

RESOLUCIÓN No. 001
(4 de Enero de 2024)

POR MEDIO DE LA CUAL SE DECIDE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCION 510 DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2023 " POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA EPC-PDA-C-345-2018"

EL DELEGADO DEL GERENTE GENERAL DE EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. ESP

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial, las conferidas por delegación efectuada mediante Decisión Empresarial 16 del 27 de mayo del 2016, expedida por la Gerencia General y atendiendo lo preceptuado por el artículo 29 de la Constitución Política, artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y, en especial el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011,

I. ANTECEDENTES

Que Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., en ejercicio de sus competencias y en desarrollo del procedimiento contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, expidió la Resolución 510 del 1 de diciembre de 2023, por la cual se <declaró el incumplimiento el incumplimiento parcial del contrato de Consultoría EPC-PDA-C-345-2018 celebrado entre EMPRESAS PUBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P y el CONSORCIO D&P con Nit. 901.214.246-2 (conformado por: i) PROINGCA S.A.S con NIT. 900.618.804-3, con una participación del 45%; ii) DAG INGENIERIA S.A.S. con NIT. 900.442.807-8, con una participación del 45; y iii) CAJIGAS SPINEL Y ASOCIADOS S.A.S. con NIT. 900.281.389-9 con una participación del 10%) representado legalmente por el señor GUSTAVO ANDRÉS CASTAÑO SIERRA identificado con C.C. 1.026.258.791, cuyo objeto correspondió a: "Ajustes y actualización a los estudios y diseños del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado Casco Urbano Municipio de Albán">

Que, en el acto administrativo señalado, se ordenó <Hacer efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria (en forma proporcional al incumplimiento) en los términos previstos en la Cláusula Décimo Sexta del Contrato número EPC-PDA-C-345-2018 por un valor de CINCUENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS CINCO MIL NOVECIENTOS NUEVE PESOS (\$55.205.909) M/CTE>

Que la Resolución 510 del 1 de diciembre de 2023, fue notificada en estrados al representante legal y/o apoderado del contratista Contratista **CONSORCIO D&P** con Nit. 901.214.246-2 representado legalmente por el señor GUSTAVO ANDRÉS CASTAÑO SIERRA identificado con C.C. 1.026.258.791 y a su garante, **ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A.**, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en la audiencia llevada a cabo el día 1 de diciembre de 2023. En la mencionada audiencia, la apoderada de la aseguradora interpuso recurso de reposición contra la Resolución aludida, solicitando a la Dirección de Gestión Contractual la suspensión de la misma a fin de poder sustentar el recurso en atención al estudio que debía realizarse del acto administrativo emitido.

Que, reanudada sesión de audiencia, el día 5 de diciembre de 2023, se sustenta el recurso presentado por la firma garante; motivos de la inconformidad sobre los cuales se entra a decidir en el presente acto administrativo.

II. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD

• DE LA NATURALEZA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

El recurso de reposición es de naturaleza eminentemente facultativa¹ muy utilizado contra las decisiones administrativas, a través del cual se pone en consideración de la autoridad que profirió el acto, los argumentos necesarios para que éste revoque, aclare o adicione el acto recurrido.

Puede definirse el recurso de reposición como, un recurso no devolutivo, ni suspensivo cuyo conocimiento se atribuye al mismo funcionario que dictó la resolución que se impugna, constituyéndose en un instrumento que permite que la ordenación del proceso se haga de forma adecuada y que las partes puedan controlar esa actividad; su finalidad es permitir la modificación de las resoluciones adoptadas en la sustanciación del proceso que no sean conformes a lo establecido en las disposiciones positivas que regulan el procedimiento.

Respecto del recurso de reposición, el doctrinante Adolfo Alvarado Velloso, se refirió de la siguiente manera:

"(...) Resulta necesario que el recurso se presente convenientemente fundado indicándose el error cometido en la resolución atacada o el agravio que la misma infliere

¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Art. 76

al recurrente, ya que no puede exigirse al juez que adivine los motivos del reclamo, ni se concibe una fundamentación posterior (...)"²

En ese sentido, Alvarado Velloso³, llama recurso de reposición al remedio procesal que tiende a la corrección de una anomalía procesal por el mismo organismo jurisdiccional que la efectuó en el curso del juicio, es decir que, en ejercicio de la misma facultad de decidir, insta a dejar sin efecto, modificar o confirmar una resolución.

Palacio⁴, al referirse a este recurso, sostiene que es el remedio procesal tendiente a obtener, en la misma instancia donde una resolución fue emitida, se subsanen, por contrario imperio, los agravios que aquella pudo haber inferido.

Rivas⁵ por su parte, manifiesta que "el recurso de reposición es el que tiene por objeto la corrección de errores de tipo sustancial o formal que contuviesen las providencias simples de modo que puedan ser superados mediante su modificación (o bien anulando el pronunciamiento del que se trate) por la intervención del mismo juez o tribunal que las hubiese dictado o por el magistrado o tribunal en cuyo nombre hubiesen sido proveídas".

Con base en lo anterior, es claro que este recurso ordinario, de carácter potestativo tiene como finalidad evidenciar errores formales y/o sustanciales de una decisión, con la única finalidad de que el mismo funcionario que la emitió, modifique, aclare o adicione su decisión.

En claro lo anterior entra el Despacho a pronunciarse, sobre los argumentos que sustentan el recurso de reposición presentado por ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A., en los siguientes términos.

- **DE LOS MOTIVOS DE LA INCONFORMIDAD EXPUESTOS POR ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA S.A**

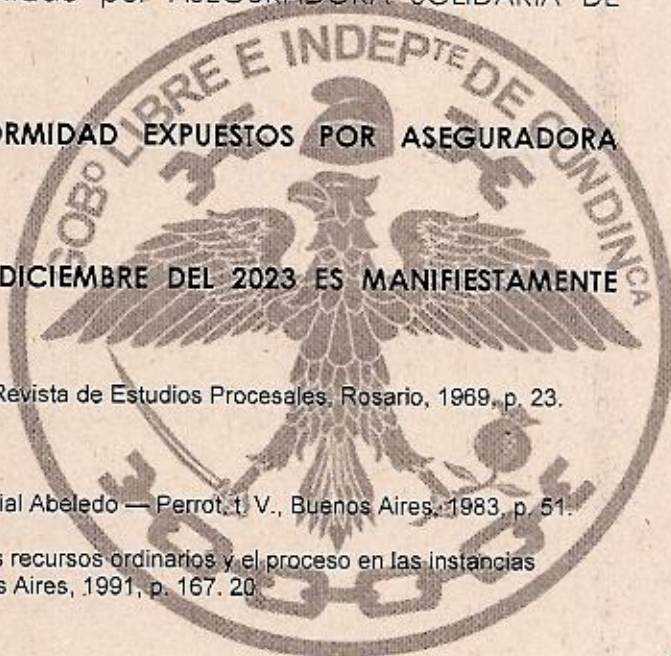
1. **LA RESOLUCIÓN NO. 510 DEL 1 DE DICIEMBRE DEL 2023 ES MANIFIESTAMENTE OPUESTA A LA LEY.**

² ALVARADO VELLOSO, Adolfo: "Recurso de reposición", Revista de Estudios Procesales, Rosario, 1969, p. 23.

³ Ibid. p.7, 12

⁴ PALACIO, Lino E.: Derecho Procesal Civil, 1ra edic. Editorial Abeledo — Perrot, t. V., Buenos Aires, 1983, p. 51.

⁵ RIVAS, Adolfo Armando: Derecho Procesal, Tratado de los recursos ordinarios y el proceso en las instancias superiores, Editorial Abaco de Rodolfo Depalma, t. I, Buenos Aires, 1991, p. 167. 20



"Las Empresas Públicas de Cundinamarca, S.A. E.S.P. carecen de potestad exorbitante alguna que le atribuya la facultad a declarar el siniestro y hacer efectiva la cláusula penal pactada en la póliza de cumplimiento a través del procedimiento consagrado en el artículo 86 de la Ley 1474 del 2011. Consecuentemente, el acto administrativo se expidió sin competencia para determinar lo allí resuelto luego, tal como lo manifiesta el doctrinante Jaime Orlando Santofimio en materia de contratación estatal, hacer efectiva la cláusula penal configura una sanción de naturaleza administrativa por el incumplimiento objetivo de las obligaciones pactadas. Dicha cláusula fue integrada a la ley de contratación pública en virtud de los artículos 13 y 40 de la Ley 80 de 93 y 17 de la Ley 1150 del 2017. Su alcance de manera concreta en cada contrato por parte de la administración y es exigible por ésta bajo criterios de proporcionalidad dentro de los límites pactados mediante un acto administrativo previa a verificación objetiva del incumplimiento de las prestaciones convenidas, las cuales se deben ejercer en los términos y condiciones de la ley de contratación pública.

En el caso concreto, lo primero es precisar sobre la naturaleza jurídica de las empresas públicas de Cundinamarca, se trata de una sociedad por acciones de carácter oficial registrada en escritura pública número 2069 del 19 de mayo del 2008, con autonomía administrativa patrimonial presupuestal, cuyo principal accionista es la gobernación de Cundinamarca. Su objeto social consiste en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto alcantarilla, Aseo, energía y gas, consecuentemente, sus actos y contratos deben regirse por la ley 142 de 1994 y no por el Estatuto de la contratación estatal.

Particularmente frente al régimen de contratación, la citada ley 142 de 1994 dispone lo siguiente, artículo 31, régimen de los contratos que "los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos a los que se refiere esta ley no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto general de contratación de la administración pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa. Las comisiones de regulación podrán hacer obligatoria la inclusión en ciertos tipos de contrato de cualquier empresa de servicios públicos de cláusulas exorbitantes y podrán facultar previa consulta expresa por parte de las empresas servicios públicos domiciliarios que se incluyan en las demás cuando la inclusión sea forzosa. Todo lo relativo a tales cláusulas se regirá en cuanto sea pertinente por lo dispuesto en la Ley 80 del 93 y los actos y contratos en los que se utilicen esas cláusulas y los que ejerciten esas facultades estarán sujetos al control de la jurisdicción contencioso administrativa. Las comisiones de regulación de regulación contarán con 15 días para responder las solicitudes elevadas por la empresa de servicios públicos domiciliarios sobre la inclusión de las cláusulas excepcionales en los respectivos contratos. Transcurrido este término, operará el silencio administrativo positivo".

En mérito a lo anterior, claro es que el contrato de Consultoría EPC-PDA-C -345 - 2018, suscrito el 14 de diciembre del 2018 entre las empresas públicas de Cundinamarca, SA ESP como contratante y el consorcio D&P como contratista, no está sometido al Estatuto general de contratación de la administración pública (Ley 80 del 93). En este orden de cosas, claro es que la contratante carece de la facultad legal para adelantar frente al contratista el procedimiento sancionatorio consagrado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con el propósito de declarar el incumplimiento del contrato, hacer efectiva la cláusula penal pactada, imponer multas, declarar la caducidad o de resolver sobre cualquier otro aspecto ejercicio del mencionado trámite.

Es preciso agregar que el citado artículo 86 de la Ley 1471 de 2011, en su primer inciso indica, "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 pataje del contrato y hacer efectiva la cláusula penal para tal efecto observarán el siguiente procedimiento", en adición a lo anterior, se resalta que a través del concepto número 445 del 2020, emitido por la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios, se absolvió la consulta a un ciudadano que indicó, "mi pregunta es si dentro de la relación contractual que se deriva con la celebración de un contrato bajo cualquier modalidad contemplada en el Estatuto implementado por la entidad, la empresa servicios públicos domiciliarios puede declarar el incumplimiento del contrato e imponer multas cuando, a su juicio, el contratista esté incumpliendo el objeto contrato al contratado, dado a que dentro de su manual de contratación se encuentra estipulado los procedimientos pertinentes y que sobre el particular tienen establecidos o, por el contrario, así se encuentran establecidos los procedimientos, se debe acudir a la jurisdicción correspondiente para que un juez determine lo que haya, a lo que haya lugar", en este caso la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios para dar respuesta al interrogante "En relación con el interrogante presentado, lo primero que debe indicarse es que los artículos 31 y 32 de la Ley 142 del 94 han establecido, como regla general, la aplicación del Derecho privado a los actos y contratos que celebren los prestadores de servicios públicos domiciliarios, sin consideración a la naturaleza jurídica, privada, mixta o pública de éstos".

Seguido de lo anterior, el ente de vigilancia y control, argumentó: "en cuanto a dichas cláusulas, debe indicarse que la cláusula penal pecuniaria y la de multas no se consideran como exorbitante, siendo excepcionales solamente las siguientes, terminación, interpretación y modificaciones unilaterales, sometimiento a las leyes nacionales caducidad y reversión de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 80 del 93, lo anterior, por cuanto las cláusulas de multas y

penal pecuniaria pueden pactarse entre particulares; así una empresa industrial y comercial del Estado, prestador de servicios públicos domiciliarios podría pactarlas y hacerlas efectivas, sin que para ello requiera una autorización. No obstante, dependiendo del tipo de contrato al cual se trate, es decir, si es de aquellos establecidos como excepción y por tanto regidos por el Estatuto de contratación estatal, se debe aclarar que la Facultad de imponer multas de forma unilateral es excepcional, por lo que en punto a la posibilidad de declarar unilateralmente la ocurrencia del hecho que genera la multa, imponerla y cobrarla, deberá verificarse lo indicado por el Consejo de Estado al interpretar el artículo 17 de la Ley 1150 del 2007. Así, frente a la Facultad de imponer multas y declarar el incumplimiento de aquellos contratos sometidos a las reglas de la contratación estatal concebidos en el artículo 17 de la Ley 1150 del 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 del 2011 desarrolló el procedimiento a seguir para la imposición de dichas multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento".

La ya citada superintendencia concluyó "No obstante, si lo que se pretende es la imposición unilateral de multas por el incumplimiento del contrato en el marco de los contratos que se rigen por el Estatuto de contratación estatal, de conformidad las excepciones señaladas en las consideraciones de este concepto, al ser esta una facultad exorbitante de la administración consagrada en el artículo 17 de la Ley 1150 del 2007, se deberá acudir además a los señalados sobre el particular en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala el procedimiento a seguir para declarar el incumplimiento, así como la imposición de las multas y sanciones pactadas en el contrato".

De lo anteriormente expuesto se colige que, según el artículo 31 y 32 de la Ley 142 del 94, los actos y contratos que celebren los prestadores de servicios públicos domiciliarios, independientemente de su naturaleza jurídica, se deben regir por el Derecho privado, el contrato objeto de debate frente al que ocurrió el presunto incumplimiento no se enmarca en ninguna de las tres (3) excepciones. Para eventualmente considerar la procedencia, aplicar el régimen de contratación estatal, las empresas públicas de Cundinamarca se extralimitaron en sus funciones al iniciar un proceso sancionatorio amparándose en el artículo 66 de la Ley 1474 del 2011, generándole a mi representado un perjuicio que no estaba en el deber de soportar al declarar el siniestro y hacer efectiva la póliza de cumplimiento expedida por mi mandante frente a la prerrogativa las empresas de servicios públicos para la declaratoria del siniestro y hacer efectiva la póliza de cumplimiento en reciente jurisprudencia, el honorable Consejo de Estado indicó, abra comillas los artículos 31 y 32 de la Ley 142 del 94 vigentes al momento de los hechos y en la actualidad establecieron por regla general, un régimen de Derecho privado para los contratos y para los actos de los prestadores de servicios Públicos domiciliarios con base en dichas normas. Es el entendimiento de esta sala que, salvo los puntuales casos

provistos en la ley en los que se entiende, pueden proferirse a todo administrativo los actos jurídicos precontractuales y los contractuales emitidos por los prestables de servicios públicos domiciliarios no pueden estimarse como tales, en este orden de ideas en cuanto existe norma específica que prescribe que los actos y contratos de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, como lo es la demanda, como lo es la que aquí se recurre, se rigen por el Derecho privado, ha de entenderse excluido con carácter general el ejercicio, prerrogativas del poder público, como lo es la declaración del siniestro mediante acto Ejecutivo y ejecutorio".

En la misma línea, la corporación de cierre, sostuvo, no pueden expedir actos administrativos encaminados a declarar el siniestro y hacer efectiva la póliza de cumplimiento por la clara razón de que sus actos y contratos se encuentran sometidos al régimen de Derecho privado, tal y como lo expresa el artículo 32 de la Ley 142 del 94 y el legislador no atribuyó excepcionalmente el ejercicio de la prerrogativa pública consistente en declarar el siniestro a través de un acto administrativo, por lo que una primera conclusión se impone, no existe una norma expresa que otorgue dicha prerrogativa de poder público. Y la ley 142 del 94 estableció un régimen especial para las empresas de servicios públicos, el cual no consagró la competencia para expedir actos unilaterales destinados a declarar el siniestro y hacer efectiva la póliza de seguro de cumplimiento por la vía administrativa.

En decisión reciente de fecha 19 de julio del 2019, la subsección B de la sección tercera al Consejo de Estado señaló como regla jurídica que una entidad estatal cuyos actos y contratos se encuentran sometidos al Derecho privado no tiene la facultad de declarar la realización del siniestro y en esa medida debe acudir al régimen jurídico que contempla el Código de Comercio y de manera especial el artículo 1077, que señala que el asegurado debe demostrar a la aseguradora la ocurrencia del siniestro y la cuantía de la pérdida. Un sujeto de Derecho privado debe acudir a las disposiciones especiales sobre el contrato de seguros contenida en el Código de Comercio, en especial el artículo 1077, que indica que le corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro como la cuantía de la pérdida, si fuera el caso, en conclusión, una entidad estatal cuyos actos y contratos se rigen por el Derecho privado, deberá realizar las mismas actuaciones que el resto de sujetos de Derecho privado. Así, para el caso del contrato de seguros, deberá acudir a la aseguradora demostrar la ocurrencia del siniestro y la cuantía de los perjuicios".

A partir de los fundamentos jurídicos expuestos, se concluye sin lugar a dudas que las empresas cuyo régimen de contratación no está sujeto a la ley 80 al 93 no gozan de la facultad exorbitante de declarar el incumplimiento de sus contratistas y por lo tanto, tampoco tienen atribución que les permita multarlos o hacer efectiva la cláusula penal pactada. No obstante lo anterior, las empresas públicas de

Cundinamarca incurrieron en un abierto desconocimiento de la regulación aquí expuesta, pues de manera arbitraria convocó al consorcio D&P y a mí representada al proceso sancionatorio de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 del 2011, con la finalidad de estudiar si existía mérito para declarar el incumplimiento del contrato de Consultoría EPC-PDA-C-345-2018 y hacer efectiva la cláusula penal acordada en el mismo.

Pese a no tener ningún respaldo legal para el efecto, las empresas públicas de Cundinamarca, mediante la Resolución No. 510 del 1 de diciembre del 2023, declaró el incumplimiento del contrato de consultoría y hacer efectiva la cláusula penal y la póliza número 38047994000090489 expedida por mi representada con cargo al amparo de cumplimiento, que tiene un límite asegurado de \$124.824.336 pesos, como se explicó atrás, lo ha actuado, deriva en el vicio de falta de competencia, contenido en el artículo 137 del CPACA que conduce a la prosperidad de una declaratoria de Nulidad del acto administrativo que se está recurriendo en este momento".

Es necesario reiterar que el presente proceso sancionatorio, se apertura por el presunto incumplimiento del contrato de consultoría EPC-PDA-C-345-2018 cuyo objeto corresponde a: " Ajustes y actualización a los estudios y diseños del Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado Casco Urbano Municipio de Albán" contrato suscrito en el marco del Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad - Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PAP-PDA) de Cundinamarca, programa que de conformidad con la definición del artículo 2.3.3.1.2.3 del Decreto 1077 de mayo 26 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio", se constituye en un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico; lo anterior teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.

La estructura operativa de dicho plan se encuentra estructurada por:

El Comité Directivo: Es la instancia encargada de aprobar el ejercicio de planificación y seguimiento para el desarrollo de los PAP-PDA, incorporando un análisis de necesidades, recursos disponibles, metas e indicadores definidos en el nivel departamental por el departamento, el gestor y los municipios.

Dentro de la mencionada estructura, Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., actúa en calidad de gestor para el Departamento de Cundinamarca, en virtud de la designación efectuada mediante Decreto 180 de 2008.

Es así como esta Entidad, acorde con su objeto social y como Gestora del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA, impulsa estrategias que permiten avanzar con celeridad en la cobertura urbana y rural de los servicios de acueducto y saneamiento básico, así como las transformaciones para el manejo empresarial de los mismos; por lo que su gestión está orientada al mejoramiento de la calidad de vida de los cundinamarqueses, teniendo como referencia planes, programas y políticas del orden nacional, departamental y municipal que se encuentran en desarrollo (tal como sucede en el presente caso).

Es de resaltar que desde el pliego de condiciones del proceso de contratación que derivó en la adjudicación del contrato que hoy nos ocupa, se advirtió que según lo dispuesto en el Decreto No. 180, antes mencionado, esta Entidad, había sido designada como Gestor del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) de Cundinamarca, hoy denominado Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad - Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PAP-PDA) de Cundinamarca, y es investida de tal calidad que tiene como función: "Adelantar procesos de contratación con cargo a los recursos del PAP-PDA una vez los proyectos hayan sido viabilizados, de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo, el Manual Operativo, el Plan General Estratégico de Inversiones y Plan Anual Estratégico y de Inversiones y el Plan de Aseguramiento de la Prestación de los Servicios, velando por la pluralidad de oferentes y la publicidad de dichos procesos", de conformidad con lo reglado por el artículo 2.3.3.1.4.14, del Decreto 1077 en su numeral 18.

Dichos procesos de contratación deben regirse por lo dispuesto en el artículo 2.3.3.1.4.15, del decreto en mención, el cual textualmente señala:

"ARTICULO 2.3.3.1.4.15. Contratación. Los procesos de contratación que se adelanten con cargo a los recursos aportados por los participantes en el marco del PAP-PDA serán adelantados por el Gestor del PAP-PDA; no obstante el Comité Directivo determinará en qué eventos los municipios y/o distritos y el(los) prestador(es) de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y/o alcantarillado y/o aseo que preste(n) en el municipio o grupo de municipios beneficiarios del proyecto, podrán adelantar el respectivo proceso de contratación, para lo cual se verificarán los requisitos establecidos en el manual operativo. Lo anterior observando lo previsto en las disposiciones del Estatuto de Contratación Estatal, el contrato de fiducia mercantil y las normas que resulten aplicables."

En tal virtud y poniendo de presente que Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., ejecuta proyectos con recursos públicos, de conformidad con lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, es que tiene la imperante obligación de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado.

Esa relación directa entre el proceso de contratación, el objeto del contrato y las funciones que se ejecutan como gestor del plan departamental, es la razón por la cual, a este contrato le resultan aplicables las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015), Estatuto Anticorrupción, la Ley 842 de 2003 y demás normas concordantes, tal como lo dispone el Decreto 4548 de 2009 en su artículo 1º, y no por lo reglado en la Ley 142 de 1994.

"Los procesos de contratación que se adelanten por el Gestor, en cumplimiento de las funciones asignadas por el artículo 12 del Decreto 3200 de 2008, se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en desarrollo de lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007 (...)"

En tal sentido la Superintendencia de Servicios Públicos en concepto unificado No. 11, relativo al MARCO JURÍDICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA, señaló que:

En primer lugar, en lo que tiene que ver con la naturaleza de los gestores de Planes Departamentales de Agua, tenemos que el Decreto 3200 de 2008 mediante el cual se dictan normas sobre Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento y se dictan otras disposiciones, señaló lo siguiente: "Artículo 12. Gestor del PDA. Es el encargado de la gestión, implementación y seguimiento a la ejecución del PDA y podrá ser: i) Una empresa de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental, siempre que sus estatutos permitan la vinculación como socios de los municipios y/o distritos del Departamento que lo soliciten; o ii) El Departamento. (...)"

Por tanto, conforme al Decreto en mención, puede ser tenido en cuenta para actuar como Gestor de un Plan Departamental de Agua, una empresa de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental, siempre que sus estatutos permitan la vinculación como socios de los municipios y/o distritos del Departamento que lo soliciten o el Departamento.

No obstante lo anterior, conviene tener en cuenta que el Gestor del PDA, a pesar de que puede ser una Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de acueducto,

alcantarillado y aseo del orden departamental, tiene funciones que se relacionan con la gestión, implementación y seguimiento a la ejecución del PDA mas no con la prestación real y efectiva de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual, a pesar de su forma jurídica, no es posible predicar frente a los Gestores de PDA la aplicación del régimen de servicios públicos domiciliarios, en razón a que dicho régimen deviene, en cuanto a su aplicación, de la realización efectiva de actividades de prestación de los servicios domiciliarios o actividades complementarias de que trata la Ley 142 de 1994, y no de la forma jurídica que adopte una determinada sociedad.

Al respecto de lo dicho, debe concluirse que al no ser el prestador de los servicios, la empresa que se encargue de la gestión de los PDA no queda inmersa en el régimen de servicios públicos, así adopte la forma de una sociedad anónima ESP, ya que lo que genera las obligaciones y derechos propios del régimen establecido en la Ley 142 de 1994 y demás normas reglamentarias y regulatorias, es la prestación efectiva del servicio, que frente a los gestores de los planes departamentales de agua, no es un requisito para adquirir dicha calidad.

En efecto, si bien la forma societaria puede ser un criterio que coadyuve a la identificación de una empresa de servicios públicos domiciliarios, lo cierto es que lo que realmente determina la aplicación del régimen especial contenido en la Ley 142 de 1994, no es la forma que se adopte, sino la actividad que se realice, contexto en el cual, si no se desarrollan actividades de prestación de los servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias de que trata la Ley 142 de 1994, mal podría hablarse de la existencia real de una empresa prestadora de servicios públicos.

Lo anterior, es coherente con la aplicación del principio de la realidad, según el cual los hechos priman sobre las formas. Aceptar una tesis contraria implicaría (i) la desnaturalización del régimen legal especial aplicable a los prestadores de SPD, (ii) la inclusión indebida de actividades "complementarias o de prestación" no contempladas legal ni regulatoriamente, e incluso (iii) un entendimiento diferente respecto de las funciones desarrolladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, quien al tenor de una nueva posición, debería vigilar empresas constituidas como ESP que no desarrollen actividades propias de la prestación de SPD, y contrario sensu, abstenerse de desarrollar las actividades para las que fue creada, frente a prestadores no organizados en la forma prevista por la Ley 142 de 1994.

Lo señalado tiene un claro sustento legal, que puede encontrarse, entre otros, en los artículos 1, 10, 14, 20, 14, 21, 15, 17, 18, 20, 22 y 31 de la Ley 142 de 1994, que al señalar diferentes aspectos relativos a la prestación de los servicios públicos

domiciliarios y a los prestadores indican de manera diáfana que la aplicación del régimen contenido en la Ley 142 de 1994, requiere la realización efectiva de actividades de prestación de servicios públicos o actividades complementarias, y no simplemente la adopción de una determinada forma social. En efecto, la Ley 142 de 1994 en su artículo primero, señala que dicha norma se aplica a los servicios domiciliarios y actividades complementarias en ella definidos, y a las actividades que realicen las personas preos Planes Departamentales de Agua parte de un supuesto de responsabilidad de los municipios de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, cuando no existen empresas interesadas en dicha prestación. De este modo entraremos a desarrollar los objetivos que se persiguen al momento de establecer un plan departamental de agua, las normas que rigen su desarrollo, características, definición, obligaciones, participantes, estructuración financiamiento y utilidades respecto de dichos servicios. Paralelamente, el artículo 15 ídem señala que pueden prestar servicios públicos domiciliarios las empresas de servicios públicos, y el 17, por su parte, indica que dichas empresas son aquellas cuyo objeto es la prestación de dichos servicios, lo que concuerda con lo dispuesto en el artículo 18 en donde se reitera que el objeto de las empresas de servicios públicos ES LA PRESTACIÓN efectiva de los servicios y actividades complementarias a que se refiere la Ley 142 de 1994.

Adicionalmente, **en lo relativo al régimen de contratación aplicable a las empresas de servicios públicos domiciliarios**, es pertinente recordar lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 142 de 1994, que señala que no estarán sujetos al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública... "Los contratos que celebren las entidades estatales QUE PRESTAN los servicios públicos a los que se refiere esta ley".

Teniendo en cuenta las anteriormente citadas disposiciones, se concluye con facilidad que el factor determinante frente al régimen jurídico aplicable a un prestador de servicios públicos no es la figura societaria que se adopte, sino la actividad que se realice, tal como se ha señalado hasta ahora. Por último, es importante tener en cuenta que la posición reiterada de la Oficina Asesora Jurídica de la Superservicios, se ha dirigido a señalar que la posibilidad potencial de prestación de un servicio no convierte a una persona en prestador, razón por la cual las obligaciones frente a la Superintendencia (inscripción en el RUPS, cargue de información al SUI, pago de contribuciones, etc), frente al Estado y frente a los usuarios, solo surgen a partir del momento en que el respectivo ente jurídico desarrolla actividades de prestación. La anterior posición jurídica de esta Superintendencia, que fue objeto de un intenso debate entre los diferentes actores del sector de agua potable y saneamiento básico, fue finalmente aceptada y adoptada a través del Decreto 4548 de 2009, que en su artículo primero dispone lo siguiente:

"Artículo 1. Los procesos de contratación que se adelanten por el Gestor, en cumplimiento de las funciones asignadas por el artículo 12 del Decreto 3200 de 2008, se rigen por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en desarrollo de lo previsto en el artículo 14 de la Ley 1150 de 2007. Lo anterior, sin perjuicio del cumplimiento de las demás disposiciones previstas en el mencionado Decreto".

En tal virtud, salvo que una norma legal señale de manera expresa que las empresas de servicios públicos encargadas de la gestión de PDA, comparten el régimen de aquellas que se constituyen como tales para la prestación efectiva de servicios públicos, no podrá derivarse el régimen contenido en la Ley 142 de 1994 frente a dichas empresas.

En ese contexto, la contratación realizada por los gestores de PDA, sean estos los Departamentos o empresas con participación municipal y en general estatal, deberán seguir en sus procesos de contratación, las normas que al efecto se han expedido para las entidades de derecho público, teniendo en cuenta, además, lo señalado en el artículo 7 del Decreto 3200 de 2008 y en el artículo 1 del Decreto 4548 de 2009 antes citado". [Negrilla fuera de texto]

Por lo expuesto, es claro que la administración adelantó la presente actuación administrativa autorizada por Ley y prevista en el contrato de Consultoría EPC-PDA-C-345-2018, agotando el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, guardando en debida forma los principios de legalidad y debido proceso, en los términos del artículo 17 de la Ley 1150 de 2011, y encontrándose debidamente facultado para actuar bajo dichos parámetros legales de conformidad con el artículo antes transcrito y los argumentos en este numeral esbozados.

Ahora bien, frente al IUS PUNIENDI es necesario hacer claridad que el Decreto 4548 de 2009 "Por el cual se da aplicación al artículo 14 de la Ley 1150 de 2007, en relación con los gestores de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento de que trata el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007", en su artículo 1 faculta al Gestor en cumplimiento de las funciones asignadas por el artículo 12 del Decreto 3200 de 2008, adelantar los procesos de contratación por el Estatuto General de la Contratación Pública.

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2.2.1.1.3.1. Definiciones. Del Decreto 1082 de 2015, Proceso de Contrataciones el Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde.

Razón por lo que las principales etapas del proceso de contratación son las siguientes:

- 1 Etapa de Planeación
- 2 Etapa pre contractual
- 3 Etapa Contractual
- 4 Etapa pos contractual

Dentro de la etapa contractual la entidad, cuenta con diferentes atribuciones, dentro de las cuales se encuentra la facultad de imponer una multa a un contratista, e imponer sanción como es la caducidad del contrato y en la etapa pos contractual declarar el incumplimiento contractual con imposición de clausula penal.

Esta función administrativa sancionatoria del estado, está constituida por el papel activo de las autoridades administrativas dentro del ámbito del estado social de derecho, que se refleja, entre otras, en las funciones de inspección, vigilancia y control, cuyo génesis se encuentra en normas constitucionales (entre otros arts. 67; 80; 150-8; 189-21, 22, 24-26; 265; 333, 335; 365, 370, 372).

Lo anterior, trae como consecuencia inmediata la expedición de normas que le permitan al Estado, contar con herramientas suficientes para hacer cumplir y dotar de facultades punitivas denominadas "derecho sancionador", el cual permite, tal como lo menciona la Corte Constitucional en Sentencia SU-1010 ser un "...instrumento eficaz para facilitar el ejercicio de la funciones públicas y un medio para asegurar la consecución de los fines estatales" (...)

Ahora bien, en el marco de la potestad sancionatoria, la administración debe observar un procedimiento que respete las garantías constitucionales del debido proceso que busca la protección del individuo incurso en la actuación administrativa, para que durante la actuación se respeten sus derechos, logrando de esta forma la aplicación correcta de la justicia dentro del principio de legalidad.

En cuanto a la finalidad de la potestad sancionadora de la administración, la Corte Constitucional ha señalado que "... constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos."

Ahora bien, aceptar la aplicación del régimen de contratación pública para una o unas etapas del proceso contractual y la aplicación el régimen privado para otras etapas de

éste, desconocería de manera flagrante el principio de inescindibilidad de la Ley, en virtud del cual la norma que se adopte debe ser aplicada en su integridad, quedando prohibido dentro de una sana hermenéutica, el desmembramiento de las normas legales para tomar aspectos favorables que uno y otro régimen ofrezca. De esta manera, quien invoca un ordenamiento que le beneficia y quien en efecto lo aplica, no puede recoger las prebendas contenidas en el uno para incrustarlas en la aplicación del otros

Frente el procedimiento administrativo sancionatorio, el capítulo III del Título I del CPACA "Procedimiento Administrativo Sancionatorio" contiene reglas aplicables para el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria, es así como su artículo 47 dispone:

"ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes. (...)"

PARÁGRAFO. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia".

En el marco del aparte transcrito, se establece la siguiente regla: Las actuaciones administrativas sancionatorias se rigen por la primera parte de CPACA esto es por: a) El procedimiento administrativo general, común y principal. b) Por las reglas especiales del PAS. c) En lo no previsto en el PAS, se aplicará el procedimiento general del CPACA.

De conformidad con lo anterior, cuando estamos frente a un proceso sancionatorio de tipo contractual, existe norma especial aplicable al proceso respectivo, esto es el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece el procedimiento para declarar el incumplimiento, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Al respecto señala la ley 1474 de 2011:

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 (...)"

De la lectura de la norma se evidencia la facultad que la misma concede a las entidades públicas que contratan bajo el régimen de la ley 80 de 1993, de declarar de manera unilateral el incumplimiento del contrato e imponer las sanciones allí señaladas.

Es así, que para dar aplicación a la norma en comento se hace necesario valorar la legalidad de la multa y de la cláusula penal, determinando si la potestad respectiva se encuentra autorizada por la Ley y en el contrato, en consonancia con los postulados del principio de legalidad, principio que vale aclarar, en materia contractual cuenta con variables que no son comunes al proceso administrativo, en virtud a que como lo señala la jurisprudencia "(...)el principio de legalidad, en materia contractual, tiene variantes, matices o características que no comparte el común de los procedimientos sancionatorios. Se trata del hecho de que aquel tiene diversas lecturas o aplicaciones: una fuerte y otra débil. La primera hace alusión a que la falta y la sanción deben estar contempladas en una ley, en sentido formal o material, de manera que la garantía de la legalidad se incrusta en lo más íntimo del principio democrático, pues se exige que una norma con la jerarquía y solemnidad de la ley sea quien desarrolle el ius puniendi del Estado. De este tipo es el régimen sancionador penal, disciplinario, fiscal, y en materia contractual aplica para la sanción de caducidad. La otra, la débil, donde se enmarcan la mayoría de las sanciones contractuales, hace relación a que lo determinante no es que una Ley sea quien contemple las faltas y las sanciones, sino que sea una norma -por ejemplo un reglamento- quien en forma previa y clara las estipule. A este grupo pertenecen buena parte de las sanciones administrativas, como las educativas, las cuales no están consagradas en una ley expedida por el legislador o por el ejecutivo al amparo de facultades extraordinarias, sino en simples reglamentos administrativos internos. Algunas de las sanciones contractuales podrían enmarcarse en esta clasificación, pues es claro que la ley -bien la que expide el Congreso o bien los decretos con fuerza de ley- no las contempla de manera directa -salvo excepciones-.

Tal es el caso de las multas y de la cláusula penal pecuniaria, que están autorizadas por la ley, pero no previstas en ella, sino en cada contrato, en caso de que las partes las pacten.

Obsérvese cómo el "principio de legalidad" -es decir, la predeterminación de las conductas en la Ley-, en materia contractual se reduce a la simple "tipicidad" de la conducta -es decir, a la descripción y especificación normativa del comportamiento prohibido-, pues lo determinante no es que la Ley contemple la falta y la sanción, sino que estén previamente definidas en cualquier norma, sin que importe que sea o no una ley quien lo haga. Por tanto, en materia contractual opera una especie de combinación entre el principio de legalidad y el de la autonomía de la voluntad: el primero exige que las conductas reprochables entre las partes del contrato se contemplen previamente, con su correspondiente sanción, y el segundo permite que sean las partes -no la ley, pero autorizadas por ella- quienes definan esas conductas y la sanción. Se trata, no cabe duda, de un supuesto de ius puniendi sui generis al que regula el art. 29 CP., en lo que respecta, por lo menos, a la legalidad. En todo caso, tampoco cabría decir que como "el contrato es ley para las partes", entonces se observa rigurosamente el artículo 29 al pie de la letra, pues esta expresión no quiere significar que efectivamente el negocio

jurídico sea una Ley, en sentido formal o material, sino que el contrato vincula, como norma jurídica que se dictan las partes. Nota de Relatoría: Ver Sentencia C-124 de 2003. M. P. Jaime Araujo Rentería de la Corte Constitucional.

Para el caso que nos ocupa, esto es el proceso administrativo sancionatorio adelantado por presunto incumplimiento del contrato de consultoría PDA-C-345-2018, previo a la apertura del mismo, se valoró el tipo de sanción a aplicar, determinando que por el estado del contrato, esto es el encontrarse terminado, nos encontrábamos frente a la eventual imposición de una CLAUSULA PENAL como posible resultado del procedimiento administrativo sancionatorio que hoy nos ocupa, convenida entre las partes en la CLÁUSULA DECIMA SEXTA del contrato de Consultoría, lo cual efectivamente ocurrió, de conformidad con lo resuelto en la Resolución 510 del 1 de diciembre de 2023.

Por lo expuesto, es claro que la administración utilizó la figura sancionatoria autorizada por Ley y prevista en el contrato de consultoría PDA-C-345-2018, agotando el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley Ley 1474 de 2011, guardando en debida forma los principios de legalidad y debido proceso, en los términos del artículo 17 de la ley 1150 de 2011, encontrándose debidamente facultado para actuar bajo dichos parámetros legales expuestos, razón por la que no es llamado a prosperar lo manifestado por el recurrente.

2. FALTA DE COMPETENCIA PARA DECLARAR UNILATERALMENTE EL INCUMPLIMIENTO PARCIAL DEL CONTRATO Y DECRETAR EL SINIESTRO

"Debe ponerse de presente que las empresas públicas de Cundinamarca, pese a que desde los descargos la defensa a la aseguradora manifestó que no se podía aplicar lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 del 2011 para declarar el incumplimiento del contrato de Consultoría porque el Consejo de Estado establecido que en materia de contratos de consultoría las entidades públicas no tienen facultades exorbitantes, pasó por alto la jurisprudencia de la corporación de cierre y de manera alejada del precedente, declaró el incumplimiento parcial del contrato cuando es improcedente que en este tipo de proceso se pueda declarar el incumplimiento".

Las potestades excepcionales en los contratos estatales, han sido concebidas como prerrogativas que ostenta la administración pública dentro de la relación jurídica contractual que conllevan a privilegiar a uno de los sujetos de la relación negocial, bajo criterios de interés público o por decisión del legislador.

Sobre el particular, la corte constitucional, mediante sentencia C-620 del 2012, señaló que el interés público determina la posición de los sujetos contratantes y la relación entre

las mismas, dentro del contrato estatal, y además, justifica la preeminencia de la posición de la administración pública. El intérprete constitucional considera que el otorgamiento de las cláusulas excepcionales al Derecho común, a la administración pública, descansa sobre la premisa del cumplimiento de los fines del Estado y por ende, del interés público.

La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 30 de noviembre de 2006, expediente 30832, formuló el siguiente interrogante: "**¿es posible pactar las cláusulas exorbitantes en los contratos [de consultoría]? Para la Sala la respuesta debe ser negativa**, por las siguientes razones: De un lado, porque, como se ha visto, este tipo de poderes requiere, cuando menos, autorización legal para su inclusión y posterior utilización, debido a la naturaleza que tienen estas prerrogativas -por su carácter extraordinario e inusual, en relación con el derecho común-, y, de otro, porque el legislador es el único que puede disponer competencias para la expedición de actos administrativos en desarrollo de los contratos estatales, actos que, como es sabido, constituyen el mecanismo de ejercicio de las exorbitancias contractuales". [Negrilla fuera de texto]

Así las cosas, tal como lo indica el Consejo de Estado en los contratos de consultoría no existe una facultad legal expresa que le permita a la administración la inclusión de cláusulas excepcionales en los mismos.

Dicho lo anterior, resulta pertinente establecer cuáles son las cláusulas excepcionales que prevé el ordenamiento jurídico Colombiano.

El artículo 14 de la ley 80 de 1993, relativo a los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, señala que: "las entidades estatales al celebrar un contrato: (...) 2. Pactaran las cláusulas excepcionales al derecho común de **terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad** en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos, los contratos relacionados con el programa de alimentación escolar o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del Estado se incluirá la cláusula de reversión". [Negrilla fuera de texto]

Del aparte transcrito, se impone una primera conclusión, la cláusula Penal Pecuniaria y las Multas, no se consideraron por el Legislador, como cláusulas excepcionales, por lo que puede afirmarse, su estipulación y eficacia en los contratos de consultoría que celebran las entidades del estado tiene plena validez, en tanto se trata de una manifestación de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes.

Al respecto, vale la pena señalar que el principio la autonomía de la voluntad de las partes, es considerado por la doctrina tradicional como fuente primigenia de las obligaciones, tanto en los contratos celebrados en el derecho público, como en el privado. En torno a éste, los sujetos contratantes crean, disponen y fijan las reglas que servirán de parámetro en la relación jurídica contractual y determinarán los efectos jurídicos de la regulación de los intereses inmersos en el acto jurídico naciente. En este sentido señala José Luis Benavides (2010): *"la voluntad tiene el poder de generar los efectos jurídicos de la manera querida por las partes y, al mismo tiempo, garantiza la justicia de la obligación porque el hombre libre no puede actuar contra sus intereses"*.

Visto lo anterior, Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. y el CONSORCIO D&P, en virtud de la autonomía de su voluntad, establecieron en el contrato EPC-PDA-C-345-2018 que en caso de presentarse el cumplimiento defectuoso o tardío o el incumplimiento total del objeto contratado, la entidad contratante, podría imponer multas y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada. Ver Clausula Décimo Sexta del Contrato número EPC-PDA-C-345-2018.

En mérito de lo expuesto, se tiene que en el sub lite no se está en presencia de ninguna de las cláusulas excepcionales referidas en el artículo 14 de la ley 80 de 1993 (interpretación, modificación o terminación unilateral, como tampoco la caducidad), motivo por el cual, resultaba plausible su inclusión en el acuerdo de voluntades que ocupa la atención del despacho, así como su imposición a través del acto recurrido.

3. LA RESOLUCIÓN NO. 510 DEL 1 DE DICIEMBRE DEL 2023, SE EXPIDIÓ POR FUERA DEL PLAZO ESTABLECIDO PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.

"La resolución No. 510 se expidió por fuera del plazo establecido para declarar el incumplimiento contractual, pues teniendo en cuenta que el contrato de consultoría número 345 del 2018 se suscribió el 9 de octubre del 2018, teniendo un inicio del 14 de diciembre del 2018 hasta el 9 de septiembre del 2022, la declaratoria de incumplimiento que ahora se recurre, se profirió por fuera del plazo establecido para la liquidación de los contratos estatales, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1150 del 2007, para sustentar el reparo que ahora se propone, debe recordarse el texto literal del artículo 11 de la Ley 1150, el cual reza:

"Del plazo para la liquidación de los contratos, la liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes o dentro del que acuerden las partes para el efecto de no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del Acto administrativo que ordene la terminación

o a la fecha del acuerdo que la exponga en aquellos casos en que el contratista no se presenta la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad o las partes no llegan a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la Facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136. Si vencido el plazo anteriormente establecido, se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los 2 años siguiente al vencimiento del término que se refieren los inciso anteriores de mutuo acuerdo"

Los plazos de liquidación de mutuo acuerdo y de forma unilateral, establecidos en el artículo precedente, son de máxima importancia, pues marcan también el plazo o mejor dicho, el término, durante el cual la administración pública puede ejercer diversas funciones contractuales según el factor temporal, entre las cuales se encuentra la declaratoria de incumplimiento. Lo anterior quiere decir que una vez vencidos los términos para liquidar el contrato estatal de mutuo acuerdo o de manera unilateral en sede administrativa, fenece de igual forma la oportunidad para que la administración pública declare el incumplimiento del negocio jurídico en cuestión, acudiendo al artículo 86 de la Ley 1474

En este sentido la jurisprudencia, el honorable Consejo de Estado sostiene:

Vencido el plazo del contrato, este se coloca en la etapa de liquidación, pero no resulta razonable sostener que en esta fase la administración no puede hacer uso de sus potestades sancionatorias frente al contratista, puesto que vencido el plazo del contrato, es cuando la administración puede exigir y evaluar su cumplimiento de manera especial, definir si esté satisfactorio es cuando puede apreciar la magnitud de los atrasos en que ocurrió el contratista, motivo por el cual la evaluación sobre el incumplimiento del contratista, la aplicación de los correctivos que la administración considere necesario y la sanción impuestas son válidas y se efectúan durante el plazo para el cumplimiento del objeto del contrato y la liquidación del mismo".

De igual forma y de manera más sucinta, se ha pronunciado el auto arbitral del 28 de febrero en 2001, donde se dijo lo siguiente, "el plazo o término contractual con que cuenta el ente público contratante para declarar el cumplimiento incumplimiento del contrato estatal por el contratista es el establecido para la liquidación del contrato o término de vigencia, como se ha denominado por el Consejo de Estado, que es la misma oportunidad con que cuenta el contratista para dejar las constancias o salvedad en relación con la inconformidad que tenga respecto de su contenido".

Tal posición ha sido asumida en vieja data, como se observa en la sentencia, del 29

de enero de 1988, cuando dice, "pero este poder de declarar el incumplimiento no podrá ejercerse en forma ilimitada en el tiempo porque no podrá declararse después de vencido el plazo para que la administración tiene para liquidar tales contratos". Para el caso en concreto, se tiene que las empresas públicas de Cundinamarca perdió su competencia temporal para declarar el incumplimiento del contrato de Consultoría 345 de 2018.

Entre la finalización del contrato que se dio el 9 de septiembre del 2022 y la expedición de la resolución que declaró el incumplimiento del primero de diciembre del 2023, se superó de manera amplia y ostensible los términos de cuatro y dos meses contemplados en el artículo 11 de la Ley 1150 del 2007, habiendo fenecido los términos para liquidar el contrato se tiene que fenecieron De igual forma los términos para declarar el su incumplimiento".

La dirección de Gestión Contractual de Empresas Públicas de Cundinamarca comparte parcialmente el argumento esgrimido por la apoderada de la compañía de seguros al momento de sustentar el recurso de reposición interpuesto, en la medida en que en efecto, de vieja data la jurisprudencia de la máxima corporación de lo contencioso administrativo ha señalado que para salvaguardar el principio de la seguridad jurídica, las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuentan con un límite temporal para ejercer el ius puniendi, o lo que es igual, un término perentorio para declarar el incumplimiento del contrato y hacer efectiva la cláusula penal. Dicho término, en efecto corresponde al señalado para liquidar los contratos, pues será esta la oportunidad de que disponen las entidades estatales para constatar que el contratista ejecutó cabalmente o no las actividades y obligaciones que le fueron asignados convencionalmente. Una vez vencido este término, ha dicho la H. Corporación, la entidad carecerá de competencia para el efecto.

Ahora bien, lo que no comparte la entidad, es el límite temporal que pretende la apoderada de la aseguradora, sea computado para efectos de sustentar los motivos de su inconformidad, pues de conformidad con lo señalado en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007, el mismo no solo se extiende a los cuatro (4) meses para la liquidación bilateral y de mutuo acuerdo del contrato y los dos (2) adicionales con que se cuenta para hacerlo en forma unilateral, sino que además deberá sumársele los veinticuatro (24) meses para hacerlo de uno u otro modo, e inclusive judicialmente; todo lo cual sumado, permite establecer un plazo total de treinta (30) meses, contados a partir de la terminación del acuerdo de voluntades.

La anterior afirmación encuentra sustento en el referido articulado, el cual, vale la pena traer a acotación en forma exaltada, así:

"ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La **liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo** dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará **dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.**

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A." [Negrilla fuera de Texto]

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha sostenido que:

"la Sala ha precisado que el vencimiento de los términos previstos para que proceda la liquidación bilateral o unilateral, no excluye la posibilidad de que la liquidación finalmente se concrete por una u otra vía, siempre que no se haya demandado la liquidación judicial mediante el ejercicio de la acción pertinente y se haya producido la notificación del auto admisorio de la demanda o, en el evento de no haberse ejercido la acción, cuando no se haya cumplido el término de caducidad⁶".

Dicho lo anterior y descendiendo al caso objeto de estudio, se tiene que habiendo fenecido el plazo de ejecución del contrato de consultoría EPC-PDA-C-345-2018 el día 9 de septiembre de 2022, para el día 1 de Diciembre de 2023 (fecha en la cual se expidió la resolución recurrida), no habían transcurrido los treinta (30) meses de que trata el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 para liquidar el contrato, lo cual permite afirmar que Empresas Públicas de Cundinamarca, no carecía de competencia para la expedición el aludido acto administrativo.

⁶ Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 2 de mayo de 2002, Exp. 20472. C.P. German Rodríguez Villamizar

4. LA TERMINACIÓN AUTOMÁTICA DEL CONTRATO ES SEGURO COMO CONSECUENCIA DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 1060 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

"Como se expondrá a continuación, debe revocarse íntegramente la resolución No. 510 del 1 de diciembre del 2023, proferida por las Empresas públicas de Cundinamarca, como quiera que equivocadamente se ordenó hacer efectivo una póliza de seguro, pese a que la misma había terminado automáticamente como consecuencia, de la falta de notificación de la grabación del Estado del riesgo. De ese modo subsiguientemente se presentarán los fundamentos fácticos y jurídicos por los cuales es claro que en el caso concreto debe revocarse la resolución previamente identificada.

En este caso operó la terminación automática del contrato de seguro como quiera que el contratista -tomador de la póliza- no notificó por escrito a la aseguradora en el término del artículo 1060 del Código de Comercio acerca de las circunstancias que agravaron el estado del riesgo en la ejecución del contrato garantizado. Lo anterior, toda vez que la afianzado no informó a la compañía de seguros acerca de la ejecución del 30% del objeto contractual. En otras palabras, la pobre ejecución del 30 del contrato representó un hecho de suma importancia que indefectiblemente alteró el estado del riesgo asumido por mi representada.

A través de la póliza número 380479940000090489 y que debía ser informados o pena de producir la consecuencia legal, esto es, la terminación automática de la póliza de cumplimiento, en este orden de ideas, debe tenerse en cuenta que es una circunstancia que claramente agravó el estado del riesgo y de lo cual debió conocer la compañía aseguradora dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que se materializó lo anterior, dado que el riesgo de incumplimiento claramente se hizo más gravoso ante esta situación. Como quiera que es mucho más probable que las actividades contractuales no se ejecuten o se ejecuten de manera tardía ante la falta de disponibilidad de recursos. Por tal motivo, es totalmente claro que se produce la terminación automática del contrato de seguro por no dar cumplimiento a lo establecido en el citado artículo 1060. La jurisprudencia ha sido clara en establecer que el asegurado el tomador, según sea el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo. Así mismo, durante la vigencia del contrato, se deberá notificar al asegurador todo aquello que pueda modificar el riesgo en su agravación o variación de su identidad, so pena de producirse la terminación del contrato. En este sentido, el Consejo de Estado sala de lo contencioso administrativa, sección tercera, subsección B, magistrado. Ponente, Stella Conto Díaz en sentencia el 22 de febrero de 2016, expuso.

"Ocurrido el siniestro, el asegurado estará obligado a evitar su extensión y propagación y a proveer al salvamento de las cosas aseguradas (artículo 74). El asegurado, el beneficiario estarán obligados a dar noticia al asegurador de la ocurrencia del siniestro entre los 3 días siguientes a la fecha, en lo que lo hayan conocido o debido conocer este término, podrá ampliarse más no reducirse por las partes".

Por otro lado, en cuanto a la modificación del Estado del riesgo en el contrato de seguro, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil del 28 de febrero del 2007 sostuvo siguiente, "por consiguiente, el régimen de agravación del Estado del riesgo encuentra su razón de ser en que las nuevas circunstancias que lo alteran aumentan la probabilidad de ocurrencia del siniestro o de la intensidad de sus consecuencias, sin que el asegurador deba soportar esa variación por un malentendido del carácter aleatorio del contrato, pues aunque es claro que asumió la contingencia de la materialización del riesgo, lo hizo sobre la base de unas específicas condiciones"

Así como el artículo 1058 del Código de Comercio hace referencia a la carga de información del tomador del seguro, previo a la celebración de un contrato de forma similar, el artículo 1060 del Código de Comercio regula taxativamente las cargas de información adicionales que el tomador, el asegurado o el beneficiario, según sea el caso, deben cumplir con posterioridad la suscripción del contrato de seguro. Ahora bien, la carga de informar sobre la agravación del Estado de riesgo, según lo aprueba el artículo 1060 del Código de Comercio, opera en el presente asunto so pena de terminar automáticamente el contrato de seguro en virtud de lo anterior, las circunstancias de agravación que incurrió el contratista incidieron en la obligación del asegurador. ¿Quién es el que asume el riesgo? Bajo ese entendido, el asegurador debe ser informado y cualquier eventualidad que incida en el régimen de agravación del Estado del riesgo. Dicho de otro modo, el régimen de agravación del Estado del riesgo encuentra su razón de ser en cualquier circunstancia que lo altere, sin que el asegurador deba soportar tal variación por cuanto la Asunción del riesgo la realiza con base en ciertas condiciones que no pueden ser alteradas sin su notificación.

Vale la pena resaltar que el contratista, en su calidad de tomador de la póliza de cumplimiento en favor de entidades estatales, tenía la obligación de mantener el estado del riesgo, no obstante, de acuerdo con las pruebas de llegada al plenario, no se logra evidenciar la notificación por escrito entre el término señalado en el artículo anteriormente citado respecto a los hechos que sobrevinieron con posterioridad a la celebración del contrato y que claramente implican una agravación del riesgo. Esto es, una pobre ejecución del 30%. Es por

lo anterior, que en virtud de la normatividad precisada, se produce la terminación del contrato de seguro, no pudiendo en este proceso exigir ningún emolumento con cargo a la póliza de seguro.

Por ende, la falta de notificación constituye una negación indefinida, frente a lo cual la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en diferentes oportunidades, donde dice, "puesto que la garantía constituye una promesa de conducta, hacer o no hacer, o de afirmación o negación que otorga el tomador asegurado en relación con la existencia de un determinado hecho, lo que supone invariablemente una declaración es voluntad y por ende de claro contenido, negociar la que en tal virtud, no se puede inferir o presumir menos si se tienen en cuenta las drásticas secuelas derivadas de su inobservancia o quebrantamiento".

En conclusión, la falta de notificación es una negación indefinida que a la luz del artículo 1060 del Código de Comercio y la jurisprudencia señalada, no requiere de prueba en consecuencia y al no evidenciarse la notificación a la aseguradora (La notificación de las modificaciones en el estado del riesgo), es totalmente claro que se terminó automáticamente el mismo de conformidad con el artículo 1060 del Código de Comercio, razón por la cual no puede hacerse efectivo, por tal motivo, respetuosamente solicito se revoque la resolución número 510 del 1 de diciembre del 2023 toda vez que no resulta jurídicamente viable hacer efectiva una póliza de seguro que terminó automática y anticipadamente por la falta de notificación de la alteración del Estado del riesgo".

De conformidad con lo establecido en el artículo 1060 del Código de Comercio: "El asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo. En tal virtud, uno u otro deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que, conforme al criterio consignado en el inciso lo del artículo 1058, signifiquen agravación del riesgo o variación de su identidad local".

De acuerdo con el alcance de esta disposición, en concordancia con lo señalado el artículo 1058 ibídem, la obligación del asegurado o del tomador, no se limita a declarar con sinceridad los hechos y circunstancias que determinen el estado del riesgo, sino que trasciende para mantener las condiciones del estado que fue conocido por el asegurador al momento de otorgar la póliza de seguro. En consecuencia, uno u otro, tienen el deber de notificar a la compañía de seguros, si se produce alguna modificación que pueda afectar tales condiciones originarias.

La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 6 de julio de 2007 dentro del radicado 1999-0359-01, realizó las siguientes consideraciones que resultan de interés para el caso bajo estudio:

"En efecto, en relación con el apellidado estado del riesgo, ab initio, es necesario distinguir dos fases claramente identificadas en el derecho comparado y también en la legislación comercial patria:

a) La primera, vinculada a la formación del contrato, durante la cual el tomador tiene "la obligación" -preferiblemente carga, según concepto precisado en sentencia de 30 de septiembre de 2004, Exp. 7142- de declarar sinceramente la situación en que se encuentra el riesgo que se pretende amparar (art. 1058 C. de Co.)

(...)

b) La segunda de las fases ya aludidas, relativa al desenvolvimiento del negocio aseguratorio, previamente concertado o perfeccionado, ello es basilar, le impone al tomador y, dado el caso, al asegurado, la carga de mantener el riesgo en las condiciones en que se aseguró primigeniamente, hipótesis en la cual **deberán notificarse al asegurador los hechos o circunstancias relevantes, imprevisibles y sobrevenientes** que de una u otra manera alteren el mencionado estado del riesgo (art. 1060, ib.). De allí que justamente, por tratarse de un deber de prestación que concierne al desarrollo del contrato (etapa de ejecución negocial), su quebrantamiento genera la terminación del seguro, como efecto propio de los negocios jurídicos de duración y, más concretamente, de tracto sucesivo (art. 1036 C. de Co.)."

En cuanto a la connotación que debe reunir la modificación del riesgo para que se produzca su agravación Narváez (2011) manifiesta:

"Para que pueda aducirse la terminación automática del amparo conferido por una póliza de cumplimiento, no se debe tratar de una simple modificación en relación con algunas de las características del riesgo inicialmente sometido a consideración del respectivo asegurador, sino que debe tratarse de una alteración en el estado del riesgo que desde el punto de vista jurídico sea relevante, vale decir que afecte los chances o las posibilidades de ejecución del contrato por parte del respectivo contratista, cosa que, claramente sucedería, cuando el contratista se compromete a realizar obras adicionales o a introducir modificaciones en los trabajos contratados, por cuanto de esta manera estaría asumiendo obligaciones mayores y por contera, aumentando su responsabilidad y haciendo también más gravosa la ejecución del contrato". (pp. 168 - 169).

En este orden de ideas, la alteración del estado del riesgo debe ser jurídicamente relevante, lo cual implica la afectación de la ejecución del contrato por parte del

respectivo contratista. De igual modo, resulta menester señalar que los hechos que requieren notificación, **son solamente los nuevos no previsibles**, porque se presume que los advertidos al momento de la contratación de la póliza, ya fueron conocidos por el asegurador para evaluar la probabilidad de siniestro y fijar el monto de la prima.

De esta manera, debe señalarse que los hechos que en palabras de la apoderada de la firma garante generan una agravación del estado riesgo asegurado, corresponden a los riesgos propios del contrato asegurado, es decir se trató de circunstancias previsibles ocurridas con posterioridad a la celebración del contrato. Prueba de ello, consta en la Matriz de Riesgos del proceso de selección que culminó con la celebración del contrato deprecado, en la cual se contemplo: i) la posibilidad de que el contratista no entregara oportunamente los productos objeto del contrato, o lo hiciera defectuosamente, esto es sin ajustarse a los requerimientos técnicos de los documentos del proceso; o ii) el hecho de presentarse atrasos en la revisión y aprobación de dichos componentes por cuenta de Empresas Publicas de Cundinamarca:

CONTRATACIÓN A ESP.																						
No	Clase	Fuente	Estrategia	Tipo	Descripción	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración	Categoría	¿A quién se le asigna?	Tratamiento / Control a ser implementado	Impacto después del tratamiento				¿Afecta la ejecución del contrato?	Responsable por implementar el tratamiento	Fecha estimada en que se inicia el tratamiento	Fecha estimada en que se completa el tratamiento	Monitoreo y revisión	
													Probabilidad	Impacto	Valoración	Categoría					¿Cómo se realiza el monitoreo?	Periodicidad
66	ESPECÍFICO	EXTERNA	EJECUCIÓN	OPERACIONAL	Retrasos en la entrega de informes o los productos por parte del contratista, o no se ajustan a lo requerido en el contrato.	Se afecta la ejecución del contrato y puede generarse el incumplimiento de obligaciones y actividades pactadas.	3	4	7	ALTO	CONSULTOR	Reducir la probabilidad y el impacto iniciando procesos de imposición de multas y/o de incumplimientos.	2	3	5	MEDIO	SI	Interventor, supervisor, contratista	Al inicio de la etapa de ejecución	A la liquidación del contrato	Seguimiento por parte del interventor y/o supervisor del contrato del cumplimiento de las obligaciones, conforme a las condiciones técnicas pactadas.	Continuo durante la etapa de ejecución de cada contrato
69	ESPECÍFICO	INTERNA	EJECUCIÓN	OPERACIONAL	Demoras en las aprobaciones de los informes o productos presentados por el CONSULTOR.	Retrasos en la ejecución del contrato	3	3	6	ALTO	CONSULTOR Y EMPRESA	Reducir la probabilidad y el impacto informando al interventor y/o supervisor del contrato de sus obligaciones legales.	2	2	4	BAJO	SI	Dirección de Gestión Contratual, interventor, supervisor, contratista	Al inicio de la etapa de ejecución	A la liquidación del contrato	Dando a conocer a los interventores y capacitando a los supervisores de los contratos de las obligaciones legales y las establecidas en el manual de intervención y supervisión de la Entidad.	A la suscripción de cada contrato de intervención, externa y anual para los supervisores

Fuente:

Estudios

Previos:

<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=18-15-8235968>

Aunado a lo ya espuesto, debe recordarse que el seguro de cumplimiento a favor de las entidades estatales, a luces de lo señalado en el artículo 7 de la ley 1150 de 2007, tiene el carácter de irrevocable. Al respecto, la doctrina ha sido consistente en señalar:

"Partícipes, como hemos visto, de la naturaleza de la fianza, **los seguros de cumplimiento no admiten la revocación unilateral**. Esta repugna a su función jurídico-económica. Mal puede el asegurador declarar intempestivamente su voluntad de eximirse, frente al asegurado, de la responsabilidad que tiene contraída para el caso de incumplimiento de la entidad o persona afianzada y que quizás esté en avanzado estado de gestación en el momento mismo de la declaración. No. Abstracción de su disolución por el mutuo disenso y de las causales que los ataquen en su raíz (la inexistencia y la nulidad), **los seguros de cumplimiento deben entenderse inmunes a otros medios de extinción que los indicados en el capítulo 5° del título 35 del libro 4o del Código Civil**. Ni siquiera parece admisible su revocación como efecto de la declaración unilateral del asegurado. La vigencia temporal de esta clase de seguros no se compadece, a nuestro juicio, con la naturaleza de la obligación afianzada. Obligación de dar o de hacer sujeta a un plazo de ejecución y cuyo incumplimiento solo puede entenderse configurado (el siniestro) a la expiración de este. Al paso que, en los demás seguros, el evento asegurado tanto puede sobrevenir el primero como el último día de su vigencia. Y de ahí la causación gradual, paulatina de la prima. **Lo que se asegura, en los seguros de cumplimiento, es la ejecución, como un todo indivisible, de la obligación del deudor afianzado**. Por eso, aunque muy otra es la praxis empresarial en nuestro mercado, es por lo que creemos que la prima debiera determinarse, no en función de una vigencia temporal (que ordinariamente coincide con el plazo señalado en el contrato principal para la entrega de la obra o del objeto de la obligación), sino de la naturaleza, importancia, cuantía y demás especificaciones del contrato afianzado. Y, algo más, que debiera considerarse devengada en su integridad desde el momento en que, debidamente celebrado, se inicie su ejecución, durante la cual el riesgo asegurado puede ser objeto de alteraciones favorables o adversas, pero cuya realización solo está llamada a producirse el día cierto preestablecido en el contrato principal. Tales son las consideraciones que nos permiten afirmar la irrevocabilidad jurídica de los seguros en mención"

⁷ OSSA G., Efrén J. Teoría General del Seguro. El contrato. Editorial Temis. 1984. Bogotá, pág. 482 y 483.

Los lineamientos transcritos, han sido recogidos inclusive por la literatura emitida por Fasecolda, quien en la obra "Manual de contratación estatal y seguro de cumplimiento"⁸ refirió que:

"De la misma forma, se proscribió la posibilidad de que la aseguradora revocara unilateralmente la garantía, como puede ocurrir con otra clase de seguros; en otras palabras, habiendo otorgado la garantía, la aseguradora no puede revocarla por su propia voluntad.

La no expiración de la póliza de cumplimiento por falta de pago, al igual que la irrevocabilidad de la misma, fueron criterios reiterados por el legislador en la Ley 1150 de 2007, en la que se indicó: "tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral". **De esta manera se protege a las entidades públicas, y en últimas al patrimonio estatal, contra omisiones del contratista y decisiones individuales de las aseguradoras (...)**"

Y más adelante señaló:

"vale la pena estudiar lo que ocurre en torno a la obligación de mantener el estado del riesgo en el marco de la contratación estatal. Según el artículo 1060 del Código de Comercio, tanto el tomador como el asegurado deben conservar el riesgo en condiciones de estabilidad e inmutabilidad; de agravarse o modificarse, estos sujetos se encuentran obligados a notificar a la compañía de seguros, que, consecuentemente, podrá terminar el contrato o aumentar el valor de la prima. Hay dos precisiones procedentes en el escenario propuesto: (i) es claro que la aseguradora no podrá terminar el contrato sino sólo aumentar el valor de la prima, de acuerdo con la naturaleza del seguro de cumplimiento, en concordancia con lo expuesto previamente en este documento"

Como ha quedado expuesto, en el presente caso se configuraron los supuestos de hechos que en gracia de discusión permiten la terminación unilateral del seguro de cumplimiento, el cual se insiste tiene el carácter de irrevocable y por tanto, los motivos de la inconformidad expresados por la recurrente, están llamados (en lo que tiene que ver con el análisis realizado) llamados a no prosperar.

⁸ Recuperado de: <https://www.fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/09/manual-contratacion-cumplimiento-2016.pdf>

5. INEXISTENCIA DE PRUEBA DEL SUPUESTO PERJUICIO

"Es preciso recordar la naturaleza jurídica que la ley imparte a las cláusulas penales como forma de regulación contractual de los efectos del incumplimiento de las partes de un contrato, bien sea para prevenirlo, para sancionarlo o para indemnizarlo.

La Corte Suprema de Justicia, En sala de casación civil se ha referido a ellas y por ser explicativas los temas que se analizan, se transcribe el siguiente párrafo:

"Entendida pues la cláusula penal como el negocio constitutivo de una prestación penal del contenido patrimonial fijada por los contratantes de ordinario, con la intención de indemnizar al acreedor por el incumplimiento por el cumplimiento defectuoso de una obligación, por norma general, se le aprecia a dicha prestación como compensatoria de los daños y perjuicios que sufre el contratante, cumplido las cuales, en virtud de la Convención celebrada previamente entre las partes, no tienen que ser objeto de prueba dentro del juicio respectivo, toda vez que como se dijo, la pena estipulada es una apreciación anticipada de los susodichos perjuicios destinada en cuanto tal a facilitar su exigibilidad, esa es la razón entonces para que la ley excluya la posibilidad de que se acumulen la cláusula penal y la indemnización de perjuicios y solamente por vía de excepción, en tanto medio, un pacto inequívoco sobre el particular permita la acumulación de ambos conceptos, evento en el que, en consecuencia, el tratamiento jurídico deberá ser diferente, tanto para la pena como para la indemnización, y donde además la primera dejará de ser observada la Liquidación pactada por anticipado del valor de la segunda para adquirir la condición de una sanción convencional con caracterizada función compulsiva ordenada, forzar al deudor a cumplir los compromisos por él adquiridos en determinado contrato"

De la anterior transcripción se resaltan que por regla general, las cláusulas penales tienen como finalidad ser una estimación anticipada de los perjuicios y solo mediante pacto expreso cumple las finalidades de servir de apremio o de garantía. Excepcionalmente y por acuerdo entre las partes, en palabras de la Corte, se puede considerar que la cláusula penal cumple con las con otras funciones. De aquí se desprende que si hay dudas en la interpretación de una determinada estipulación se debe apreciar como estimación de los perjuicios. Ahora bien, cuando se pretende la indemnización de un perjuicio, su prosperidad depende que el mismo sea cierto y no hipotético; en el caso que nos convoca las empresas públicas de Cundinamarca, únicamente se ocuparon de demostrar que en el contrato 345 del 2018 se pactó una cláusula penal más, no acreditó ni la existencia ni la cuantía de un supuesto perjuicio que se hubiera generado por la aludida inexecución de los productos entregables. Si bien es cierto la etapa del proceso, se admitió que los sobrevinieron circunstancias

externas al contratista que dificultaron el normal cumplimiento de las obligaciones contractuales, también lo es que las Empresas Públicas de Cundinamarca ni siquiera hicieron alusión alguna derogación que el negocio jurídico lo hubiera implicado y que se pudiera reclamar como perjuicio material causado a raíz del supuesto incumplimiento.

Dicho lo anterior, se concluye que al no estar probada la existencia de un perjuicio cierto, tampoco se podrá sostener la decisión de afectar la garantía única de cumplimiento expedida por mi representada, pues por disposición del Estatuto mercantil, el contrato de seguro adolece de carácter meramente indemnizatorio y en ningún caso podrá constituir fuente de enriquecimiento. Así lo ha dispuesto el artículo 1088 del Código de Comercio. En consecuencia, las empresas públicas de Cundinamarca no demostraron el perjuicio ocasional con el supuesto incumplimiento del consorcio D&P; pese a ello, decidió declarar el siniestro y hacer efectiva la póliza expedida por mi procurada.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 1592 del Código Civil, la cláusula penal "(...) es aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal."

La cláusula penal constituye entonces una tasación anticipada de perjuicios, a raíz de la declaratoria de caducidad o del incumplimiento definitivo del contrato, es decir, que se impone por un incumplimiento severo y grave de las obligaciones. En cuanto a esta institución el Consejo de Estado ha expresado:

"(...) la cláusula penal consiste entonces en la estipulación contractual según la cual, el contratista se obliga a pagar a título de tasación anticipada de perjuicios, la cuantía que contractualmente se haya determinado, en dos eventos: a) En el evento de la declaratoria de caducidad del contrato; y b) En el evento en que se declare el incumplimiento del mismo, aún vencido el plazo de ejecución del contrato. **Lo anterior, sin que sea necesario demostrar el perjuicio percibido por la administración,** aunque deberá sí declararse el incumplimiento mediante acto administrativo motivado, una vez se haya garantizado el debido proceso al contratista."⁹ [Negrilla y subrayado fuera de texto]

La doctrina también se ha referido a la cláusula penal pecuniaria, en los siguientes términos:

⁹ Sección Tercera. Sentencia de octubre 19 de 2005. Exp. 15.011

"La cláusula penal es, por su naturaleza y la forma en que es convenida entre las partes, secundaria y accesoria a una obligación primitiva y principal. Ella no existe, si no existe la obligación primitiva que constituye el vínculo obligatorio entre los contratantes y **al cual accede con la finalidad de reforzarlo y asegurar así su cumplimiento**, porque sean más firmes o mejor guardadas las obligaciones. Su causa se encuentra en el temor del incumplimiento de la obligación principal; y su fuente, en la libre voluntad de las partes."¹⁰ [Negrilla y subrayado fuera de texto]

Con la imposición y ejecución de la cláusula penal se sanciona al contratista, por el incumplimiento grave del contrato. Sin embargo, puede ocurrir que la penalidad pactada sea insuficiente para resarcir en su totalidad los daños ocasionados, caso en el cual habrá lugar a establecer el monto de los **perjuicios adicionales**, los cuales no solo deberán ser cuantificados; sino que deberán estar debidamente acreditados.

Como se indicó en la resolución recurrida, en el caso bajo examen no se encontró acreditada la ocurrencia de perjuicios adicionales a la estimación prevista en la cláusula penal contenida en el Contrato de Consultoría EPC-PDA-C-345-2018, motivo por el cual el Despacho procedió a su aplicación en consideración al carácter sancionatorio (no indemnizatorio) que reviste. En tal sentido y conforme a lo señalado en la doctrina y la jurisprudencia, no se hacía necesaria la demostración del perjuicio deprecado por la apoderada de la compañía de seguros para su imposición, pues la entidad a su arbitrio (en palabras del artículo 1600 del código civil) optó por la imposición de la pena y no la indemnización:

"ARTICULO 1600. <PENA E INDEMNIZACION DE PERJUICIOS>. No podrá pedirse a la vez la pena y la indemnización de perjuicios, a menos de haberse estipulado así expresamente; pero siempre estará al arbitrio del acreedor pedir la indemnización o la pena."

Por las razones expuestas, la entidad confirmará el proveído recurrido en lo que al cargo analizado se refiere.

6. FALTA DE MOTIVACIÓN

"La imposición de la cláusula penal no guardo ningún respeto por el principio de proporcionalidad de la sanción, obligatoria en la contratación estatal. Sobre el particular es importante poner de presente que la entidad impuso una cláusula penal desproporcionada, sin consideración alguna de los avances que se tuvieron en la

¹⁰ CLARO SOLAR, Luis. Derecho Civil – Obligaciones. Tomo I. Imprenta Universal de Chile, Santiago de Chile, 1968. Págs. 505 y 508.

obra y peor aún, al materializarse con una cláusula del 20% del valor del presupuesto oficial del contrato, tal y como se consignó en la resolución recurrida.

Recordemos que la cláusula penal pecuniaria es una estimación pactada de común acuerdo por las partes del contrato, con el objeto de establecer previamente un monto o una cuantía equivalente al valor de los perjuicios que se causen. Como consecuencia, el incumplimiento contractual de una de las partes, el efecto jurídico más importante de la cláusula mencionada es que ciñe a la parte cumplida, la obligación de demostrar la cuantía de la indemnización.

Teniendo en cuenta que la cláusula penal pecuniaria constituye una tasación anticipada de perjuicios, el Código Civil estableció una fórmula que permite graduar la misma en función del porcentaje de ejecución del contrato. Lo anterior con el objeto de evitar que se produzca un enriquecimiento sin causa favor de la parte que hace efectiva la mencionada estipulación. Es por ello que el artículo 1596 del Código Comercio consagra "si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esta parte tendrá derecho a que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal" en el mismo sentido del artículo 867 del Código Comercio establece, "cuando la prestación principal no esté determinada, ni se ni sea determinable en una suma cierta dinero, podrá luego reducir equitativamente la pena si la considera manifiestamente excesiva, habida cuenta el interés que tenga el acreedor en que se cumpla la obligación, lo mismo hará cuando la obligación principal se haya cumplido en parte"

Frente a las dos disposiciones citadas, la sección tercera del Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

Estas normas que permiten graduar la cláusula penal pecuniaria contempla una doble naturaleza al ejercicio de dicha potestad judicial, pues además de erigirse como un derecho en favor de las partes, se establece como una obligación a cargo del juez para efectos de considerar si la sanción pecuniaria se ajusta al principio de proporcionalidad y al criterio de la equidad. Así mismo, la doctrina ha estudiado el tema de la disminución judicial de la cláusula penal, admitiendo su procedencia, fundamentada primordialmente en la equidad y en el principio de proporción.

"Nuestro código da en este caso al deudor el derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada, de modo que no depende del arbitrio del juez o no está rebaja ni hacer una rebaja arbitraria y antojadiza, sino que tiene que hacerla guardando proporción entre la parte de la obligación principal que ha sido cumplida y la parte aún no ejecutada, de modo que si el deudor ha ejecutado la

mitad o más o menos la mitad de la obligación principal deberá rebajar la mitad De la pena si la tercera parte, la obligación principal, la tercera parte del pena"

Las normas transcritas consagran en el principio proporcionalidad en materia de sanciones que aplica completamente a los contratos y convenios estatales por expresa remisión del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, el cual establece que los contratos estatales se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo las materias precisamente reguladas por la mencionada ley. Es importante indicar que la norma citada aplica de manera indirecta el contrato de seguro, en la medida que la aseguradora por expresa disposición del Numeral 5.1.4. 2.3 del decreto 734 del 2012 está obligada a pagar el monto de la cláusula penal impuesta al contrato está garantizado en la medida que la misma se encuentre pactada en el contrato, garantizado de conformidad con lo indicado, la cláusula penal se tiene que hacer efectiva en proporción al incumplimiento del contratista, por cuanto si se hace efectiva en un porcentaje mayor, se generaría un enriquecimiento sin causa a favor de la entidad estatal contratante"

Es importante indicar que la sección tercera del Consejo de Estado el 20 de octubre del 95, fecha en la cual se profiere la primera sentencia en la cual se analiza la aplicación de los artículos 1596 del Código Civil y 867 del Código de Comercio para efecto de la disminución de la cláusula penal reconoció de manera pacífica la aplicación del principio de proporcionalidad al consagrar las normas indicadas en los contratos estatales la reducción de la cláusula penal pecuniaria. Prueba de lo anterior es que el Tratadista Jorge Pino Riccio establece en su obra "El Régimen Jurídico los Contratos Estatales" que se podrá reducir el valor de la penal pecuniaria si el deudor ha cumplido parte de la obligación principal y el acreedor lo ha aceptado. Esta disminución será proporcional a la parte recibida.

En conclusión, con base en esos fundamentos legales, jurisprudencial y doctrinales, se puede indicar que la cláusula penal pecuniaria es una tasación anticipada de perjuicios que pactan las partes del contrato privado, al igual que en los contratos estatales que se encuentra sometida a lo dispuesto por el artículo 1596 del Código de Comercio. En consecuencia, la misma sólo puede hacerse efectiva en proporción al porcentaje de incumplimiento del deudor, que en este caso es el consorcio D&P.

De esta manera, Al descender al caso en concreto es apenas lógico que, a pesar de que las empresas públicas municipales fue incapaz de demostrar con criterio técnico el porcentaje en cumplimiento, lo único cierto es que el consorcio D&P sancionado, cumplió con el 30% del contrato de consultoría celebrado, lo que le da la totalidad del derecho de que la cláusula penal aplicada, en caso de encontrarse justificado el incumplimiento, pueda ser reducido considerablemente, pues es evidente que una

potestad arbitraria como la que impuso esta empresa va en contra de los principios que ha delineado el ordenamiento jurídico colombiano, lo que conlleva inexorablemente a que en un eventual caso de litigio contencioso administrativo, se deba modificar el monto de la sanción, variando igual forma la obligación de mi procurada, pues la misma como aseguradora del contrato respondería por un monto muchísimo menor, al señalado en el acto administrativo recurrido.

En este caso me gustaría indicarle al despacho de las empresas municipales, que lo que pasa es que la cláusula penal se liquidó mal y se liquidó mal, porque es que si por el incumplimiento del del 100% del contrato la cláusula valía el 20%, al haber cumplido una parte el consorcio D&P, lo que tenía que hacer es una regla de tres. Donde diga por haber incumplido un 70%. ¿Cuál sería el valor? y no cómo se hizo que fue sobre el 20% y luego se descontó el 30% del del supuesto cumplimiento del consorcio".

La entidad una vez revisados los motivos de la inconformidad de cara al contenido de la resolución impugnada, encuentra que la entidad a diferencia de lo manifestado, dio aplicación al principio de proporcionalidad referido, para lo cual trajo a acotación la siguiente formula:

$$CP = (VrC * 20\%) - PE$$

Donde:

CP: Clausula Penal
VrC: Valor total del Contrato
PE: Porcentaje de Ejecución

Como se observa, a efectos de liquidar la penalidad a imponer al contratista por el incumplimiento del acuerdo de voluntades, la entidad descontó del valor de la cláusula penal a imponer, el porcentaje de ejecución o avance efectivamente logrado por el contratista y certificado por la interventoría (30%), motivo por el cual el resultado fue el siguiente:

$$CP = (\$394.327.920 * 20\%) - 30\%$$

$$CP = \$ 55.205.909$$

Ahora bien, aplicando la formula referida por la apoderada de la aseguradora (consistente en aplicar una regla de tres, donde se diga por haber incumplido un 70%, ¿Cuál sería el valor?), se tiene que el valor de la sanción es exactamente el mismo, según se ve a continuación:



Si por un incumplimiento del 100% el valor de la pena asciende al 20% del valor del contrato; a cuánto asciende la penalidad, si el porcentaje de incumplimiento del mismo es del 70%:

$$\begin{aligned} 100 &= 20 \\ 70 &= X \end{aligned}$$

Entonces:

$$X = 70 * 20 / 100$$

$$X = 14\%$$

Ahora bien, aplicando el porcentaje obtenido al valor del contrato, el resultado es el siguiente:

$$\$394.327.920 * 14\% = \$ 55.205.909$$

Como ha quedado demostrado, los valores obtenidos tras la aplicación de una u otra fórmula son absolutamente coincidentes, motivo por el cual se desvirtúan los motivos de la inconformidad esgrimidos con el recurso que a través del presente acto administrativo se resuelve.

7. LA RESOLUCIÓN 510 DEL 1 DE DICIEMBRE DEL 2023 DESCONOCIÓ QUE EL CONTRATO DE SEGURO ES DE ÍNDOLE NETAMENTE INDEMNIZATORIO, CIRCUNSTANCIA QUE TRADUCE EN FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y DESVIACIÓN DE PODER PARA SU EXPEDICIÓN

Se fundamenta el presente reparo en que en que las empresas públicas de Cundinamarca incurrió en un yerro insalvable desde que emitió citación a la presente audiencia de Incumplimiento, pues bien, por una parte formuló de manera ambigua unos presuntos cargos en que hizo consistir el presunto incumplimiento contractual, sin hacer alusión siquiera a un eventual perjuicio que pudiera derivarse él mismo. Así las cosas, claro es que sin siquiera haber enunciado la causación de uno o varios perjuicios a raíz del incumplimiento en que, a juicio de la entidad, incurrió el contratista, mucho menos logró la entidad convocante demostrar fehacientemente que los hechos que dieron base a esta convocatoria que generarán algún tipo de perjuicio a la empresa.

Dicho lo anterior, se insiste que el contrato seguro de ninguna manera puede constituir fuente de enriquecimiento, sino que su carácter es meramente indemnizatorio y para hacerlo efectivo, ineludiblemente, tendrá que demostrarse la configuración de un permiso imputable al contratista, tal como quedó pactado en el objeto del negocio asegurativo, el cual pasó a citar, "objeto de la garantía, el objeto de la presente póliza es garantizar el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista derivada del contrato de EPC-PDA-C345, celebrado entre las partes, relacionado con ajustes y actualización a los estudios y diseños de plan maestro de acueducto y alcantarillado casco urbano, municipio de Albán".

Ahora es menester recordarle a la entidad que el perjuicio para efectos de revestir la virtualidad indemnizable debe ser cierto. Así lo ha reconocido la profusa jurisprudencia del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo que ha hecho especial hincapié en señalar que al comportar el perjuicio alegado el menor grado de incertidumbre no existe derecho a quien lo reclama de ser indemnizado, de lo contrario se estaría incurriendo en un enriquecimiento sin justa causa, Figura rotundamente prohibida en nuestra legislación.

Es así como la entidad convocante a este trámite sancionatorio, si bien es cierto y sin mayor concreción fáctica ni jurídica, denunció en la situación al presente trámite un presunto incumplimiento contractual; no es menos cierto que no hizo lo propio precisando cuál o cuáles pudieron ser los eventuales perjuicios generados a raíz del mismo y a partir de ahí, es decir, de que ni siquiera se hizo alusión a la causación de un perjuicio, mucho menos se ocupó la. Empresa de demostrarlo, dotándolo de certeza, característica indispensable para ser indemnizado. En mérito de lo anterior concluyo que el acto administrativo recurrido al imponer a mi procurador una obligación de pago sin estructurar un perjuicio cierto, desconocer los principios de proporcionalidad y razonabilidad que deben gobernar la potestad sancionatoria del Estado, extralimitándose en su función, pues aunado al anterior, motivó falsamente la decisión de sancionar y hacer efectiva el amparo de cumplimiento lo cual a todas luces deriva en la ilegalidad de la decisión, proferida, siendo procedentes su revocatoria, lo cual solicito de manera respetuosa.

En línea con lo expuesto en los numerales precedentes, encuentra la entidad que dentro de los riesgos amparados con la Póliza de Garantía Única de Cumplimiento número No. 380-47-994000090489 de Aseguradora Solidaria de Colombia S.A. a favor de Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP, está el atinente al cumplimiento del contrato, el cual de conformidad con lo señalado en el numeral 3.4. del artículo 2.2.1.2.3.1.7, del decreto 1082 de 2015, cubre "El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria", esto es no solo se circunscribe exclusivamente al pago de los perjuicios acreditados

como lo alega el recurrente, sino que se hace extensivo a las sanciones convencionalmente pactadas por las partes.

En la CLAUSULA DECIMA TERCERA del contrato de consultoría EPC-PDA-C-345-2018, frente a las garantías que el consultor debía constituir a favor de Empresas Públicas de Cundinamarca se estableció: "El CONSULTOR constituirá y radicará dentro de los tres (03) días hábiles siguientes a la suscripción del contrato una garantía única que avalará el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato y que se constituirá a favor de Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. ESP, la cual se mantendrá vigente durante su vida y liquidación expedida por una Compañía de Seguros establecida legalmente en Colombia, debiendo incluir como riesgos amparados los siguientes: 1. CUMPLIMIENTO: Por un valor equivalente al treinta por ciento (30%) del valor total del contrato, con una vigencia igual al término de ejecución del contrato y cuatro (4) meses en todo caso este amparo deberá permanecer vigente a la liquidación del contrato, **Esta cobertura también debe incluir el cumplimiento del pago de la cláusula penal pecuniaria y multas,** en los porcentajes señalados en el futuro contrato. (Artículo 2.2, 1.2.3.1.7 del decreto 1082 de 2015)" [Negrilla fuera de texto]

Finalmente, habrá de señalarse que se encuentra acreditado con el material probatorio obrante en el plenario, que las partes en virtud del principio de la autonomía de su voluntad, pactaron la cláusula penal pecuniaria en suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor total del contrato (CLAUSULA DECIMA SEXTA), en virtud de la cual **"Empresas Públicas de Cundinamarca SA ESP podrá obtener el pago de la pena mediante reclamación de pago ante la compañía de seguros, dentro del amparo de cumplimiento otorgado con la garantía única"**

Por las razones expuestas, la ocurrencia del siniestro declarado por Empresas Públicas de Cundinamarca a través del acto administrativo recurrido, tiene plena validez y sustento jurídico y probatorio, motivo por el cual, no resulta plausible acoger los argumentos esgrimidos por quien presenta la impugnación.

En suma, encuentra esta Dirección que los motivos de la inconformidad esgrimidos sobre el particular por parte de la apoderada de la aseguradora, no están llamados a prosperar, por lo que habrá de confirmarse en todas sus partes la decisión recurrida.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO 1º- Confirmar en todas sus partes, el contenido de la **LA RESOLUCION 510 del 1 de diciembre de 2023 " POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA EPC-PDA-C-345-2018"**

ARTÍCULO 2º.- El presente acto administrativo se notifica en audiencia al Contratista **CONSORCIO D&P** con Nif. 901.214.246-2 representado legalmente por el señor **GUSTAVO ANDRÉS CASTAÑO SIERRA** identificado con C.C. 1.026.258.791 y a su garante, Aseguradora Solidaria de Colombia S.A., de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011

ARTÍCULO 3º. - Contra la presente Resolución no proceden recursos de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 80 de 1993.

Dada en Bogotá, D.C., a los cuatro (4) días del mes de enero de dos mil veinticuatro (2024).

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FRANCISCO ANTONIO GARZÓN HINCAPIÉ
Director de Gestión Contractual

