



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintidós (22) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 23 33 000 2018 00339 00
MEDIO DE CONTROL: CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
DEMANDANTE: UNIÓN TEMPORAL ONG ´S VIVIENDAS PARA EL META
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META

Procede la sala a decidir sobre la aprobación o improbación del acuerdo celebrado en la Procuraduría 48 Judicial II Administrativa de Villavicencio, entre la UNIÓN TEMPORAL ONG ´S VIVIENDAS PARA EL META y el DEPARTAMENTO DEL META, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 2.2.4.3.1.1.12 del Decreto 1069 de 2015.

I. ANTECEDENTES

1. Peticiones:

Acude el convocante con el propósito de obtener el reconocimiento de las mayores cantidades e ítems no previstos en la ejecución del contrato de obra No. 464 de 2014, suscrito entre la UNIÓN TEMPORAL ONG ´S VIVIENDAS PARA EL META y el FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL META –FOVIM, cuyo objeto fue la construcción de viviendas de interés social y prioritario en diferentes municipios del departamento del Meta, así:

- Construcción de viviendas de interés prioritario urbanización "Makatoa" para la población vulnerable del municipio de Granada, por la suma de \$17.292.715.
- Construcción de viviendas en sitio propio para la población vulnerable del municipio de Puerto Concordia, por la suma de \$1.329.534.695,13.
- Construcción de vivienda de interés social urbanización "El Edén" para la población vulnerable del municipio de Cubarral, por la suma de \$144.418.346,25.
- Construcción de vivienda de interés social urbanización "Villa Helena" para la población vulnerable del municipio de Cubarral, por la suma de \$48.498.789,15.

2. HECHOS:

Indica que el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta¹ y la Unión Temporal ONG'S Viviendas para el Meta, suscribieron el contrato de obra No. 464 el 2 de julio de 2014, cuyo objeto fue la construcción de viviendas de interés social (VIS) y prioritario (VIP), por valor de \$61.710.143.390,22, y un plazo de ejecución de 15 meses.

Menciona que el aludido contrato contempló la construcción de 15 proyectos de vivienda en el departamento del Meta. Resalta que en desarrollo del mencionado negocio jurídico, se ejecutaron mayores cantidades e ítems no previstos, en cuatro (4) de los proyectos, que son objeto de la presente conciliación y se relacionan a continuación:

No.	Proyecto	Cantidad de viviendas	Valor de la reclamación
1	P1: Construcción de vivienda de interés prioritario urbanización Makatoa para la población vulnerable del municipio de Granada.	207	\$17.292.715,00
2	P12: Construcción de viviendas en sitio propio para la población vulnerable del municipio de Puerto Concordia.	227	\$1.329.661.516,73
3	P14: Construcción de vivienda de interés social urbanización El Edén para la población vulnerable del municipio de Cubarral.	109	\$144.418.346,25
4	P15: Construcción de vivienda de interés social urbanización Villa Helena para la población vulnerable del municipio de Cubarral.	92	\$48.498.789,16
VALOR TOTAL DE LA RECLAMACIÓN			\$1.539.871.367,14

Afirma que los mencionados proyectos, iniciaron el 8 de septiembre de 2014, sin embargo, se presentaron algunas suspensiones, prórrogas e incumplimiento por parte de las alcaldías, entre otros, frente a la entrega de predios.

Sostiene que durante la ejecución de los proyectos se informó a la interventoría la falta de cumplimiento de los compromisos adquiridos por las alcaldías, entre otros, falta de red eléctrica, construcción de caja de inspección, entrega de la totalidad de los lotes y mantenimiento a la red de alcantarillado.

Asimismo, que la interventoría mediante el oficio del 25 de abril de 2016, solicitó al contratista entregar el acta modificatoria respecto a los aludidos proyectos, petición que fue reiterada el 13 de mayo de 2016, razón por la cual éste, entregó a la interventoría las respectivas actas modificatorias (proyección de modificación de cantidades de obras e ítems no previstos), con la debida justificación y soporte técnico.

¹ Facultado para contratar en nombre y representación del departamento del Meta, según se manifiesta en el cuerpo que contiene el negocio jurídico.

Posteriormente, se suscribieron las actas de entrega y recibo final de cada uno de los proyectos.

Informa que las mencionadas actas modificatorias fueron debidamente revisadas, aprobadas y suscritas por la interventoría, después del cese de sus actividades, dejando transcurrir un término considerable, y radicadas de manera tardía a la Secretaría de Vivienda Departamental para su aprobación, sin embargo, tal situación no ocurrió, perjudicando al contratista, y obligándole a éste a dejar las correspondientes salvedades al momento de liquidar bilateralmente el contrato.

Refiere que la interventoría mediante informe del 15 de enero de 2017, para avalar el pago pendiente, señaló los ítems no previstos en los proyectos objeto de reclamación No. 1, 3 y 4, en el que relacionó las siguientes cantidades: \$17.292.715,00, \$144.418.346,25, y \$48.498.789,16, y a través de informe de interventoría, cantidades de obra ejecutada, mayores cantidades de obra e ítems no previstos del 5 de septiembre de 2017, frente al proyecto objeto de reclamación No. 2 señaló por estos conceptos el valor de \$1.329.661.516,73.

Adicionalmente, expone que de las pruebas allegadas, como de lo consignado en el acta de liquidación bilateral del 29 de diciembre de 2017, en la que se plasmó las salvedades, y los numerosos oficios, se concluye que las cantidades ejecutadas e ítems no previstos dentro del contrato, fueron recibidas y aprobadas por la interventoría y la Secretaría de Vivienda Departamental del Meta.

Igualmente, fueron ejecutadas para garantizar la funcionalidad y viabilidad de los proyectos, máxime tratándose de obras tendientes a la construcción de viviendas de interés social en beneficio de la población del departamento del Meta.

Finalmente, aduce que la entidad contratante reconoció las obras ejecutadas por el contratista, así como el recibo de las mismas y el beneficio a la entidad con dicho resultado, pero por tratarse de ítems no contractuales, no era procedente efectuarse el pago dentro de la liquidación del contrato, sin embargo, la problemática surgió debido a la falta de radicación oportuna por parte de la interventoría ante la entidad contratante, del acta de proyección de modificación de cantidades de obra e ítems no previstos.

3. PRUEBAS:

En el expediente de la conciliación extrajudicial remitido por la Procuraduría 48 Judicial II Administrativa de Villavicencio, obran como soporte probatorio del acuerdo, los siguientes documentos:

➤ La parte convocante aporta en la solicitud de conciliación, los siguientes documentos:

- Poderes otorgados por OSCAR DANIEL SALAMANCA VARGAS (representante legal de la Unión temporal ONG'S VIVIENDAS PARA EL META), IVÁN ALBERTO PÉREZ (representante legal de la sociedad "MC CONTRUCCIONES LTDA" y la Corporación para el Desarrollo de Proyectos Urbanos "PRO-URBANOS"), CAROLINA NARVÁEZ ROJAS (representante legal de la "FUNDACIÓN CONSTRUIR"), RICARDO GÓMEZ BOTERO (representante legal de la "FUNDACIÓN GRUPO REDERICO MEDÉM"), y MARÍA DEL PILAR TORRES CONDE (representante legal de la Corporación Nacional para el Crecimiento, Desarrollo del Talento y el Medio Social "CONCRETEMOS"), a la abogada TARY CATALINA GUTIÉRREZ CORREAL (fol. 45-83 cuaderno 1).
- Contrato de obra pública No. 464 de fecha 02 de julio de 2014, junto con anexo económico del mismo (fol. 84-156 anexo 1).
- Registros presupuestales expedidos por la Gobernación del Meta, correspondiente a los proyectos del contrato No. 464 de 2014 (fol. 157-171 anexo 1).
- Acta de inicio del contrato suscrita el 08 de septiembre de 2014 (fol. 172 anexo 1).
- Actas de suspensión del 14 de enero y 22 de diciembre de 2015, 22 de diciembre de 2016 y 20 de enero de 2017 modificada el 18 de abril de 2017 y ampliada el 19 de abril de 2017 (fol. 173-180 y 749-750 anexo 1, 1344-1346, 1353-1355, 1359-1361 y 1362-1364 anexo 2).
- Actas de reunión de fecha 02 de marzo de 2015, con algunos municipios beneficiados con la ejecución del contrato No. 464 de 2014 (fol. 181-224 anexo 1).
- Actas de reinicio del 3 y 27 de marzo de 2015, 22 de enero y 5 de octubre de 2016, y 20 de junio de 2017 (fol. 225-230, 232-236 y 751-752 anexo 1, 1347-1349 y 1367-1368 anexo 2).
- Actas modificatorias No. 1 y 2 del 13 de marzo y 4 de septiembre de 2015, respectivamente (fol. 231 y 624-728 anexo 1).
- Oficio UTONG -035 del 19 de junio de 2015, por el cual se remite a la interventoría la justificación de obras adicionales, mayores y menores cantidades (fol. 237-623 anexo 1).

- Oficio UTONG -097 del 16 de diciembre de 2015, por el cual se solicitó a la Secretaría de Vivienda Departamental, la suspensión del contrato anexando informe justificación de la petición (fol. 729-740 anexo 1).
- Actas de comité del 22 de diciembre de 2015, 2 y 12 de febrero de 2016, 8 de febrero y 24 de marzo de 2017 (fol. 741-748, 752-759 y 760-763 anexo 1, 1350-1352 y 1356-1358 anexo 2).
- Actas de prórroga del 24 de febrero y 5 de octubre de 2016 (fol. 764-770 anexo 1 y 1338-1343 anexo 2).
- El Oficio del 25 de abril de 2016, suscrito por la interventoría, a través del cual solicitó al contratista, la entrega de las proyecciones de actas modificatorias de los proyectos Makatoa del municipio de Granada, El Edén y Villa Helena del municipio de Cubarral, reiterado en oficio del 13 de mayo de 2016 (fol. 771 y 773 anexo 1).
- Oficio UTONG-134-2016 del 19 de mayo de 2016, suscrito por el contratista, por medio del cual hace entrega a la interventoría, el proyecto de acta de modificación de cantidades de obra e ítems no previstos, con su respectiva justificación y soporte técnico para las labores de los municipios de Granada y Cubarral (fol. 774-1109 anexo 1).
- Oficio UTONG-150-2016 del 4 de agosto de 2016, a través del cual el contratista le informa a la Secretaría de Vivienda Departamental, la problemática sobre la falta de interventoría para el contrato de obra, y a su vez se informa sobre el Acta Parcial 3 y la Modificatoria No. 3 (fol. 1110-1112 anexo 2)
- Acta modificatoria No. 3 del 28 de septiembre de 2016 (fol. 1113-1218 anexo 2).
- Oficio UTONG-161-2016 del 30 de septiembre de 2016, mediante el cual el contratista entregó el acta de proyección de modificación de cantidades de obra e ítems no previstos del proyecto de vivienda del municipio de Puerto Concordia, con sus respectivos soportes (fol. 1219-1334 anexo 2).
- Oficio del 16 de noviembre de 2016, suscrito por la Secretaría de Vivienda Departamental, mediante el cual resuelve derecho de petición efectuado por el contratista sobre el reconocimiento de ítems autorizados por la interventoría (fol. 1334-1337 anexo 2).

- Oficio No. 26000 1542 del 25 de mayo de 2017, suscrito por la Secretaría de Vivienda Departamental, por medio del cual expide certificación de terminación de algunos proyectos (fol. 1365-1366 anexo 2).
- Acta de entrega y recibo de los proyectos ejecutados en virtud del contrato de obra No. 464 de 2014 (fol. 1369-1381 anexo 2).
- Acta de terminación del contrato de obra, suscrita el 29 de junio de 2017 (fol. 1382-1402 anexo 2).
- Acta de recibo final de la obra, elaborada el 03 de julio de 2017 (fol. 1403-1478 anexo 2).
- Oficio No. 26000 2020 de fecha 12 de julio de 2017, suscrito por la Secretaría de Vivienda Departamental, por medio del cual expide certificación de terminación de algunos proyectos (fol. 1479-1480 anexo 2).
- Informe final para la liquidación del contrato (fol. 1483-2063 anexo 2).
- Oficio UTONG -244-2017 del 20 de noviembre de 2017, suscrito por el contratista en el que solicita incluir las salvedades en el acta de liquidación bilateral (fol. 2064-2061 anexo 2).
- Acta de liquidación bilateral del contrato, suscrita el 29 de diciembre de 2017 (fol. 2072-2080 anexo 2).
- Comprobantes de egreso No. 8930, 8931 y 8932 de 2018 (fol. 2098-2100 anexo 2).
- Informe de interventoría para aval de pago pendiente del proyecto Makatoa en el municipio de Granada, del 15 de enero de 2017 (fol. 2136-2145 anexo 3).
- Informe de interventoría cantidades de obras ejecutadas, mayores cantidades de las contractuales e ítems no previstos para solicitud de pago del proyecto efectuado en el municipio de Puerto Concordia, de agosto de 2017 (fol. 2224-2282 anexo 3).
- Informe de interventoría para aval de pago pendiente del proyecto urbanización El Edén en el municipio de Cubarral, del 15 de enero de 2017 (fol. 2354-2366 anexo 3).

- Informe de interventoría para aval de pago pendiente del proyecto urbanización Villa Helena en el municipio de Cubarral, del 15 de enero de 2017 (fol. 2391-2401 anexo 3).

➤ Pruebas allegadas durante el trámite de la conciliación prejudicial:

- Poder otorgado en debida forma por la Secretaria Jurídica (E) del departamento del Meta, a la abogada SARA JOHANNA ROJAS OCAMPO (fol. 53-55 cuaderno 2).
- Certificación expedida por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Departamento del Meta el 24 de septiembre de 2018, en la que se indica que la *"mayoría de los integrantes del Comité de conciliación dan su aprobación para que se proponga fórmula conciliatoria que consiste en pagar las mayores cantidades y obras modificadas e incluidas para lograr el fin de la contratación, sin actualización, sin intereses y sin costas."* (fol. 68-85 cuaderno 2).
- Certificación expedida por la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Departamento del Meta el 10 de octubre de 2018, en la que se señala que el comité decide presentar propuesta conciliatoria en los siguientes términos: i) pagar la suma de \$1.539.871.367,14 que corresponden a las obras adelantadas en los proyectos Makatoa del municipio de Granada -\$17.292.715-, municipio de Puerto Concordia -\$1.329.661.516,73-, urbanizaciones El Edén -\$144.418.346,25- y Villa Helena -\$48.498.789,16 en el municipio de Cubarral, excluyéndose de pagar intereses, costas y agencias en derecho (fol. 103-131 cuaderno 2).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de la presente conciliación prejudicial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, y el artículo 2.2.4.3.1.1.12 del Decreto 1069 de 2015, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 152 del CPACA.

II. Problema Jurídico

El problema jurídico consiste en determinar si el acuerdo al que llegaron la UNIÓN TEMPORAL ONG'S VIVIENDAS PARA EL META y el DEPARTAMENTO DEL META, en la audiencia de conciliación celebrada ante la PROCURADURÍA 48 JUDICIAL II

ADMINISTRATIVA DE VILLAVICENCIO el 12 de octubre de 2018, cumple la totalidad de requisitos exigidos, para que se disponga su aprobación o por el contrario debe improbarse.

No obstante, previamente considera la sala necesario resolver la declaratoria de impedimento del Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, para conocer del presente asunto.

III. Impedimento manifestado por el magistrado Carlos Enrique Ardila Obando

Mediante oficio No. TAM-CEAO-105 de fecha 20 de noviembre de 2018 (fol. 162 cuaderno 2), el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, se declaró impedido para conocer del mismo, aduciendo que se encuentra incurso en la causal 4 del artículo 130 del C.P.A.C.A. Lo anterior, teniendo en cuenta que tiene un vínculo de segundo grado de consanguinidad, con la señora NATALIA ARDILA OBANDO, quien se desempeña como contratista del departamento del Meta.

Por lo tanto, atendiendo a lo expresado por el magistrado considera la sala que se configura la causal invocada, por tal razón se declarará fundado y se ACEPTARÁ EL IMPEDIMENTO manifestado.

IV. Tesis

Para la sala, la respuesta al problema jurídico planteado es que el aludido acuerdo celebrado entre las partes, puede resultar lesivo para el patrimonio de la administración, aunado a que las pruebas que hasta ahora militan en este expediente, no generan la suficiente certeza sobre la obligación a cargo de la entidad territorial por las sumas conciliadas por la unión temporal en su calidad de convocante y el departamento del Meta en su condición de convocado.

V. Análisis jurídico y probatorio del caso concreto

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, por medio del cual, dos o más personas pretenden acabar con sus discrepancias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador (Art. 64 Ley 446 de 1998 y Art. 1 del Decreto 1818 de 1998). Este mecanismo busca descongestionar la administración de justicia, habida cuenta que precave un juicio eventual. Igualmente, para los intervinientes -convocante y convocado- resulta una herramienta ágil y práctica para solucionar sus diferencias, llevando a un buen término las obligaciones a su cargo.

Con fundamento en la ley, el Consejo de Estado², ha definido los siguientes presupuestos para la aprobación de la conciliación prejudicial:

- Que verse sobre derechos económicos disponibles por las partes.
- Que las entidades estén debidamente representadas.
- Que los representantes o conciliadores tengan capacidad o facultad para conciliar y disponer de la materia objeto de convenio.
- Que no haya operado la caducidad de la acción.
- Que no resulte abiertamente inconveniente o lesivo para el patrimonio de la administración.
- Que los derechos reconocidos estén debidamente respaldados por las probanzas que se hubieren arrimado a la actuación.

En ese sentido, procede la sala a analizar si en el caso concreto se cumplen los aludidos presupuestos para aprobar el acuerdo conciliatorio:

a) Versa sobre derechos económicos:

Se advierte que la presente conciliación prejudicial, sí versa sobre derechos esencialmente económicos y disponibles por las partes, toda vez que se deriva de la solicitud del reconocimiento y pago de mayores cantidades de obra e ítems no previstos, presentadas durante la ejecución del contrato de obra No. 464 el 2 de julio de 2014, suscrito entre el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta y la Unión Temporal ONG'S Viviendas para el Meta.

b) Debida representación y facultad para conciliar de las partes:

El departamento del Meta, se encuentra debidamente representado por la abogada SARA JOHANNA ROJAS OCAMPO a quien se le otorgó la facultad expresa para conciliar, según se constata en el mandato judicial (fol. 53-55 cuaderno 2), asimismo, se advierte que la Secretaria Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del departamento del Meta, certificó que el aludido comité decidió presentar propuesta conciliatoria (fol. 103-131 cuaderno 2).

En el mismo sentido, se observa que la Unión Temporal ONG'S Viviendas para el Meta, está debidamente representada, pues el representante legal de ésta, junto con los representantes legales de las sociedades que integran la unión temporal, le confirieron

² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, entre otros, auto del 30 de enero de 2003, Rad. 08001-23-31-000-1999-0683-01(22232) C.P. Germán Rodríguez Villamizar, y auto del 7 de febrero de 2007, Rad. 13001-23-31-000-2004-00035-01(30243) C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

poder a la abogada TARY CATALINA GUTIÉRREZ CORREAL con la facultad expresa para conciliar, de acuerdo a los mandatos judiciales obrantes (fol. 45-83 cuaderno 1).

Cabe precisar que el análisis del presente requisito –representación y capacidad de las partes que concilian- se efectúa desde un punto de vista formal, es decir, únicamente en relación con las partes intervinientes en el trámite conciliatorio, pues nótese que el contrato de obra que origina esta reclamación, fue suscrito entre el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta y la Unión Temporal ONG S Viviendas para el Meta – entidad que goza de personería jurídica y patrimonio propio³-, y el presente acuerdo se efectuó entre el departamento del Meta y la mencionada unión temporal, sin advertirse la razón por la cual el ente territorial, se obligó a reconocer unos dineros, cuando no participó en el proceso contractual, por ende, esta situación será objeto de estudio en los literales d) y e) de la presente providencia.

c) Caducidad del medio de control:

De conformidad con lo dispuesto en el literal j) del artículo 164 del CPACA., el término de caducidad en las controversias relativas contratos, será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. Y en los contratos que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta -hipótesis iii) de la disposición en comento-, siempre y cuando este acto, se hubiese efectuado dentro del término fijado para tal efecto o dentro de los cuatro meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución.

En efecto, obsérvese que el Consejo de Estado⁴, en reciente pronunciamiento, al ocuparse de analizar una providencia que declaró probada la excepción de caducidad, acaecida en un contrato que se liquidó bilateralmente, pero por fuera del plazo contractualmente fijado, señaló lo siguiente:

“9.11. Con observancia de lo expuesto, la Sala advierte que la correcta interpretación del artículo 164 del C.P.A.C.A. consiste en que los dos años de caducidad de la acción a través del medio de control de controversias contractuales, cuando se está frente a un contrato que requiere liquidación, sólo se computan a partir de la suscripción del acta de liquidación bilateral del contrato cuando ese acto jurídico se lleva a cabo dentro del término establecido para ello en dicho negocio jurídico, puesto que de lo contrario, el plazo de dos años se debe contabilizar (i) vencido el término de dos meses contados a partir del fenecimiento del plazo contractual para liquidar bilateralmente, o (ii) en su defecto, culminado el término de cuatro meses después de terminado el contrato, puesto que así lo dispone textualmente la norma.

(...)

9.20. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala advierte que el término de caducidad de la acción comenzó a computarse una vez se cumplió el período de dos meses contados a

³ Conforme a las ordenanzas visibles a folios 47 y 48 C2.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, providencia del 8 de agosto de 2018, Rad. 25000-23-26-000-2017-00124-01(61069), C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

Rad. 50001 23 33 000 2018 00339 00

Conciliación Prejudicial

Dte: Unión Temporal ONGS Viviendas para el Meta

Ddo: Departamento del Meta

partir del fenecimiento del plazo fijado contractualmente para realizar su liquidación bilateral, esto es, desde el 27 de agosto de 2014 -y no desde el 26 de agosto de 2014, en tanto que ese fue el último día de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo para liquidar bilateralmente el contrato-, plazo de dos años que concluyó el 27 de agosto de 2016 y por consiguiente, es evidente que para el momento en que el consorcio accionante presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, es decir, el 21 de noviembre de 2016, y su demanda a través del medio de control de controversias contractuales, esto es, el 26 de enero de 2017, el referido término para accionar ya había culminado.

9.21 Ciertamente, en consideración a que el contrato terminó el 25 de febrero de 2014, el plazo de cuatro meses que tenían las partes para efectuar de común acuerdo el cálculo de lo adeudado -de conformidad con la cláusula veintisiete del mismo negocio jurídico- inició ese día y se prolongó hasta el 25 de junio del mismo año, por lo que el interregno de dos meses señalados en el artículo 164 del C.P.A.C.A. para los casos en que los contratos requieren de liquidación y la misma no se realiza oportunamente, comenzó a computarse el 26 de junio de 2014 y finalizó el 26 de agosto siguiente, de tal forma que es claro que el término de caducidad de la acción de dos años comenzó a contabilizarse el 27 de agosto de 2014 y culminó el 27 de agosto de 2016 y por ende, el consorcio demandante acudió a la administración de justicia su oportunidad para ello ya había caducado."

En ese sentido, y teniendo en cuenta que, los proyectos objeto de reclamación, presentan diversos plazos de ejecución, previo al análisis del plazo de caducidad, deberá determinarse si el acto de liquidación bilateral se suscribió dentro del plazo contractualmente fijado o legalmente establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 164 del CPACA, para tal efecto, obsérvese lo siguiente:

Proyecto	Plazo de ejecución pactado	Fecha de terminación	Fecha que debía liquidarse por las partes ⁵	Fecha de liquidación bilateral	Conclusión
Proyecto No. 1	15 meses ⁶	17/06/2016 ⁷	18/10/2016	29/12/2017	Se realizó en forma extemporánea.
Proyecto No. 12	15 meses ⁸	29/06/2017 ⁹	30/10/2017	29/12/2017	Se realizó en forma extemporánea.
Proyecto No. 14	12 meses ¹⁰	07/10/2016 ¹¹	08/02/2017	29/12/2017	Se realizó en forma extemporánea.
Proyecto No. 15	12 meses ¹²	07/10/2016 ¹³	08/02/2017	29/12/2017	Se realizó en forma extemporánea.

En ese sentido, y teniendo en cuenta lo indicado en la providencia en cita, el término de caducidad del medio de control en este asunto debe contabilizarse una vez se cumplió el período de dos meses contados a partir del fenecimiento del plazo para realizar su liquidación bilateral, así:

⁵ Como en las cláusulas del contrato de obra No. 464 de 2014, no se fijó término para la liquidación y tampoco se allegó el pliego de condiciones, documento en el cual podría haberse señalado este plazo, de forma supletoria se acudirá al establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, esto es, 4 meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato.

⁶ Fol. 92 anexo 1.

⁷ Fol. 2126 anexo 3

⁸ Fol. 93 anexo 1.

⁹ Fol. 2212 anexo 3

¹⁰ Fol. 93 anexo 1.

¹¹ Fol. 2350 anexo 3

¹² Fol. 93 anexo 1.

¹³ Fol. 2212 anexo 3

Proyecto	Fecha de terminación	Fecha que debía liquidarse por las partes	Vencimiento del plazo de 2 meses	Término de caducidad
Proyecto No. 1	17/06/2016	18/10/2016	18/12/2016	19/12/2018
Proyecto No. 12	29/06/2017	30/10/2017	30/12/2017	31/12/2019
Proyecto No. 14	07/10/2016	08/02/2017	08/04/2017	09/04/2019
Proyecto No. 15	07/10/2016	08/02/2017	08/04/2017	09/04/2019

En ese sentido, se concluye que no ha operado el aludido fenómeno de la caducidad, puesto que se observa que la solicitud de conciliación fue presentada el 17 de agosto de 2018, según auto y acta de audiencia visibles a folios 1 y 140 del cuaderno 2, respectivamente.

d) Conveniencia para el patrimonio de la administración:

De las pruebas allegadas en el trámite de conciliación, se deduce que el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta y la Unión Temporal ONG'S Viviendas para el Meta, suscribieron el contrato de obra No. 464 el 2 de julio de 2014, cuyo objeto fue la construcción de viviendas de interés social (VIS) y prioritario (VIP), por valor de \$61.710.143.390,22, y un plazo de ejecución de 15 meses. Igualmente, que el aludido negocio jurídico tenía como finalidad la construcción de 15 proyectos de vivienda en diferentes municipios del departamento del Meta. Y durante la ejecución del mismo, se presentaron varias suspensiones y prórrogas.

Por otro lado, se advierte que en audiencia celebrada en la Procuraduría 48 Judicial II Administrativa de Villavicencio, el 12 de octubre de la presente anualidad, se acordó que el departamento del Meta pagaría a la Unión Temporal ONG'S Viviendas para el Meta \$1.539.871.367,14 que corresponden a las mayores cantidades e ítems no previstos, que se ejecutaron en cuatro (4) de los proyectos previstos en el contrato de obra No. 464 de 2014, y se relacionan a continuación:

No.	Proyecto	Valor de cada proyecto
1	P1: Construcción de vivienda de interés prioritario urbanización Makatoa para la población vulnerable del municipio de Granada.	\$17.292.715,00
2	P12: Construcción de viviendas en sitio propio para la población vulnerable del municipio de Puerto Concordia.	\$1.329.661.516,73
3	P14: Construcción de vivienda de interés social urbanización El Edén para la población vulnerable del municipio de Cubarral.	\$144.418.346,25
4	P15: Construcción de vivienda de interés social urbanización Villa Helena para la población vulnerable del municipio de Cubarral.	\$48.498.789,16
VALOR TOTAL DE LA CONCILIACIÓN		\$1.539.871.367,14

Para esta colegiatura el aludido acuerdo a que llegaron las partes podría ser lesivo para el patrimonio de la entidad convocada, puesto que en este trámite conciliatorio no existe claridad acerca de las cláusulas contractuales para la ejecución de las mayores cantidades de obra e ítems no previstos en el negocio jurídico.

Rad. 50001 23 33 000 2018 00339 00
 Conciliación Prejudicial
 Dte: Unión Temporal ONGS Viviendas para el Meta
 Ddo: Departamento del Meta

En efecto, nótese que según la certificación expedida por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación y Defensa Judicial del departamento del Meta el 10 de octubre de 2018, para dos de los integrantes del aludido comité, no era viable presentar propuesta conciliatoria, entre otras, habida cuenta que para la ejecución de obras adicionales el pliego de condiciones previó que *"cuando por algún motivo se vaya a ejecutar una actividad no prevista en el contrato previamente y de común acuerdo entre la Entidad Contratante, la INTERVENTORÍA y el Contratista, se convendrán los precios, la forma de pago y las especificaciones correspondientes a través de una modificación del contrato. **Por ningún motivo se ejecutaran los trabajos sin haber sido previamente aprobados entre las partes.** En todo caso, si el CONTRATISTA ejecuta trabajos sin antes acordar el precio respectivo, serán a riesgo propio y por esta razón no podrá hacer alguna reclamación posterior."*¹⁴ (Negrillas del texto original)

En ese sentido y atendiendo que no está demostrado en el soporte probatorio allegado a la conciliación, que la entidad contratante hubiese previamente autorizado la ejecución de las labores que reclama el contratista, no es factible emitir un parte de legalidad por el órgano judicial, para que a través de este mecanismo alternativo, se cancelen las sumas pretendidas por la unión temporal convocante.

Indudablemente, para esta colegiatura el citado acuerdo al que llegaron las partes resulta abiertamente inconveniente para los intereses de la entidad convocada con el acervo probatorio allegado, toda vez que aunque en las cláusulas contractuales no se indica que para la ejecución de obras adicionales e ítems no previstos, se requería el consentimiento previo de la entidad contratante, interventoría y contratista, lo cierto es que en la citada certificación expedida por el comité, se hace referencia a que el pliego de condiciones sí exigía la aprobación previa del Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta – FOVIM, y de este pliego no se tiene su texto como anexo de la conciliación.

En este punto, conviene precisar que *"[l]os pliegos de condiciones se instituyen como uno de los principales instrumentos que desarrollan y permiten la efectividad no solamente del principio de planeación en la etapa previa a la celebración del contrato, sino también de los principios de transparencia, selección objetiva e igualdad, pues en éste se incorporan las reglas claras, completas y objetivas que van a regir no sólo el proceso de selección del contratista, sino que también determinan el contenido del futuro negocio jurídico que se va a celebrar"*^{15, 16}

¹⁴ Fol. 126 C2.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 5 de junio de 2008, Exp. 8031.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 26 de noviembre de 2015, Rad. 05001-23-31-000-2001-03849-01(54069). C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

En consecuencia, ese documento contiene una doble naturaleza, toda vez que, en primer lugar, se constituye en el acto administrativo de carácter general que rige el proceso de selección del contratista y, en segundo término, *"una vez celebrado el contrato se convierte en el marco jurídico o conjunto de reglas que determina el contenido y alcance del negocio jurídico a celebrarlo"*¹⁷.¹⁸

Además, obsérvese que el Secretario de Vivienda del departamento del Meta, en oficio del 16 de noviembre de 2016¹⁹, en respuesta a reclamación que pretendía el reconocimiento y liquidación de actividades y cantidades no previstas en el contrato primigenio, fue enfático en afirmar que *"Una vez revisados los argumentos esgrimidos en la petición y las copias de los soportes de actas de comités técnicos, encontramos que estos documentos no evidencian la orden de la entidad (Secretaría de Vivienda) de ejecución de ítems no previstos en el acuerdo contractual, y no obstante si se llegaron a considerar como necesarios algunos requerimientos de obra, esto no es argumento para que el contratista obre desbordando su competencia o al margen de sus obligaciones, es decir superando el acuerdo o contrato oficial."* (Sic) (Negrillas fuera del texto original)

Posteriormente, en la citada respuesta se indicó que *"En el evento que se haya evidenciado la necesidad de realizar modificaciones al contrato, este procedimiento debió realizarse a la luz de la normatividad contractual, presupuestal y de planeación dentro del marco de ejecución y no podrá la entidad en el acto de liquidación proceder a hacer estos reconocimientos. Consideramos por otra parte que la interventoría no podría tampoco autorizar estas actividades adicionales, cantidades mayores y menores, sin previa concertación y autorización por parte de la entidad, una vez se hubieran surtido las etapas necesarias y su consecuente suscripción contractual."*

De lo anterior, se deduce que no existe claridad sobre la autorización previa de la entidad contratante, respecto a la ejecución de las mayores cantidades, obras adicionales e ítems no previstos, máxime cuando en la misma solicitud de conciliación se refiere que las mencionadas actividades fueron autorizadas por la interventoría, y nada se dijo frente a la autorización anterior del Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta – FOVIM, que fue la persona jurídica contratante.

Por otra parte, debe resaltarse que el delegado del Ministerio Público, en su oportunidad señaló que el Comité de Conciliación del departamento del Meta, no debió presentar fórmula de arreglo, pues no se explica porqué razón el departamento del Meta, asume la totalidad de la obligación, cuando la obra fue contratada por el ente territorial

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 26 de abril de 2006, Exp. 16.041.

¹⁸ Ibídem cita 14.

¹⁹ Fol. 1334-1337 anexo 2.

y el FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL –FOVIM, esta última entidad que tiene personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Ciertamente, al plenario se allegó la Ordenanza No. 310 de 1998²⁰, por medio de la cual se creó el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta – FOVIM, como un organismo para la planeación, organización, ejecución y control de la política de vivienda de interés social del departamento del Meta, con personería jurídica, patrimonio independiente y estructura administrativa propia, adscrito al Despacho del Gobernador, el cual fue modificado por la Ordenanza 332 de 1998²¹, en la que se dispuso:

"Artículo 1º- Modifíquese el artículo primero de la ordenanza 310 de 1998, el cual quedará así:

"Artículo 1º- Créase el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta, en adelante "FOVIM", como un sistema especial de manejo de cuentas del Departamento, con personería jurídica, patrimonio independiente sin estructura administrativa; ni planta de personal, el cual tendrá como objeto la planeación, ejecución y control de la política de vivienda de interés social del Departamento del Meta"."

En ese sentido, se considera que el acuerdo conciliatorio podría resultar lesivo al patrimonio del departamento del Meta, pues de la documental allegada no aparece clara la obligación que se concilia a su cargo.

e) Respaldo por las pruebas obrantes en el expediente de la conciliación:

En el mismo sentido, se considera que el acuerdo al que llegaron las partes intervinientes, no se encuentra debidamente respaldado con los medios de probatorios incorporados a este trámite, puesto que se echa de menos, entre otros, el pliego de condiciones, documento en el que se insertan las reglas que van a regir el negocio jurídico que se suscribe, máxime si se tiene en cuenta que según la certificación expedida por la Secretaria del Comité de Conciliación del departamento del Meta, uno de los integrantes de éste que no estuvo de acuerdo con la propuesta, hizo referencia a obligaciones contenidas en los términos de referencia, directamente relacionadas con el asunto objeto del acuerdo.

Así como tampoco se allegó prueba suficiente de la participación del ente territorial en el negocio jurídico que originó la reclamación por parte de la Unión Temporal, pues el contrato fue suscrito por una persona jurídica distinta al departamento convocado.

En esas condiciones, para esta colegiatura existen serios reparos al acuerdo celebrado entre el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta y la Unión Temporal ONG S Viviendas para el Meta, en la audiencia del 12 de octubre de 2018, pues no existe certeza de los rubros acordados, pudiendo resultar lesivo al patrimonio de la entidad, así

²⁰ Fol. 47 C2.

²¹ Fol. 48 C2.

como tampoco se encuentra debidamente respaldado por las pruebas obrantes hasta este momento, por ende, estas circunstancias ameritan ser analizadas en un proceso judicial adelantado ante esta jurisdicción, razón por la cual, se improbará la presente conciliación.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

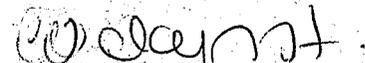
RESUELVE

- PRIMERO:** **ACEPTAR** el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- SEGUNDO:** **IMPROBAR** la conciliación prejudicial celebrada ante la Procuraduría 48 Judicial II Administrativa de Villavicencio, entre la UNIÓN TEMPORAL ONG'S VIVIENDAS PARA EL META y el DEPARTAMENTO DEL META, por lo expuesto en la parte motiva.
- TERCERO:** Devolver los anexos, sin necesidad de desglose a quien los haya aportado.
- CUARTO:** Ejecutoriada esta providencia, procédase a su archivo.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1, celebrada el veintidós (22) de noviembre de 2018, según Acta No. 120.

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Impedido


NELCY VARGAS TOVAR


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ