactiva en contra del demandante (fls. 176-179), y a través de la Resolución No. 000680 del 5 de junio de 2014 decretó la terminación del proceso de cobro coactivo administrativo por pago total de la obligación (fls.188-190).

## 12. ANALISIS DEL CASO CONCRETO

Bajo este contexto fáctico, el contratista reclama el reconocimiento y pago de los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante originados, a su juicio, por circunstancias ajenas a su voluntad e imputables a la entidad contratante al no cumplir con el principio de planeación entregando los documentos, justificaciones, acreditación de imprevistos e informando las deficiencias en la banda transportadora y la atipicidad de los rodillos sobre los que se debía instalar, circunstancia que conllevó a que el plazo contractual venciera sin culminar el objeto contractual.

Partiendo de esas imputaciones se continuará con el estudio del incumplimiento alegado a efectos de establecer si los mismos se presentaron y si fueron, en verdad, los que determinaron el incumplimiento del contratista.

### ***a) Comunicación oportuna por parte del contratista de los inconvenientes que impedían el cumplimiento de las obligaciones contraídas en la Aceptación de Oferta No. 01039 del 30 de septiembre de 2013***

Se encuentra probado que en la invitación pública No. RB-CM-059-2013 del proceso de selección de mínima cuantía, estaba previsto que el contratista debía retirar 201 rodillos que se encontraban en malas condiciones y depositarlos en el lugar que le indicara el supervisor. Para el efecto tenía que suministrar e instalar los siguientes elementos: *17 artesas x 3 rodillos de carga, 70 estructuras de carga x 2 rodillos, 10 rodillos guía y 45 rodillos de soporte – retorno* (fl.50).

En relación con el cambio de especificaciones durante la ejecución de la obra, se indicó dentro de las obligaciones a cargo del contratista, que debía avisar a la entidad contratante dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento del hecho o circunstancias que podían incidir en la no oportuna o debida ejecución del contrato o que colocaran en peligro los intereses legítimos del SENA (fl.51).

Por su parte el contratista cuando presentó la oferta manifestó que aceptaba todas las condiciones establecidas en la invitación la cual hacía parte integral de su oferta técnica y económica allegada a la entidad contratante (fl.71).

Ahora bien, el día 19 de noviembre de 2013, el demandante puso en conocimiento del SENA Regional Boyacá, las siguientes observaciones:

*“Referencia: carta de manifestación de observaciones técnicas y manifestación de cantidades adicionales y/o complementarias al proyecto de invitación pública No. RB-CM-059-2013. (...)*

*1. La cimentación actual de la estructura de la banda transportadora consiste en una serie de anclajes en concreto que están casi en su totalidad colapsados y se requiere su construcción de 50 anclajes en concreto reforzado para que el alineamiento nivelación y*

*montaje de la banda y rodillos sean actividades exitosas y no se tenga en un futuro cercano que desmontar y construir dichas estructuras debido a que los esfuerzos dinámicos harían que todo el montaje se desnivelara y desalineara ocasionando así el colapso de la misma*

*2. Se plantea dichas actividades anteriores adicionales y complementarias además de la solicitud del pago de un pago parcial por acta de avance tal cual se expresó en los estudios previos y pliegos definitivos de los procesos RB-CM-061-2013 y RB-CM-059-2013 según el numeral 3.4.6 Forma de pago: El SENA pagará al contratista a un sesenta por ciento (...)" (fl. 143 cuaderno principal)*

Del análisis de los anteriores medios de convicción, se infiere que el contratista no fue diligente y previsorio en relación con la obligación de poner en conocimiento de la entidad contratante los imprevistos o inconvenientes, que en su criterio, le impedían cumplir con el objeto contractual, tal como se estipuló en el numeral 2º del ítem “obligaciones del contratista” de la invitación pública No. RB-CM-059-2013 (fl. 50-52) la cual hace parte de la carta de aceptación de la oferta No. 01039 del 30 de septiembre de 2013 (fl.37), que prevé:

*“2) Avisar al SENA dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al conocimiento del hecho o circunstancias que pueden incidir en la no oportuna o debida ejecución del contrato o que puedan poner en peligro los intereses legítimos del SENA” (fl. 51)*

En efecto, pese a que en el expediente obra el oficio que radicó el contratista el 19 de noviembre de 2013, este se presentó 5 días después de expirar el plazo para ejecutar el objeto contractual, pues tenía como fecha límite el **14 de noviembre de 2013**, teniendo en cuenta que contaba con un plazo de ejecución de 30 días calendario contados a partir del 15 de octubre de 2013 día en que se suscribió el acta de inicio (fls. 130, 142 y 143).

Por otro lado, no sobra precisar que si el demandante consideraba que existían inconsistencias o deficiencias en la información que suministró la entidad para adelantar el objeto contractual, tenía la oportunidad de realizarlas en la etapa contractual dentro del plazo establecido para ejecutar el contrato – circunstancia que no ocurrió - como ya se explicó en párrafos precedentes y en la etapa precontractual, ya que en el cronograma del proceso de invitación pública No. RB-CM-059-2013 se estableció que el 23 de septiembre de 2013 hasta las 14:00 horas se recibirían observaciones a través del portal único de contratación [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co) (fl.55).

Así mismo se advierte que podía asistir a la visita que la entidad contratante programó al sitio donde se desarrollaría el proyecto (fl. 55), con el fin de establecer las condiciones adversas y favorables para cumplir con el objeto contractual, y de esta manera contar con una preparación económica, técnica y logística adecuada de aquellos aspectos que a juicio del demandante influirían en la ejecución del contrato debido a las condiciones de la Mina Didáctica del Centro Minero Regional SENA Boyacá, el estado y dimensiones de los rodillos y los elementos que lo conformaban, entre otros, circunstancias que al ser conocidas por el contratista le permitiría valorarlas adecuadamente y le permitiría realizar las observaciones pertinentes, teniendo en cuenta que el plazo para desarrollar el contrato era limitado.

Bajo esta línea y como quiera que el demandante no probó dentro del plenario que realizó las observaciones que consideraba pertinentes en la etapa precontractual y dentro del proceso de invitación pública No. RB-CM-059-2013, después de conocer la invitación que efectuó la entidad contratante, se entiende que en su momento razonó, analizó y aceptó sin ningún contratiempo las condiciones establecidas, sin que pueda alegar a su favor en la etapa de ejecución del contrato su omisión al no realizar las observaciones respectivas.

**b) Omisión por parte del SENA Regional Boyacá en la entrega de los planos, diseños y medidas de los componentes de la banda transportadora, incidiendo en el cumplimiento del objeto contractual, porque se debía importar la banda transportadora y fabricar rodillos atípicos**

Sobre dicho punto debe señalarse que en el plenario no obra documento alguno que demuestre que el contratista solicitó la entrega de los planos y diseños de los componentes de la banda transportadora, ante la presunta omisión por parte de la entidad contratante.

De otro lado se precisa que el objeto contractual recaía sobre el *mantenimiento de la estructura de la banda transportadora, 400 rodillos soporte y 10 guía de la cinta y estructura metálica de apoyo de la banda de la Mina Didáctica del Cetro Minero SENA Regional Boyacá*, motivo por el cual como no se trataba de una obra nueva el demandante debía ceñirse **a lo ya existente**.

En consecuencia, una vez tuvo conocimiento de las dimensiones reales de la banda y de los rodillos cuando ingresó a la Mina Didáctica, que para el efecto se toma como punto de referencia el 15 de octubre de 2013, fecha en la cual se suscribió el acta de inicio de la ejecución del contrato (fl.141), e inclusive antes de presentar la oferta, el contratista debió verificar la existencia de estos elementos con las dimensiones encontradas antes de presentar la oferta, si se tiene en cuenta que conoció con antelación la correspondiente exigencia formulada en la invitación pública, por tal motivo, debió por lo menos reservar su adquisición desde que le aceptaron la oferta, en consideración que para realizar el remplazo debía suministrar dichos materiales en los primeros días en que se empezó a ejecutar el objeto contractual.

En este punto se señala que el principio de planeación tal como lo ha indicado el Consejo de Estado<sup>7</sup> no solo mira hacia la administración, sino también a los contratistas que están en el deber de planificar las acciones y gestiones necesarias para cumplir cabalmente sus prestaciones. Y todo eso hace parte de un principio básico del contrato, que no es otro que el de la buena fe contractual, que va más allá del comportamiento cabal y honesto, puesto que implica el conocimiento de las condiciones en que se desarrollará el vínculo jurídico, en orden a asegurar la mutua confianza de las partes.

En esta medida, se considera que la sociedad debió formular su petición ante la entidad una vez tuvo conocimiento que para instalar la banda transportadora, que según el contratista tuvo que importar, se debían fabricar los rodillos atípicos para que sobre ellos circulara la banda, antes del 14 de noviembre de 2013 fecha límite para terminar el contrato dentro del plazo establecido en la aceptación de la oferta.

De contera es del caso señalar que en el plenario no obra material probatorio que demuestre la importación de la banda transportadora y la fabricación de los rodillos atípicos que reseña el contratista, por lo tanto se desconocen las actuaciones o procedimientos que la sociedad contratista adelantó para obtener los precitados elementos a través de los distribuidores nacionales o extranjeros, atendiendo las dimensiones atípicas de los mismos y que presuntamente eran diferentes de los establecidos por la entidad contratante en la invitación pública. Demostraciones como esa, meramente aparentes y que si en gracia de discusión se aceptaran se abriría paso al contratista para que invocara el principio de la buena fe y de esta manera lograr la ejecución de sus obligaciones.

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, providencia del 21 de agosto de 2014, Radicado número 11001-03-15-000-2013-01919-00(AC) Consejero Ponente Hugo Fernando Bastidas Barcenás

**c) Solicitud de cantidades adicionales y complementarias presentada por Ingeniería y Proyectos del Oriente S.A.S. el 19 de noviembre de 2013 radicado bajo el número 1-2013-000932**

El parágrafo del artículo 40 de la ley 80 de 1993 prevé que los contratos estatales no podrán adicionarse en más del 50% de su valor inicial, expresado este en salarios mínimos legales mensuales, sin embargo, se reitera que dicha prerrogativa se debe realizar antes de que el plazo este vencido, so pena de nulidad absoluta por violación a las formalidades exigidas por la ley en atención a la calidad de uno de los contratantes y como medida de seguridad y seriedad en el ejercicio de la Administración Pública, en lo que se compromete el orden público jurídico y se deviene en la nulidad absoluta del convenio adicional, declarable de oficio, como excepción perentoria o de fondo.

Lo anterior no significa, en modo alguno, que no se pueda adicionar el contrato, sino apenas, que esa adición debe pactarse y perfeccionarse antes del vencimiento del plazo correspondiente.

En este orden, al analizar la solicitud referenciada si bien el contratista manifestó que se requería construir 50 anclajes en concreto reforzado para garantizar el alineamiento, nivelación y montaje de la banda y rodillos de la Mina Didáctica (fl. 143), y que tales obras serían adicionales a las establecidas en la aceptación de la oferta No. 01039 del 30 de septiembre de 2013 (fls. 37), el SENA Regional Boyacá no tenía la obligación de estudiar dicha petición porque se presentó por fuera del plazo contractual establecido para ejecutar el mantenimiento de la estructura de la banda transportadora y demás obras relacionadas por la administración.

Por consiguiente, si la sociedad contratista consideraba necesaria la fabricación de 50 anclajes en concreto, ítems no previstos en el contrato, se le exigía elevar la correspondiente solicitud antes del vencimiento del plazo de ejecución del contrato, que para este caso se fijó el 14 de noviembre de 2013 como se desprende expresamente de la invitación pública y del acta de inicio (fls-141-142) situación que implicaba la variación del mismo y a su vez la prórroga del plazo si a ello había lugar y cumpliendo con las formalidades establecidas en la ley, como lo es la modificación de las pólizas.

Valga señalar que el demandante si lo consideraba pertinente podía solicitar la suspensión temporal del contrato ante los presuntos inconvenientes para adquirir la banda transportadora y fabricar los rodillos atípicos, porque en su sentir dichas circunstancias eran ajenas a su voluntad, siempre y cuando existiera consenso con la entidad contratante y obedeciera a situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público, que impidieran temporalmente cumplir con el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes.

Para de esta manera reanudar el plazo y ejecutar correctamente el contrato cuanto tales circunstancias se hubiesen superado, dado que la suspensión del contrato comporta una incidencia directa en el plazo convenido por las partes para el cumplimiento de una o varias de las obligaciones contractuales respectivas y convenir cuáles serían las actividades que seguirían a cargo del contratista.

Ahora bien, se observa que la sociedad contratista aquí demandante, no demostró que el porcentaje de avance de ejecución de la obra fuera superior al señalado por la entidad contratante en el informe de Supervisión, documento que indica que se cumplió el **100% de la localización del área de trabajo y el 35% del retiro y disposición de los rodillos a remplazar**, reseñados en los numerales 1.1 y 2.1 del informe a folio 149 del expediente, y que la falta de ejecución de la porción de obra restante descrita en los numerales 1.2, 1.3, 1.4, 2.1 (parcial), 2.2, 2.3, 2.4 y 2.5 (fl.149).

Tampoco acredito que el no cumplimiento del objeto contractual dentro del plazo acordado, tuvo por causa la imposibilidad de adquirir la banda transportadora y la fabricación de los rodillos atípicos, razón para colegir que el contratista incumplió las obligaciones que se derivan de la aceptación de la oferta No. 01039 del 30 de septiembre de 2013, como acto de perfeccionamiento del contrato de mínima cuantía, situación que simultáneamente conlleva a establecer que dichas causas son ajenas a la entidad contratante, es decir que no demostró que tales consecuencias se generaron por una '*razonable imposibilidad de cumplir*' sus propias obligaciones.

Se advierte que el contratista demandante no probó los perjuicios solicitados en la demanda, pues de conformidad con los artículos 164<sup>8</sup> y 167<sup>9</sup> del Código General del Proceso, la parte que alega el hecho del incumplimiento contractual debe probarlo y solamente con base en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, podrá obtener la decisión judicial por la que acude a la administración de justicia.

En suma, la parte que alega el incumplimiento de una obligación contractual, debe acreditar la existencia de la obligación, en consecuencia dado que el demandante no demostró el incumplimiento alegado en contra de la entidad demandada, se negarán las pretensiones invocadas en el libelo introductorio, mediante las cuales se solicitaba la nulidad de las Resoluciones números 00123 de 26 de diciembre y 00124 del 26 de diciembre de 2013 que declaró el incumplimiento del contrato por parte del contratista, por cuanto no se desvirtuó la presunción de legalidad que cobija los actos administrativos demandados.

### 13. CONDENA EN COSTAS

Ahora bien Ahora bien, atendiendo lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, se condenará en costas a la parte demandante, sujeto procesal vencido en la sentencia, para lo cual se adelantará el trámite previsto en el Código General del Proceso.

Conforme al Acuerdo 1887 de 2003 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se fijará como agencias en derecho el 4% del valor de las pretensiones estimadas en la demanda, por concepto de perjuicio material.

### 14.DECISION

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito judicial de Sogamoso, "*Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley*"

---

<sup>8</sup> ARTÍCULO 164. NECESIDAD DE LA PRUEBA. Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho.

<sup>9</sup> ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código.

Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.

**FALLA:**

**Primero.- Negar** las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**Segundo.- Condenar en costas** a la parte demandante, las cuales se liquidarán por Secretaría del Juzgado, aplicando el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P.

**Tercero.-** Se fijan como agencias en derecho la suma correspondiente al cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones de la demanda, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**Cuarto.-** En firme esta providencia, archívese el expediente, previa devolución de remanentes si a ello hubiere lugar, dejando las anotaciones y constancias de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**NELSON JAVIER LEMUS CARDOZO**  
JUEZ

mppf