RESOLUCIÓN No. 544 12 AGO. 2021

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 443 del 15 de julio de 2021"

LA SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

En ejercicio de las facultades delegadas por el Gobernador del Departamento de Bolívar, mediante el Decreto No.159 del 20 de abril de 2021, y conforme a lo preceptuado en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, y

CONSIDERANDO

Que el 31 de diciembre de 2015, el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** y el **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA,** identificado con NIT 900.926.008-8, representado legalmente por Naida Xiomara Quiñonez Delgado, identificado con la cédula de ciudadanía No. 60.322.451, y conformado por BECSA S.A. UNIPERSONAL con NIT 900363738-9, M&M INGENIERA Y CONSTRUCCIONES S.A.S. con NIT 900667452-3, MARTHA LORENA GARCÍA QUIROGA con NIT 60361505-4 y EXCAVACIONES JOBEPA S.L. SUCURSAL EN COLOMBIA con NIT 900343883-3, celebraron el contrato de obra No. SI-C2934-2015 del 31 de diciembre de 2015, cuyo objeto consistía en la *"construcción de 22 Centros de Desarrollo Infantil – CDI en municipios del Departamento de Bolívar -segundo grupo- construcción y dotación de seis (6) Centros de Desarrollo Infantil en municipios del Departamento de Bolívar".*

Que, de conformidad con lo establecido en la cláusula tercera del referido acuerdo de voluntades, el valor inicial de las obras contratadas ascendió a la suma de TRECE MIL NOVECIENTOS VEINTIOCHO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTINUEVE PESOS CON QUINCE CENTAVOS M/CTE ($13.928.599.929,15), el cual fue adicionado por las partes mediante Otrosí No. 03-2019 del 18 de julio de 2019, en la suma de CUATRO MIL DOSCIENTOS VEINTIDOS MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y OCHO PESOS CON SESENTA Y TRES CENTAVOS M/CTE ($4.222.968.248.63), para un valor total de **DIECIOCHO MIL CIENTO CINCUENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y OCHO MIL CIENTO SETENTA Y SIETE PESOS CON SENTENTA Y OCHO CENTAVOS MCTE ($18.151.568.177,78).**

Que, así mismo, tal como se evidencia en la cláusula sexta del texto obligacional, el plazo de ejecución para la construcción de los 6 CDI, en principio, correspondió a ocho (8) meses, contados a partir del perfeccionamiento, legalización del contrato y suscripción del acta de inicio, la cual fue firmada por las partes el 18 de mayo de 2016. Sin embargo, y en atención a la última adición en tiempo convenida por las partes a través del otrosí No. 4 del 25 de junio de 2021, el término de ejecución del presente contrato se extendió hasta el 25 de diciembre de 2020.

Que tras haber operado el fenecimiento del término de ejecución del contrato de obra pública No. SI-C-2934-2015 del 31 de diciembre de 2015, mediante oficio GOBOL-21-026503 del 7 de julio de 2021, el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR,** en cumplimiento al trámite establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, citó al contratista **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA** para intentar la liquidación bilateral del mencionado negocio jurídico.

Que por haber fracasado los intentos de la administración departamental por agotar los medios amigables para lograr la liquidación de mutuo acuerdo del negocio jurídico que nos ocupa, y ante la negativa del contratista de consignar en el acta respectiva las salvedades relacionadas con sus inconformidades y demás reclamaciones formuladas durante la etapa de ejecución del contrato, a las cuales no accedió la entidad estatal por

no encontrarse avalados por la interventoría en su informe final y no haber sido acreditados los requisitos legales y jurisprudenciales establecidos para su reconocimiento, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** profirió la resolución No. 443 del 15 de julio de 2021, mediante la cual liquidó de manera unilateral el contrato de obra pública No. SI-C-2934-2015 del 31 de diciembre de 2015, decisión que fue notificada personalmente al contratista el 15 de julio de 2021 por los medios autorizados en el Decreto 491 de 2020, y contra la cual le fue concedida la oportunidad de interponer el recurso procedente dentro del término de ley.

Que el 30 de julio de 2021 y a través de mensaje de datos enviado al correo electrónico de la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar, el apoderado especial del **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA,** presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 443 del 15 de julio de 2021.

Que los fundamentos fácticos y jurídicos esbozados por el recurrente son los siguientes:

"1.1. Vulneración del derecho de defensa y contradicción.

Indudablemente la forma en que ha surtido la presente actuación el Departamento de Bolívar ha cercenado cualquier posibilidad de defensa material del consorcio que represento, por cuanto la cronología de la veloz y sorpresiva actuación adelantada por la entidad para tramitar la liquidación de esta relación contractual, limitó dicha opción.

Así entonces, debemos remarcar que mediante correo electrónico recibido a primera hora del día jueves 8 de julio de 2021, la Secretaría de Infraestructura de Bolívar citó al Consorcio CDI Bolívar Avanza para el día siguiente, esto es, 9 de julio de 2021 para adelantar la reunión correspondiente a la definición de la liquidación bilateral de este negocio jurídico, tiempo más que insuficiente para acudir a tan importante compromiso.

Po esta razón, solicitamos el mismo día 08 de julio en horas de la tarde, el aplazamiento de esta reunión, requiriendo por lo menos una semana de plazo para prepararnos y agendar a nuestro equipo técnico y legal para asistir a la misma; no obstante, la entidad contratante se negó y de manera impositiva simplemente nos indicó que la reunión se adelantaría el lunes 12de julio, fecha que era improrrogable, circunstancia que no dejó a mis poderdantes otra opción distinta que acudir a la reunión de forma virtual.

Una vez instalada la reunión el 12 de julio virtualmente, expresamos a la administración nuestra conformidad parcial con el proyecto de acta de liquidación bilateral remitida, en el sentido que considerábamos que a la misma debía adicionarse el reconocimiento de algunas reclamaciones que venían realizándose durante la ejecución contractual, esto es, i) el reconocimiento y pago de obras adicionales ejecutadas y que no han sido pagadas y ii) sobre costos administrativos por mayor permanencia en obra por causas no imputables al contratista.

En ese orden de ideas, se requirió a la entidad contratante un plazo mínimo de una semana para aportar todas las pruebas documentales que soportaban nuestras pretensiones, las cuales constituyen un volumen de documentos muy grande que debían ser analizados por la interventoría y el propio Departamento de Bolívar; empero, siguiendo con una postura impositiva y violatoria del debido proceso, la entidad indicó que teníamos como último plazo el miércoles 14 de julio para remitir las evidencias de nuestras pretensiones, fecha en la cual también se reanudaría la reunión de negociación de la liquidación del contrato.

Nuevamente sin tener más opciones, y contando con menos de 48 horas de plazo, tuvimos que remitir unos minutos antes de las 2:00 PM del día 14 de julio a la

interventoría y la entidad contratante, los documentos soporte de nuestras reclamaciones, los cuales fueron valorados por la entidad contratante por un espacio aproximado de 30 minutos, procediendo a indicar de manera tajante que nuestros pedimentos eran improcedentes, y no se aceptaba ninguno de ellos para ser incluidos en el acta de liquidación.

Igualmente, la entidad contratante omitió la postura de la interventoría, que pidió revisar los documentos remitidos por el contratista en un plazo mínimo de 15 días calendario, habida cuenta el volumen y complejidad de la documentación a revisar, no obstante, de nuevo con una actitud impositiva e intransigente, la secretaria de Infraestructura del Departamento de Bolívar, Diana Manrique Terán, quien estaba a cargo de la dirección de la reunión, señaló que la entidad tenía la autonomía para decidir sobre los reclamos del contratista, y que no requería de un concepto previo de la interventoría, por lo que se reafirmó en su decisión de denegar las solicitudes en cuestión.

Ante la falta de acuerdo de las partes en las condiciones de liquidación bilateral propuestas por el Departamento de Bolívar, la entidad dio por terminada la reunión y la etapa de dialogo, anunciando que procedería a realizar la liquidación del contrato de forma unilateral. Esta reunión culminó aproximadamente hacia las 6:00 pm del día 14 de julio de la presente anualidad.

Conforme lo expresado por la señora secretaria de Infraestructura, el día 15 de julio a las 4:00 PM aproximadamente, se notificó por correo electrónico la resolución N° 443 del 15 de julio de 2021 "Por medio de la cual se ordena la liquidación unilateral del contrato de obra pública No. SI-C-2934-2015 del 31 de diciembre de 2015, celebrado entre el Departamento de Bolívar y el Consorcio CDI-Bolívar Avanza", es decir, menos de 24 horas después de agotada la etapa de diálogo entre las partes.

Esta premura de la entidad contratante, y que vulneró en todas sus formas el derecho de defensa del consorcio que represento, denota la premeditación en el propósito de no permitir ningún reconocimiento en favor del contratista, e imponer su voluntad y criterio en la liquidación unilateral del contrato, la cual evidentemente tendían lista para publicar al día siguiente que se agotó el diálogo para buscar una terminación consensuada de este negocio jurídico.

De conformidad con los hechos explicados, no cabe duda que el Departamento de Bolívar vulneró el derecho de defensa del Consorcio CDI Bolívar Avanza en el curso de la actuación correspondiente a la liquidación del contrato, en la medida que no se estudiaron las reclamaciones y pruebas aportadas por el consorcio para que fueran incorporadas en el acta de liquidación.

1.2. Falta de competencia del Departamento de Bolívar para liquidar unilateralmente el contrato.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 112 de la ley 1150 de 2007, la liquidación de los contratos estatales puede realizarse de tres formas: i) bilateral, ii) unilateral y iii) judicial, de acuerdo con las condiciones y tiempos conocidos por la entidad contratante. Ahora bien, omite el Departamento de Bolívar en el presente caso, que al momento de proferir la Resolución N° 443 del 15 de julio de 2021 "Por medio de la cual se ordena la liquidación unilateral del contrato de obra pública No. SI-C-2934-2015 del 31 de diciembre de 2015, celebrado entre el Departamento de Bolívar y el Consorcio CDI-Bolívar Avanza", el Tribunal Administrativo de Bolívar había admitido demanda de controversias contractuales impetrada por el consorcio que represento, en la cual se solicitó la liquidación judicial del contrato que nos ocupa.

Este medio de control se identifica con el radicado N° 13-001-23-33-000-2021-00302-00, el cual como se indicó, cursa en el Tribunal Administrativo de Bolívar, y el Magistrado

Ponente es el Dr. Luis Miguel Villalobos, fue admitido mediante auto fechado el 29 de junio de 2021, y notificado por estado el 01 de julio de esta misma anualidad, decisión que de forma automática le sustrajo competencia al Departamento de Bolívar para liquidar unilateralmente este contrato, como lo señala en su jurisprudencia la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado:

> *"La expiración del término de caducidad o la notificación del auto admisorio de la demanda del contratista que persigue la liquidación del contrato, hace perder competencia a la administración para estos efectos y, por lo tanto, sólo mientras esté en curso el término de caducidad es viable proceder a la liquidación del contrato. De lo expuesto se concluye que vencido el término de caducidad de la acción contractual, o notificado el auto admisorio de la demanda en la forma dicha, deviene la incompetencia de la entidad estatal contratante para liquidar el contrato unilateralmente y, para el contratista, la imposibilidad de obtenerla en sede judicial o de común acuerdo y, por lo mismo, en tal supuesto, no es jurídicamente viable extender, unilateralmente o por mutuo acuerdo con el contratista, "un documento de balance final o estado de cuenta para extinguir definitivamente la relación contractual", dado que el término de caducidad es perentorio e improrrogable y porque ello equivaldría a revivir, convencionalmente, los términos de caducidad de la acción que, como es sabido, son indisponibles."*

Conforme a lo expuesto en la jurisprudencia del Consejo de Estado, resulta evidente que en el presente caso el Departamento de Bolívar no tenía competencia para liquidar unilateralmente el contrato de obra que nos ocupa, por cuanto el Tribunal Administrativo de Bolívar admitió la demanda de controversias contractuales antes reseñada, mediante auto notificado por estado el 01 de julio de 2021."

Que revisado el memorial contentivo del recurso de reposición adiado a 30 de julio de 2021, se tiene que este reúne los requisitos establecidos en los artículos 76 y 77 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y, por ende, es deber de la entidad estatal resolver de fondo la citada impugnación, para lo cual se analizarán los motivos de informidad planteados por el apoderado especial del consorcio contratista, así:

- **VULNERACIÓN DEL DERECHO DE DEFENSA Y CONTRADICCIÓN DEL CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA**

Que, a juicio del recurrente, dentro del trámite liquidatorio del contrato de obra No. SI-C2934-2015 del 31 de diciembre de 2015, el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** desconoció el derecho al debido proceso del consorcio por él representado, pues ***(i)*** adelantó de manera *"veloz y sorpresiva"* la actuación para la liquidación de la referida relación contractual, lo que cercenó y limitó la defensa material de los intereses de su prohijado; así mismo, ***(iii)*** negó al contratista la posibilidad de reconocer e incluir en el acta de liquidación las reclamaciones relativas al pago de obras adicionales ejecutadas y no pagadas, y los sobrecostos administrativos por mayor permanencia en obra en lo que dice haber incurrido, y ***(iii)*** con su proceder denotó la intención premeditada de liquidar unilateralmente el referido contrato de obra, para *"imponer su voluntad y criterio".*

Que, tratándose del reconocimiento de la garantía constitucional al debido proceso dentro del procedimiento administrativo de liquidación del contrato estatal, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido unánime al establecer que es deber de la entidad estatal garantizar la participación del contratista en la etapa final del negocio jurídico, quien deberá ser convocado o citado con el fin de intentar la liquidación bilateral.

Sobre el particular, la Sección Tercera de dicha Corporación señaló:

> *"La finalidad del procedimiento administrativo de liquidación está encaminada, ante todo a procurar que el contrato culmine de la misma forma en que tuvo su génesis, es decir, mediante el acuerdo de voluntades. Para ello resulta indispensable que la entidad pública agote todos los medios a su disposición para procurar la participación activa del contratista en la liquidación(…) si el contratista nunca tuvo conocimiento del inicio del procedimiento, bien porque no fue convocado, o bien porque se le impidió intervenir en el trámite del mismo, resulta evidente que no será procedente ni legalmente viable el ejercicio de la prerrogativa de liquidación unilateral, entre otras razones por la vulneración del debido proceso."*[1]

Que, en ese mismo sentido, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto 2253 de 2016, reiterado en múltiples pronunciamientos proferidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo, ha dispuesto:

> *"Al respecto se debe tener en cuenta que la liquidación unilateral es subsidiaria o supletoria frente a la bilateral, dado que* ***el contratista tiene derecho a acordar la liquidación, debidamente reconocido por el ordenamiento jurídico. Para tal efecto, el contratista debe ser convocado o citado por la entidad contratante con el fin de intentar la liquidación bilateral****, puesto que en el supuesto caso de que no sea así, la liquidación unilateral posterior que llegase a practicar la administración resultaría inválida, dado que no tendría competencia material para hacerla y por cuanto su adopción con tal omisión vulneraría el derecho del contratista al debido proceso y sus corolarios de defensa y contradicción y, además, configuraría un abuso de poder."*[2] (Negritas fuera del texto)

Que conforme al precedente jurisprudencial en cita, resulta palmario que el trámite seguido para la liquidación del contrato de obra que nos ocupa se adelantó con estricta sujeción a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y con observancia al derecho al debido proceso de los consorciados, pues, tal como se evidencia en los hechos referidos en orden cronológico en el acto administrativo recurrido, el 8 de julio de 2021, a las 9:00 a.m., el contratista fue citado por el ente departamental para concertar los términos en los que se liquidaría el mencionado negocio jurídico, siendo reprogramada en dos oportunidades la diligencia de liquidación, en atención a las solicitudes por aquel presentadas, la cual, finalmente, se llevó a cabo el día 12 de julio de 2021, a las 2:00 p.m., a quien, igualmente, le fue conferido un término adicional, esto es, el 14 de julio hogaño, a las 2:00 p.m., para justificar y soportar documentalmente sus observaciones respecto del borrador del acta de liquidación bilateral, previamente remitido por el ente departamental para su consideración y estudio.

Que tales actuaciones dan cuenta de las garantías procedimentales de las que gozó el consorcio contratista durante la etapa de liquidación del contrato, cuyo sustento principal fue el informe final de interventoría presentando por el Consorcio Inter Bolívar CDI 2016, del cual ya tenía conocimiento el contratista, al igual que las advertencias escritas que el ente interventor le dirigió durante todo el plazo de ejecución del contrato, cuyas motivaciones coinciden con el balance de ejecución final entregado por la interventoría; de tal suerte, que no se trataba de hechos nuevos o ajenos al conocimiento del **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA** los datos alusivos al nivel de cumplimiento del

[1] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 3 de octubre de 2012, Exp. N° 23.400.
[2] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Dr. Álvaro Namén Vargas. Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253)

objeto contractual y demás consideraciones plasmadas en el proyecto de acta de liquidación bilateral, reiteradas finalmente en la resolución objeto del recurso.

Que tampoco puede considerarse como insuficiente el término concedido al consorcio contratista para revisar las cifras relativas al balance físico y financiero del contrato ventiladas en sede de liquidación, pues, en virtud de lo dispuesto en la cláusula novena del texto obligacional, el ejecutor de las obras estaba obligado a *"llevar en el lugar de trabajo un libro de obra (Bitácora) en el que se anotarán todos los aspectos relacionados con la ejecución de obra y a disposición del interventor y contratante",* registro que al ser llevado correctamente por el contratista debió permitirle refrendar o validar, de manera inmediata y con la certeza suficiente, las conclusiones arribadas por la interventoría y reiteradas en el acta de liquidación, máxime, que tal como lo informó el ente interventor, los últimos trabajos ejecutados en los frentes de obra datan del 6 de noviembre de 2018[3], oportunidad en la que se suscribió el acta de suspensión No. 4, por lo que, a la fecha, el contratista contaba con un tiempo prudente y suficiente para construir un panorama claro y real sobre el estado final de las obras por ellos mismos ejecutadas.

Que, en ese orden, no puede considerarse como apresurado, "*veloz o sorpresivo"* el interés de la entidad departamental por liquidar un contrato cuyo término de ejecución había fenecido 6 meses atrás, sin encontrase satisfecha la función práctica y social para la cual fue instituido el vínculo contractual, situación que le imponía el deber a esta administración de obrar con arreglo a los principios de eficacia, economía y celeridad previstos en los artículos 209 de la Constitución Política y 3° de la Ley 1437 de 2011, para extinguir definitivamente la mencionada relación contractual y concentrar sus acciones en la selección de un nuevo contratista que finalice la ejecución de las obras relativas a la construcción de los CDI's en los municipios de Altos del Rosario, El Peñón, Norosí, Hatillo de Loba, Barranco de Loba y Regidor, y así materializar los fines esenciales y sociales del Estado previstos en los artículos 2 y 366 de la Constitución Política, que, en este caso, apuntan a la prestación de un servicio institucional educativo que contribuya a la atención y desarrollo integral de los niños y niñas bolivarenses, en su primera infancia.

Que, por otro lado, no le asiste razón al profesional del derecho cuando en su escrito de recuerso manifiesta que el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** le negó al contratista la posibilidad de incluir en el acta de liquidación las reclamaciones relativas al reconocimiento y pago de obras adicionales ejecutadas y no pagadas, así como los supuestos sobrecostos administrativos por mayor permanencia en obra en los que alega haber incurrido, pues si bien esta administración resolvió no acceder a las pretensiones del contratista en sede de liquidación, bajo el argumento principal de que las mismas no fueron avaladas por la interventoría en su informe final como tampoco se encontraron acreditados los requisitos legales y jurisprudenciales establecidos para su reconocimiento, lo cierto es que, tal como se observa en la grabación de la diligencia virtual llevada a cabo el 14 de julio de 2021[4], que reposa en el expediente contractual y en la que participó el contratista, la entidad estatal le insistió al ejecutor de las obras en la posibilidad de suscribir de mutuo acuerdo el acta de liquidación del contrato No. SI-C2934-2015 del 31 de diciembre de 2015 y consignar en ella sus respectivas salvedades[5]; no obstante, tanto el representante legal del **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR**

[3] Página No. 11 del informe final de interventoría presentado por el Consorcio Inter Bolívar CDI 2016.
[4] Minuto 1:34:00 en adelante
[5] Sobre necesidad de hacer constar las discrepancias o salvedades del contratista en el acta de liquidación bilateral, si se aspirar a ejercer el medio de control de controversias contractuales, la tesis reiterada del Consejo de Estado dispone:

> *"Pero cualquiera sea la causa o forma como se llegue a la liquidación bilateral, lo cierto es que la jurisprudencia ha señalado, reiteradamente, que cuando esto acontece no es posible que las partes intenten una acción judicial, para*

AVANZA como su apoderado especial se negaron reiteradamente en incluir sus inconformidades o dejar constancias de sus reclamaciones en el referido documento.

Que, pese a los múltiples intentos de la administración por llegar a un arreglo amistoso y ante la negativa del ejecutor de las obras de suscribir el acta de liquidación bilateral, haciendo uso del derecho de incluir las salvedades relativas a sus inconformidades y/o reclamaciones, la consecuencia lógica era el ejercicio de la prerrogativa legal reconocida a la entidad contratante para liquidar unilateralmente y mediante acto administrativo motivado el referido contrato, como en efecto sucedió, sin que en ningún caso puede considerarse como tendencioso, caprichoso o ajeno a los principios de eficacia, economía y celeridad, el proceder de la administración de poner fin a un vínculo contractual que no alcanzó los cometidos proyectados.

Que, en ese orden, el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** considera que el procedimiento administrativo para la liquidación del contrato de obra pública No. SI-C-2934-2015 del 31 de diciembre de 2015, se ajustó a lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y respetó las garantías del debido proceso, defensa y contradicción que le asistían al **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA,** en la medida que garantizó su participación en en el trámite liquidatorio y le fue concedida la oportunidad para controvertir el balance técnico de las obligaciones pactadas y el grado de ejecución del objeto del contrato, razón suficiente para que el motivo de inconformidad sea despachado de forma desfavorable.

- **FALTA DE COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR PARA LIQUIDAR UNILATERALMENTE EL CONTRATO**

Que, por otro lado, el apoderado especial del **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA** fundamenta su recurso de reposición en la falta de competencia del ente departamental para liquidar unilateralmente el referido acuerdo de voluntades, como consecuencia de la notificación por estado electrónico del medio de control de controversias contractuales identificado con radicado N° 13-001-23-33-000-2021-00302-00, de conocimiento del Tribunal Administrativo de Bolívar, cuyo auto admisorio data del 29 de junio de 2021, notificado por estado el 1 de julio de ese mismo año.

Que, sobre el particular, olvida el profesional del derecho que, a las voces de los artículos 177 y 199 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el auto admisorio de la demanda contra las entidades públicas debe notificarse personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de esa misma obra, orden que precisamente se encuentra contenida en el artículo tercero de la providencia que dispuso la admisión de la demanda.

Que, ese mismo sentido, el artículo 199 ibídem dispone que el traslado o los términos que conceda el auto notificado solo se empezarán a contabilizar a los dos (2) días hábiles

---

reclamar por los daños e inconformidades, si la parte interesada no dejó constancias de insatisfacción en relación con el aspecto concreto que aspira a reclamar ante el juez.

En este sentido, constituye requisito de la acción contractual la existencia de la inconformidad, que debe quedar expresa y escrita en el acta de liquidación bilateral. Por eso ha considerado esta Sala –sentencia de julio 6 de 2.005. Exp. 14.113- que: "… la constancia que el contratista inconforme consigna en el acta no puede ser de cualquier tipo; es necesario que reúna las siguientes características: que identifique adecuadamente los problemas surgidos con ocasión de contrato, es decir, que sea clara, concreta y específica; no obstante no tiene que expresar técnicamente toda una reflexión y justificación jurídico y económica, pero si debe contener, así sea de modo elemental, la identificación del problema, es decir, los motivos concretos de inconformidad (…)". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. C.P. Dr. Enrique Gil Botero. Bogotá D.C., veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014), Radicación número: 05001-23-31-000-1998-00038-01(27777)

siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.

Que, por su parte, el Decreto 806 del 4 de junio de 2020[6], mediante el cual se implementó el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en su artículo 8 señaló que las notificaciones que deban hacerse personalmente, también podrán efectuarse con el envío de la providencia respectiva como mensaje de datos a la dirección electrónica o sitio que suministre el interesado en que se realice la notificación, sin necesidad del envío de previa citación o aviso físico o virtual, la cual se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación.

Que, conforme a las disposiciones normativas citadas en precedencia y tal como lo ha recocido la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, el auto admisorio de la demanda se encuentra sujeto al requisito de la notificación personal, entendida esta como el acto procesal a través del cual, de manera directa, se pone en conocimiento del demandado la existencia de un proceso adelantado en su contra[7], resultándole oponibles los efectos de la referida providencia, una vez le haya sido notificado su contenido en debida forma[8].

Que tratándose del evento en que la administración pierde competencia para liquidar el contrato estatal, como consecuencia de la notificación del auto admisorio de la demanda incoada por el contratista para perseguir en sede judicial la liquidación del mismo, la tesis reiterada por el Consejo de Estado señala:

> *"La jurisprudencia ha sostenido, a partir de lo preceptuado en el literal d) del numeral 10 del artículo 136 del CCA, subrogado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998, que la notificación del auto admisorio de la demanda que tenga por objeto la liquidación judicial del contrato es el hito que genera la pérdida de competencia de la entidad para ejercer la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, mientras esta no lo haya liquidado unilateral o bilateralmente"*[9]

Que, así pues, el acto procesal de notificación que sustrae a la administración de la facultad para liquidar el contrato, debe interpretarse bajo el derrotero marcado por los artículos 177 y 199 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y el artículo 291 del Código General del Proceso, aplicable por remisión expresa del artículo 306 de aquella obra, lo que implica que la pérdida de competencia de la entidad contratante solo se configura una vez esta haya sido notificada personalmente de la providencia que dispone la admisión de la demanda de controversias contractuales.

Que, en el asunto *sub examine*, la notificación personal del auto admisorio de la demanda fue surtida al **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** el **16 de julio de 2021**, esto es, un (1) día después de la expedición de la resolución No. 443 adiada a 15 de julio de esa misma anualidad y de su notificación al **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA** por los medios autorizados en el Decreto 491 de 2020, advirtiéndose entonces, con meridiana claridad,

---

[6] *"Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".*

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. C.P.P Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01859-01(AC)

[8] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 11001-03-15-000-2018-01294-01(A)

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. De fecha 13 de abril de 2011 (expediente 18878).

que para la fecha en que fue proferido el acto administrativo objeto del recurso, la administración conservaba la competencia para liquidar unilateralmente el contrato, conforme lo dispone el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

Que, aunado a lo anterior, y luego de verificarse la fecha en que fue presentada la demanda ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, esto es, el 24 de mayo de 2021, se tiene que el consorcio contratista acudió al aparato jurisdiccional de manera anticipada y por fuera de la oportunidad prevista en la ley, pues, tal como ha sido decantado por la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el traslado de la competencia a la autoridad judicial para liquidar el contrato estatal, opera luego de encontrarse vencida la oportunidad concedida a la administración para liquidar bilateral o unilateralmente el contrato, esto es, tras haber fenecido los 4 meses para la liquidación de mutuo acuerdo y los 2 meses para la unilateral.

Que, sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, al referirse sobre las modalidades o formas de la liquidación del contrato estatal, señaló:

> *"La liquidación puede ser bilateral, unilateral o judicial. Así, consistirá en: a) un acuerdo de voluntades, cuando se hace de forma bilateral; o b) en un acto administrativo, cuando la entidad procede unilateralmente porque: (i) no se presenta el contratista a la liquidación bilateral, o (ii) no se logra la liquidación bilateral o (iii) se logra parcialmente; o* ***c) en una decisión judicial, cuando el juez competente profiere la providencia correspondiente, en el caso de que se le pida a través del medio de control de controversias contractuales, bien porque (i) no se ha producido la liquidación o bien (ii) respecto de puntos no liquidados"***[10]
> (Negritas fuera del texto)

Que en el *sub lite,* el plazo de ejecución del contrato de obra pública No. SI-C-2934-2015 del 31 de diciembre de 2015 feneció el 25 de diciembre de 2020, de tal suerte, que los 4 meses establecidos en la cláusula vigésima segunda, para que las partes procedieran a su liquidación de mutuo acuerdo, venció el 25 de abril de 2021, término que, sumado a los 2 meses para liquidarlo unilateralmente, extendió la intervención de la entidad estatal hasta el 25 de junio de ese mismo año, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[11]; de ahí, que resulte anticipada la presentación del medio de control de controversias contractuales por el **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA,** pues, para el 24 de mayo de 2021, aún no se encontraba vencido el plazo previsto en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, confirmándose así la competencia del departamento para liquidar el contrato de marras en forma unilateral, por lo que el segundo motivo de inconformidad también será despachado en sentido desfavorable.

Que en atención a que los motivos de inconformidad planteados en el recurso que nos ocupa no tienen vocación de prosperidad y no habiendo argumento oficioso para revocar la decisión opugnada, la misma será confirmada en su integridad.

---

[10] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Dr. Álvaro Namén Vargas. Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-06-000-2015-00067-00(2253)

[11] Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto 2253 de 2016, dispuso:

> *"En ese orden de ideas, el plazo adicional y, por ende, el término máximo para que la entidad estatal, en ejercicio de sus funciones y de la competencia que le ha sido atribuida en forma temporal, liquide de forma bilateral o unilateral el contrato, es de dos (2) años (artículos 11 de la Ley 1150 de 2007 y 164 CPACA). Este. período adicional empieza a correr a partir de la expiración del término de dos (2) meses para la liquidación unilateral inicial, el cual, a su vez, es posterior y supone el vencimiento del plazo inicial para la liquidación bilateral fijado en los pliegos de condiciones o estipulado en el contrato o consagrado en la ley de forma supletoria de cuatro meses."*

RESOLUCIÓN No. 544 12 AGO. 2021

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 443 del 15 de julio de 2021"

Que, en mérito de lo expuesto, la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: **CONFIRMAR,** en todas sus partes, el acto administrativo contenido en la Resolución No. 443 del 15 de julio de 2021, por medio de la cual se ordenó la liquidación unilateral del contrato de obra pública No. SI-C-2934-2015 del 31 de diciembre de 2015, celebrado entre el Departamento de Bolívar y el Consorcio CDI-Bolívar Avanza, por las razones expuestas en precedencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente la presente resolución al representante legal del **CONSORCIO CDI-BOLÍVAR AVANZA** y a su apoderado especial, en la forma dispuesta en el artículo 4 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020. En el evento en que la notificación no pueda hacerse de forma electrónica, procédase conforme lo disponen los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

ARTÍCULO CUARTO: La presente decisión rige a partir del día siguiente al de su notificación, de conformidad a lo normado en el numeral 2 del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO QUINTO: Publíquese la presente resolución en el portal de contratación SECOP.

Dada en el municipio de Turbaco, Bolívar, a los doce (12) días del mes de agosto de 2021.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

DIANA MARGARITA MANRIQUE TERAN
Secretaria de Infraestructura
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

Proyectó: María Margarita Blanco Caro - Abogada Asesora Externa