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

*So*gamoso, Septiembre veinte (20) de dos mil diecisiete (2017)

Radicación: *15238-33-33-002-2016-00002-00*
Demandante: *Luis Mario Monroy Rojas*
Demandado: *Municipio de Sogamoso y Departamento de Boyacá*
Medio de control: *Controversias Contractuales*

1. ASUNTO

Corresponde al Despacho decidir de fondo el asunto de la referencia mediante sentencia de primera instancia dentro del medio de control de la referencia.

2. PRETENSIONES

Mediante demanda radicada el día 18 de diciembre de 2015, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales consagrado en el artículo 141 del CPACA, presentada por LUIS ÁLVARO MONROY ROJAS en contra del MUNICIPIO DE SOGAMOSO y el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, solicita como pretensiones las siguientes:

Se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos expedidos por el Municipio de Sogamoso: Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012 por medio del cual se declara el incumplimiento del contrato número 2011-674; Resolución 418 del 6 de marzo de 2014 que ordena la liquidación unilateral del contrato de obra número 2011-674 celebrado entre el Municipio de Sogamoso y la Unión Temporal Unidades Sogamoso y Resolución 664 del 5 de mayo de 2014 que corrió traslado de la liquidación unilateral del contrato de obra número 2011-674 y se dictan otras disposiciones.

Que como consecuencia de lo anterior, solicita que se declare el cumplimiento por parte del contratista del contrato de obra No. 2011-674 cuyo objeto consistía en la *construcción de 30 unidades sanitarias en veredas aledañas al Municipio de Sogamoso*; se liquide la totalidad de la obra conforme a la realidad; se pague el valor total del contrato, los intereses moratorios del valor del monto que se adeuda al demandante o en su defecto el pago de los intereses corrientes, hasta el momento del desembolso; que se indexen las suma reconocidas; se revoque la ejecución de las pólizas reversando todos sus efectos jurídicos, frente a las aseguradoras y sus correspondientes acciones ejecutivas en contra del contratista, devolviéndose los dineros irregularmente cobrados a la aseguradora a favor de la administración municipal de Sogamoso; y se condene a las entidades demandadas a pagar las costas del proceso (fls.7-8).

3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

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

El 10 de octubre de 2011 la U.T Unidades de Sogamoso representada legalmente por el Álvaro Monroy Rojas y el Municipio de Sogamoso celebraron el contrato de obra No. 2011-674 cuyo objeto recaía en la *construcción de 30 unidades sanitarias en diversas veredas del Municipio de Sogamoso*; por un valor de $184.487.077,58 y termino de ejecución de 2 meses y 15 días.

La forma de pago del contrato de obra, fue pactado en el 50% de anticipo al perfeccionamiento del mismo y el 50% restante, en dos actas parciales, de acuerdo a los avances y culminación del objeto contractual.

Señala la demanda que el 2 de diciembre de 2011 se firmó el acta de inicio, pero la obra se suspendió en días posteriores por la ola invernal que atravesaba el país reiniciándose la ejecución el 17 de enero de 2012, sin embargo al no cambiar las condiciones climatológicas y ante la falencia de personal la administración, concedió la prórroga del plazo contractual solicitada por el demandante, suspendiéndose el contrato por el termino de 60 días a partir del 23 de marzo de 2012.

Afirmó que el 25 de mayo de 2012 se reinició la obra fijándose como fecha máxima para su entrega el día 25 de junio de 2012 (fls.3-5), sin embargo el contratista manifestó que el término era insuficiente para entregarla, teniendo en cuenta las dificultades que se presentaban en el terreno, por tal motivo se comprometió a culminar tan solo 15 baños el día 15 de junio de 2012.

Aseguró que el 26 de junio de 2012 y ante los inconvenientes para terminar el objeto contractual, el demandante solicitó ampliación del plazo por un término de 2 meses, sin obtener respuesta por parte de la entidad contratante, por tal motivo la parte actora protocolizó el silencio administrativo positivo el cual fue reconocido por la entidad municipal en actos jurídicos posteriores.

Precisó que el interventor se negó a verificar el cumplimiento contractual que se realizó dentro del plazo otorgado por el silencio administrativo positivo debidamente protocolizado, y procedió a declarar el incumplimiento del contrato a través de la Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012.

Indicó que el 21 de febrero de 2013 en la audiencia de liquidación bilateral del contrato, el demandante allegó un informe técnico de obra final que demostraba el cumplimiento del objeto contractual, empero el interventor y el Municipio no recibieron la obra argumentando que el plazo se encontraba vencido, por ello el demandante dejó constancia que el interventor no visitó la totalidad de los lugares de la obra y que el informe presentado a la administración tenía inconsistencias.

Mencionó que el Municipio de Sogamoso ejecutó pólizas de conformidad con la Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012 y por ende la aseguradora inició proceso ejecutivo en contra del demandante que se tramita en el Juzgado Tercero Civil Municipal de Descongestión de Yopal por el valor de $69.704.125.

Añadió que la administración municipal a través de la Resolución 418 del 6 de marzo de 2014 liquidó de manera unilateral el contrato de obra concluyendo que se había ejecutado $59.436.282,77, y que el contratista debía reintegrar la suma de $32.806.710,02. Por otro lado señaló, que mediante Resolución 664 del 5 de mayo de 2014 se realizó presuntamente el traslado de dicho acto sin que el demandante se enterara de ello porque no recibió ninguna notificación al respecto, así mismo aclaró que en ese acto administrativo la administración aceptó la ampliación del plazo por el silencio administrativo positivo.

Aseveró, que el acto administrativo que declaró el siniestro y el de ejecución de pólizas es contrario e incoherente al de la liquidación unilateral en el monto de incumplimiento y exigibilidad de reintegro de dineros, ya que no es posible que se decrete un siniestro No. 605-47-2013-3027 por $69.704.125 a través de la Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012 y posteriormente en liquidación unilateral del 6 de marzo de 2014, se declare el siniestro e incumplimiento por $32.806.710,02 (fl.3-7)

4. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante precisó que los actos administrativos demandados están falsamente motivados porque desconocen la realidad fáctica de la ejecución del objeto contractual, pues el interventor omitió algunas de sus funciones para determinar si la obra existía o no, como quiera que desconocía los lugares donde se realizó la obra, atentando con los principios de moral administrativa y transparencia y creando a su vez perjuicios irremediables al contratista.

Manifestó, que se infringieron normas constitucionales y legales, porque se transgredió la función administrativa y los principios de contratación estatal como la transparencia, responsabilidad, economía y buena fe contractual, disposiciones de orden imperativo y obligatorio cumplimiento, además de violarse las cláusulas contractuales, que son ley para las partes.

Recalcó, que en virtud del principio de la buena fe contractual, la administración debe pagar las obras ejecutadas con su consentimiento, con el fin de evitar un enriquecimiento injustificado a favor de la entidad pública contratante (fls. 16-18).

5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Municipio de Sogamoso** contestó la demanda dentro del término otorgado por el Despacho, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones señaladas en el libelo introductorio, porque los actos administrativos demandados se expidieron conforme al ordenamiento jurídico.

Señaló, que la administración no contestó la solicitud de ampliación del plazo radicada el 26 de junio de 2012 porque el 21 de junio de 2012 el interventor de obra, la supervisora del contrato de interventoría, la supervisora del convenio y la asesora jurídica de infraestructura pública del Departamento de Boyacá, solicitaron que se programara fecha y hora para llevar a cabo audiencia de declaratoria de incumplimiento, pues pese a los requerimientos efectuados al contratista para que acreditara la terminación de la obra, éste no la culminó ya que tan sólo cumplió con el 32% teniendo en cuenta el informe a corte 25 de junio de 2012, fecha de terminación del contrato.

Afirmó que el Secretario de Desarrollo y Medio Ambiente mediante oficio 2204865 del 3 de agosto de 2012 manifestó al contratista que la interventoría del contrato informó sobre el incumplimiento de las especificaciones técnicas de las unidades sanitarias, la mala calidad de los materiales, entre otras inconsistencias, avalando las observaciones que presentó el interventor para no recibir las obras señaladas.

Propuso, además de la genérica, las siguientes excepciones denominadas:

1) *“Caducidad”,* argumentó que para la fecha en que se presentó la demanda ya había operado el fenómeno jurídico de la caducidad frente a la Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012 que declaró el incumplimiento del contrato de obra pública No. 2011674 de 2011, como quiera que se superaron los 2 años establecidos en el literal j) del artículo 164 del CPACA para instaurar el medio de control de controversias contractuales en término (fl. 449)

2) *“Contrato no cumplido”,* señaló después de citar diversos pronunciamientos jurisprudenciales, que la administración tiene la potestad de declarar la caducidad del contrato ante la ocurrencia de alguno de los supuestos previstos para el efecto por la ley, dentro de los cuales esta el incumplimiento del contratista que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato, tal como ocurrió en el presente caso (fls. 450-453)

El **Departamento de Boyacá** no contestó la demanda.

6. TRAMITE PROCESAL

La demanda se radicó el 18 de diciembre de 2015 (fl. 23); el 14 de marzo de 2016 esta instancia judicial avoca conocimiento del proceso (fl.382); el 2 mayo de 2016 se inadmite la demanda (fl. 399); luego de subsanar, el 13 de junio de 2016 se admite el medio de control de la referencia (fls. 410) y se ordena correr traslado de la medida cautelar (fl. 411) y el 14 de octubre de 2016 se niega la medida cautelar solicitada por el demandante.

El 16 de marzo de 2017 se celebró la audiencia inicial, etapa procesal en la cual se niega la excepción de caducidad de la acción (fls. 474-476); el 12 de mayo de 2016 se llevó acabo la audiencia de pruebas (fls. 570-574); 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 (fls.590-604) reiterando los argumentos expuestos en la demanda y después de realizar un recuento de las pruebas recaudadas dentro del proceso, concluyó que se acreditó la existencia de la obra, su construcción, las calidades de los materiales, dimensiones, ubicación entre otras, sin dejar duda del cumplimiento total del objeto contractual y dejando en evidencia las irregularidades del informe del interventor.

Reiteró que la administración en ningún momento contestó la petición de ampliación del plazo radicada por el demandante configurándose el silencio administrativo positivo debidamente protocolizado, que reconoció posteriormente a través de la Resolución 1451 de 2012, mediante la cual indició que la fecha de terminación del contrato de obra fue el día 25 de agosto de 2012 y no el 25 de junio del mismo año, sin embargo peses a esto la administración se negó a recibir la totalidad de las obras ejecutadas por el contratista, concretándose un enriquecimiento sin justa causa a favor del Municipio de Sogamoso y el Departamento de Boyacá.

El **Municipio de Sogamoso** reafirmó los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y resaltó que el contratista no cumplió el objeto contractual y el plazo establecido para el mismo, máxime cuando el contrato se cumplió pasados 3 años al vencimiento de los 2 meses y 15 días estipulados para la entrega de la obra y que el peritaje que allegó el demandante no demuestra la calidad del trabajo ni la fecha en que se terminó la entrega total de las unidades sanitarias alegadas por el demandante (fl. 586-589).

El **Departamento de Boyacá,** presentó alegaciones finales precisando la falta de legitimación en la causa por pasiva porque no suscribió el contrato de obra pública 2011674 del 10 de octubre de 2011, ya que las partes contratantes fueron el Municipio de Sogamoso y la Unión Temporal “Unidades de Sogamoso” y los actos administrativos demandados los profirió el Municipio de Sogamoso.

Manifestó que se configuran los requisitos de la excepción denominada contrato no cumplido como quiera que en el informe técnico del interventor del contrato se constató que de las 30 unidades contratadas, se iniciaron obras en 24 puntos, de las cuales 9 no cumplían con las especificaciones de la carpintería metálica y en 15 no se finalizaron las obras, aunado al hecho de que el plazo de ejecución del contrato para la época en que se rindió el respectivo informe estaba vencido.

Finalmente indicó que los testigos que declararon a favor del demandante como la sustentación del dictamen que se allegó con la demanda no son contundentes para que se declare la prosperidad de las pretensiones invocadas (fl.474-480).

8. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar la legalidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012 que declaró el incumplimiento del contrato de obra pública 2011674 y de las Resoluciones No. 418 del 6 de marzo y No. 664 del 5 mayo de 2014 que liquidaron unilateralmente el contrato, para lo cual se debe determinar los siguientes aspectos: verificar si se configuró el silencio administrativo positivo frente a la petición de ampliación de plazo para la ejecución del contrato radicada por el contratista el 26 de junio de 2012; verificar el alcance de cumplimiento de las obligaciones del contratista y la competencia de la entidad demandada para determinar unilateralmente la responsabilidad de su contratista, declarar el siniestro de incumplimiento, imponer sanciones al contratista y hacer efectivas las pólizas de seguros que amparan los riesgos del contrato.

También se debe establecer si el Municipio demandado, tenía la facultad de liquidar el contrato de obra pública teniendo en cuenta los informes de interventoría realizados por el Departamento de Boyacá.

9. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN MATERIA CONTRACTUAL

El artículo 41 y s.s. del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso que nos ocupa puesto que la solicitud de prórroga de plazo deviene de un contrato y actuación se inicia en su vigencia, señala sobre el silencio administrativo, que solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva, cuyo términos se cuentan desde el día en que se inicia la actuación, acto ficto que puede revocarse bajo las condiciones de los Art. 71, 73 y 74 ídem.

Por su parte el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 prevé la configuración del silencio administrativo positivo en materia contractual en aquellas solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, sin que la entidad estatal realice pronunciamiento alguno dentro del término de 3 meses siguientes, a la radicación de la petición, para lo cual se entenderá que la decisión de la administración es favorable a las peticiones del solicitante.

El Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia[1] explica los requisitos para que se configure el silencio administrativo positivo en materia contractual, se ha considerado que las pretensiones consignadas en la solicitud presentada por el contratista, deben contener, implícitamente, el derecho constitutivo del contratista; por lo tanto el fundamento material del silencio administrativo positivo es un derecho subjetivo preexistente a favor del contratista, pues, se trata de una situación jurídica anterior, que con posterioridad a la respuesta se formaliza o se declara la aprobación o autorización para realizar algo que guarda una relación directa con la actividad contractual.

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 7 de octubre de 1999 Radicación: 16165 CP María Elena Giraldo Gómez; Auto del 12 de diciembre de 2001 Radicación: 52001233100019991139O1(17938). CP María Elena Giraldo Gómez; Auto del 13 de diciembre de 2001 Radicación: 68001231500020000900O1(19818). CP Germán Rodríguez Villamizar; Auto del 7 de marzo de 2002. Radicación: 76001233100020002757O1(20823) CP Jesús María Carrillo Ballesteros; Sentencia del 28 de febrero de 2013 Radicación: 25000232600020010211801(25199) CP Danilo Rojas Betancourth. Sentencia del 29 de marzo de 1996, expediente 10992, CP Juan de Dios Montes; Sentencia del 12 de mayo de 2010, expediente 37446, CP: Mauricio Fajardo Gómez. Providencia del 29 de julio de 2015, Radicación 25000-23-26-000-2000-00412-01(37170), CP Olga Mélida Valle De La Hoz.

Aunado a lo anterior, ha reiterado la Alta Corporación que de conformidad con el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, para que opere el silencio administrativo positivo se requiere el cumplimento de los siguientes requisitos:

> *"En virtud del **primer requisito, la solicitud la debe "presentar el contratista", lo que parece obvio**, aunque sólo en forma aparente, porque en realidad eso no lo establece el art. 25.16 de la ley 80. Lo que dispone es que "las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato…" si la entidad no se pronuncia en 3 meses se configura el silencio positivo, y resulta que en esa etapa perfectamente pueden formular peticiones, relacionadas con el contrato, la compañía de seguros que ampara al contratista, otras entidades estatales o los ciudadanos –por ejemplo las veedurías, y en general cualquiera persona-. De entenderse literalmente la norma, toda petición en esta etapa, sin importar de quien provenga, produciría el silencio positivo.*
>
> *Sin embargo, el art. 15 del decreto reglamentario citado, interpretando correctamente el espíritu de la ley, establecía que la solicitud debe provenir del contratista, para que, eventualmente, produzca el silencio positivo. **La Sala comparte este criterio, porque es razonable y consulta el sentido natural de la norma. Por tanto otra solicitud, en caso de mora de la administración en responderla, dará lugar a que se configure el silencio administrativo negativo, que es la regla general que contempla el CCA.***
>
> *El segundo requisito, establece que la solicitud se debe "presentar a la administración", lo que parece obvio, porque así lo establece, expresamente, el art. 25.16 de la ley 80, y también su decreto reglamentario. Por tanto, las peticiones, reclamaciones u observaciones que también suele presentar el Estado al contratista, por distintas razones derivadas de la celebración del contrato, no configurarán este silencio, y ni siquiera el negativo, simplemente porque este régimen no cubre las respuestas que también debe dar el contratista a las comunicaciones de la entidad.*
>
> *(…)*
>
> *El tercer requisito exige que la petición se presente durante la ejecución del contrato, y excluye la configuración de esta modalidad de silencio frente a las solicitudes presentadas durante las etapas pre-contractual, de perfeccionamiento del contrato y de liquidación[2]. En estos tres casos, el silencio que se configura ante una petición es el negativo –en el evento de no responderse*
>
> *(…)*
>
> *En estos términos, la Ley 80 restringió a una etapa muy precisa del iter contractual la posibilidad de que se configure el silencio positivo, momento cuya existencia tiene variables que afectan su concreción. **Pero antes de analizar ese aspecto es importante considerar que lo determinante para el artículo 25.16 no es tan solo que se esté en la etapa de ejecución, sino que la petición se presente durante ella, sin importar cuándo se resuelva o deba resolver."** (…)*

De ésta forma, se infiere que el silencio administrativo positivo en materia de contratación estatal opera cuando se cumplen los siguientes requisitos: *i) Que la solicitud respectiva se presente por el contratista; ii) Que la petición se presente ante la administración y verse sobre asuntos relacionados con la ejecución del contrato; iii) Que se presente durante la ejecución del contrato; y que la administración no lo resuelva transcurridos 3 meses desde su presentación*.

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.

[2] Esta Sección ha sostenido invariablemente esta tesis, entre muchas otras sentencias en la de 7 de octubre de 1999 –exp. 16.165-, donde expresó: "Se destaca de la ley que el silencio u omisión de la Administración Contratante respecto de las peticiones del contratistas **por fuera del término de ejecución contractual**, de otra parte, no originan presunta respuesta positiva. Recuérdese que la ley condicionó la formulación de la petición a que se haga dentro "***en el curso de la ejecución del contrato".***

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[3] 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[4], el contrato se constituye en ley para las partes y, por virtud del artículo 1494 ibídem[5] 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[6].

En efecto, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo[7] 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 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. FACULTAD DE LA ADMINISTRACIÓN PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO E IMPONER MULTAS Y SANCIONES AL CONTRATISTA

La ley 80 de 1993 – antes de entrar en vigencia la ley 1150 de 2007 -, no autorizó a las entidades contratantes que declararan unilateralmente el incumplimiento del contrato en caso de mora o de incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo

---

[3] Providencia del 20 de marzo de 2013, Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02479-01(24089) Consejera Ponente: Olga Melida Valle De La Hoz

[4] 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.

[5] 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.

[6] 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.

[7] Providencia del 27 de mayo de 2014, Radicación número: 25000-23-26-000-1998-03066-01(20912), Consejero Ponente: doctor DANILO ROJAS BETANCOURTH.

del contratista, pues tan sólo les otorgó la posibilidad a las partes de pactar cláusulas referentes a multas y cláusula penal pecuniaria, sin contar con la facultad de hacerlas efectivas directamente, toda vez que el Estatuto General de Contratación no consagró expresamente esta potestad y por esta razón debían acudir al Juez contencioso administrativo para esos efectos y para solicitar el incumplimiento del contrato.

Sin embargo esta circunstancia cambió con la entrada en vigencia de la ley 1150 de 2007, ya que el legislador facultó a las entidades estatales, como en su momento lo hacia el Decreto 222 de 1983 (derogado por la ley 80 de 1993) para imponer y hacer efectivas las multas pactadas en el contrato por las partes y de declarar el incumplimiento del contrato de manera unilateral con el fin de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria -consecuencia nueva- respecto de aquellos contratos celebrados antes de la expedición de la ley, en los cuales se hubieren pactado y previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas -hecho antiguo-.[8]

En efecto, el artículo 17 de la ley 1150 de 2007, prevé:

> ***"Artículo 17. Del derecho al debido proceso.*** *El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.*
>
> *En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,* ***tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones****. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista* ***y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista****.* ***Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.***
> ***PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales****, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.*
>
> ***PARÁGRAFO TRANSITORIO.*** *Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas". (Negrillas del Despacho)*

La Sección Tercera del Consejo de Estado[9] al referirse sobre el artículo en cita, precisó que la Administración recobra uno de los medios importantes para lograr la correcta ejecución del contrato y sobre todo de imponer los correctivos para encausarlo en el momento oportuno, apremiando al contratista a culminar el objeto contractual y evitando que el contrato sea incumplido definitivamente y, como consecuencia, se deba producir la declaratoria de caducidad, medida que en la mayoría de los casos conduce a que el contrato celebrado no cumpla su finalidad pública, que es el interés general representado en el beneficio que su ejecución reporta a la comunidad.

El artículo 17 de la ley 1150 de 2007 se desarrolló a través del artículo 86 de la ley 1474 de 2011, de la siguiente manera:

---

[8] Sección Tercera del Consejo de Estado, providencia del 21 de julio de 2011, Radicación: 25000232600020100019501, Consejero Ponente: doctor Hernán Andrade Rincón.
[9] Sección Tercera del Consejo de Estado, providencia del 23 de septiembre de 2009, Radicación número 25000-23-26-000-2001-01219-01(24639), Consejera Ponente: doctora Myriam Guerrero De Escobar.

> ***"Artículo 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.*** *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*
>
> *a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;*
>
> *b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;*
>
> *c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público,* ***la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento.*** *Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;*
>
> *d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento." (Negrillas del Despacho)*

Mediante este artículo, el legislador adoptó un procedimiento expedito oral para decidir sobre la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento o la terminación del procedimiento, si el objeto contractual se cumplió, previa citación del contratista para que en la audiencia respectiva ejerza su derecho de defensa y contradicción y la Administración adopte la decisión que a ello hubiere lugar a fin de proteger el interés público de los efectos nocivos de los incumplimientos.

Así las cosas, se advierte que el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 como el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, reitera la competencia de las entidades estatales de imponer unilateralmente, mediante acto administrativo motivado las multas que las partes pactaron en el contrato estatal como las sanciones y la declaratoria de incumplimiento, previo agotamiento de la audiencia en la cual se agota todas las etapas establecidas del procedimiento contractual para adoptar la decisión respectiva, garantizando en esta medida los principios de legalidad y los derechos al debido proceso y defensa.

Así pues, para dilucidar el asunto puesto a consideración, el Despacho analizará el material probatorio allegado dentro del proceso de la referencia atendiendo los pronunciamientos jurisprudenciales y las normas relacionadas en párrafos precedentes, de la siguiente manera:

12. 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 pre contractual, contractual y pos contractual del contrato *sub examine.*

El 24 de junio de 2011 el Gobernador Departamental de Boyacá y el Alcalde Municipal de Sogamoso, celebraron el convenio de cooperación interinstitucional 001709, con el objeto de *aunar esfuerzos entre el Departamento y Municipio de Sogamoso para la construcción de 30 unidades sanitarias en las veredas de Ombachita, Siatame, Cañas, Pilar y Ceiba, Mortiñal, Primera Chorrera, Villita y Mal Paso, Pedregal y Moniquirá del Municipio de Sogamoso*; para ser ejecutado en un plazo de 4 meses; por la suma de $184.487.077,58. La supervisión estaría a cargo del Departamento a través de la Secretaría de Infraestructura *(fls.191-195 Anexo1)*.

Mediante Resolución 1356 del 12 de septiembre de 2011 el Municipio de Sogamoso, ordenó la apertura del proceso de selección abreviada de menor cuantía SAMC-005-2011, cuyo objeto es *contratar la obra pública de construcción de 30 unidades sanitarias en las veredas de Ombachita, Siatame, Cañas, Pilar y Ceiba, Mortiñal, Primera Chorrera, Villita y Mal Paso, Pedregal y Moniquirá del Municipio de Sogamoso (fls. 101-102 Anexo1)*.

El 13 de septiembre de 2011 el señor Luis Álvaro Monroy Rojas en su calidad de representante legal de la Unión Temporal Unidades Sogamoso, manifestó interés en participar dentro del proceso de selección antes referenciado *(fl.144)*

El 15 de septiembre de 2011, se programó visita al lugar donde se realizarían las obras tal como consta en la respectiva acta a la cual asistió un representante de la UT Unidades Sanitarias Sogamoso *(fl.146-147)*

A través de la Resolución 1423 del 30 de septiembre de 2011, el Alcalde Municipal de Sogamoso adjudica el contrato al proponente UT Unidades Sogamoso por el valor de $184.487.077,25 *(fl.172-173)* y el 10 de octubre de 2011 se firma el contrato de obra pública 2011674, cuyo objeto es *la construcción de 30 unidades sanitarias en las veredas de Ombachita, Siatame, Cañas, Pilar y Ceibita, Mortiñal, Primera Chorrera, Villita y Mal Paso, Pedregal y Monquirá del Municipio de Sogamoso*,

El valor del contrato se pactó en la suma de $184.487.077,58 m/cte, cantidad que se pagaría al contratista así: un anticipo del 50% del valor total del contrato previo el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y la suscripción del acta de inicio y un 50% en dos actas parciales según avance de la interventora previa amortización del anticipo. Así mismo se indicó que la obra pública debía ejecutarse en un término de 2 meses y 15 días contados a partir del acta de inicio.

El 2 de noviembre de 2011 se firmó acta de inicio del contrato de obra 2011674 de entre el Representante Legal de la Unión Temporal Unidades Sogamoso y la interventora del contrato designada por el Departamento de Boyacá mediante Resolución 000760 del 21 de octubre de 2011 (fls. 196 Anexo 1)

El 10 de noviembre de 2011 se suspendió indefinidamente la ejecución de la obra debido al fuerte invierno que repercutió en el estado de las vías y el acceso de los materiales a la zona, tal como consta en el acta suscrita por el contratista y el interventor obrante a folio 200 del Anexo 1 del expediente.

Posteriormente se reanudó la ejecución del contrato a través del acta de reinicio suscrita el 10 de enero de 2012, dentro de la cual se consignó como fecha de terminación real de las obras el 16 de marzo de 2012 (fls. 202 del Anexo 1).

Los ítems, cantidades de obra y valor discriminado contratado se refleja en el siguiente cuadro de obra *(fl.177-178 Anexo 1)*:

	CONCEPTO	Und	Cant.	V/Unitario	V/TOTAL
I	**BAÑO**				
1	Suministro e instalación de base afirmado compacto	m3	0.2	$37.758,00	$7.551,60
2	Concreto de 3000 psi: para piso e: 0,10 m	m3	0.22	$436.428,00	$96.014,16
3	Concreto de 3000 psi, para vigas	m3	0.44	$478.557,00	$210.565,08
4	Concreto de 3000 psi, Columnas	m3	0.191	$586.102,00	$111.945,48
5	Concreto 3000 psi, Placa Tanque, e=0,08	m2	0.64	$33.052,00	$21.153,28
6	Suministro acero figurada y amarre de 37000	Kg	83	$3.597,00	$298.551,00
7	Muro en Bloque No. 5	m2	12	$22.428,00	$269.136,00
8	Pañete liso muro 1.4, inc. Filos	m2	28	$11.014,00	$308.392,00
9	Cubierta en teja ondulada asbesto cemento No. 6 incluye correa de madera	m2	4.32	$24.665,00	$106.552,80
10	Suministro e instalación ducha y registro ducha	Un	1	$39.693,00	$39.693,00
11	Suministro e instalación lavamanos e incrustaciones, incluye grifería acuecer blanco	Un	1	$119.872,00	$119.872,00
12	Suministro e instalación sanitario e incrustaciones, incluye grifería acuacer blanco	Un	1	$202.707,00	$202.707,00
13	Suministro e instalación de enchape en porcelana Olimpia 20*20 o similar	m2	8.5	$44.875,00	$381.437,50
14	Suministro e instalación de piso cerámica 30*30 alfa o similar	m2	2.16	$31.428,00	$67.884,00
15	Suministro e instalación Punto eléctrico y accesorios (salida lámpara toma pvc completa incluye cableado)	Un	1	$84.902,00	$84.902,00
16	Suministro e instalación punto agua fría PVC inc. Registro de bola	Un	3	$64.029,00	$192.087,00
17	Suministro e instalación punto desagües 3” y 4” PVC	Un	3	$88.174,00	$264.522,00
18	Suministro e instalación de Tanque elevado de 250 lts	Un	1	$308.000,00	$308.000,00
19	Suministro e instalación de rejillas de pisos sosco 4*4*4 aluminio	Un	1	$9.052,00	$9.052,00
20	Suministro e instalación de rejillas de pisos sosco	m2	0.2	$104.040.00	$20.808,00
21	Suministro e instalación de puerta en lamina CR cal. 18 anticorrosivo, pintura y pasador de cerrar	m2	1.3	$157.935,00	$205.315,50
22	Suministro e instalación de marco puerta lámina CR cal. 18 incluye anticorrosivo y pintura	Un	1	$79.984,00	$79.984,00
23	Vinilo sobre pañetes dos manos	m2	22	$5.430,00	$119.460,00
24	Suministro e instalación de tubería PVC sanitaria diámetro 4”	ml	12	$19.000,00	$228.000,00
II	**TANQUE SÉPTICO**				
1	Concreto de 2500 PSI, tapa y piso	m3	0.52	$380.811,00	$198.021,72
2	Suministro acero figurada y amarre de 37000	Kg	50	$3.598,00	$179.900,00
3	Muro tolete común e=0,12 m	m2	10.5	$31.848,00	$334.404,00
4	Pañete liso muro 1:4	m2	11.5	$11.014,00	$126.661,00
5	Codo PVC Sanitario Diám. 4” instalado	Un	3	$13.440,00	$40.320,00
6	Adaptador de limpieza PVC sanit diámetro 4”	Un	1	$18.360,00	$18.360,00
III	**CAMPO DE INFILTRACIÓN**				
1	Suministro e instalación de tubería PVC sanitaria diámetro 4” perforada	ml	11.1	$19.648,00	$218.092,80
2	Piedra Gravilla	M3	1	$37.950,00	$37.950,00
3	Relleno con material seleccionado de excavación	M3	0.96	$12.875,00	$12.360,00
	VALOR DIRECTO				$4.919.655,40
	A.I.U				$1.229.913,85
	COSTO TOTAL OBRA FISICA UNIDAD				$6.149.569,25
	COSTO TOTAL DEL PROYECTO				**$184.487.077,58**

Mediante oficios del 31 de enero y 12 de febrero de 2012, el interventor del contrato de obra solicita al contratista que presente los siguientes documentos: cronograma de trabajo calendarizado ajustado al plazo según acta de reinicio y dar estricto cumplimiento; mantener al frente de la obra un residente con

disponibilidad de tiempo, según lo contemplado en la propuesta presentada por el Municipio; dar estricto cumplimiento a las dimensiones de la caseta, pozo séptico y campo de infiltración; entre otros requerimientos *(fl.203 y 204 del Anexo 1)*

El 13 de marzo de 2012 el representante legal de la UT contratista, solicitó ampliación del plazo por un término de 2 meses y medio para finalización del contrato 2011674 aduciendo carencia de personal idóneo para la correcta construcción de las unidades sanitarias, la dificultad del ingreso de los materiales a las viviendas de los beneficiarios, tal como consta a folio 206 del Anexo 1.

El 15 de marzo de 2012 las partes contratantes prorrogaron el plazo de ejecución del contrato de obra 2011674 establecido en la cláusula 3ª por 1 mes y 7 días contados a partir del vencimiento del termino inicial *(fl.209 Anexo 1)*.

El 23 de marzo de 2012 el contratista y el interventor suscriben acta de suspensión por un plazo de 60 días calendario teniendo en cuenta las difíciles condiciones de acceso a las viviendas a causa de la ola invernal *(fl.211)*; luego el 25 de mayo de 2012 se reinicia la ejecución del contrato establecimiento como fecha de terminación real el 25 de junio de 2012 *(fls. 213 Anexo 1)*

El 21 de junio de 2012 el interventor de obra, el supervisor del contrato y el supervisor del convenio, solicitan al Secretario de Planeación de Desarrollo y Medio Ambiente del Municipio de Sogamoso, que inicie el trámite de incumplimiento por parte del contratista, argumentando que agotaron todos los requerimientos para que el objeto contractual se cumpliera sin obtener respuesta positiva por el contratista, pese a que el contrato fue prorrogado por 1 mes y 7 días *(fl.216-217).*

El representante legal de la UT Unidades Sogamoso mediante escrito ***radicado el 22 de junio de 2012*** ante la Secretaria de Desarrollo y Medio Ambiente, solicita por segunda vez la ampliación del plazo para ejecutar el objeto contractual por 2 meses, aduciendo dificultades en el ingreso del material necesario a la viviendas de los beneficiarios, la escases de personal para la construcción en los sectores seleccionados, presencia de material rocoso entre otros *(fls. 226-227)*

El 3 de julio de 2012 el Interventor y el Supervisor del contrato de obra presentan al Secretario antes referido, el informe de ejecución de la obra contratada según el convenio 1709 de 2011, con corte al 25 de junio de 2012, día en el cual se vencía el plazo de ejecución, indicando que el contratista ejecutó el 32% de la obra contratada y por consiguiente solicita adelantar la declaratoria de incumplimiento del contrato *(fl. 229 Anexo 1)*.

En el precitado informe *(fl.234-304 del Anexo 1)*, refiere frente a los aspectos técnicos, financieros, ambientales lo siguiente:

> *"ASPECTOS TÉCNICOS*
>
> *Las obras adelantadas, en su gran mayoría cumplen con las dimensiones y especificaciones establecidas en el plano tipo. Se ha verificado refuerzos en acero para vigas, columnas y placas, así como la dosificación recomendada para concretos. Se emplea cemento gris tipo I, los agregados son de buena calidad, el bloque es No. 5 de arcilla cocida procedente de Sogamoso, el acero utilizado es el adecuado al igual que el de los flejes, los procesos constructivos no se adelantaron con los medios tecnológicos adecuados.*
>
> *El contratista no tuvo en cuenta las sugerencias realizadas por la interventoría, ya que algunas unidades no cuentan con terminados de buena calidad como: enchapes de segunda, puertas y ventanas de calibre menor al contratado, filos y pañetes defectuosos, enchape mal instalado, tuberías no incrustadas, tejas dañadas y algunas tapas de los pozos sépticos no contaban con los refuerzos de acero.*
>
> *(…)*

La interventoría requirió al contratista para que en su momento mejorara las prácticas inadecuadas con la cual se venía desarrollando la obra tales como:

- *Exactitud y correcta construcción de los pozos sépticos y campos de infiltración, pues registran en todos los casos que no esta de acuerdo a las especificaciones técnicas tales como: dimensiones, tubería no perforada, no instalación de material filtrante (grava) y longitudes menores a las contratadas.*

- *Se recomienda al contratista detallas filos y pañetes*

- *Los lavamanos y accesorios deben estar debidamente asegurados*

- *Cambiar los marcos de las puertas, cambiar las puertas y ventanas; ya que el marco de las puertas inicialmente instalado era en ángulo, el material utilizado para las puertas no eran del calibre contratado y las ventanas era en ángulo. En visitas posteriores se evidenció el incumplimiento por parte del contratista por que cambio los marcos y ventanas únicamente y no en todos los sitios sugeridos.*

- *Se le informó al contratista que debía cambiar el enchape de algunas unidades ya que estaba mal instalado o por ser enchape de calidad de segunda, el contratista no realizó las correcciones solicitadas.*

- *Se le solicito demoler algunas columnas y volverlas a construir; ya que habían regateado para instalar la puerta y habían trozado los aceros de refuerzo. El contratista no atendió la solicitud*

- *Fue necesario que el contratista cambiara algunos bultos de cemento, debido a que entrego material en algunas viviendas y no envío personal para construir la unidad y al paso del tiempo el cemento se endureció y el contratista cambio ese cemento a solicitud de la interventoría.*

En general la obra adelantada por el contratista no es de la mejor calidad, el contratista no entregó una sola unidad terminada.

ASPECTOS FINANCIEROS

(…) Los contratistas no han hecho llegar ningún tipo de información del manejo que se le dieron a los dineros del anticipo (…) al indagar al personal se evidencia falta de pago a los trabajadores (…) el contratista tampoco a presentado pagos de seguridad social del personal que allí laboró.

ASPECTOS AMBIENTALES

(…) En conclusión con la obra ejecutada por el contratista no se presentó contaminación de aguas ni se causó un gran impacto de contaminación del medio ambiente en todas sus expresiones (…)

CONSTANCIAS

1. La interventoría deja constancia que el contratista únicamente adelantó trabajos en las 13 unidades que en el informe se describen. Sí el contratista argumenta que trabajo en otros sitios diferentes a los presentados en el presente informe fueron a costa y riesgo suyo; por que el NO informó a la interventoria y por lo tanto se desconoce trabajo alguno.

2. La interventoria deja constancia que el presente informe fue realizado en base a las condiciones de obra y visita realizada por la interventoria y un delegado del municipio de Sogamoso el día 25 de junio de 2012 a cada uno de los 13 usuarios presentados en el informe fotográfico y el acta de ejecución de obra (sábana por cada usuario)

3. La interventoria puso al tanto al municipio de Sogamoso el incumplimiento del contratista para que adelantara los procesos necesarios para declarar el incumplimiento y declarar la caducidad al contrato.

Adicionalmente, el supervisor e interventor, entrega formatos de total obra ejecutada correspondiente a los beneficiarios que se relacionan a continuación a corte 25 de junio de 2012:

BENEFICIARIO	VALOR CONDICIONES ORIGINALES	VALOR OBRA EJECUTADA
ANA DELIA PATIÑO (fl. 266)	$6.149.569,25	$1.558.391,61
MARÌA BENILDA NARANJO (fl. 267)	$6.149.569, 25	$4.986.784,27
ERNESTO ÁLVAREZ (fl. 268)	$6.149.569, 25	$4.003.514,23
MARÌA OBDULIA ALBARRACÌN (fl. 269)	$6.149.569, 25	$4.466.044,54
VICTOR RAFAEL MONTAÑA (fl. 270)	$6.149.569, 25	$4.867.608,02
LUCIA GUTIERREZ MESA (fl. 271)	$6.149.569, 25	$5.686.737,63
EVANGELINA RODRÍGUEZ (fl. 272)	$6.149.569, 25	$5.295.393,25
SEGUNDO FRANCISCO OLMOS (fl. 273)	$6.149.569, 25	$5.077.978,50
ANA ROSA MEZA FONSECA (fl. 274)	$6.149.569, 25	$4.699.638,45
VICENTE ALVAREZ (fl. 275)	$6.149.569, 25	$5.673.531,38
NAYIBE RODRÍGUEZ AMEZQUITA (fl. 276)	$6.149.569, 25	$3.788.545,08
CECILIA PUNGUTA PÉREZ	$6.149.569, 25	$5.421.723,88
MADELYNE RIOS PÈREZ	$6.149.569, 25	$3.910.937,94
VALOR TOTAL CONTRATO	**$184.487.077,58**	**$59.436.828,77**

El 31 de julio de 2012 el representante legal de la Unión Temporal Unidades Sogamoso informó al Alcalde Municipal que le hacía entrega de las 30 unidades sanitarias en las veredas establecidas en el contrato de obra, en consecuencia solicitaba su revisión y que se firmara el acta de terminación del contrato con la liquidación respectiva en los términos contractuales acordados *(fl.305 Anexo 1).*

El Secretario de Desarrollo y Medio Ambiente contestó la solicitud indicando que avalaban los hallazgos presentados por el ingeniero interventor en su informe, hasta tanto se culminaran la totalidad de las correcciones sobre las deficiencias encontradas. *(fls. 308 Anexo 1)*.

El 9 de agosto de 2012 se da inicio al trámite de imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento como establece el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, para el efecto se reunió el Interventor, el Supervisor, el Delegado de Desarrollo Municipal y el Delegado de la Oficina Asesora Jurídica Municipal, quienes se pronunciaron sobre el estado de las obras, la incapacidad técnica y económica del contratista, así mismo solicitaron seguir con el trámite pertinente para declarar el incumplimiento a la UT Unidades Sogamoso *(fl. 311-312 del Anexo 1)*.

Para el efecto obra constancia de las comunicaciones dirigidas a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la Unión Temporal Unidades Sogamoso, la Gobernación de Boyacá, Civing Ltda mediante las cuales se cita a la audiencia de imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento del contrato No. 2011674, exponiendo los hechos que motivaban la audiencia, los fundamentos de derecho y las consecuencias jurídicas a que había lugar, así mismo se remitió copia del informe de interventoria *(fl.313-319, 322-341 del Anexo 1).*

El 8 de noviembre de 2012, la Jefe Oficina Asesora Jurídica informa que se suspende la audiencia de imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento del contrato referenciado, hasta tanto la administración se pronuncie sobre la procedencia o no del silencio administrativo positivo solicitado por el contratista con fecha 22 de junio de 2012 *(fl.342-347 del Anexo 1).*

El 6 de noviembre de 2012 el Representante Legal de la UT Unidades Sogamoso, presenta informe final del contrato de obra 2011674, relacionando las garantías que amparan el acuerdo de voluntades, el estado financiero, el informe técnico que describe: las estructuras en concreto, mampostería, cubierta, grifería, accesorios, enchapes, acabados, pozo séptico, campo de infiltración y señala la problemática que se presentó durante la ejecución de la obra, indicando que realizó un esfuerzo económico para terminar el objeto contratado, ya que solo le fue pagado el anticipo del 50% y aclara que el interventor realizó el acompañamiento pertinente hasta el mes de junio de 2012, sin recibir las obras que se terminaron a esa fecha *(fls. 349-380 del Anexo 1)*.

El contratista mediante oficio radicado el 31 de octubre de 2012, realiza observaciones y aclaraciones al informe de interventoría señalando que se presentó sin tener en cuenta los respectivos avances y la realidad fáctica de la obra, refiriéndose tan solo a 16 unidades y dejando de lado la configuración del silencio administrativo positivo sobre la ampliación del plazo de ejecución del contrato *(fls. 381-383 del Anexo 1)*

El 9 de noviembre de 2011 se reanuda la audiencia de imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento, en dicha oportunidad se realizó un recuento de las gestiones adelantadas en el procedimiento sancionatorio y se fijó nueva fecha para su continuación *(fl.384-385 del Anexo 1).*

El representante de la UT Unidades Sogamoso mediante escritura pública 2263 del 9 de noviembre de 2012 otorgada por la Notaria Primera del Circulo de Tunja, protocoliza el silencio administrativo positivo respecto de la petición radicada el 22 de junio de 2012 dirigida a la Secretaria de Desarrollo y Medio Ambiente – Alcaldía de Sogamoso, por medio de la cual solicitó la ampliación al plazo de ejecución de 2 meses para finalizar el contrato 2011674 *(fl.585-587 Anexo 2)*.

El Supervisor del contrato de obra en el *"informe estado de obra*" de fecha 8 de noviembre de 2012, establece los siguientes porcentajes de ejecución:

> *3)* ***50%*** *correspondiente a Obras inconclusas de 15 unidades sanitarias sin terminar*
>
> *4)* ***30%*** *equivalente a 9 unidades sanitarias terminadas con deficiencias en la carpintería metálica*
>
> *5)* ***20%*** *equivalente a 6 unidades sanitarias in intervención alguna (fls. 380-430 Anexo 2 del expediente)*

El 16 de noviembre de 2012 se reanuda la audiencia de imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento, continuando con el análisis de los antecedentes que originaron la celebración del contrato de obra 2011674 y la celebración de la precitada audiencia, así mismo la administración municipal aceptó la configuración del silencio administrativo positivo respecto de la petición radicada el 22 de junio de 2012, por tal motivo indicó que la fecha de terminación del contrato era el 25 de agosto de 2012 *(fls. 434-441 Anexo 2.)*

Ahora bien el representante de la UT Unidades Sogamoso al pronunciarse sobre los antecedentes que originaron la audiencia de imposición de multas, señaló:

> *"Aunque es cierto que el contrato ha tenido retrasos, por las razones expuestas en el oficio radicado 2012162005705-2 de fecha 22 de junio, en ningún momento el objeto contractual ni los recursos se han perdido, tal como lo demuestra el informe presentado por el municipio, en el que se establece un avance del 80% del objeto contractual.*
>
> ***Se hace referencia a un caso particular en cuanto a que hay unas obras que no se hicieron, aceptando el contratista que fue un error humano que el contratista esta dispuesto a asumir, en donde no se hicieron 5 unidades en los sitios donde se había contratado, dichas unidades se construyeron en lugares diferentes.*** *El contratista aclara que lo anterior, no implica que se haya perdido los recursos.* ***Manifiesta el contratista que esta dispuesto a asumir el error, pagando a su costa el valor de las unidades sanitarias sin que el Municipio deba cancelar costo alguno.***
>
> *Que el contratista solicitó en la visita al delegado de la personería, certificar que estaba dispuesto a asumir el costo de las unidades sanitarias no ejecutadas, pero ninguno de los asistentes a la visita efectuada el día 14 de noviembre a las obras –ni la personería, ni el interventor, ni el supervisor del contrato- quisieron certificar la propuesta del contratista, de ejecutar las unidades sanitarias fabricadas en sitios diferentes a los requeridos por el Municipio, a su costa".*
>
> *(…)*
>
> *Continua el contratista, aclarando que* ***son 6 unidades sanitarias las que no fueron construidas, ratificando que se van a hacer a precio y costo del contratista y, que a***

la fecha ya se recuperó una de las 6 unidades sanitarias, faltando por construir 5, por lo cual cuando se hizo la visita, se encontró trabajando a los maestros.

Por lo anterior, no aceptamos de ninguna manera ningún incumplimiento, sanción ni multa, el contratista haciendo un esfuerzo económico – ya que el solo pago del anticipo- el contratista esta tratando de cumplir con el objeto contractual, por lo cual ***solicita tiempo para realizar los ajustes que se deban hacer y, terminar las 5 unidades que hacen falta****.*

(…)

En cuanto a la calidad de la obra manifiesta que no esta de acuerdo con los informes sobre la calidad de las unidades sanitarias, que el tiene las facturas del lugar donde se compró el material lugar donde se compraron los materiales para otras unidades sanitarias, considera que si se requiere de un perito alguien especializado para certificar la calidad de las obras esta dispuesto a asumirlo a su costa.

Reitera nuevamente que lo único que quiere es tiempo contractual para finalizar el objeto contractual".

A su turno, el interventor del contrato, manifestó:

"(…)

Que la interventoría siempre le notificó al Contratista, sobre las condiciones técnicas y de calidad que se debían cumplir sobre la obra, donde también se le solicitó por escrito al contratista un cronograma de trabajo, de inversión del anticipo y de afiliación de seguridad social a sus empleados, solicitudes a las cuales el contratista nunca respondió; así como tampoco aportó documentación alguna al respecto. Oficios de fecha diciembre 9 de 2011, recibido por el contratista, oficio de enero 31 de 2012, (…)

(…)

Haciendo referencia a la visita programada el día 14 de noviembre de 2012, en las unidades visitadas y presentadas dentro del informe de fecha 3 de julio, ***no se evidenció ningún tipo de avance ni mejora.*** *(…)*

Por su parte, el Supervisor por parte del Municipio, manifestó:

El Ing. JENARO ANGARITA CHAPARRO, manifiesta que ***respecto del 80% mencionado en el informe de la supervisión, es alusivo al número de unidades intervenidas más no terminadas.*** *(…)*

El hecho que no se hayan visitado las 6 unidades que no existen, es porque hubo una manifestación del Sr. Jhon Rojas, en el sentido que la ferretería envió los materiales a los lugares equivocados construyéndose dichas unidades en lugares diferentes a los contratados. Con respecto de la visita del 14 de noviembre del año en curso, precisa que esta se realizó únicamente a 12 unidades, las cuales no estaban terminadas".

Finalmente la delegada de la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Boyacá precisó que si bien el plazo para terminar el objeto contractual vencía el 25 de agosto de 2012, el contratista no culminó las obras, por tal motivo solicitó que se declarara el incumplimiento del contrato. Escuchadas las anteriores argumentaciones la administración municipal suspendió la diligencia, para tomar las determinaciones a que hubiere lugar *(fl.482-485 Anexo 2).*

El 23 de noviembre de 2012, se reanuda la audiencia de imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento y se expide la Resolución 1451 por medio de la cual se declara el incumplimiento del contrato 2011674 teniendo en cuenta el informe de interventoría y las manifestaciones realizadas por la Gobernación de Boyacá y el Municipio en el tramite sancionatorio, aduciendo que de las 30 unidades contratadas, tan solo se iniciaron obras en 24 unidades de las cuales 9 no cumplen con las especificaciones de la carpintería metálica y en 15 no se finalizaron las obras *(fls. 485-488 Anexo 2)*.

Por otro lado señaló que a pesar de las prórrogas, suspensiones y el silencio administrativo que operó dentro del contrato, el contratista no entregó el objeto contractual en el plazo contractual; incumplió el pago de obligaciones laborales y parafiscales; inobservó las instrucciones suministradas por el interventor dentro de la ejecución del contrato y las cantidades de obra contratadas.

De otro lado la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica expide la Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012, mediante la cual declara que el contratista UT Unidades Sogamoso, integrada por los señores Álvaro Monroy y Uriel Yezith Astrona Abril, incumplieron el contrato de obra pública No. 2011674 por la no entrega de las 30 unidades sanitarias debidamente terminadas, a los beneficiaros informados por el Municipio. En consecuencia ordenó hacer efectivos los amparos de anticipo, cumplimiento, estabilidad y calidad de obra, pago de salarios y prestaciones sociales, constituidos a favor del Municipio de Sogamoso por el contratista contenidos en la póliza No. 605-47-994000009836 emitida por la Aseguradora Solidaria de Colombia *(fls. 908-915 Anexo 3)*.

El 21 de febrero de 2013 se celebró audiencia de liquidación bilateral del contrato No. 2011674, sin acuerdo en la cantidad de obra ejecutada *(fls.538-542 Anexo 2)*.

El interventor y el supervisor del contrato de obra allegaron formatos de avance de obra por cada beneficiario de las unidades sanitarias de fecha 29 de noviembre de 2012, en el que se refleja las cantidades ejecutadas en valor:

BENEFICIARIO	**VALOR CONDICIONES ORIGINALES**	**VALOR OBRA EJECUTADA**
DOSELINA GÓMEZ ALARCON (fl. 545)	$6.149.569,25	$5.408.508,18
LUCINDA MESA MONTAÑEZ (fl. 546)	$6.149.569,25	$5.563.915,05
RUBIANO CHAPARRO CARDENAS (fl. 547)	$6.149.569,25	$5.492.665,05
GREGORIO RIOS (fl. 548)	$6.149.569,25	$4.910.840,05
MARÍA DEL CARMEN PATIÑO FLOREZ (fl. 549)	$6.149.569,25	$4.065.849,78
MARÍA VITALIA RODRIGUEZ PONGUTA (fl. 550)	$6.149.569,25	$5.283.885,75
ESTEBAN FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (fl. 551)	$6.149.569,25	$5.283.885,75
LILIA SIERRA RODRÍGUEZ (fl. 552)	$6.149.569,25	$3.607.777,28
GLORIA MERCEDES SIERRA (fl. 553)	$6.149.569,25	$5.20.135,75
TIBERIO CARDENAS ALVARADO (fl. 554)	$6.149.569,25	$3.875.022,98
MARÌA BENILDA NARANJO (fl. 555)	$6.149.569,25	$5.307.188,02
ERNESTO ALVAREZ ACEVEDO (fl. 556)	$6.149.569,25	$4.152.839,23
MARÍA OBDULIA ALBARRACÍN (fl. 557)	$6.149.569,25	$4.488.950,49
VICTOR RAFAEL MONTAÑA (fl. 558)	$6.149.569,25	$5.829.083,64
LUCILA GUTIERREZ MESA (fl. 559)	$6.149.569,25	$5.560.747,63
EVANGELINA RODRÍGUEZ (fl. 560)	$6.149.569,25	$5.157.178,38
MADELYNE RIOS PEREZ (fl. 561)	$6.149.569,25	$4.444.171,39
CECLIA PUNGUTA PÉREZ (fl. 562)	$6.149.569,25	$5.468.008,88
YANIBE RODRÍGUEZ AMEZQUITA (fl. 563)	$6.149.569,25	$5.395.149,35
VICENTE ALVAREZ – HELENA BARRERA (fl. 564)	$6.149.569,25	$5.165.541,38
ANA ROSA MEZA FONSECA (fl. 565)	$6.149.569,25	$5.188.845,33
SEGUNDO FRANCISCO OLMOS (fl. 566)	$6.149.569,25	$5.374.663,50
CLEMENCIA SIERRA FERNÁNDEZ (fl. 567)	$6.149.569,25	$5.468.008,88
ANA DELIA PATIÑO (fl. 568)	$6.149.569,25	$1.972.187,30
VALOR TOTAL CONTRATO DE OBRA (fl. 543)	**$184.487.077,58**	**$117.722.049,01**

En enero de 2013, el contratista presenta ante la Secretaria de Desarrollo y Medio Ambiente de Sogamoso, el informe final del contrato de obra No. 2011674 que describe el aspecto legal, administrativo y financiero, las garantías expedidas, y el informe técnico de la obra, precisando que las obras se realizaron teniendo en cuenta el plano tipo, los detalles constructivos y dimensiones suministradas por la interventoría técnica, administrativa y financiera a cargo de la empresa Civing Ltda, siguiendo las recomendaciones de la misma.*(fl.593-611 Anexo 2)*

Señaló que utilizó los materiales necesarios para la correcta ejecución de las obras, las cuales fueron acero de refuerzo, cemento portland tipo 1, bloque No. 5 de arcilla cocida, agregados de la región (arena y grava), teja eternit, pintura tipo 1 lavable, enchapes, entre otros. Así mismo anexó fotografías del proceso constructivo de los beneficiarios, (fls. 614-680 Anexo 2):

1) Lucila Gutiérrez Mesa
2) Tiberio Cárdenas Alvarado
3) Gloria Cecilia Pérez Pinto
4) Dioselina Gómez Alarcón
5) Julio Roberto Barrera
6) Ana Delia Patiño Molina
7) María Nela Ponguta
8) María Benilda Naranjo
9) Ernesto Álvarez
10) Víctor Rafael Montaña
11) María Abdulia Alarcón
12) Madeline Rios Pérez
13) Cecilia Ponguta Pérez
14) Clemencia Sierra Pérez
15) Blanca Nayibe Rodríguez
16) Vicente Álvarez
17) Lilia Sierra Rodríguez
18) María Vitalina Rodríguez
19) Esteban Fernández
20) Gloria Mercedes Sierra Rodríguez
21) Ana Rosa Mesa Fonseca
22) Segundo Francisco Olmos
23) Evangelina Rodríguez
24) Rubiano Chaparro
25) Lucinda Mesa Montañez
26) Blanca Inés Bonilla
27) Isabel Chaparro Chaparro
28) María del Carmen Patiño
29) Mary Ninfa Hernández

El 19 de abril de 2013, el Interventor del contrato de obra, presenta el informe final dentro del cual se relacionó lo siguiente (fls. 847-871 Anexo 3):

> *"Ejecución de las obras:*
>
> *a) Según informe de interventoría No. 1 del mes de febrero del año 2012 el contrato de obra se había ejecutado sobre lo contratado un 5%*
>
> *b) Según informe de interventoría a corte 25 de junio de 2012 el contrato de obra se había ejecutado sobre lo contratado un 32%*
>
> *De acuerdo al silencio administrativo por parte del Municipio de Sogamoso el contratista, adelantó trabajos en la construcción de unidades sanitarias después del 25 de junio de 2012, fecha en la cual se terminó el plazo de ejecución del contrato.*
>
> *A pesar del reconocimiento del silencio administrativo y según visita realizada el día 29 de noviembre de 2012 a cada uno de los beneficiarios de la unidad sanitaria se evidenció que el contratista únicamente adelantó trabajos parciales en 24 unidades sanitarias, las cuales quedaron inconclusas.*
>
> *El contratista siguió adelantando trabajos entre el 29 de noviembre de 2012 y 8 de abril de 2013; donde se evidenció que aún el contratista no ha terminado la construcción de las 30 unidades sanitarias y en algunas de ellas se evidencian problemas de mala calidad en los terminados y remates, dimensiones menores de los pozos sépticos y campos de infiltración principalmente.*
>
> *(…)*
>
> *ASPECTOS TÉCNICOS*
>
> *Los principales problemas que se pudieron evidenciar en las unidades sanitarias fueron:*
>
> ***1.** En algunas unidades los pozos sépticos no cuentan con las dimensiones establecidas en el plano tipo; y en unas unidades aún no lo han construido*
>
> ***2.** La gran mayoría de las unidades sanitarias no cuentan con el campo de infiltración*
>
> ***3.** En la mayoría faltan los vidrios de las ventanas de las unidades sanitarias*
>
> ***4.** En varias unidades la placa del tanque no cumple con las dimensiones establecidas son más pequeñas*
>
> ***5.** En varias unidades la pintura de las unidades sanitarias es deficiente (al parecer cuentan con una sola mano)*

6. *En lagunas unidades de los terminados del pañete es deficiente especialmente en ventanas, puertas y filos*

7. *Se evidencio que en algunos sitios la distancia entre el pozo séptico y la unidad sanitaria es menor a 12 metros.*

8. *La gran mayoría de pozos sépticos y campo de infiltración no se pudieron corroborar sus dimensiones ya que se encontraban cubiertos de tierra y únicamente se evidenciaba el sitio de ubicación*

9. *Para el caso específico de las puertas presentan flexibilidad; pero debido a que el contratista manifiesta que son de calibre 18 y presenta certificados de esto, recomendó contratar a un especialista en la materia para que certifique la calidad y calibre de estas puertas."*

Mediante **Resolución 418 del 6 de marzo de 2014** el Alcalde del Municipio de Sogamoso ordenó liquidar unilateralmente el contrato de obra 2011674 del 10 de octubre de 2011, para lo cual Civing Ltda en su calidad de interventora debía realizar el acta de liquidación final (fls. 947-948 Anexo 3).

El Alcalde del Municipio de Sogamoso a través de la **Resolución 664 del 5 de mayo de 2014**, adoptó la liquidación final unilateral del Contrato de Obra Pública No. 2011-674, elaborada el día 25 de junio de 2012 por la interventoría Civing Ltda, la cual hace parte integral del precitado acto administrativo. En consecuencia ordenó el reintegro al erario del Municipio de Sogamoso, la suma de $32.806.710,02, equivalentes a 18% de obra no ejecutada certificado por la interventoría, girados al contratista a título de anticipo del contrato de obra y en virtud del incumplimiento declarado a través de la Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012 (fls. 243-245 del cuaderno principal).

A folios 942 del Anexo 3 del expediente, se encuentra el acta de liquidación del contrato de obra pública, en la que se relaciona el siguiente saldo de cuentas entre la entidad contratante y la Unión Temporal, así:

FECHA DEL ACTA	**25 DE JUNIO DE 2012**
CONTRATO	OBJETO: Construcción de treinta (30) unidades sanitarias en las veredas de Ombachica, Siatame, Cañas, Pilar Y Ceibita, Mortiñal, Primera Chorrera, Villita y Mal Paso, Pedregal y Monquirá del municipio de Sogamoso
VALOR INICIAL	$184.487.077,58
VALOR ADICIONAL No.	$0.00
VALOR TOTAL	$184.407.077,58
PLAZO TOTAL	TRES (3) MESES Y VEINTIDOS (22) DIAS
CONTRATISTA	UNIÓN TEMPORAL UNIDADES SOGAMOSO R/L LUIS ALVARO MONROY
INTERVENTOR	CIVING LTDA
Fecha de iniciación	2 DE NOVIEMBRE DE 2011
Fecha acta suspensión no 1	10 DE NOVIEMBRE DE 2011
Fecha acta reiniciación no 1	10 DE ENERO DE 2012
Fecha acta suspensión no 2	23 DE MARZO DE 2012
Fecha acta reiniciación no 2	25 DE MAYO DE 2012
Fecha terminacion real	25 DE JUNIO DE 2012
En las oficinas del municipio de Sogamoso, se reunieron los señores Ing. ANGEL ANTONIO BECERRA R/Lde CIVING LTDA como Interventor, el ing LUIS ALVARO MONROY ROJAS R/L de UNION TEMPORAL UNIDADES SOGAMOSO contratista y el ing JENARO CHAPARRO Secretario de Desarrollo y Medio Ambiente Sogamoso, con el fin de suscribir la presente acta de LIQUIDACIÓN del contrato de la referencia	

DINEROS RECIBIDOS POR EL CONTRATISTA

Descripción	Fecha	
Anticipo		$92.243.538,79
Acta parcial		$0.00
Acta Final (valor no ejecutado del anticipo)	25 junio 2012	-$32.806.710,02
Valor total recibido		$59.436.826,77

	Valor	Valor
Valor total contratado	$184.487.077,58	
Valor total ejecutado sin reajustes	$59.436.828,77	$59.436.828,77
Saldo no ejecutado	$125.050.248,81	$125.050.248,81
SUMAS IGUALES	$184.487.077,58	$184.487.077,58

AMORTIZACION TOTAL DEL ANTICIPO

Valor total anticipo recibido	$92.243.538,79	$92.243.538,79
Valor Amortización	$0,00	$0,00
Saldo Amortización Anticipo	-$32.806.710,02	-$32.806.710,02
SUMAS IGUALES	$59.436.828,77	$59.436.828,77

BALANCE GENERAL

Valor Contrato	$184.487.077,58	
Valor Total Recibido	$92.243.538,79	$92.243.538,79
Valor Saldo no Ejecutado	$125.050.248,81	$125.050.248,81
SUMAS IGUALES	-$32.806.710,02	-$32.806.710,02

De otro lado, la Secretaría de Hacienda del Departamento de Boyacá a través de la Resolución 001159 del 4 de abril de 2014, liquidó unilateralmente el Convenio 1709 de 2011 cuyo objeto fue *"Aunar esfuerzos entre el Departamento y Municipio de Sogamoso para construcción de treinta (30) unidades sanitarias en las veredas de Ombachita, Siatame, Cañas, Pilar y Ceibita, Mortiñal, Primera Chorrera, Villita y Malpaso, Pedregal y Monoquirá del Municipio de Sogamoso – Departamento de Boyacá"*, celebrado entre el Departamento de Boyacá y el Municipio de Sogamoso, acto en el cual se estableció el siguiente estado financiero:

Valor Total del Convenio	$195.556.302,23
Aporte del Departamento	$177.556.302,20
Aporte del Municipio	$18.000.000,00
Valor Total Ejecutado	$10.076.534,39
Valor no Ejecutado	$185.479.767,84
Saldo a favor del municipio	$17.064.138,64
Saldo a favor del Departamento de Boyacá	$168.415.3629,2

De acuerdo a lo anterior, el Departamento de Boyacá consideró que el Municipio de Sogamoso, debía reintegrar la suma de $168.415.629,2 que corresponde a lo no ejecutado en vigencia del convenio (fls. 7-11 Anexo 4).

DICTAMEN PERICIAL APORTADO CON LA DEMANDA

El demandante con la presentación de la demanda aportó un informe elaborado por la Lonja de Avaluadores y de Propiedad Raíz de Boyacá representada por Olga Nydia Carvajal Mottan con el fin de acreditar la existencia física y material de las 30 unidades sanitarias, construidas en diferentes veredas del Municipio de Sogamoso, (fls. 252 a 371 del cuaderno No 1 del expediente), aduciendo como beneficiarios las siguientes personas:

1. Ana Rosa Mesa Fonseca (fls. 255-258)	16. María Ninfa Hernández (fls. 313-316)
2. Segundo Francisco Olmos (fls. 259-262)	17. Blanca Ines Bonilla Cárdenas (fls. 317-320)
3. Evangelina Rodríguez (fls. 263-266)	18. María del Carmen Patiño Flores (fl.321-323)
4. Lucila Gutiérrez Mesa (fls. 267-270)	19. Gregorio Rios Rios (fls. 324-327)
5. Ernesto Álvarez Acevedo (fls. 271-274)	20. Gloria Cecilia Pérez (fls. 328-331)
6. María Benilda Naranjo (fls.275-277)	21. Lilia Sierra Rodríguez (fls. 332-335)
7. Víctor Rafael Montaña (fls. 278-281)	22. María Vitalina Rodríguez de Ponguta (fl.336-339)
8. María Obdulia Alarcón Albarracín (fl.282-285)	23. Esteban Fernández Hernández (fl.340-343)
9. Ana Delia Patiño (fls. 286-289)	24. Gloria Mercedes Sierra Rodríguez (fls. 344-347)
10. Madeline Ríos Pérez (fls. 289-292)	25. Dioselina Gómez Alarcón (fls. 348-351)
11. Tiberio Cárdenas Alvarado (fls. 293-295)	26. Julio Roberto Barrera (fls. 352-355)
12. Cecilia Ponguta Pérez (fls. 296-299)	27. María Nela Ponguta Fernández (fls.356-359)
13. Clemencia Sierra Hernández (fls. 300-303)	28. Isabel Chaparro Chaparro (fls. 360-363)
14. Blanca Anayibe Rodríguez (fls. 304-308)	29. Lucinda Montañaz (fls. 364-367)
15. Elena Barrera y Vicente Álvarez (fls. 309-312)	30. Rubiano Chaparro Cárdenas(fls. 368-371)

En dicho informe se relacionó las características de la construcción para cada una de las unidades sanitarias, los accesorios, servicios y tanque de pozo séptico que se visitaron durante los días 22 y 23 de marzo de 2015, siendo iguales para todos y cada uno de los baños, al señalar que cada unidad sanitaria objeto de la inspección cuenta con las siguientes características:

"CARACTERISTICAS DE LA CONSTRUCCIÓN

- *DESCAPOTE. Del terrero y excavación*
- *BASE. En afirmado compactado en recebo*
- *PLACA. De piso en concreto de 3000 psi*
- *VIGAS. De amare en concreto de 3000 psi*
- *COLUMNAS. En concreto de 3000 psi*
- *PLACA. De tanque en concreto 3000 psi*
- *MURO. En bloque de ladrillo No. 5*
- *PAREDES. En pañete liso muro 1:4, inc. Filos*
- *ENCHAPE Parte interior en porcelana 20x20*
- *PISO. En baldosa cerámica 30x30*
- *CUBIERTA. Armazón en correa de madera y teja ondulada en asbesto Cemento No 6*
- *VENTANA. Lamina Cal. 18 y vidrios esmeralizado con basculante, pintada de color blanco*
- *MARCO Y PUERTA. En lamina Cal 18 con pasador de cerrar, pintada de color blanco*

ACCESORIOS

- *SANITARIO. Incrustaciones, y grifería en porcelana blanco*
- *LAVAMANOS Incrustaciones, y grifería en porcelana blanco*
- *DUCHA Y REGISTRO*
- *REJILLAS De pisos en aluminio*

(…)

SERVICIOS

- *PUNTO ELECTRICO: Cableado, ductos en PVC con su toma interruptor y roceta para lámpara*
- *PUNTO DE AGUA: en tubería PVC inc, y Registro de entrada*
- *TANQUE, elevado de 250 lts sobre placa ferroconcreto*
- *DESAGUES. En PVC de 3" y 4"*

TANQUE DE POZO SÉPTICO

- *DESCAPOTE y excavación profunda*
- *APISONADO en recebo firme*
- *BASE Y TAPA en placa de concreto de 2500 PSI*
- *MURO en ladrillo tolete común pañete liso*
- *CODO Y ADAPTADOR de limpieza en PVC*

No obstante, se encontraron diferencias en los que respecta a las dimensiones de las unidades sanitarias, a saber:

1.52mts x 2.03 mts *(fl.256)*, 1.57mts x 2.03mts *(fl.260)*, 1.50mts x 2.03mts *(fl.268)*, 2.04mts x 1.54mts *(fl.272)*, 1.52mts x 2.00mts *(fl.276)*, 1.53mts x 2.23mts *(fl.279)*, 1.53mts x 2.50mts *(fl.287)*, 1.57mts x 2.00mts *(fl.290)*, 1.54mts x 2.10mts *(fl.294)*, 1.53mts x 2.00mts *(fl.297)*, 1.50mts x 2.00mts *(fl.301)*, 1.52mts x 2.03mts *(fl.305)*, 1.57mts x 2.07mts *(fl.310)*, 1.53mts x 2.07mts *(fl.318)*, 1.52mts x 2.05mts *(fl.329)*, 1.52mts x 2.06mts *(fl.353)*, 1.52mts x 2.02mts *(fl.357)*, 1.51mts x 2.01mts *(fl.341)*, 1.50mts x 2.07mts *(fl.345)*, 1.62mts x 2.10mts *(fl.349)*, 1.50mts x 2.14mts *(fl.353)*, 1.43mts x 2.43mts *(fl.361)*, 1.58mts x 2.08mts *(fl.365)*, 1.56mts x 2.06mts *(fl.370)*.

De conformidad con lo establecido en el artículo 220 del CPACA, en la audiencia de pruebas llevada a cabo el 12 de mayo de 2017, acudió la Presidenta de la Lonja de Avaluadores de Propiedad Raíz de Boyacá, OLGA NYDIA BELEN EUGENIA DE LAS MERCEDES CARVAJAL DE ALVARADO, quien sustentó el dictamen referenciado así: *(fl.570-572 y DVD a folio 578)*

> *Frente al tiempo de construcción o la fecha desde en que los beneficiarios empezaron a utilizar las unidades sanitarias, indicó que éstas se encontraban en funcionamiento más o menos entre 1, 2 o 3 años (minuto 00:24:53 a minuto 00:25:19). Sobre la fecha exacta de la terminación de los baños, precisó que no tenía la fecha de terminación del contrato de obra pública (minuto 00:26:50 a minuto 00:27:34).*
>
> *Manifestó que para determinar el uso o el tiempo que llevaban construidas las unidades sanitarias, tomó como punto de referencia lo indicado por los beneficiarios, el material que se utilizó, el estado en que se encontraban los baños y el sitio, porque habían inmuebles que tenían asbestes acelerada, así como el cuidado por parte de los beneficiarios (minuto 00:28:58 a minuto 00:29:57).*
>
> *Por otro lado se abstuvo de señalar la fecha exacta en la que se entregaron las unidades sanitarias a cada uno de los beneficiarios del contrato de obra pública (minuto 00:35:55 a minuto 00:36:50)*
>
> *Finalmente afirmó que los materiales utilizados eran de buena calidad, que los baños estaban bien construidos y le calculó un tiempo aproximado de funcionalidad o de vida útil de 15 a 20 años siempre y cuando se realice el mantenimiento normal del baño (minuto 00:36:58 a minuto 00:38:23)*

Por otro lado, en la audiencia de pruebas se practicó el testimonio de la señora ANA ROSA MESA FONSECA, residente en la Vereda Siatame del Municipio de Sogamoso y beneficiaria del contrato, quien manifestó que a partir del 20 de enero de 2012 iniciaron la construcción de la unidad sanitaria la cual terminaron aproximadamente en el mes de marzo del mismo año; frente a las características del baño *precisó que era en baldocin, bloque, techo en teja de eternit, que se lo entregaron con tubería, lavamanos cisterna, tanque de reserva, varilla para fundir y centar el concreto, arena, cemento, el pozo séptico, es decir, todo completo (minuto 00:47:49 a minuto 00:50:23 DVD 578 folio 573).*

En cuanto al estado actual del sanitario, *precisó que era bueno, que se lo entregaron aproximadamente el 12 de marzo de 2012 porque ese día falleció un familiar, y que lo único que colaboraron fue en realizar el hueco para el pozo séptico. Así mismo referenció que en ese sector, por esa misma fecha iniciaron la construcción de otras unidades pero que las entregaron en otro tiempo (minuto 00:56:25 a minuto 00:57:40), entre ellas los baños de la señora Evangelina Rodríguez y Lucila Gutiérrez Mesa de la vereda Siatame (hora 01:02:17)*

Finalmente, se recibió el testimonio del señor SEGUNDO FRANCISCO OLMOS FONSECA también beneficiario de la unidad sanitaria. *La persona mencionada indicó que el baño lo empezaron a construir a partir del 20 de enero de 2012, durando la construcción aproximadamente mes y dos meses; que le entregaron la unidad sanitaria completa, sin embargo no referenció la fecha exacta en que terminaron el baño (minuto 01:07:43), a pesar que en la diligencia se le exhibió un formato de entrega suscrito por él, donde se relacionaba que le fue entregado el 2 de noviembre de 2012 a folio 212 del cuaderno No. 1 del expediente.*

10. SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO (Frente a la petición de ampliación del plazo contractual radicada por el contratista el 22 de junio de 2012)

En el escrito de demanda se señala que al llegar la fecha límite para el vencimiento del plazo establecido para ejecutar el contrato de obra pública 2011674, el contratista solicitó la ampliación del plazo por un término de 2 meses, invocando nueve razones que en su sentir justificaban dicha solicitud, sin que el Municipio de Sogamoso se pronunciara al respecto; razón por la cual procedió a efectuar la protocolización del silencio administrativo positivo, entendiendo que la decisión fue favorable a la pretensión del solicitante.

Bajo este entendido, se estudia si en este caso se configuró el silencio administrativo positivo alegado por el contratista, para establecer la fecha limite dentro del cual el contratista debía ejecutar el contrato de obra pública anteriormente referenciado.

El numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en virtud del principio de economía señala: "*En las solicitudes que se presenten en el curso de la ejecución del contrato, si la entidad estatal no se pronuncia dentro del término de tres (3) meses siguientes, se entenderá que la decisión es favorable a las pretensiones del solicitante en virtud del silencio administrativo positivo. Pero el funcionario o funcionarios competentes para dar respuesta serán responsables en los términos de esta ley.*"

De los documentos obrantes en el plenario consta que efectivamente, el contratista presentó solicitud de ampliación del término del plazo contractual el 22 de junio de 2012 *(fl. 226-227 Anexo 1)* y que pasados más de tres meses, acudió ante la Notaría Primera del Circuito de Tunja a efectuar la protocolización del silencio administrativo positivo, realizando para el efecto declaración extraprocesal bajo la gravedad del juramento en el sentido de que presentada la referida solicitud, no recibió respuesta alguna de la entidad dentro de los tres meses siguientes, como acredita la escritura pública 2263 del 9 de noviembre de 2012, *(fl. 585-589 Anexo 2)*.

Frente a los requisitos establecidos para que opere el silencio administrativo positivo en el presente asunto tenemos los siguientes:

El contratista representado en este caso por el señor Luis Álvaro Monroy Rojas Representante Legal de la Unión Temporal Unidades Sogamoso, presentó la solicitud de ampliación del plazo - *primer requisito* - ante la entidad contratante Municipio de Sogamoso - *segundo requisito* - *(fls. 226-227 Anexo 1)* durante la ejecución del contrato como quiera que radicó la petición el 22 de junio de 2012 y el plazo para culminar el objeto contractual vencía el 25 de junio de 2012 - *tercer requisito* - *(fl. 213 Anexo 1)*

Ahora bien, como quiera que el Consejo de Estado ha precisado que no se puede entender que cualquier reclamación efectuada por el contratista durante la ejecución del contrato da lugar al nacimiento de un derecho a su favor, por el solo silencio de la administración durante el lapso consagrado en la norma, puesto que se requiere que efectivamente aquel sea titular de dicho derecho y sólo busque su reconocimiento por parte de la entidad, se precisa, que en el sub examine, la petición recaía sobre la ampliación del plazo por un tiempo de 2 meses para culminar el objeto que se pactó en el contrato de obra pública 2011674, que en virtud de ello, se analizará si el contratista podía solicitar la prórroga del plazo contractual por ser titular de dicho derecho.

Para el efecto, es del caso señalar que los contratos, en principio, se deben ejecutar dentro del plazo pactado por las partes en el respectivo contrato; ahora bien de conformidad con lo establecido en el artículo 1551 del Código Civil, el plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación; éste puede ser expreso o tácito. Es tácito, el indispensable para cumplirlo.

Al respecto, el Consejo de Estado[10] señaló que por regla general, el vencimiento del plazo estipulado es una de las causas de terminación del contrato. Sin embargo, en cuanto no está prohibido, el plazo estipulado en el contrato se puede ampliar o prorrogar mediante acuerdo de las partes, ya que no existe prohibición legal para la prórroga del plazo de los contratos estatales.

Adicional a ello con fundamento en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, se puede concluir que está permitida, pues esa norma establece la regla general de la libertad en las estipulaciones, en cuanto, de un lado, preceptúa que en estos *"podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y los principios y finalidades de ésta ley y a los de la buena administración, y, de otro, dispone que "las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permiten la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales*".

De modo que de esas disposiciones se puede concluir que en los contratos estatales *es posible la prórroga si la respectiva entidad considera que mediante esa figura se cumplen los fines estatales, conforme a lo indicado en los artículos 3º a 5º de la misma ley, y si las partes la consideran conveniente y necesaria y no resulta contraria a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la misma ley y a los de la buena administración.*

En este orden, se infiere que el demandante ostentaba el derecho de solicitar la ampliación del plazo dentro de la etapa de ejecución, como quiera que éste se constituye en un elemento fundamental para culminar el objeto contractual, sin pretermitir ninguna de las etapas contractuales que tienen un procedimiento especial en el estatuto de contratación estatal.

Por consiguiente se advierte que se configuró el silencio administrativo positivo a favor del contratista en el sentido de prorrogar el plazo de ejecución del contrato de obra pública celebrado entre el Municipio de Sogamoso y la Unión Temporal Unidades Sogamoso, por el término de 2 meses, contados a partir del vencimiento del término inicial, más los tres meses que establece el numeral 25 del artículo 16 de la Ley 80 de 1993, para que a más tardar, la entidad contratante contestara la petición de prórroga.

En ese orden se establece que el termino inicial del contrato vencía el 25 de junio de 2012 *(fl.213 del Anexo 1)*; del 26 de junio al 25 de septiembre de 2012 corrieron los 3 meses para que el Municipio de Sogamoso se pronunciara sobre la prórroga, por tal motivo en dicho periodo se entiende que el contrato de obra se suspendió

[10] Sección Quinta, providencia del 26 de enero de 2006, Radicado interno 3761, Consejero Ponente: doctor Dario Quiñones Pinilla, así mismo sentencia del 24 de agosto de 2005, expediente número 3171.

tácitamente; posteriormente del 26 de septiembre al 25 de noviembre de 2016 se reinició la ejecución del objeto contractual atendiendo los 2 meses de prórroga del plazo otorgado por la ocurrencia del silencio administrativo positivo.

Así las cosas, pese a que el Municipio de Sogamoso como entidad contratante en la continuación de la Audiencia de Imposición de Multas, Sanciones y Declaratoria de Incumplimiento prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, llevada a cabo el 16 de noviembre de 2011 *(fl.434-440 Anexo 2)*, aceptó que se configuró el silencio administrativo positivo a favor del contratista, en los siguientes términos:

> *"(…) dado que ni la interventoría ni la Secretaria de Desarrollo y Medio Ambiente del Municipio de Sogamoso se pronunciaron sobre la solicitud de prórroga del plazo contractual solicitada por el Contratista; de conformidad con el numeral 16 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los artículos 84 del Código de Procedimiento Administrativo, artículos 41 del Código Contencioso Administrativo, ha operado el Fenómeno Jurídico del SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, el cual en materia contractual ha sido desarrollado con más precisión Jurisprudencialmente por parte del Consejo de Estado, como en la sentencia No. 52001-23-31-000-1999-1139-01(17938) (…)*
>
> *Que en virtud del SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO que se configuró a favor del Contratista, la fecha de terminación del Contrato de Obra No. 211-674, fue el día 25 de Agosto de 2012" (fls. 436 vuelto Anexo 2)*

Estableciendo como fecha límite para la terminación del contrato el 25 de agosto de 2012, sin tener en cuenta los tres meses que prevé la Ley para que se configure dicho fenómeno jurídico, lo cierto es, que tal como se explicó en párrafos precedentes, el contratista tenía hasta el **25 de noviembre de 2012** para culminar y entregar a satisfacción de la entidad contratante, las 30 unidades sanitarias contratadas.

11. CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL DENTRO DEL PLAZO DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA 2011674

En el escrito de demanda el Contratista manifiesta que ejecutó la obra de acuerdo a las especificaciones requeridas, en su totalidad y a satisfacción del objeto contractual, aduciendo además que la administración no verificó, ni recibió las unidades sanitarias dentro del plazo que le otorgó el silencio administrativo positivo (fl.5 del cuaderno principal – hecho 12).

Que al revisar el material probatorio obrante en el expediente se observa que el Municipio de Sogamoso en la Audiencia de Imposición de Multas, Sanciones y Declaratoria de Incumplimiento, tuvo en cuenta los informes de interventoría realizada por el Departamento de Boyacá, el Municipio y la Secretaria de Desarrollo y Medio Ambiente de fecha 8 de noviembre de 2012, caso en el cual concluyó que el contratista incumplió el contrato de obra pública 2011674, porque de las 30 unidades sanitarias contratadas, tan solo se iniciaron obras en 24 de las cuales 9 no cumplían con las especificaciones de carpintería metálica y en las 15 restantes no se finalizaron las obras.

Así las cosas, señaló que se incumplieron las obligaciones contenidas en los numerales 1º, 2º, 4º, 8º y 9º, de la cláusula 2ª del precitado contrato, aduciendo las siguientes razones:

> *"EN CUANTO A LA OBLIGACIÓN:*
>
> *PRIMERA: Ninguna de las unidades sanitarias cumple con las especificaciones técnicas encontradas*
>
> *SEGUNDA: No obstante las prórrogas, suspensiones y al silencio administrativo que opero dentro del contrato, el contratista no entregó el objeto contractual dentro del plazo contractua*
>
> *(…)*

CUARTA: De acuerdo con las comunicaciones radicadas en el Municipio de fecha 6 de agosto y 12 de octubre, el Contratista no cumplió a cabalidad con su obligación de pago de las obligaciones laborales y parafiscales. Así mismo, no presento al interventor los documentos soporte de afiliación y pago de seguridad social de sus empleados.

OCTAVA.- No siguió las instrucciones suministradas por el Interventor dentro de la ejecución del contrato, toda vez que le presentó el cronograma de trabajo, ni de inversión del anticipo así como tampoco los documentos soporte de afiliación y pago a seguridad social de sus empleados.

NOVENA: No cumplió con las cantidades de obra ejecutada, toda vez que de 30 unidades sanitarias, el Contratista únicamente construyó 24 en los sitios definidos. De igual forma ninguna de las unidades sanitarias construidas cumple con las especificaciones técnicas requeridas." (fls. 487-488 Anexo 2)

No obstante lo anterior, se precisa que a los folios 545 a 567 del Anexo 2 del plenario, el interventor CIVING Ltda. y el Supervisor del contrato JENARO ANGARITA CHAPARRO, diligenciaron los formatos de obra ejecutada por cada uno de los beneficiarios de las unidades sanitarias con corte a 29 de noviembre de 2012, es decir, 4 días siguientes al vencimiento del plazo, el cual conforme al análisis realizado por el Despacho, expiró el 25 de noviembre de 2012.

En los formatos señalados, se describieron cada uno de los materiales, elementos y dimensiones a los que debía sujetarse el contratista para construir el baño, el tanque séptico y el campo de infiltración, así mismo el costo directo de la unidad de acuerdo a lo referenciado en la cláusula primera del contrato de obra *(fl.176-178 del Anexo 1)* y el valor real que se ejecutó.

Al revisar dichos documentos se observa que el interventor como el supervisor dejaron constancia que en algunas unidades sanitarias no se construyeron el campo de infiltración, que la puerta y ventana no cumplían con las especificaciones y calidades requeridas, que se omitió instalar la carpintería metálica, sanitario lavamanos, tanque de almacenamiento y se instalación enchapes de segunda, entre otros (folios 545 a 567 del Anexo 2 del expediente).

Para tal fin, relaciona el estado de obra para cada uno de los beneficiarios de las unidades sanitarias, en el que establece el estado final de la cada una de las unidades sanitarias contratadas, así (fl. 544 Anexo 2):

No.	BENEFICIARIO	Vereda	ESTADO DE OBRA
1	MARIA NELA PONGUTA FERNANDEZ	Ombachita	Sin construir
2	CLEMENCIA SIERRA FERNANDEZ	Cintas	Terminada sin especificaciones de la carpintería metálica
3	BLANCA INES BONILLA CARDENAS	Pilar y ceibitas	Sin construir
4	LUCILA GUTIERREZ MESA	Siatame	Terminada sin especificaciones de la carpinteria metàlica
5	EVANGELINA RODRÌGUEZ	Siatame	Terminada sin especificaciones de la carpinteria metàlica
6	CECILIA PONGUTA PÈREZ	Las cintas	Terminada sin especificaciones de la carpinteria metàlica
7	LUCINDA MESA MONTAÑEZ	Peñanegra	Sin terminar obras unidad inconclusa
8	RUBIANO CHAPARRO CARDENAS	Peñanegra	Sin terminar obras unidad inconclusa
9	DIOSELINA GOMEZ ALARCON	Ombachita	Sin terminar obras unidad inconclusa
10	ERNESTO ALVAREZ ACEVEDO	Villita y malpaso	Sin terminar obras unidad inconclusa
11	VICTOR RAFAEL MONTAÑA	Pedregal bajo	Terminada sin especificaciones de la carpinteria metàlica
12	MARÌA OBDULIA ALARCTON	Pedregal	Sin terminar obras unidad inconclusa

13	HELENA BARRERA Y VICENTE ALVAREZ	El crucero	Terminada sin especificaciones de la carpinteria metàlica
14	MADELINE RIOS PEREZ	Pedregal alto	Sin terminar obras unidad inconclusa
15	BLANCA NAYIBE RODRIGUEZ	Crucero	Sin terminar obras unidad inconclusa
16	MARIA DEL CARMEN PATIÑO	Monquira	Sin terminar obras unidad inconclusa
17	MARIA BENILDA NARANJO	Villita y malpaso	Terminada sin especificaciones de la carpinteria metàlica
18	MARI NINFA HERNANDEZ DEAVELLA	Segunda chorrero	Sin construir
19	ISABEL CHAPARRO CHAPARRO	Alto peñitas	Sin construir
20	SEGUNDO FRANCISCO OLMOS FONSECA	Siatame	Terminada sin especificaciones de carpinteria metalica
21	ANA ROSA MESA FONSECA	Siatame	Terminada sin especificaciones de la carpinteria metàlica
22	TIBERIO CARDENAS ALVARADO	Coreas	Sin terminar obras unidad inconclusa
23	GLORIA MERCEDES SIERRA RODRÌGUEZ	La orduña	Sin terminar obras unidad inconclusa
24	LILIA SIERRA RODRÌGUEZ	Monquira	Sin terminar obras unidad inconclusa
25	ANA DELIA PATIÑO SIERRA	Pedregal	Sin terminar obras unidad inconclusa
26	GREGORIO RIOS	Monquira	Sin terminar obras unidad inconclusa
27	GLORIA CECILIA PEREZ PINTO	La orduña	Sin construir
28	MARIA VITALIA RODRIGUZ PONGUTA	La orduña	Sin terminar obras unidad inconclusa
29	ESTEBAN FERNANDEZ FERNANDEZ	La orduña	Sin terminar obras unidad inconclusa
30	JULIO ROBERTO BARRERA	Ombachita	Sin construir

En el informe se concluye que la UT Unidades Sogamoso tan sólo ejecutó la suma de $117.722.049,11 con AIU de 25% de los $184.487.077,58, que se pactó como valor total del contrato (cláusula 4ª fl. 179 Anexo 1) que en virtud de ello el valor de la obra no ejecutada con AIU de 25% ascendía a la suma de $66.765.028,57 tal como consta a folio 543 del Anexo 2 del expediente.

Ahora bien, a pesar que el contratista allegó con la demanda un *"informe de inspección ocular"* practicado por la Lonja de Avaluadores y de Propiedad Raíz de Boyacá a las unidades sanitarias entregadas a los beneficiarios del contrato *(fl.252-371 del cuaderno No. 1)* respecto del cual se agotó el trámite de contradicción de que trata el artículo 220 del CPACA en la audiencia de pruebas celebrada el 12 de mayo de 2017 *(fls. 570-572 cuaderno No. 2)*, en dicho informe, ni en la sustentación, no se consignó la fecha exacta en que se construyeron cada una de los baños.

De igual manera en el momento de sustentar el informe la Presidenta de la Lonja Dra. Olga Nydia Belén Eugenia de Las Mercedes Carvajal de Alvarado, además de precisar la experiencia, el método y los perfiles de las personas que efectuaron la visita, no indicó el momento en que se entregaron las unidades, pues tan solo referenció que se construyeron aproximadamente hace 1, 2 o 3 años, sin embargo reiteró que no tenía conocimiento de la fecha exacta en que se entregó cada unidad, tal como consta *minuto 00:24:45 - 00:25:18, minuto 00:27:56 - 00:28:54 y minuto 00:35:54 - 00:36:50 del DVD a folio 578 del cuaderno No. 2 del expediente.*

En lo que respecta a la calidad de los materiales indicó que era buena y que de acuerdo al mantenimiento normal de los baños, le calcula una vida útil de unos 15 o 20 años (minuto 00:36:57 a 00:38:19 DVD folio 578).

Adicional a ello se limitó a verificar la existencia de las unidades y los materiales que se utilizaron de manera general, sin describir de manera detallada los componentes de cada uno de ellos en las cantidades y especificaciones que se describieron en la cláusula 1ª del contrato de obra 2011674 (fls. 176-179 Anexo 1).

No sobra precisar, que en los dos informes finales de obra radicados por el contratista el 6 de noviembre de 2012 *(fls.349-369 del Anexo 1)* y en enero de 2013 *(fls. 593 – 749 Anexo 2)* como los 30 formatos de entrega de unidades sanitarias a los beneficiarios *(fl.715-744 Anexo 2)*, si bien realizan una descripción general de las estructuras en concreto, mampostería, cubierta, instalación de tubería redes eléctricas, enchapes, acabados, carpintería metálica, entre otros, no desvirtúan el informe final de obra presentado por el Supervisor y el Interventor del contrato con corte a 29 de noviembre de 2012, en el que se relaciona de manera detallada cada uno de los materiales que se utilizaron en la construcción de las 24 unidades sanitarias atendiendo las cantidades que se relacionaron taxativamente en la cláusula 1ª del contrato de obra 2011674 *(fl.545-568 Anexo 2)*.

De otra parte, del acervo probatorio arrimado, se establece que el contratista no probó que para el 25 de noviembre de 2012, fecha de expiración del plazo contractual, efectivamente había construido los 6 baños restantes para completar los 30 que se pactaron en el acuerdo de voluntades, cuyos beneficiarios son: María Nela Ponguta Fernández, Blanca Inés Bonilla Cárdenas, Mari Ninfa Hernández de Avella, Isabel Chaparro Chaparro, Gloria Cecilia Pérez Pinto y Julio Roberto Barrera *(fl.544 Anexo 2)*, hecho que aceptó en la continuación de la audiencia de imposición de multas sanciones y declaratoria de incumplimiento, celebrada el 16 de noviembre de 2012, donde se dejó constancia de lo siguiente:

> *(…)*
>
> *Continua el contratista, aclarando que* ***son 6 unidades sanitarias las que no fueron construidas, ratificando que se van a hacer a precio y costo del contratista y, que a la fecha ya se recuperó una de las 6 unidades sanitarias, faltando por construir 5, por lo cual cuando se hizo la visita, se encontró trabajando a los maestros.***
>
> *Por lo anterior, no aceptamos de ninguna manera ningún incumplimiento, sanción ni multa, el contratista haciendo un esfuerzo económico – ya que el solo pago del anticipo- el contratista esta tratando de cumplir con el objeto contractual, por lo cual* ***solicita tiempo para realizar los ajustes que se deban hacer y, terminar las 5 unidades que hacen falta****. (fls. 437 vuelto Anexo 2).*

Por otro lado, existen diferencias frente a las dimensiones de área intervenida o construida en relación con las unidades sanitarias, aspecto que fue constatado mediante la prueba pericial practicada por la Lonja, como consta a folios 256, 272, 276, 290, 301, 318, 333, 341, 345, 349, del cuaderno No. 1, entre otros.

Aunado a lo anterior, si bien el contratista allegó 30 formatos de entrega de unidades sanitarias a los beneficiarios del proyecto, junto con el informe final de fecha enero de 2013, algunos de ellos no se encuentran firmados por las personas a las cuales se dirigen (fl.734, 736, 739, 471 Anexo 2).

Así mismo incluye seis (6) unidades que según el informe de interventoría, no fueron construidos a corte 29 de noviembre de 2012, relacionando las siguientes fechas de entrega:

- *María Nela Ponguta Fernández (fls. 544 y 716)* — *11 de junio de 2012*
- *Blanca Inés Bonilla Cárdenas (fls. 544 y 732)* — *sin fecha*
- *Mari Ninfa Hernández de Avella (544 y 730)* — *7 de junio de 2012*
- *Isabel Chaparro Chaparro (fls. 544 y 733)* — *sin fecha*
- *Gloria Cecilia Pérez Pinto (fls. 544 y 719)* — *17 de junio de 2012*
- *Julio Roberto Barrera (fls. 544 y 715)* — *11 de junio de 2012*

En este punto, en cuanto a las inconsistencias observadas en los formatos de entrega que radicó el demandante en enero de 2013 ante el Municipio de Sogamoso y lo manifestado por él mismo a través de su representante, en la continuación de la audiencia de imposición de multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento celebrada el 16 de noviembre de 2012, en sentido que no había construido las seis unidades que le hacían falta para completar las 30, por tal motivo y de manera incoherente allega constancia de recibo de fechas 11 y 17 de junio de 2012 para demostrar que sí construyó los restantes seis baños aludidos, los cuales el Interventor y el Supervisor relacionaron que no fueron construidos en el informe presentados cuatro (4) días después de expirar el término para ejecutar el objeto contractual, plazo que se prorrogó por el acaecimiento del silencio administrativo positivo explicado.

Se infiere entonces que la firma contratista no desvirtuó el informe final que presentó el Interventor y el Supervisor del contrato de obra pública 2011674 el 29 de noviembre de 2012, por tal motivo la pretensión dirigida a que se declare el cumplimiento del objeto contractual por parte de la UT Unidades Sogamoso no está llamada a prosperar, pues de las 30 unidades sanitarias que se pactaron en el acuerdo de voluntades, se evidencio que dentro del plazo contractual se construyeron 24 por valor de $117.722.049,11 más los ítems por concepto de AIU en el equivalente al 25%, por lo tanto respecto del valor contratado por la suma de $184.487.077,58, (cláusula 4ª fl. 179 Anexo 1) se colige que existen cantidades de obra no ejecutada, incluido el AIU del 25%, por valor de $66.765.028,57 tal como se plasma en el mencionado informe de supervisión e interventoría *(fl.543 del Anexo 2 del expediente*.

En este oren, bajo la premisa que el contratista no demostró el cumplimiento total del objeto contractual, el Municipio de Sogamoso estaba facultado para expedir los actos administrativos demandados, declarando el incumplimiento respectivo y liquidando de manera unilateral el contrato de obra pública, ante la falta de acuerdo para realizarlo de manera bilateral.

No obstante la conclusión que antecede, se analizará si la entidad contratante expidió las Resoluciones demandadas respetando los porcentajes de avance de obra o cantidades ejecutada dentro del plazo contractual y teniendo en cuenta el informe de interventoría y supervisión efectuado el 29 de noviembre de 2012.

12. DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS DEMANDADOS

La parte demandante alegó que la Resolución 1451 del 23 de diciembre de 2012 que declaró el incumplimiento del contratista *(fl.485-488 Anexo 2)*; la Resolución 418 del 6 de marzo de 2014 mediante la cual se ordenó liquidar el contrato de obra 2011674 *(fl.240-241 cuaderno 1)* y la Resolución 664 del 5 de mayo de 2014 que adoptó como liquidación final unilateral del contrato la elaborada el 25 de junio de 2012 por la Interventoría Civing Ltda *(fl.949-951 Anexo 3)*, se encuentran viciados de falsa motivación, entre otras causales, porque desconocieron la realidad fáctica de la ejecución del contrato, pues el interventor no conocía los lugares donde se realizó la obra y la liquidación unilateral, por lo tanto se fundamentó en elementos apócrifos y desconociendo los informes técnicos presentados por el contratista *(fl. 16-17 cuaderno 1)*.

Para resolver los cargos referenciados, se realizaran las siguientes precisiones, en primer lugar el Consejo de Estado[11] ha definido el contenido y alcance de la falsa motivación del acto administrativo, como

[11] Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 4 de marzo de 2000, exp.1998-0503-01-9772, M.P. Daniel Manrique Guzmán.

(…) *aquél que afecta el elemento causal del acto administrativo, referido a los antecedentes de hecho y de derecho que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, facultan su expedición y, para efectos de su configuración, corresponderá al impugnante demostrar que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad (..)"*[12]. De igual forma, se ha dicho por la jurisprudencia que la falsa motivación, *"(..) es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad".*

En este medida la Alta Corporación concluyó que la falsa motivación se presenta cuando los supuestos de hecho esgrimidos en el acto, bien por error, por razones engañosas o simuladas o porque a los hechos se les da un alcance que no tienen[13], desconocen la realidad.

Ahora bien, al analizar el contenido de la Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012 *(fl.485-488 Anexo 2)* mediante la cual el Municipio de Sogamoso declaró que el contratista incumplió el contrato de obra 2011674, porque no entrega de las 30 unidades sanitarias, debidamente terminadas a los beneficiarios del Municipio, se advierte que las razones que se expusieron en la Audiencia de Imposición de Multas, Sanciones y Declaratoria de Incumplimiento, estipulada en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se encaminaron a determinar que la UT Unidades Sogamoso incumplió las cláusulas 1ª y 3ª del contrato, al decir que de las 30 unidades contratadas, tan solo se iniciaron obras en 24, de las cuales 9 no cumplían con las especificaciones de carpintería metálica y en 15 no se finalizaron las obras y porque no se ejecutaron dentro del plazo establecido para ello.

Así mismo porque inobservó el numeral 1º, 2º, 4º, 8º y 9º de la cláusula 2ª pues i) las unidades no cumplían con las especificaciones técnicas contratadas; ii) a pesar de las prórrogas, suspensiones y el silencio administrativo que operó dentro del contrato, el contratista no entregó el objeto contractual dentro del plazo acordado; iii) incumplió con el pago de las obligaciones parafiscales y laborales; iv) no siguió las instrucciones suministradas por el interventor dentro de la ejecución del contrato y no cumplió con las cantidades de obra acordadas.

No obstante, se advierte que el Municipio de Sogamoso basó las anteriores apreciaciones en el "*informe estado obra*" del 8 de noviembre de 2012 que elaboró William Gutiérrez Forero Profesional del Área Ambiental de la Secretaria de Desarrollo y Medio Ambiente y el Supervisor del contrato Jenaro Angarita Chaparro tal como consta en el numeral 29. del acto administrativo referenciado *(fls. 487 vuelto y 390-430 Anexo 2)*, sin tener presente que para la fecha en que se rindió el informe, el plazo contractual se encontraba vigente, habida cuenta que este vencía el *25 de noviembre de 2015,* consecuencia de la prorroga que nace porque operó por el silencio administrativo positivo a favor del contratista, tal como se precisó en el numeral 10 de la presente providencia.

Igualmente que existía un informe total de obra ejecutada elaborado el 29 de noviembre de 2012, por el Interventor Civing Ltda y el Supervisor del contrato de obra 2011674, dentro del cual se determina de manera detallada el avance que se ejecutó por usuario, discriminando cada uno de los materiales que se utilizaron en la construcción de las 24 unidades sanitarias construidas, fija las cantidades y calidades de los ítems contractuales, los cuales se relacionaron taxativamente en la cláusula 1ª del acuerdo de voluntades.

---

[12] Sección Tercera del Consejo de Estado, providencia del 22 de febrero de 2016, Radicado No. 25000-23-26-000-2003-01725-01(34226), Consejera Ponente: doctora Stella Conto Díaz Del Castillo. Así mismo Sección Quinta, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Radicado interno 3644, Consejero Ponente: doctor Darío Quiñones.

[13] Sobre la falsa motivación puede consultarse Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 25 de febrero de 2009, Radicado interno 15797, Consejera Ponente: doctora Miriam Guerrero de Escobar.

Bajo este entendido, emerge con claridad que la motivación expuesta por el Municipio de Sogamoso para declarar el incumplimiento del contratista no consultó el verdadero escenario fáctico que rodeó la ejecución del contrato de obra 2011674, por consiguiente la UT Unidades Sogamoso, al ejecutar el objeto contractual de manera parcial, tal como se relacionó en el informe de interventoría del 29 de noviembre de 2012, las obras adelantadas deben ser objeto de reconocimiento en el marco del respectivo contrato que le sirvió de fundamento, máxime si no se están reconocimiento obras adicionales que se encuentran por fuera del acuerdo de voluntades.

En este orden de ideas, habiéndose acreditado que los motivos expuestos para sustentar el incumplimiento del contratista y la falta de reconocimiento de las obras contenidas en el informe de interventoría del 29 de noviembre de 2012, no se apoyaron en la realidad de lo acontecido, se declarará la nulidad parcial por falsa motivación de la Resolución No. 1451 del 23 de noviembre de 2012 por la cual el Municipio de Sogamoso declaró que el contratista incumplió el contrato de obra pública 2011674, únicamente en cuanto a las cantidades y calidades de las unidades entregadas y la efectividad de los amparos de anticipo *(fl.485-488 Anexo 2)*, como quiera que en el precitado informe se indicó que se ejecutaron cantidades por valor de $117.722.049,07 *(fl.543 Anexo 2)*.

Lo anterior como quiera que en el plenario la parte actora no demostró que cumplió a cabalidad con la construcción de las 30 unidades sanitarias dentro del plazo contractual, como tampoco acredita el cumplimiento del pago de las obligaciones laborales, parafiscales y de seguridad social que tenía a su cargo.

En los mismos términos será declarada la nulidad absoluta de la Resolución No. 418 del 6 de marzo de 2014 *(fls. 240-241 Cuaderno 1)*, por la cual el Municipio de Sogamoso ordenó liquidar unilateralmente el contrato de obra 2011674 del 10 de octubre de 2011 por cuanto la decisión se fundamenta en la Resolución 1451 del 23 de noviembre de 2012 y además se declara la nulidad absoluta de la Resolución 664 del 5 de mayo de 2014, que adoptó como liquidación final unilateral del contrato, la elaborada el 25 de junio de 2012 por la interventoría Civing Ltda pues para la fecha en que se realizó la liquidación el plazo para ejecutar el objeto contractual se encontraba vigente y las cantidades y calidades de obra construidas eran mayores a las señaladas en aquella época, como reza en el informe de Noviembre 29 de 2012.

13. DE LA LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO

De este modo, para efectos de establecer el balance final del contrato, se tendrá en cuenta el informe final titulado "*Total obra ejecutada*" elaborado el 29 de noviembre de 2012, por Civing Ltda. empresa Interventora del contrato y por el Supervisor designado para el efecto. *(folios 543 -568 Anexo 2)*

Ahora, teniendo en cuenta que el Municipio de Sogamoso adoptó la liquidación unilateral del contrato, basado en el informe "Total de obra ejecutada" del 25 de junio de 2012 *(fl.265-278 Anexo 1)*, aduciendo que el contratista ejecutó el 32% de la obra contratada por valor de $59.436.828,77, correspondiente a 13 unidades sanitarias, señalando que el balance final del contrato y sus saldos serán los que arroje el informe final de obra ejecutada con corte a 29 de noviembre de 2012, pues tal como se precisó a lo largo de la presente providencia, el plazo para ejecutar el contrato expiró el 25 de noviembre de 2012 y no el 25 de junio de 2012 como se aduce en los actos enjuiciados.

En esta medida, se efectúa la liquidación judicial del contrato, teniendo en cuenta para ello, el informe final "*Total obra ejecutada*" del 29 de noviembre de 2012 donde se relacionó que la Unión Temporal Unidades Sogamoso construyó 24 unidades sanitarias por valor de **$117.722.049,01** *(fl.543 Anexo 2)*, por consiguiente

se concluye que el contrato de obra 2011674 se ejecuta en un avance del **63.$_{81}$%,** arrojando el siguiente balance:

CONTRATO	OBJETO: *Construcción de treinta (30) unidades sanitarias en las veredas de Ombachica, Siatame, Cañas, Pilar Y Ceibita, Mortiñal, Primera Chorrera, Villita Y Mal Paso, Pedregal y Monquira del municipio de Sogamoso*
VALOR INICIAL	$184.487.077,58
VALOR ADICIONAL No.	$0.00
VALOR TOTAL	$184.407.077,58
PLAZO TOTAL	CINCO (5) MESES Y VEINTIDOS (22) DIAS (2 meses y 15 días, plazo pactado en la cláusula 4ª del contrato fl. 179 Anexo 1; prorroga por un 1 mes y 7 días fl. 209 Anexo 1 y prorroga por 2 meses en virtud del silencio administrativo positivo fls. 585-587 Anexo 2)
CONTRATISTA	UNIÓN TEMPORAL UNIDADES SOGAMOSO R/L LUIS ALVARO MONROY
INTERVENTOR	CIVING LTDA
FECHA DE INICIACION	2 de noviembre de 2011 (fl. 196 Anexo 1)
FECHA ACTA SUSPENSION No 1	10 de noviembre de 2011 (fl. 200 Anexo 1)
FECHA ACTA REINICIACION No 1	10 de enero de 2012 (fl. 202 Anexo 1)
FECHA ACTA SUSPENSION No 2	23 de marzo de 2012 (fl. 211 Anexo 1)
FECHA ACTA REINICIACION No 2	25 de mayo de 2012 (fl. 213 Anexo 1)
FECHA SUSPENSIÓN TACITA POR SOLICITUD DE PRORROGA No. 3	26 DE JUNIO DE 2012 (el termino inicial del contrato vencía el 25 de junio de 2012 (fl. 213 del Anexo 1), sin embargo ante la falta de respuesta por parte del Municipio de Sogamoso frente a la solicitud de prórroga radicada por el contratista se entiende que durante los 3 meses siguientes al vencimiento del plazo inicial se suspendió tácitamente el contrato de obra)
FECHA REINICIACIÓN No. 3	26 de septiembre de 2012
FECHA TERMINACIÓN REAL CON PRORROGA DEL PLAZO POR SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO	25 de noviembre de 2012

DINEROS RECIBIDOS POR EL CONTRATISTA

AMORTIZACIÓN ANTICIPO

Descripción	Valor Pagado	
ANTICIPO RECIBIDO	$92.243.538,79	
VALOR AMORTIZACIÓN		$92.243.538,79
SALDO AMORTIZACIÓN ANTICIPO	$00	$00
SUMAS IGUALES	$92.243.538,79	$92.243.538,79

BALANCE GENERAL

Descripción		
VALOR CONTRATADO		$184.487.077,58
VALOR ANTICIPO AMORTIZADO	$92.243.538,79	
VALOR TOTAL EJECUTADO		$117.722.049,01
VALOR NO EJECUTADO	$66.765.028,57	$66.765.028,57
SALDO EJECUTADO	$25.478.510,22	
SUMAS IGUALES	184.487.077,58	$184.487.077,58

La UT Unidades Sogamoso ejecutó la suma de $117.722.049,01, que equivalen al 63,81% de las cantidades contratadas, respecto de las cuales ha recibido pagos por la suma de $92.243.538,79, suma que cubre la amortización total del anticipo percibido, por consiguiente se debe al contratista un saldo de cantidades ejecutadas y no pagadas por valor de $25.478.510,22.

14. ACTUALIZACIÓN DEL CAPITAL

En materia de contratación estatal, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que

> *"(…) los perjuicios causados a un contratista como consecuencia del incumplimiento de la Administración de la obligación de pago del valor del contrato, son indemnizados con la actualización del capital debido a título de daño emergente y con el reconocimiento de intereses desde el momento en que se incurre en mora de cumplir con aquella obligación y hasta que ella se satisfaga a título de lucro cesante[14], conceptos que no son incompatibles sino complementarios, en tanto el primero evita la desvalorización de la moneda, esto, la pérdida del poder adquisitivo del dinero por el transcurso del tiempo y ante el índice de inflación, mientras el segundo tiene por objetivo sancionar la mora del deudor y, por ende, reparar el daño ocasionado por ésta"[15].*

De acuerdo con lo anterior, es procedente el reconocimiento de la suma debida, se debe indexar aplicando la fórmula descrita por la jurisprudencia con base en las variaciones por IPC certificadas por el DANE, tomando como extremos temporales, el momento en que se debió realizar el pago y la fecha en que se produce la condena, por tal motivo, partiendo del monto del saldo a favor de la parte demandante por valor de **$25.478.510,22**

$$Vp = Vh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

Para aplicar se tiene:

Vp	=	Suma a obtener.
Ra	=	Valor histórico, es decir $34'960.000
Índice final	=	IPC mes correspondiente a la fecha de la liquidación de la sentencia
Índice Inicial	=	Al mes correspondiente a la fecha en que se hizo exigible la obligación

Remplazando tenemos:

$$Vp = Vh \times \frac{\text{Índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

$$Vp = \$25.478.510,22 \times \frac{137,99 \text{ (IPC mes de Agosto de 2017)}[16]}{113,48 \text{ (IPC mes de Mayo de 2013)}[17].}$$

Vp = $ 30.981.491,23

---

[14] Consejo de Estado, Sección Tercera, Radicado interno 27195 Providencia del 30 de octubre de 2013, CP Danilo Rojas Betancourth. Así mismo ver sentencia del 21 de febrero de 2001, Radicado interno 14.112,
[15] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, expediente 17214, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
[16] IPC del mes anterior a la sentencia.
[17] El despacho tomará como fecha en que se hizo exigible la obligación el día 25 de Mayo de 2013, que corresponde al día siguiente al vencimiento del término de 2 meses otorgados por la Ley para que la administración liquide unilateralmente el contrato, término que se cuenta al vencimiento del plazo legal de 4 meses para efectuar la liquidación bilateral, términos que se cuentan desde el 25 de Noviembre de 2012, fecha en que venció el término contractual.

En consecuencia, el Municipio de Sogamoso debe pagar en favor de la firma contratista UT Unidades Sanitarias Sogamoso por concepto de capital indexado, la suma de **($30.981.491,23)** TREINTA MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS CON VEINTITRES CENTAVOS

15. INTERESES MORATORIOS

Desde la entrada en vigencia de la Ley 80 de 1993, en la contratación estatal la tasa del interés de mora aplicable, a falta de estipulación por las partes de una tasa de interés diferente, es la establecida en el numeral 8º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993, a saber: el doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado, liquidado de acuerdo con las pautas señaladas por el artículo 1º del Decreto 679 de 1994, sustituido por el artículo 36 del Decreto 1510 de 2013. Sistema que la Ley adecuó a la institución de la responsabilidad contractual para ofrecerle al contratista una indemnización por el daño sufrido y restablecer la equivalencia económica del contrato, dejando de lado la aplicación de las tasas comerciales establecidas por el art. 884 del Código de Comercio.

Este modo de liquidación de los intereses que estableció la ley de contratación estatal sigue un lineamiento similar al de las obligaciones mercantiles, el cual se desprende de la actualización del capital que la norma incluye y del pensamiento del legislador de 1993 frente a la estipulación de dichos intereses. De ahí que si la administración incumple con la obligación principal del contrato pagar oportunamente el valor convenido debe reconocerse los perjuicios moratorios que causó con su incumplimiento, esto es, los intereses moratorios, a la tasa que pactaron las partes o en caso de falta de pacto, la tasa que la ley suple, los cuales se presumen[18].

Así las cosas, para calcular los intereses moratorios causados a favor del contratista se tendrá en cuenta que en la cláusula 17ª del contrato de obra 2011674 se pactó que la liquidación se realizaría a más tardar antes del vencimiento de los 4 meses siguientes a la finalización del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordenara la terminación, por tal motivo como quiera que el plazo del contrato venció el **25 de noviembre de 2012**, la administración contaba hasta al 25 de marzo de 2013 para liquidarlo bilateralmente (4 meses) y hasta el 25 de mayo de 2013 (2 meses) para efectuar la liquidación unilateral, tal como como lo establece el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, términos que se cuentan desde el vencimiento del plazo previsto para su ejecución, de la expedición del acto administrativo que ordene su terminación o la fecha del acuerdo que la disponga entre las partes del contrato.

Así las cosas, el juzgado calculará los intereses moratorios a partir del 25 de mayo de 2013, fecha límite para que la administración municipal realizará la liquidación unilateral del contrato, para el efecto, al capital histórico por valor de **$25.478.510,22** se aplica la tasa civil moratoria en el equivalente al 12% anual o proporcional por fracción de tiempo, de acuerdo con la fórmula tradicionalmente utilizada por el Consejo de Estado, siguiendo los dictados del artículo 1º del Decreto 679 de 1994, hoy sustituido por el artículo 36 del Decreto 1510 de 2013, la cual arroja el siguiente resultado:

[18] Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejo de Estado, concepto del nueve (9) de febrero de dos mil seis (2006), Radicación número 1.711, Consejero Ponente: doctor Gustavo Aponte Santos.

PERIODO A LIQUIDAR	CAPITAL HISTÓRICO	VARIACION % IPC ANUAL	VALOR CAPITAL ACT.	TASA DE 12%	% MORATORIO
Mayo a diciembre 2013	25.478.510,22	6,99 (proporción fracción tiempo 4,17)	26.542.131,86	7,17	1.902.186,12
Enero a diciembre 2014	26.542.131,86	1,94	27.057.049,22	12	3.246.845,91
Enero a diciembre 2015	27.057.049,22	3,66	28.047.337,22	12	3.365.680,47
Enero a diciembre 2016	28.047.337,22	6,77	29.946.141,95	12	3.593.537,03
Enero a agosto 2017	29.946.141,95	5,75 (proporción fracción tiempo 3,83)	31.094.077,39	8	2.487.526,19
				Total intereses moratorios	**$ 14.595.775,71**

De conformidad con lo anterior, el Municipio de Sogamoso debe cancelar por concepto de intereses moratorios en favor de la firma contratista, la suma de (**$14.595.775,71**) CATORCE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON SETENTA Y UN CENTAVOS.

16. ENTIDAD OBLIGADA A CUMPLIR LA CONDENA

Ahora, de acuerdo con la literalidad del artículo 141 del CPACA la legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva, en un asunto en el que se ejerce el medio de control de controversias contractuales, está reservado exclusivamente a las partes del contrato, quienes son las facultadas para solicitar las pretensiones enlistadas en la norma. Esto con las excepciones del Ministerio Público y terceros que demuestren interés directo, en el caso de solicitar la declaratoria de nulidad absoluta de un contrato.

En este caso el medio de control se dirigió además del Municipio de Sogamoso en contra el Departamento de Boyacá, quien no hace parte del contrato de obra pública 2011674 del 10 de octubre de 2011, como quiera que este se celebró entre el Municipio de Sogamoso y la UT Unidades Sogamoso, situación que no se altera por las actividades de supervisión del convenio de cooperación interinstitucional 001709 del 24 de junio de 2011, suscrito entre estos dos entes territoriales, porque corresponde al cumplimiento de obligaciones establecidas en la cláusula 6ª numeral 2ª *(fl.42)*, por lo tanto no está llamado a responder por el pago de las sumas reconocidas dentro de la presente providencia, con ocasión de la ejecución parcial del objeto contratado.

Lo anterior, por cuanto en este caso se ejerce el medio de control de controversias contractuales con fundamento en el incumplimiento de las obligaciones de una parte contractual, en el marco de un contrato estatal, en consecuencia se negarán las pretensiones de la demanda dirigidas contra el Departamento de Boyacá, por falta de legitimación por pasiva *material*.

17. EJECUCIÓN DE PÓLIZAS

La parte actora solicita dentro de las pretensiones de la demanda que se revoque la ejecución de las pólizas reversando todos sus efectos jurídicos, frente a las aseguradoras y sus correspondientes acciones ejecutivas en contra del contratista, devolviéndose los dineros irregularmente cobrados a la aseguradora a favor de la administración municipal (fl. 8 cuaderno 1).

Sobre el particular debe precisarse que la parte actora, prueba el correcto manejó del anticipo, al ejecutar más del 50% de las obras contratadas, por lo tanto el Municipio de Sogamoso no podrá afectar el amparo de anticipo constituido a su favor con cargo a la póliza de seguros No. 605-47-994000009836, expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia, puesto que se paga anticipo por valor de $92.243.538,79 y se ejecutan obras por valor de $117.722.049,01.

En consecuencia, el Municipio deberá reintegrar en favor de la Aseguradora Solidaria de Colombia, los valores recibidos por concepto de pago de siniestro con cargo a la póliza de seguros No. 605-47-994000009836 del contrato de obra pública 2011674, derivado del amparo al riesgo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.

Frente a la suspensión de los procesos ejecutivos que se adelanten ante la jurisdicción ordinaria, se advierte que este Juzgado no tiene competencia para tales aspiraciones, puesto que corresponde a la parte actora de este proceso, elevar las solicitudes necesarias ante el Juez de ejecución respectivo, en calidad de ejecutado como se informa.

18. CONDENA EN COSTAS

Teniendo en cuenta que las pretensiones prosperan de forma parcial, el Despacho de conformidad con lo establecido en el numeral 5º del artículo 365 del CGP, que prevé que en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho (art. 361 CGP) **no impondrá** condena en costas porque tal como se precisó en párrafos precedentes, la Unión Temporal Unidades Sogamoso tan sólo cumplió el 63.81% del objeto contractual establecido en el contrato de obra 2011674 celebrado entre las partes contratantes.

19.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*"

F A L L A :

Primero.- Declarar la **nulidad parcial** de la Resolución No. 1451 del 23 de noviembre de 2012 por la cual el Municipio de Sogamoso declaró que el contratista incumplió el contrato de obra pública 2011674, concretamente en cuanto a las cantidades de obra y calidades entregadas y la afectación de la póliza de seguros en el amparo de buen manejo anticipo.

Segundo.- Declarar la **nulidad absoluta** de la Resolución No. 418 del 6 de marzo de 2014 expedida por, por la cual el Municipio de Sogamoso ordenó liquidar unilateralmente el contrato de obra 2011674 del 10 de octubre de 2011

Tercero.- Declarar la **nulidad absoluta** de la Resolución 664 del 5 de mayo de 2014 que adoptó como liquidación final unilateral del contrato, la elaborada el 25 de junio de 2012, por la interventoría Civing Ltda.

Cuarto.- Declarar parcialmente probada la excepción de mérito denominada *contrato no cumplido* propuesta por el Municipio de Sogamoso.

Quinto.- Como consecuencia de las anteriores declaraciones, se **condena** al Municipio de Sogamoso a pagar en favor de la Unión Temporal Unidades Sogamoso la suma de **($30.981.491,*23*)** TREINTA MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS CON VEINTITRES CENTAVOS por concepto ***capital*** de liquidación judicial del contrato de obra pública 2011674 del 10 de octubre de 2011.

Sexto.- Condenar al Municipio de Sogamoso a pagar en favor de la Unión Temporal Unidades Sogamoso, a título de **intereses moratorios** la suma de (**$14.595.775,71**) CATORCE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS CON SETENTA Y UN CENTAVOS conforme a la motivación expuesta.

Séptimo.- El Municipio deberá reintegrar el valor que la Aseguradora Solidaria de Colombia canceló con cargo al siniestro en la póliza de seguros No. 605-47-994000009836, que afectó el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra pública 2011674, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Octavo.- Negar las pretensiones de la demanda incoadas contra el Departamento de Boyacá atendiendo los considerandos expuestos en esta sentencia.

Noveno.- Negar las demás pretensiones de la demanda.

Décimo.- No condenar en costas.

Décimo primero.- La presente sentencia deberá ser cumplida en los términos de los artículos 192, 194 y 195 del CPACA.

Décimo segundo.- En firme esta providencia **archívese** el expediente, previa liquidación de gastos ordinarios del proceso y devolución de excedentes, si a ello hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NELSON JAVIER LEMUS CARDOZO
JUEZ

mppf