



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN NRO. 127¹ DEL 7 DE ABRIL DE 2021 QUE DECLARÓ EL INCUMPLIMIENTO CONSTITUTIVO DE RECLAMACION DE SINIESTRO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE CONSULTORIA NRO. 001 DE 2016"

La Directora ad hoc del Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia, de conformidad con la Resolución municipal No. 397 de 2021, el artículo vigésimo octavo del Decreto Municipal 059 de 2013 y en uso de las facultades otorgadas por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DEL ITER CONTRACTUAL

Que en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, acorde al informe de supervisión presentado por la Secretaría de infraestructura del Municipio de Armenia a través de los oficios SI-POI-476 y SI-POI-707 del 18 de febrero y 5 de marzo de 2020, dependencia dentro de la estructura orgánica del Municipio competente para la ejecución de obras públicas, se manifestó conforme al sinalagmático contenido en el contrato de consultoría N° 001 de 2016, que el contratista consorcio Interpuentes Quindío, faltó al cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza contractual.

Que, con base, en el trámite previsto en el artículo 86 ibídem y disposiciones complementarias, el Municipio de Armenia analizó de manera integral los descargos, pruebas recaudadas y todo el debate surtido en el proceso administrativo especial, cuyo planteamiento del problema fue el siguiente:

1. *Determinar si en virtud de la ejecución del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016, se configuró un daño antijurídico por la lesión al derecho de crédito a la entidad contratante Municipio de Armenia, imputable al contratista de consultoría respecto al cumplimiento de las obligaciones contractuales. En caso afirmativo, determinar la posibilidad de hacer efectiva la póliza mediante declaratoria de simple incumplimiento y hacer efectiva la cláusula penal como tasación anticipada de perjuicios.*

Resuelto el planteamiento del problema, el Departamento Administrativo Jurídico actuando en delegación del alcalde del Municipio, resolvió:

"DECLARAR el INCUMPLIMIENTO CONSTITUTIVO DE RECLAMACION DE SINIESTRO DE CUMPLIMIENTO del CONTRATO DE CONSULTORIA NRO. 001 DE 2015 por valor nominal de cuatrocientos un millón, novecientos setenta y nueve mil novecientos cuatro pesos M/cte (\$ 401.979.904,00), equivalente al diez por ciento (10%) de la cláusula penal pecuniaria pactada como tasación anticipada de perjuicios en el sinalagmático a título de perjuicio material, imputable al contratista plural denominado **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, con identificación tributaria Nro.900.938.989-1, representado para todos los efectos por el señor **ANDRÉS LEONARDO LASSO AGUIRRE**, identificado con la cédula de ciudadanía No 80.187.378 de Bogotá, D.C, o quien haga sus veces, el cual, se encuentra conformado por los siguientes integrantes:**

¹ Número corregido



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

INTEGRANTES	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
IZEL CONSTRUCTORES Y CONSULTORES SAS	40%
TECNICONSLTA SAS	30%
PROYTECO SAS	30%

Así mismo, hacer efectiva la garantía única de cumplimiento a favor de entidades estatales contenida en la Póliza **65-44-101130502** expedida por la compañía de seguro - **SEGUROS DEL ESTADO S.A**, identificada con NIT. 860.009.578-6, a favor del beneficiario Municipio de Armenia, identificado con NIT.890.000.464-3 en relación con el **AMPARO DE CUMPLIMIENTO**, según la cláusula penal como tasación anticipada de perjuicio en la suma anotada de **cuatrocientos un millón, novecientos setenta y nueve mil novecientos cuatro pesos M/cte (\$ 401.979.904,00)** dando aplicación al artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y parte general de la Ley 1437 de 2011.

COMPAÑÍA ASEGURADORA	% ASEGURADO	VALOR A PAGAR
SEGUROS DEL ESTADO S.A – Aseguradora principal	100%	\$401.979.904,00

PARÁGRAFO. La tasación anticipada del perjuicio pactada de manera convencional por los extremos negociales, se hace efectiva en sede administrativa, sin perjuicio para la entidad estatal de reclamar en sede judicial los mayores valores económicos que a título de indemnización se pretendan reclamar por el daño antijurídico por la lesión al derecho de crédito, no cubiertos por la tasación anticipada de perjuicios.”

La anterior decisión fue notificada en estrado el día 7 de abril de 2021, decisión que fue recurrida por todos los intervinientes, por tanto, el Despacho concedió la oportunidad de presentar la sustentación el día 29 de abril de 2021, de igual forma a través de mensaje de datos remitido el mismo día se adjuntó copia del acto administrativo notificado y del acta, así como la grabación la cual hace parte integral de la diligencia.

Llegado el día 29 de abril de 2021, vía mensaje de datos, los abogados Gloria Estela Osorio Tamayo en su calidad de apoderada del tercero interesado Proyteco S.A.S y Vladimir Alejandro Caballero de León como apoderado del también tercero interesado Tecniconsulta S.A.S, solicitaron reprogramación de la diligencia, argumentando que debido al gran volumen de la documentación que fundamentó la resolución se requería mayor tiempo para una correcta defensa técnica, motivo por el cual el despacho accedió a dicha misiva y fijó como nueva fecha el día 7 de mayo de 2021 a las nueve de la mañana (9:00 am).

Posteriormente el día 6 de mayo de 2021 este despacho con ocasión de los acontecimientos de orden público que sucedían en el país reprogramó la audiencia para el día 11 de mayo de 2021 a las nueve y treinta minutos de la mañana (9:30 am), situación aquella que se repitió el día 10 de mayo de 2021 toda vez que debido a las situaciones de orden público se vio interrumpido el normal funcionamiento del ente territorial, por lo cual se informó a los intervinientes que la nueva fecha para la sustentación del recurso de reposición sería puesta en conocimiento con la debida anterioridad.

El día 2 de junio de 2021 se citó a los intervinientes a la reanudación de la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 para el día 9 de junio de 2021 a las nueve y treinta minutos de la mañana, a través de los siguientes oficios:



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

1. DJ-PJU-670, dirigido al doctor Iván Marcelino Terán Lara, apoderado del Garante Seguros del Estado S.A.
2. DJ-PJU-671, dirigido al doctor Adrián Mauricio Quintana Parra, apoderado del Consorcio Interpuentes Quindío y del integrante Izel Construcciones y Consultores S.A.S.
3. DJ-PJU-672, dirigido al Ingeniero Andrés Leonardo Lasso Aguirre, representante legal del Consorcio Interpuentes Quindío.
4. DJ-PJU-673, dirigido a la abogada Gloria Estela Osorio Tamayo, apoderada del tercero interesado Proyteco S.A.S, integrante del Consorcio Interpuentes Quindío.
5. DJ-PJU-674, dirigido al abogado Vladimir Alejandro Caballero de León, apoderado del tercero interesado Tecniconsulta S.A.S, integrante del Consorcio Interpuentes Quindío.
6. DJ-PJU-675, dirigido al Ingeniero Andrés Mauricio Chacón Ángel, Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia.
7. DJ-PJU-676, dirigido al abogado Joaquín Andrés Urrego Yépez, subdirector del Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia

El día 5 de junio de 2021 vía mensaje de datos se envió por este despacho documento por parte del abogado Adrián Mauricio Quintana Parra, apoderado del Consorcio Interpuentes Quindío y del integrante Izel Construcciones y Consultores S.A.S, en el cual se solicitaba el aplazamiento de la diligencia previamente citada, argumentando cruce con otra diligencia y aportando prueba sumaria de la misma, motivo por el cual el despacho accedió a dicha solicitud y reprogramó la reanudación de la audiencia para el día 24 de junio de 2021 a las ocho de la mañana (8:00 am).

Por último, el día 21 de junio de 2021, este despacho a través de correo electrónico informó a todos los intervinientes que, debido a problemas de agenda al interior del Departamento Administrativo Jurídico, se reprogramó la reanudación de la audiencia para el día 8 de julio de 2021 a las ocho y treinta minutos de la mañana (8:30 am).

El día 8 de julio de 2021, se reanudó la audiencia de incumplimiento, con el objeto de escuchar la sustentación de recursos de los intervinientes, a la diligencia solo se hizo presente el apoderado del Consorcio Interpuentes Quindío y el apoderado de la Aseguradora – Seguros del Estado S.A.-.

Para el día 8 de julio de 2021, previo a la sesión de audiencia la apoderada de Proyteco S.A.S presentó excusa médica, donde informaba que *"(...), en razón a que me encuentro incapacitada por un cuadro de amigdalitis severa con disfonía, lo que me impide participar en la audiencia, adjunto incapacidad médica. (...)",* posteriormente como solicitud complementaria, manifiesta la togada que el poder no cuenta con la facultad para sustituir.

A lo anterior el Despacho da la siguiente respuesta:

"(...) No se acepta la solicitud de suspender la sesión audiencia, lo anterior decisión se adopta precisamente en garantía del principio de eficacia consagrado en el numeral 11, artículo 3 de la ley 1437 de 2011 (CPACA), y teniendo en cuenta las facultades otorgadas en el derecho de postulación a la togada, en la cual, se otorgaron facultades expresas de su poderdante para sustituir el poder especial.

Para el despacho, cabe precisar, que no se trata de una incapacidad absoluta de la togada, al punto que el día de hoy, desde su correo electrónico se han recibido mensajes de datos con destino al



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

correo oficial del despacho – alcaldía de armenia, las cuales, contienen peticiones formales relacionados precisamente con el presente trámite administrativo.

La anterior situación, determina además que el evento reseñado de afectación de salud, no constituye propiamente una fuerza mayor, teniendo en cuenta, se reitera, que la togada no se encuentra en situación de incapacidad absoluta que imposibilitara por lo menos sustituir el poder, al punto que se reitera ha tenido la posibilidad de remitir al despacho los mensajes de datos el día de hoy 08 de julio de 2021, incluyendo la excusa medica de un médico particular expedida el día 07 de julio de 2021.

Igualmente, no obra prueba del deber que le impone la ley a la apoderada de informar esta situación a su cliente, no obstante, el día de hoy 08 de julio de 2021, si le ha escrito vía correo electrónico a la Alcaldía de Armenia.”.

El apoderado de Tecnicosulta tampoco se hizo presente en la diligencia de sustentación de recurso, argumentando:

“(...)

Buenos días

Señores

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO JURÍDICO

Proceso administrativo No. 001-2016

Cordial saludo

De la manera más respetuosa solicito a ustedes aplazamiento de la presente audiencia por cuanto no podré asistir en el cumplimiento de compromiso de orden contractual.

Lo anterior debido a que no cuento con facultad para sustituir el poder que me fue otorgado.

Adjunto a la presente certificación para probar la circunstancia alegada.

Atte, Vladimir Caballero De León

TP 202.797 (...)”

A lo anterior, el despacho negó la solicitud de reprogramación de audiencia, dejando constancia que el apoderado tiene facultades para sustituir y se da lectura del aparte del poder que reposa en el expediente.

Surtido todo lo anterior el Departamento Administrativo Jurídico en garantía al debido proceso y derecho de contradicción, otorgó el plazo de hasta las 6:00 pm del día 8 de julio de 2021, para que la sustentación fuera presentada por escrito al correo electrónico juridicavalorizacion@armenia.gov.co.

Adicionalmente y con la finalidad de que los intervinientes conocieran las decisiones adoptadas en audiencia y el trámite realizado, el despacho a través de mensaje de datos remitió copia del acta de la audiencia, tal como consta en el correo electrónico oficial del procedimiento administrativo especial.

SUSTENTACIÓN RECURSO – CONSORCIO INTERPUESTOS QUINDÍO E INTEGRANTES



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Los argumentos del apoderado del consorcio y sus integrantes sustentan el recurso de reposición de manera sucinta así:

- Como parte introductoria, los apoderados del consorcio e integrantes del mismo, mencionan algunos de los antecedentes administrativos del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016, posterior a ello, nombra un capítulo ***"A LOS HECHOS Y A LAS MANIFESTACIONES DE OMISIÓN señaladas desde el escrito mediante el cual inicia la presente acción de las cuales no existe (sic) a la fecha pronunciamiento alguno"***.
- Dentro de sustentación del recurso, refieren los apoderados del consorcio e integrantes de este, que según el informe de supervisión que impulsó la actuación administrativa especial de incumplimiento, el tema del anticipo del contrato de obra pública Nro. 31 de 2015, no probó relación alguna con el actuar de la interventoría, reitera la necesidad de haber vinculado a la Fiduciaria Bancolombia S.A.

Sobre este punto, el Departamento Administrativo Jurídico considera lo siguiente:

Como quedó explicado en el acto recurrido, en proceso anterior, ya se había declarado la responsabilidad solidaria del contratista consultor – *consorcio interpuentes Quindío*-, frente al siniestro del anticipo, al no informar de manera oportuna el mal manejo e incorrecta inversión del anticipo por parte de la unión Temporal Puentes Armenia, procedimiento que finalizó con la decisión del acto administrativo número 223 del 27 de agosto de 2020, confirmada en la Resolución N° 366 del 22 de diciembre de 2020 .

Queriendo decir lo anterior, que la responsabilidad solidaria declarada al interventor frente al siniestro por el incorrecto manejo y mala inversión del anticipo, fue con base en el **parágrafo 3 del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011**, en donde se demostró con el material probatorio, que se había incurrido en omisión frente a la información oportuna en relación con esta actividad contractual.

Teniendo en cuenta lo anterior, el acto actualmente recurrido, decidió, no tener en cuenta este hecho como parte de la razón de la decisión administrativa, en los siguientes términos:

*"(...) No obra prueba en el presente expediente administrativo de que los incumplimientos en el buen manejo y correcta inversión del anticipo en los términos del Plan de Inversión acá analizados, hayan sido informados de manera puntual y oportuna a la supervisora por parte del contratista de interventoría **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO**, tampoco se tiene prueba que hayan sido informados de manera puntual y oportuna al Alcalde de Armenia o su delegado en la gestión contractual, o que se hubiere recomendado la suspensión de aprobación desembolsos, suspensión de reconocimientos económicos en actas parciales de avance de obra o suspensión de pagos parciales para verificar los ítems de inversión del anticipo, incluso a la fecha, no obra informe detallado y completo de incumplimiento contractual relacionado específicamente con el anticipo presentado por la interventoría en ejercicio de su actividad de control y vigilancia, lo cual, a pesar de constituir un deber de información y lealtad al cargo del contratista de interventoría, no lo hizo, vulnerando el principio de buena fe objetiva² .*

² Consejo de Estado, Sección Tercera, CP JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, sentencia del 20 de febrero de 2017, expediente 56.562: "(...) Empero nada más lejano de la realidad que esa suposición porque la buena fe contractual no consiste en creencias o convicciones de haber actuado o estar actuando bien, es decir no es una buena fe subjetiva, sino que estriba en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento y al contrato y por consiguiente ella, tal como lo ha señalado

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Por lo tanto, teniendo probado el despacho, el incumplimiento contractual imputable al contratista de interventoría, en relación con el buen manejo y correcta inversión del anticipo acorde al plan de inversión, la omisión en el cumplimiento de las mencionadas estipulaciones contractuales, la omisión en el cumplimiento de las referidas disposiciones legales, y conforme al principio de buena fe objetiva que imponía a la interventoría la carga de cumplir con los deberes de lealtad e información oportuna en el control y vigilancia del anticipo, se constituye precisamente para la interventoría una responsabilidad solidaria de los perjuicios ocasionados con el incumplimiento relacionado con la obligación del correcto manejo e inversión del anticipo, los cuales, dicha responsabilidad ya fue declarada a través de la resolución Nro. 223 del 27 de agosto de 2020 y confirmada a través del acto Nro. 366 del 22 de diciembre de 2020, razón por la cual, frente a esta omisión el despacho considera que dicho asunto ya fue debatido, debidamente demostrada la responsabilidad del interventor y su declaración quedo en firme a través de los citados actos administrativos (...)" (Negrilla y subraya fuera de texto original).

Así es claro, que la causa eficiente, determinante y principal del daño antijurídico frente a la lesión al derecho de crédito tenida en cuenta en la presente actuación, no fue precisamente la omisión en la vigilancia y control del anticipo a cargo del contratista **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO** (interventor), toda vez que esta omisión ya había sido probada con elementos acreditativos por el Municipio en otra actuación administrativa especial, tal como se explicó.

Continúan los apoderados respecto a su inconformidad con la decisión adoptada por el despacho – *Departamento Administrativo Jurídico*-, indicando lo siguiente:

(...) De otro lado es pertinente señalar que las demás manifestaciones frente a la ejecución del contrato dentro del denominado oficio remitido por el supervisor desatiende a la realidad formar y material consignada en todos los antecedentes de la administración y ejecución del contrato esto por cuanto la valoración que se hace el informe final por parte del supervisor nunca fue informada a este consorcio, es un documento que a fuera de acciones constitucionales fue entregado y que es fuente hoy de esta gestión sancionadora por parte de la entidad.

En tanto, entre la entidad territorial y este consorcio existieron múltiples actuaciones que fueron sujetas por el control de la administración al punto que de todas y cada una de las gestiones de la interventoría existen actas, donde claramente se demuestra el cumplimiento de la gestión del interventor.

Actas de comité suscritas por parte del contratista, esta consultoría y la Secretaría de infraestructura en los Comités Técnicos de obra semanales, respecto a los atrasos informados por esta consultoría QUE LA ENTIDAD NO VALORO Y SOBRE LAS CUALES NO SE PRONUNCIO DE MANERA ALGUNA.

esta Subsección, "consiste fundamentalmente en respetar en su esencia lo pactado, en cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo, en perseverar en la ejecución de lo convenido, en observar cabalmente el deber de informar a la otra parte, y, en fin, en desplegar un comportamiento que convenga a la realización y ejecución del contrato sin olvidar que el interés del otro contratante también debe cumplirse y cuya satisfacción depende en buena medida de la lealtad y corrección de la conducta propia"⁽¹³¹⁾, es decir, se trata aquí de una buena fe objetiva y "por lo tanto, en sede contractual no interesa la convicción o creencia de las partes de estar actuando conforme a derecho"⁽¹³²⁾ o conforme al contrato, pues tales convencimientos son irrelevantes porque, habida cuenta de la función social y económica del contrato, lo que en verdad cuenta son todos los actos reales y efectivos que procuran la cabal realización de estas funciones dentro del ámbito de la legalidad y de la lealtad y corrección, esto es, ajustados en un todo al ordenamiento jurídico y a lo convenido"⁽¹³³⁾ (...)Es por ello que, además, ante la inconformidad con el clausulado contractual o en presencia de un incumplimiento o alteración de lo pactado, la parte afectada está en la obligación de informar inmediatamente tales circunstancias a su co-contratante, en atención al principio de la buena fe y a la regla de oportunidad que no permiten que una de las partes, en el momento en que espera el cumplimiento de la obligación debida, sea sorprendida por su contratista con circunstancias que no alegó en el tiempo adecuado, de manera que cualquier reclamación o pretensión ulterior es extemporánea, improcedente e impróspera por vulnerar el principio de la buena fe contractual".



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Fecha	Comité TécnicoObra	Descripción del acta	
02/08/16	Comité 11	<p>1. El contratista manifiesta a los asistentes que está realizando nuevas perforaciones en la zona de relleno el cual muestra profundidades de hasta 9 metros. El ajuste a diseños de esta avenida implica el trazado por una nueva zona, teniendo en cuenta que la fase II pasó sobre el relleno sanitario, sin dar cuenta del mismo. El nuevo trazado implica la construcción de un nuevo puente. La entidad contratante manifiesta que requiere conocer el nuevo trazado y el impacto de esto en el presupuesto y que se debe tener en cuenta que no se tienen más recursos para el proyecto. Asumiendo lo que se nombra anteriormente la Interventoría solicita a la Entidad definir si se puede hacer reducción de contrato o en su defecto, indique el proceso a seguir, sin embargo, solicita al contratista querealice los ajustes pertinentes tendientes a garantizar la ejecución de las obras con los recursos disponibles.</p> <p>2. El contratista indica que tiene como fecha probable de inicio de Montecarlo en 16 de agosto, lo cual, informa la interventoría que a la fecha no están aprobados los ajustes de diseños de Montecarlo ni la Colonia, al igual que no se cuenta con permisos ambientales, ni actas de entorno y vecindad aprobadas para ninguno de estos frentes viales.</p> <p>3. La interventoría informa que a la fecha no se cuenta con un cronograma que responda a las solicitudes realizadas por la interventoría en varios oficios; incluyendo un plan de contingencia dado que las obras debían haberse iniciado en junio 09 de 2016, de acuerdo al cronograma de ajuste a diseños, así como lo estipulado en el contrato, presentando a la fecha un atraso en inicio de obra de 54 días. Al respecto el contratista indica que la Entidad contratante ha manifestado a través de oficio, que, de acuerdo al ingreso de recursos por recaudo de valorización, robo que respalda la ejecución del contrato; el flujo de cada de obra y por lo tanto, su duración debe extenderse preferiblemente hasta finales del 2018; en esos términos el contratista presentará el nuevo cronograma. Con el respecto a lo anterior, la interventoría manifiesta que un mayor tiempo en la ejecución del contrato de obra, implicaría mayor dedicación de la interventoría, por lo que sugiere, gestionar con anticipación los recursos necesarios para garantizar la supervisión del contrato de obra hasta su finalización.</p>	
28/03/17	Comité 35	<p>1. El contratista manifiesta que la entidad defina la</p> <p>2. Se presenta u atraso del 24%, programado 32% y ejecutado 8%.</p>	las obras.
04/04/17	Comité36	<p>1. El contratista solicita mediante oficio a la Interventoría, se indique qué proyectos se ejecutaran para realizar una proyección y programar un plan de contingencia, lo cual fue remitido a la Alcaldía mediante oficio por partede la interventoría.</p> <p>2. El avance programado es del 34% y avance ejecutado es del 8%, por lo que se evidencia un atraso del 26%.</p> <p>3. El contratista entregó cronograma de obra para el frente de obra Montecarlo Tramo II mediante oficio, el cual no fue aprobado y se realizaron observaciones mediante oficio igualmente.</p>	
18/04/17	Comité37	<p>1. Se manifiesta en el comité que continúa pendiente que la entidad defina la priorización de las obras a realizar en grupo II. Continúa lo mencionado en el alcance del contrato 031 – 2015.</p> <p>2. El proyecto presenta un atraso del 28% y Montecarlo un atraso del 8,7%.</p>	
17/05/17	Comité39	<p>1. Avances de obra: Ajuste a diseños del 2%, tiene un avance del 1,61%, Montecarlo del 36%, tiene a la fecha unavance del 6,89% y Colonia del 16%, a la fecha se tiene como avance el 0,03%. Teniendo en cuenta lo anterior, solicitará a la Secretaría de Infraestructura que acción tomar por el atraso constante. El atraso general es del 38% con respecto a lo programado en el cronograma a probado.</p> <p>2. Interventoría reitera la solicitud de no realizar actividades en Montecarlo hasta que no se realice el pago de las planillas de seguridad.</p>	
31/05/17	Comité40	<p>1. La Secretaría de Infraestructura informa que, por motivos de recaudo de valores de valorización, las obras a ejecutar son Vía Montecarlo Tramo II, Vía La Colonia y Avenida 19 Norte, con e plazo contractual de 8 de marzo de 2018.</p> <p>2. Secretaría de Infraestructura e interventoría reiteran que Vía La Colonia debe ser ejecutada dentro del plazo contractual y que debe conectar centro de convenciones con la Avenida 19.</p> <p>3. A la fecha se tiene un ejecutado del 8,7% y un programado el 53%, teniendo un atraso del 43%. La interventoría reitera la solicitud al contratista de presentar un plan de contingencia al respecto.</p>	
07/06/17	Comité41	<p>1. El contratista informa que dio inicio a actividades preliminares en Av. 19 Norte, para lo cual propietarios de predios, informan que no dejan ingresar al predio porque no han realizado la totalidad de los pagos. Se revisará el diseño y reportará a predios en caso de requerir mayor área.</p> <p>2. Con respecto a los avances del proyecto, se tiene un atraso del 43,5% porque solo se ha ejecutado un 9,7% y lo programado es del 53,2%.</p>	



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

28/06/17	Comité44	<p>1. Se menciona en el comité que está pendiente que Planeación defina la modificación del alineamiento en Av.19 N sector Castellón, solicitud realizada mediante oficio.</p> <p>2. Interventoría reitera que el personal de Diez Cardona no ha presentado la planilla de pago de seguridad social, razón por la cual no debe realizar actividades en obra.</p> <p>3. Interventoría informa que el cronograma de Montecarlo presentado se encuentra aprobado, con un avance real de 22% contra un programado de 45%, para un atraso del 23%. Los otros cronogramas se encuentran aprobados teniendo en cuenta el hito ambiental que puede generar retrasos en el cronograma.</p>
12/07/17	Comité46	<p>1. Para definir lo del ancho de Av. 19 N en sector D1, está pendiente por definir por Planeación.</p> <p>2. Interventoría reitera que las obras presentan atrasos para lo que solicita al contratista dar cumplimiento y a la entidad tomar correctivos.</p>
19/07/17	Comité48	<p>1. Interventoría informa que los atrasos a la fecha son 11% para Av. 19 N, 22,51% Vía Montecarlo y 9,4% Vía La Colonia, los cuales aumenta semana a semana sin evidenciarse avance, el contratista manifiesta que los atrasos corresponden a la suspensión N° 1 y permisos ambientales que aún no han sido aprobados.</p>
01/08/17	Comité52	<p>1. Con respecto a la definición del ancho de Av. 19 N, en el sector de Castellón y Netania, Planeación informa que el ancho de la sección es de 24 m, por lo tanto, interventoría solicita a la Secretaría de Infraestructura su gestión predial para legalizar las áreas totales del proyecto.</p> <p>2. Con respecto a los diseños de Montecarlo, Colonia, Av. 19 N y Av. De Occidente, el contratista informa que está pendiente que el Municipio defina lo de la Sección de Av. 19 N, para entregar los planos urbanísticos, los cuales se solicitan presentar con el ancho de 24 m.</p> <p>3. Avance de obra Montecarlo 23,06% y Av. 19 N 0,17%, los atrasos son del 30,12% y del 17,90% respectivamente.</p>
09/08/17	Comité53	<p>1. Continúan pendientes los compromisos de Fiducia, Diseños urbanísticos y</p> <p>2. Montecarlo, avance de obra 23,57%, programada 52,29%, atrasoAv. 19 N, avance de obra 0,14%, programado 15%, atraso del 14,9%.</p> <p>Cotizaciones.del 30,72%</p>

Fecha	Comité Técnico Obra	Descripción del acta
15/08/17	Comité 54	<p>1. Está pendiente por parte de la Secretaría de Infraestructura de gestionar la revisión del ancho de vía de Av 19N</p> <p>2. Los avances para vía Montecarlo es del 23,83% y Av. 19 N es del 0,85%, los atrasos son del 33,50% y del 24,03%.</p> <p>3. El contratista reitera que está pendiente la liberación de los predios laterales en el sector del D1 para vía Av. 19 N y ancho total en sector Retiro – Netania.</p> <p>4. Continúa pendiente la entrega de las fichas prediales para revisión de vía La Colonia.</p>
31/08/17	Comité 58	<p>1. Montecarlo, interventoría solicita agilizar construcción de muro en tierra armada del eje 10, porque se inició en junio y solo lleva de avance el 30%, adicionalmente se ha atrasado. El contratista informa que el personal renuncia constantemente y no ha sido fácil conseguir personal competente.</p> <p>2. El atraso para Montecarlo es del 38,01% y para Av. 19 N es del 32,12%, el contratista solicita evaluar la posibilidad de ampliar el plazo del contrato, donde manifiesta que lo anterior se debe a retrasos a los permisos y observaciones posteriores.</p>
06/09/17	Comité 59	<p>La interventoría informa que los atrasos para Montecarlo son del 40% y de Av. 19 N es del 36,41%.</p>



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

04/10/17	Comité 66	<p>1. Se reitera de nuevo al contratista la solicitud de entrega de los cronogramas ajustados de las obras y el cronograma general, ya que es indispensable para el control y para justificar la solicitud de adición en tiempo, así como los presupuestos de las dos propuestas de la vía La Colonia.</p> <p>2. La interventoría llama la atención sobre el poco avance que tienen las obras, ya que la vía Montecarlo sólo lleva en 10 meses un avance aproximado de 25%, lo que corresponde a un 2,5% mensual y Av. 19 N, tiene un comportamiento similar con un avance de 4,6% en dos meses. La Secretaría pregunta el motivo de que los avances sean tan bajos, a lo que el contratista responde que el proceso constructivo de la cimentación es bastante complicado y por eso el rendimiento es muy bajo. La interventoría sugiere establecer más frentes de trabajo en la Vía Montecarlo para mitigar los avances tan bajos que se están reportando en la ejecución de las obras y solicita un plan de contingencia para mitigar dichos atrasos, y advierte a la Secretaría de Infraestructura que con el avance actual las obras no alcanzarían a terminarse ni siquiera en diciembre de 2018.</p> <p>3. El contratista informa que aún se encuentra en la elaboración del presupuesto de la Vía La Colonia y que por este motivo aún no ha terminado el cronograma de dicha obra y el cronograma general.</p> <p>4. La interventoría y la Secretaría de Infraestructura solicita al contratista una fecha definitiva de entrega de los presupuestos y cronogramas de la vía la Colonia para su respectiva revisión ya que no se comprende muy bien que, en la propuesta de disminución del puente de 150 metros a 90 metros, sólo haya una disminución del presupuesto cercana a los mil millones de pesos.</p> <p>5. El contratista aduce que parte de los atrasos son atribuibles a las fechas de entrega de los permisos ambientales, a lo que la interventoría le solicita un documento donde se evidencie cuanto tiempo de atraso llevaban las actividades al momento de la emisión de los permisos e inicio de las actividades de obra.</p> <p>6. Se socializa el diseño de la vía del Yulima con la sección de 24 m y los empalmes a las vías existentes, Secretaría de Infraestructura solicita la superposición de esa vía sobre una fotografía aérea para mejorar la visualización y se define que en la segunda propuesta no se deben afectar los predios y donde se visualicen los empalmes. Se discute el tema del andén sobre la sección que se va a presentar como fase uno de la vía del Yulima y debe llevar andén de mínimo 1,2 m en el costado del futuro separador en toda la longitud.</p>
11/10/17	Comité 67	<p>1. Se hace entrega de un cronograma de obra con las tres obras, el cuál terminaría el 24 de junio de 2019 para solicitud de prórroga, a lo cual Infraestructura solicita al contratista que ajuste este cronograma a diciembre del 2018.</p> <p>2. El contratista socializa presentación de power point el diseño geométrico de la vía del Yulima implantado sobre una aerografía mostrando las dos fases y con algunos render queda pendiente una segunda revisión.</p> <p>3. El contratista recuerda que es necesario aclarar con Planeación la reducción de la zona verde en el empalme de Av. 19 N, en la zona de los conjuntos Netania y Castellón.</p> <p>4. La interventoría consulta por el avance de los planos de drenaje de la vía Montecarlo, el inicio de las prelosas de dicho proyecto y el diseño de muros de contención de la Av. 19 N. El contratista informa con respecto a lo anterior, que ya se iniciaron los trámites con los diseñadores para que hagan dichos diseños, aunque manifiesta que no son ruta crítica.</p> <p>5. La interventoría reporta que la vía Montecarlo en estos momentos presenta un avance de 25% y un atraso de 50,64% y Av. 19 N, un avance de 5,1% y un atraso del 50,18</p>
21/02/18	Comité 79	<p>1. El contratista informa que va a solicitar una prórroga para un rediseño del puente de Colonia, para realizar unos ajustes a las luces de los puentes y simplificar la forma de las vigas metálicas y a la estructura de concreto desoporte del puente con el fin de optimizar los tiempos de ejecución y el costo de las obras. Tal solicitud ya que se requiere actualizar el diseño con los lineamientos del acuerdo 093 del POT.</p> <p>2. El contratista solicita a Infraestructura la autorización de intervención y la legalización del predio CDC e la comuna uno para poder construir los andenes que hacen parte del proyecto.</p> <p>3. El avance de obra reportado para Montecarlo es del 38% con un atraso del 60% y para Av. 19N, un avance de 3,46% con un atraso del 92,82%</p>
01/03/18	Comité 80	<p>1. El avance de obra reportado para Montecarlo es del 38% con un atraso del 60% y para Av. 19 N, un avance del 3,51% y un atraso del 96,2%.</p>
06/03/18	Comité 81	<p>1. El contratista informa que los diseños definitivos de Colonia se encuentran en revisión y se entregarán a la interventoría el próximo comité de obra, la interventoría recuerda que el ajuste a diseños debe llevar la alternativa del ordenador que se generará en el parque Aborígenes.</p> <p>2. La interventoría recuerda que se debe realizar una reprogramación de obra acorde a la adición en tiempo que se realizará al contrato de obra, a lo que el contratista se compromete entregar el 19 de marzo de 2018.</p> <p>3. El avance reportado para Montecarlo es del 38,2% con un atraso del 60% y para Av. 19N, un avance de 3,52 % y un atraso de 98,76%.</p>

(Imagen tomada del recurso de reposición)

ES POR LO PRECEDENTE QUE EXISTE UNA FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO JURÍDICO CUESTIONADO PUES NO SE HACE PRONUNCIAMIENTO A CADA UNO DE ESOS ELEMENTOS A MAS DE QUE TAMPOCO SEÑALA



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

COMENTARIO NI VALOR DE PRUEBA DE NINGUNA DE LAS DILIGENCIAS PRACTICADAS A FIN DE DECLARAR NO SE ENTIENDE SI EL INCUMPLIMIENTO O EL SINIESTRO PUES ES UN JUEGO CONFUSO DE PALABRAS.

No puede la entidad territorial so pretexto de no pago de sus obligaciones y a fin de evitar la liquidación de un contrato señalar incumplimientos, de otro lado no es dable para esta defensa que la entidad territorial funde el incumplimiento del contrato 001, en el ejercicio de la relación contractual del contrato 031, pues los hechos fuente de esta enunciación fáctica no es del contrato de interventoría, sino del contrato de obra, sobre el cual la interventoría que no estaba sujeta a la forma de la ejecución de las obras si no a plazo, entiéndase claramente PLAZO, no a ejecución de las obras objeto de intervención.

De igual forma es claro que esta interventoría cumplió con la carga tanto de personal como de ejecución y cumplimiento de sus de seguridad social y fiscales, pues a la fecha no existe demanda laboral alguna o requerimiento alguno hecho por el ministerio del trabajo. (tablas informativas y anexos como pruebas de pagos y acreditación de ejecución contractual con el personal anexo en 2 AZ a este documento) De otra parte se debe tener en cuenta que dentro del contenido del contrato no existe carga alguna en la forma de contratación del personal vinculado a la ejecución del contrato.

Señala el supervisor (secretaría de infraestructura) a través de su actual secretario de infraestructura señor JHON JABER CASTRO MANCERA que al momento de la valoración documental (dicho en audiencia verificar de ser necesario los audios) "fue muy difícil pues no se encontraba información, hecho este de suma gravedad y sobre la cual debe existir información de la debida reconstrucción de los expedientes de la administración, de ser necesario se debió citar a este interventor para lograr la reconstrucción de los expedientes (...)"

Según el apoderado del Consorcio Interpuentes Quindío y los apoderados de los integrantes que lo conforman, la entidad estatal incurrió en falsa motivación, toda vez que supuestamente no valoró las pruebas documentales, tales como actas y oficios cruzados entre interventoría y entidad contratante durante la ejecución del contrato. Al respecto vale señalar lo siguiente:

Sobre lo antes mencionado, el Departamento Administrativo Jurídico conforme las pruebas obrantes en el proceso administrativo, valoradas y analizadas como consta en el expediente, considera lo siguiente:

1. Las razones que motivaron iniciar la presente actuación administrativa, obedecieron al informe presentado por la secretaría de infraestructura del Municipio de Armenia, documento anexo a la citación, conocido por los intervinientes en la actuación administrativa, de acuerdo al acervo probatorio debidamente valorado con base en la sana crítica, el contratista no demostró o no desvirtuó que hubiese ejecutado debidamente el negocio jurídico, de tal forma que llevara al convencimiento de su correcta ejecución contractual conforme al contenido obligacional, contrario a ello, el contratista, se defendió con argumentos confusos, premisas fácticas y jurídicas no ciertas y alejados de los hechos puntuales que permitieran demostrar que lo dicho en el informe de infraestructura no era cierto, es decir, no se trata ni siquiera de una valoración caprichosa de las pruebas o simple falta de valoración de la misma por parte del despacho para adoptar la decisión.

El acto recurrido tuvo en cuenta todo el caudal probatorio, tales como pruebas documentales y testimoniales incorporadas por los intervinientes, es decir, se analizaron las pruebas directas e indirectas,



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

otorgando el valor probatorio que en derecho corresponde, sin embargo, se itera, estas no desvirtuaron el referido informe que señalaba las omisiones del contratista de consultoría (interventor), las cuales se pasarán a transcribir en los siguientes literales:

- a. *"La falta de vigilancia y control en el manejo e inversión del anticipo del contrato de obra nro. 031 de 2015".*

Sobre este punto, reitera el Departamento Administrativo Jurídico como quedó consignado en el acto recurrido, valorando las pruebas documentales obrantes en el otro expediente donde se declaró la responsabilidad solidaria del Consorcio Interpuentes Quindío (interventor), la decisión que se motiva actualmente en la presente declaratoria de incumplimiento – *sinistro de cumplimiento del contrato de consultoría Nro. 01 de 2016* –, constituyen imputaciones jurídicas y fácticas por omisión diferentes a las referidas en la declaratoria de responsable solidario, y en tal sentido, no hace parte del fundamento de la presente decisión.

- b. *"Reportar en avance de ejecución del 90% para todas las vías según reposa en la tabla 7 del informe final³ y luego de haber autorizado el pago del 100% en los frentes la colonia y la castellana, se advirtió que se debe hacer un reajuste en dichos pagos por no haber entregado el contratista UT PUENTES ARMENIA respuesta a las observaciones solicitadas por la interventoría. Se evidencia que este pago fue hecho sin recibir a satisfacción el producto, sino que fue realizado en la primera acta parcial de obra con fecha 23 de septiembre de 2016 donde se dio por ejecutado el 90% de los diseños en fase III de las vías Montecarlo Tramo II y Avenida 19 Norte, y al 100% las vías La Colonia y Conexión Castellana, este último estando incompleto ya que en acta de comité técnico #31 de febrero 14 de 2017 se informa que está pendiente la entrega del diseño estructural, eléctrico y geotécnica".*

Así las cosas, se debe precisar, que el Departamento Administrativo Jurídico tuvo en cuenta, entre otras, la prueba documental del *informe final de agosto 2018*, presentada por el interventor **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO**, que a folio 18, textualmente estableció en terminos generales respecto a los diseños lo siguiente:

"(...) Respecto a los presupuestos definitivos a Fase III cuyo entregable se establece en el contrato de obra 031 de 2015, es preciso recalcar que el Porcentaje de avance de los estudios y diseños de los proyectos contratados quedaron en un 90%, faltando por entregar el presupuesto detallado (...)". (Subraya y negrilla fuera de texto).

Sin embargo, conforme a las actas de pago que reposan en el cuaderno de pruebas, se autorizaron por parte del interventor - *consorcio interpuentes quindío*- el pago total de algunos diseños, los cuales como el mismo reconoce no fueron ejecutados al 100%.

Igualmente, existe la prueba documental contenida en oficio de la interventoría, número CIQ-01-2016-057 del 3 de agosto de 2016, relacionado en el informe final, dirigido a la Unión Temporal Puentes Armenia, señalando que existe atraso en entrega etapa de ajuste a diseños a fase III.

No obstante, lo anterior, según consta en el presupuesto presentado por la Unión Temporal Puentes Armenia, documento que hace parte integral del contrato de obra pública Nro. 031 de 2015 –(tomo 11 página 51), el valor unitario de la *"revisión y ajuste a diseño preliminares a diseños definitivos – AVENIDA*

³ Informe final de interventoría página 21



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

DE OCCIDENTE TRAMO III tenía un valor de \$125.899.333"y "Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos VIA LA COLONIA, tenía un valor unitario por \$150.899.333", lo que indica que estos valores se cancelaron sin su avance total de ejecución como el mismo interventor lo certifica en su informe.

PRESUPUESTO GENERAL DE OBRAS

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANT	VALOR UNITARIO	VALOR PARCIAL	SUBTOTAL
I	DISEÑOS EN FASE 3					1.071.194.666
I.1	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - VIA MONTECARLO TRAMO II	gl	1,00	347.698.000	347.698.000	
I.2	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - AVENIDA DE OCCIDENTE TRAMO III	gl	1,00	135.899.333	135.899.333	
I.3	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - VIA DEL YULIMA	gl	1,00	125.899.333	125.899.333	
I.4	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - VIA LA COLONIA	gl	1,00	150.899.333	150.899.333	
I.5	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - CONEXIÓN CASTELLANA COINCA	gl	1,00	70.949.667	70.949.667	
I.6	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos	gl	1,00	239.849.000	239.849.000	

Ahora bien, en acta parcial de ejecución Nro. 01 del día 23 de septiembre de 2016, autorizada por la Interventoría del contrato de obra pública – consorcio interpuentes Quindío-, se aprobaron los siguientes pagos: (cuaderno de pruebas tomo 14 página 65).

ACTA PARCIAL DE OBRA No. 1
Secretaría de Infraestructura
Proceso Obras Públicas e Infraestructura

Código: R-SI-PGI-022
Fecha: 18/09/2015
Versión: 004
Página 2 de 18

CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 2015-031

AJUSTE A DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS: VÍA MONTECARLO TRAMO II, AVENIDA DE OCCIDENTE TRAMO III, VÍA DEL YULIMA (CRA 19 - AV. OCCIDENTE TRAMO III), VIA LA COLONIA (CENTRO DE CONVENCIONES-CR 19), CONEXIÓN CASTELLANA- COINCA (TRAMO CONEXIÓN NOGAL CARRERA 11 ENTRE CALLES 17N Y 19N) y AVENIDA 19 NORTE TRAMO II (CARRERA 14 A AV. CENTENARIO), QUE HACEN PARTE DEL PLAN DE OBRAS A FINANCIAR A TRAVÉS DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN, EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA, DEPARTAMENTO DE QUINDÍO

Armenia, 23 de Septiembre de 2016

FECHA DE INICIO	09 DE MARZO DE 2016	FECHA TERMINACIÓN CONTRATO INICIAL	08 DE MARZO DE 2018
PLAZO CONTRACTUAL	VEINTICUATRO MESES (24)	FECHA DE SUSPENSIÓN CONTRATO	
VALOR INICIAL CONTRATO	\$80.455.727.813,00	FECHA DE REINICIO CONTRATO	
VALOR ADICIONAL DEL CONTRATO		ADICIONAL TIEMPO del Barrio Genesis	
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$80.455.727.813,00	FECHA DE TERMINACIÓN DE OBRA	
VALOR OBRA EJECUTADA	\$1.035.226.125,00	FECHA DE TERMINACIÓN CONTRATO	8 DE MARZO DE 2018

ITEM	DESCRIPCION	UND	CANT.	VR UNIT	CANT	VR/TOTAL	CANT	VALOR
I	DISEÑOS EN FASE 3					\$828.180.900,00		\$828.180.900,00
I.1	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - VIA MONTECARLO TRAMO II-Comuna 8- desde la glorieta Melbur en la vía que conduce al aeropuerto y finalizando en la glorieta del Barrio Genesis	gl	1,00	\$ 347.698.000,00	0,90	\$312.928.200,00	0,90	\$312.928.200,00
I.2	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - AVENIDA DE OCCIDENTE TRAMO II-Comuna 8- desde el Barrio Alto del Niagara, pasando por los barrios El Limónal, El Alba y Las Americas a empalmar con la vía Las Americas	gl	1,00	\$ 135.899.333,00	0,20	\$27.179.867,00	0,20	\$27.179.867,00
I.3	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - VIA DEL YULIMA-Comuna 9- desde el Barrio Yulima y terminando en la vía Hojas Anchas donde se empalma con la Avenida de Occidente, en el sector del Niagara	gl	1,00	\$ 125.899.333,00	0,40	\$69.359.733,00	0,40	\$69.359.733,00
I.4	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - VIA LA COLONIA-Comuna 10-entre la Avenida 19 de Enero (Carrera 19) y Avenida Belkier (Carrera 14), desde su punto de inicio en el Parque Los Aborígenes a la altura de la Calle 26N y continúa en el acceso a las Urbanizaciones San Simon y Terranova.	gl	1,00	\$ 150.899.333,00	1,00	\$150.899.333,00	1,00	\$150.899.333,00
I.5	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - CONEXIÓN CASTELLANA COINCA-Comuna 15- desde la Calle 18N hasta el Portal del Quindío, entre las urbanizaciones El Rastro y Casetitas	gl	1,00	\$ 70.949.667,00	1,00	\$70.949.667,00	1,00	\$70.949.667,00
I.6	Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos AVENIDA 19 NORTE Tramo I-Comuna 16- inicia en el sector del barrio comarcal Portal del Quindío (Carrera 14) y continúa en la Avenida Centenario	gl	1,00	\$ 239.849.000,00	0,90	\$215.864.100,00	0,90	\$215.864.100,00
SUBTOTAL DISEÑOS FASE 3						\$828.180.900,00		\$828.180.900,00
II	VIA MONTECARLO TRAMO II							
II.1	PRELIMINARES							
II.1.1	Campesimero 30 m2, incluye teja de cer. ondulada, cal 30, piso en concreto de 2.500 psi, Tabla, incluye suministro de materiales, iluminación, puerta, ventanas, biogas, documento y retiro al finalizar la obra	un	1,00	\$ 2.304.128,00				
II.1.2	LOCALIZACIÓN, TRAZADO Y REPLANTEO. Se utilizara personal experto con equipo de precisión.	m	1000	\$ 2.077,00				
II.2	MOVIMIENTO DE TIERRA							

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Según consta en la anterior acta parcial de obra, el pago por dichas actividades -*VIA LA COLONIA*- correspondió al 100% del valor del ítem contratado, sin embargo, según el propio documento denominado por la interventoría - *"informe final"*-, los mismos no cumplieron con las observaciones realizadas, así textualmente lo señala el referido documento:

Página 44: *"Nota: 1. El estado en el que quedó cada uno de los Entregables se evidencia en la Tabla 9⁴. Estado de los estudios y diseños. Se reajusta el valor de la Colonia y Castellana, debido a que no cumplieron el compromiso de entregar las observaciones solicitadas por la interventoría". (Subraya y negrilla fuera de texto).*

Igualmente, está demostrado para el Departamento Administrativo Jurídico, conforme al caudal probatorio, que para el diseño -*CONEXIÓN CASTELLANA*-, según el informe **faltan planos firmados, diseño urbanístico, pendiente correcciones del contratista respecto al presupuesto**.

Así las cosas, efectivamente se aprobó por parte de la interventoría - CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, el pagó del 100% de los diseños en fase III de las vías La Colonia y Conexión Castellana, sin el cumplimiento total y satisfactorio de dichas actividades.

- c. Otras de las omisiones indicadas en el informe de la secretaria de infraestructura, es que: *"(...) en el acta de comité técnico #39 de mayo 17 de 2017, se registra avances mínimos para vía Montecarlo y la Colonia en los ajustes a diseño de acuerdo con el cronograma aprobado, registrando un atraso del 38% en esta actividad (tabla 76), situación muy poco coherente con lo pagado en actas a la misma fecha".*
- d. *"El interventor en una de las actas de comité técnico indica cual sería la forma de pago para el capítulo de los diseños de acuerdo a las versiones de revisión que se fueran dando en las entregas parciales y así fue llevando cierto control sobre el tema en los primeros informes mensuales, forma de medición que no se cumplió cuando en la primer acta de pago al contratista, se avalaron avances en porcentaje que diferían de los estimados a pagar acorde a lo establecido en acta (25, 50, 75, 100%), cuando la realidad en el transcurso del contrato es que a la fecha de septiembre de 2016 nada se encontraba al 90% entregado y aprobado. Este capítulo por ser contractualmente con unidad de medida global, se convierte de no ser ejecutado totalmente a satisfacción a la hora de pagar en un reconocimiento porcentual a consideración de quien tiene la responsabilidad de cuantificar".*

Respecto a las omisiones transcritas en el literal c) y d) al cumplimiento del catálogo de obligaciones previstas en el contrato, el Departamento Administrativo Jurídico evidenció con las pruebas documentales incorporadas a la presente actuación administrativa, que efectivamente para el acta parcial número 01 del 26 de septiembre de 2016, **el interventor aprobó el pago solo por conceptos de diseños en una cuantía de ochocientos veintiocho millones ciento ochenta mil novecientos pesos m/cte (\$828.180.900)**, diseños que a la fecha se encuentran incompletos, cuya actividad se encontraba descrita según la unidad de medida **COMO UN ÍTEM GLOBAL (gl)**, es decir, **finalizado el ajuste a diseños a fase III**. Sin embargo, se aprobaron pagos del 90% y 100% para el mes de septiembre de 2016, cuyo certificado de cumplimiento por parte del **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO**, resulta contradictorio a lo expresado en las recomendaciones del *"informe final"*, además que los documentos no reposan en el archivo de gestión de la secretaría de infraestructura.

⁴ **Tabla Nro. 9** Vía la Colonia pendiente diseño urbanístico, observaciones a segunda propuesta, pendiente contratista diseño estructural, pendiente presupuesto revisión alcaldía, pendiente contratista correcciones cronograma, pendiente resolución CRQ, pendiente contratista aspecto arqueología.



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

En este sentido, el interventor en el mencionado informe, señala lo siguiente:

*"(...) **Página 23** "Queda establecido en el cuadro anterior que la etapa de ajuste a diseños Fase III, se llevó a cabo durante toda la ejecución del contrato debido a inconvenientes prediales, permisos ambientales (incluso entregado el de 19 Norte días antes del vencimiento del plazo de la consultoría), solicitud de nuevos diseños por inconvenientes prediales, por afectación a zonas de protección entre otras, que obligaron a revisiones y ajustes durante toda la vigencia del contrato de consultoría. Cabe aclarar que, en el plazo restante del contrato de obra, se requerirá que el contratista entregue las observaciones realizadas por la interventoría que contrate la entidad y las observaciones que tenga la misma entidad."*

Incluso en la página 180 del denominado informe final, en el título - "RECOMENDACIONES" -, insta al Municipio de Armenia, entre muchas otras cosas, a lo siguiente:

"(...) -VÍA LA COLONIA – El proyecto la Colonia queda con un estado de ejecución de obra del 1.9% y acorde a la optimización que solicitó realizar el contratista de los diseños geométricos y estructural, se encuentra pendiente subsanar por parte del contratista las observaciones realizadas a los diseños optimizados. (...)"

-AVENIDA CASTELLANA – El proyecto conexión cra 11 Castellana – Coinca queda con un avance del 90% ya que su alcance fue reducido a sólo la etapa de diseños, mediante modificatorio No. 03 de junio 22 de 2017, queda pendiente las correcciones de presupuesto y memorias de cálculo. (...)"

Las anteriores situaciones reprochadas por el Municipio de Armenia, que evidencian un cumplimiento defectuoso de las obligaciones frente a la relación crediticia, no cumpliendo el débito primario, no fueron desvirtuadas, ni con argumentos, ni con el material probatorio aportado por el contratista plural, sus integrantes y garante.

Conforme a la réplica presentada por el apoderado del Consorcio Interpuentes Quindío y los apoderados de sus integrantes, inconformes con la decisión del Municipio, quienes arguyen que no hubo valoración probatoria, lo anterior debe despejar tal duda, toda vez que la determinación por parte del Municipio de Armenia, se fundamentó precisamente en la valoración del material probatorio obrante en la actuación administrativa especial, la cual, confirmó lo expresado en el documento presentado por la Secretaría de Infraestructura, acto que impulsó el inicio de la presente actuación.

Ahora bien, los testimonios rendidos bajo la gravedad de juramento, además de constituir una prueba indirecta, resultaron en dichos generales, además de contradictorios, no llevando a la convicción para demostrar que la interventoría realizó adecuadamente la vigilancia y control del contrato estatal de obra pública 031 de 2015, y no acreditaron las razones jurídicas de aprobar como interventor pagos sin el pleno del lleno de los requisitos a favor del contratista de obra, configurando pagos de lo no debido⁵.

Así por ejemplo, en práctica de diligencia de pruebas, a la pregunta realizada por el apoderado del Contratista de interventoría al testigo *EDWARD JULIAN GARCIA VELASQUEZ (residente de interventoría)*, respecto a los diseños, su afirmación, solo demuestra que a pesar de las causas o las razones que en su momento se presentaron en la ejecución contractual ampliamente anotadas en su

⁵ Consejo de Estado/sección tercera/JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ / radicado (39249) dell 5 de marzo de 2021.

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

declaración, lo cierto es que estos diseños no se habían finalizado, por tal razón, el interventor nunca debió aprobar el 100% del pago de esta actividad.⁶

- e. *"La implementación del PIPMA la cual se empezó a pagar en el acta parcial de obra #2 con un acumulado total del 28% estimado en el acta #13, este porcentaje es inferior al total mostrado en la tabla 27 de seguimiento al PIPMA en el informe final de la interventoría. Igualmente manifiesta la secretaría de infraestructura que si bien se evidencia soportes de algunas actividades realizadas y contenidas en este plan en varios de los informes mensuales de la interventoría, no ocurre así en las memorias que acompañan las actas de pago al contratista, lo cual, por tratarse de un ítem global vuelve a ser tratado de manera porcentual los avances según lo relacionan por cada frente y para cada actividad, manejo muy a consideración del interventor, ya que es este quien elabora y tasa las cantidades a recibir en cada acta parcial de obra ciñéndose así a la obligación específica número 21 del contrato".*
- f. *"Lo que concierne a la obligación específica número 20 del contrato dice "Efectuar, dentro del transcurso de la ejecución de la obra, mediciones periódicas de los ítems ejecutados, las cuales deberá hacer constar en el diario de medidas, discriminando fechas, específicamente de los ítems medido, su ubicación en la obra (identificando ejes de construcción), unidad y cantidad medida.*

Con base en estas medidas debe efectuar cortes mensuales o quincenales de obra", tenemos que en acta parcial de obra #005 de fecha 27 de enero de 2017 se empieza a pagar el ítem de platinas en calidad ASTM –A572, grado 50 (Vigas I) según diseño para la vía Montecarlo Tramo II, llegando a un acumulado total en el acta #13 de 497.42 Toneladas para los 4 puentes siendo este el 84.25% del total según diseño, de esta situación se desprenden dos temas a ser debidamente analizados, el primero es que el interventor en su informe final deja plasmada una observación sobre el pago ya realizado a la UT y dice "Teniendo en cuenta que el contratista de obra 031 de 2015, no entregó la totalidad de los informes de calidad se procederá a solicitar un balance final a 8 de abril de 2018, se realice un descuento al contratista del 20% del valor pagado en actas, lo anterior para garantizar la entrega de dicha información a la entidad contratante y a la consultoría que continúe con la ejecución del contrato 031 de 2015, pagaderos una vez el contratista de obra haga llegar la información pertinente. El descuento equivale a 99.49 toneladas", es decir, aquí primero se pagaba al contratista y luego se revisaba si cumplía con los requerimientos propios de cualquier actividad para ser pagada, eso por hacer mención del ítem más representativo en costos de lo que se ha pagado a la fecha de hoy al contratista; el segundo tema es que dicho ítem lo que contempla es el suministro de las platinas, la fabricación de la viga I según diseño y montaje de las mismas que hacen parte de los 4 puentes de la vía Montecarlo Tramo II, es decir, el alcance de este ítem es amplio y así lo consideró la entidad desde el mismo inicio del proceso licitatorio en sus estudios previos pliego de condiciones y demás documentos que hacen parte de él (anexo APU oficial publicado por el Municipio de Armenia tomo 3), aquí lo que nos encontramos es que el interventor por el solo hecho de que el contratista de obra suministró y almacenó en sitio las platinas, procedió a pagar la actividad como si ya se encontrara terminada en su totalidad, siendo la realidad en obra otra y es que solo se disponía de la

6 "(...) ADRIAN MAURICIO QUINTANA PARRA: Con relación específicamente a la obra donde usted realizó su actividad contractual, indíqueme al despacho, si en dichos comités técnicos se hicieron manifestaciones sobre los diseños existentes, los diseños con los que contaba la interventoría y la ejecución de obra, cuéntenos sobre esos tres elementos y haga una, ruego, les haga una descripción detallada a esos asuntos.

EDWARD JULIÁN GARCÍA: Pues haber, sobre los diseños, si se habló en la mayoría de los comités ya que el contrato contemplaba la terminación de unos diseños al llevarlos a fase tres a nivel de detalle, de esos diseños hubo algunas observaciones que se hacían constantemente mediante oficios y que quedaban también en las actas y también se solicitaba mediante esas actas de comités la entrega de los diseños faltantes porque algunos diseños les faltaba algunos componentes, entonces, digamos entregaban el diseño de una intersección pero no estaba completo la parte estructural, faltaba algún muro, también en alguna ocasión recuerdo que la secretaría de infraestructura solicitó evaluar un nuevo diseño para una de las obras porque resultaba demasiado costoso en el diseño que estaba planteado, de esos diseños también el contratista entregó como una propuesta, que finalmente no fue, no fue avalada por la secretaría de infraestructura porque pues daba un valor superior al del diseño original. Respecto a esos diseños también recuerdo que se envió en el informe, se envió un informe de cuáles, en qué estado estaba cada uno de los diseños y cuáles eran como los faltantes de cada una de las obras en cuanto a diseños. Había un cuadrito que se llenaba en cada informe, la interventoría presentaba unos informes mensuales y allí quedaba consignado el estado de los, de ese cuadro con el estado de los diseños. (...)"



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

fabricación de las vigas para el puente dos y en ningún caso se hizo izaje o montaje de estas estructuras a su ubicación definitiva, por lo tanto, es un error grave haber pagado lo que no se hizo”.

Para el Departamento Administrativo Jurídico conforme a las pruebas practicadas e incorporadas en la presente actuación administrativa especial, la prueba documental denominada por el consorcio como “informe final”, demuestra que el interventor -*consorcio interpuentes Quindío*- aprobó el pago de un ítem llamado - *platinas en calidad ASTM –A572, grado 50 (Vigas I)*-, el cual no es contractual, correspondiendo al suministro de materiales y no a la actividad contractual de la obra para pago como es la naturaleza del contrato.

- g. “El porcentaje de avance de ejecución de obra que relaciona el interventor en sus informes es engañoso, puesto que, este va relacionado con el presupuesto del contrato, entonces al haber pagado de más se eleva el porcentaje de obra ejecutado (...)”.*
- h. “La cláusula tercera del contrato en su forma de pago: “El valor del presente contrato se pagará así: “a) El noventa (90%) por ciento en pagos mensuales vencidos, previa presentación de los informes mensuales de interventoría y su aprobación por parte del supervisor y/o coordinador del contrato”g, al respecto se desconoce de qué manera se acordó dar por aprobado dichos informes, pero llama la atención que cada informe mensual contenga en su primera página las tablas de los responsables de la estructuración y supervisión del mismo todos con las iniciales de quienes en ellos participaron, lo que dificulta a cualquier interesado sobre el contrato en mención. (...) saber de qué persona se trata, esto en primera instancia y segundo aseguraron las firmas de cada profesional participante (muy pocos informes lo tienen) para garantizar su validez (...). Todo lo antes expuesto tendiente a entenderse como desviación a las obligaciones y funciones de la interventoría establecidas en los expedientes que hacen parte del contrato de consultoría 001 de 2016 (...)”.*
- i. “Relacionado en los pagos a seguridad social en el pliego de condiciones definitivo tenemos que la función general número 23 del interventor dice “Cumplir con los pagos de seguridad social de conformidad con lo señalado en el artículo 50 de la Ley 789 de 2002 y las normas vigentes en el asunto, desde la celebración del contrato y durante toda su vigencia”*
- j. “En el informe final se presenta un listado de personas mínimas requerido y ofertado por la interventoría de ajuste a diseños. (...)”*
- k. “El personal ofertado por la interventoría en el proceso DAJ-CM-001 de 2015 está conformado por los profesionales que se listan (...)”*
- l. “Los soportes de pago de seguridad social evidenciando (sic) en los informes mensuales (anexo 9), difieren en parte del personal aquí antes relacionado como ofertado y vinculado por la interventoría”.*
- m. “En estos pagos aportados en los informes, se logra observar que el empleador en este caso CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO como razón social del contrato, no figura como empleador de muchas de las personas, lo que no nos permite relacionar que clase de vínculos se tiene laboralmente establecido, máxime cuando el contrato en su gran mayoría exige una dedicación del 100% al personal del equipo mínimo, acorde al cuadro del presupuesto”.*
- n. “NO se evidencia autorización de ambos en el personal inicialmente aprobado durante el proceso contractual, lo que no justificaría la relación de algunos miembros del personal por la interventoría plasmadas en informes mensuales, además de una notable reducción en el personal relacionado mes a mes comparado con lo ofertado en su propuesta. (...)”*



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Para el Departamento Administrativo Jurídico los últimos literales relacionados anteriormente IN EXTENSO, referentes a las omisiones en las que incurrió el interventor -consorcio interpuentes Quindío-, hacen mención al personal y a la propuesta económica del interventor – *consorcio Interpuentes Quindío*- quien se comprometió a cancelar unas sumas mensuales a cargo de un personal propuesto, donde se incluyó el método factor multiplicador, situación claramente expuesta en la resolución que determinó el incumplimiento frente al siniestro del contrato imputable al contratista, lo anterior, conforme a las pruebas documentales debidamente valoradas, tales como – propuesta económica del contratista versus pliego de condiciones, planillas y soportes de pago aportados por el contratista, se evidenció que la mayor parte de su personal fue vinculado a través de prestación de servicios profesionales, e incluso existían planillas cotizadas por empresas diferentes a las que integraban el consorcio contratista, tal como ya se explicó ampliamente.

Finalmente, respecto al argumento de los apoderados del contratista, quienes refieren una lista de actas, que a su criterio no fueron valoradas, resulta insuficiente dicha consideración, pues queda claro que todas las pruebas fueron valoradas, que el criterio para determinar el daño antijurídico o la causa eficiente y determinante del mismo, resulta ser, la omisión del interventor en verificar los diseños debidamente, verificar las obras ejecutadas conforme las especificaciones técnicas, evitando así aprobar los pagos de actividades no ejecutadas por el contratista y no recibidas a satisfacción.

El incumplimiento expuesto en el pluricitado informe de la Secretaría de infraestructura, comparado con las recomendaciones del interventor en el informe final, y la propia declaración del representante del consorcio, de manera sencilla de entender, sin mayor elucubración, denotan un claro incumplimiento del contratista respecto al contenido obligacional pactado en el contrato de consultoría N° 001 de 2016.

Así las cosas, resulta trascendental dada su importancia, transcribir lo mencionado en el informe final presentado por el Consorcio Interpuentes Quindío, donde se indica lo siguiente:

"Página 177 del "informe final"

(...) AVENIDA MONTECARLO TRAMO II

Componente técnico

- *El proyecto Avenida Montecarlo tramo II con un avance de ejecución de obra del 40%, en este porcentaje no se tiene en cuenta la demolición en roca, ni los muros en tierra armada ya que aún no se tiene precio pactado para tales ítems no previstos, en cuanto al diseño queda con avance del 90% quedando pendiente el diseño del empalme con la vía en el barrio pinares, las observaciones a los muros en tierra armada y al diseño de pavimento, así como las correcciones al presupuesto.*
- *Teniendo en cuenta los últimos resultados de laboratorio de resistencia de muestras de concreto en la Vía Montecarlo, en los cuales la zapata de la losa de aproximación del eje 10 no alcanzó la resistencia de diseño, los anillos 10, pila 4 y 7 pila 9, amos del eje 27 tiene una resistencia inicial muy baja, y el anillo 5 pila 5 del eje 27 no alcanzó la resistencia de diseño, se recomienda hacer seguimiento a dichos elementos mediante extracción de núcleos para la losa de aproximación, para el caso de los anillos se debe proceder a su demolición y vaciar de nuevo.*

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Componente financiero

- Según el último levantamiento topográfico realizado para evidenciar el estado en el que queda la obra, se le deberá descontar al contratista \$1.109.133.345 (mil ciento nueve millones ciento treinta y tres mil trescientos cuarenta y cinco pesos M/cte.) y/o reclamar ante la aseguradora dicho valor. Los valores a descontar y/o a reclamar están discriminados en el Anexo 22 Estado financiero al 8 de abril de 2018 del contrato de obra 031 de 2015.
- Así mismo se recomienda a la administración y a la consultoría que contrate la entidad, que una vez reinicie el contrato de obra 031 de 2015 programen las mesas técnicas para evaluar y acordar los precios unitarios No previstos pendientes por aprobar, para su adecuado desarrollo.

(...)

AVENIDA 19 NORTE TRAMO II

Componente técnico

Para la Avenida 19 Norte tramo II el avance ejecutado es del 4.2 %, en este porcentaje no se encuentra incluido el ítem de demolición de roca, éste bajo porcentaje de ejecución del proyecto se deben en parte a la falta de permisos ambientales que permitan realizar actividades en las pilas que se encuentran dentro del perímetro de zona de protección y que se comentó de nuevo a la administración en el comité 84 realizado en el despacho de la alcaldía, cabe destacar que desde el oficio UT-PUENTES-031-2015-107 del 18 de enero de 2017 el contratista manifiesta inconvenientes con estos trámites, aunque también son imputables al contratista, la falta de equipo adicionales que permita evitar los retrasos en la excavación de pilas en ejecución. En cuando al diseño para este proyecto queda con avance del 90% quedando pendiente el diseño de los muros para losas de aproximación, correcciones al presupuesto y conciliación de ONP (Análisis de Precios Unitarios No previstos).

(...)

VIA LA COLONIA

Componente técnico

-El proyecto Vía la colonia con un estado de ejecución de obra del 1.9% y acorde a la optimización que solicitó realizar el contratista de los diseños geométricos y estructural, se encuentra pendiente subsanar por parte del contratista las observaciones realizada a los diseños optimizados.

-Aún se encuentra pendiente la realización de una mesa de trabajo para aclarar dudas y revisar la alternativa de diseño, de la conexión de la vía la colonia con la glorieta del parque los aborígenes, así como las correcciones al presupuesto y memorias de cálculo.

(...)

CONEXIÓN CRA 11 CASTELLANA – COINCA

Componente técnico

-El proyecto Conexión cra. 11 Castellana – Coinca queda con un avance del 90% ya que su alcance fue reducido a solo la etapa de diseños, mediante modificatorio Nro. 03 de junio de 2017, queda pendiente las correcciones al presupuesto y memorias de cálculo. (...)"



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Igualmente, en testimonio del ingeniero civil Andrés Leonardo Lasso Aguirre (representante del consorcio interpuentes quindío), este responde al despacho, frente a las pruebas de laboratorio de ensayo, que se realizaron con posterioridad a la aprobación del pago, y las mismas desde el punto de vista técnico no dieron cumplimiento a la resistencia, no obstante, frente a la actividad -se itera- se le había aprobado al contratista de obra el pago por parte del interventor.

La justificación del representante de interventoría a dicha aprobación fue la siguiente:

(Las transcripciones corresponden del audio, alguna palabra no tiene exactitud por ser poco audíbles).

"Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico: (...) La pregunta entonces es, si se ordenaron todos esos análisis y pruebas que dice esa obligación número 23

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Si se ordenaron y están por escrito ahí en el tema del informe final de interventoría, hubo unas, si no estoy mal la del puente 2, al final no se llegaron.

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿No se llegaron de qué?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: *Nosotros solicitamos unas pruebas finales del puente número 2, esas pruebas finales están establecidas a las soldaduras que se iban a hacer de empalmen en el final en la fabricación de dichos puentes, pero los informes anteriores de seguimiento a la fabricación de las estructuras que iban a ser parte de los puentes ya se tenían, yo a lo que quiero hacer referencia es a que no al final de cada uno de los puentes se entregan los informes, sino conforme se van realizando actividades de cada uno de los puntos se entregan los informes, el 29 de diciembre de 2017 bajo el acta del 20 de 2017 se le presentaron los informes para poder usar los puentes, llegaron el 20 de diciembre de 2017 en el acta no recuerdo si es 7 o 8 si usted me permite la busco o sino es de lo necesario para el trámite sigo explicando, en el acta 77, en el acta 77 se entregó por parte del contratista los informes con la memoria de cálculo de 29 de diciembre de 2017, se habló el tema del transporte de la estructura del puente 3 que es el que al día 29 de septiembre está en los informes finales, lo que quedo pendiente por entregar fueron informes de soldaduras del puente 2 si no estoy mal acá de los cuales en nuestro informe final decimos cuales fueron los que hicieron falta y que esos se debían retirar el pago que se había realizado al contrato de obra 031.*

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿Qué específicamente se debía retirar?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: *Se debía retirar los pagos de unos ítems que se habían realizado.*

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿Cuales?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: *No recuerdo si eran platinas, pero yo se lo informo, desde la página 152 del informe final se procede a descontar, en el ítem 2.44 se realiza el descuento al contratista del 20% del valor pagado en actas, lo anterior para garantizar la entrega de dicha información a la entidad contratante y a la consultoría que continúe con la ejecución del contrato 031 del 2015, pagaderos una vez el contratista de obra haga llegar la información pertinente, (...).*

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿Qué es descontar?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: *Descontar es que en la siguiente acta parciales de obra no se tuviera en cuenta y se descontara el valor pagado, nosotros como consultoría como tal hacemos actas de recibo parcial, y solamente hasta el acta de recibo final y acta de liquidación es que se revisa si las cantidades*



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

totales que se realizan tienen sujeto a que se le deba el contratista o que el contratista tenga un saldo en contra a favor de la entidad, lo mismo sucede en el ítem 4.5. (...) (Andrés Leonardo Lasso)

El señor EDWARD JULIAN GARCIA VELASQUEZ ingeniero residente que aparece en su informe final, es decir, en el informe final que presento INTERPUENTES QUINDIO dentro del personal y aparece con cargo ingeniero residente, declaro acá en este despacho dentro de esta actuación que los CASE son (le advierto no tengo conocimientos técnicos al respecto pero tratare de ser lo más exacta en la manifestación) que los CASEON y que el concreto no llenaba los requisitos y que habían salido los análisis de laboratorio no aptos. Usted tuvo conocimiento de esa situación respecto de la obra que estamos tratando en este instante que es específicamente la que tiene que ver con LA VIA MONTECARLO TRAMO 2. (Municipio)

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Si tuve conocimiento y ahí quisiera aclarar, yo le entiendo doctora el tema técnico pues a veces genera este tipo de diferencias y lo que quería decir el doctor Edward que está plasmado en la página 177 del informe final dice "no alcanzo los resistencia y diseño de los anillos numero 10 pila 4, el 7 la pila 9, que tiene una resistencia inicial muy baja y el anillo número 5 de la pila 5" que era a lo que usted me estaba haciendo referencia dichos anillos son componente no estructural dentro de la obra de las pilas que quiere decir esto que no hacen parte de la estructura y no van a soportar las (...) (Andrés Leonardo Lasso)

No, es que no le estoy hablando de la estructura, le estoy hablando de esa parte de la obra (Municipio)

*Andrés Leonardo Lasso Aguirre: No por eso, si me permite yo termino el argumento, estos anillos hacen parte de la estructura y no van a resultar generando ninguna afectación de la estructura como tal cuando se va a vaciar la pila como tal, estos anillos simplemente funcionaran como una formaleta, entonces, el tema de que no hayan alcanzado resistencias iniciales altas lo que da es que después de eso nosotros como **actas de recibo parcial lo que hacemos es que las ejecuciones que se generan en obra se hace un avance de los pagos, en este caso se habían realizado los anillos, pero dichos informes de laboratorio como tal se toman con diferentes días de vaciado, para el tema del contrato son 7, 14 y 28 días, es decir al día 28 de haber vaciado**, es que nosotros podíamos tener claridad y es más después del día 28 y tengamos los análisis nosotros, pero asumiendo que el mismo día 28 de haber fundido esos anillos es que uno puede evidenciar que el concreto como tal no adquirió la resistencia determinada, y que se hace simplemente con eso, se hacen dos cosas, en el tema técnico obviamente, una es que el especialista estructural determine que como es un elemento no estructural no tiene afectación y lo que se puede hacer simplemente es no generar el pago de ese anillo, o dos que si no se ha realizado el vaciado de la pila como tal, se realice una demolición de dichos anillos y una reconstrucción, esa era la respuesta doctora.*

Municipio de Armenia – Departamento Administrativo Jurídico: ¿En este caso que indico usted como representante legal de la consultoría, que recomendó? (Municipio)

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Dice se recomienda, hacer seguimiento de dichos elementos durante extracción de núcleos para este tipo de anillos y en los casos de los anillos se debe proceder a su demolición y vaciar de nuevo, porque, por que no se había hecho la pila

Y efectivamente eso se llevó a cabo

No, se acabó el contrato pues tenía que haberlo hecho cuando continuaba

(...)

Continuemos con el cumplimiento de las obligaciones que usted dijo que dio cabal cumplimiento a todas ellas, la obligación numero 26 dice ordenar la remoción y reemplazo de obra mal ejecutada o no aprobada fijando para el efecto un plazo determinado mediante comunicación escrita.



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿Hubo cumplimiento o no fue necesario dar cumplimiento a esta obligación?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: *si paso en algún elemento de por ejemplo la sub base granular o base granular del costado de 19 norte hubo que retirar una base granular por que la lavo en su momento las lluvias que se presentaban, entonces dicho material tuvo que ser reemplazado, en el caso de los anillos como tal le refiero que esta información se solicitó al contratista, pero en ese momento venció el contrato de consultoría 001 del 2016, sin embargo, respecto al tema de los anillos y en los temas de los descuentos no es solamente lo que arroje uno de los ensayos establecidos por la norma Colombiana sismo resistente o el código o las normas lcontec, se puede presentar doctora que en la toma de muchos ensayos se haya presentado alguna variable o en el transporte de dichos elementos que tienen que ver con la resistencia en el caso del concreto con cilindros se haya presentado alguna variable que afectase el resultado, para ello que es permitido por las normas establecidas en Colombia, que se presente un tema de testigo, es decir otros cilindros del mismo elemento que puedan establecer si fue un error o si se presenta discrepancia entre uno y otro y lo otro es que se determine por unos ensayos destructivos o no destructivos en caso del ultra sonido si la resistencia alcanzada después de los 28 días realmente cumplió con los objetivos, se han presentado casos en temas de cementos en los cuales su adquirir resistencia es un poco más demorada que en otro tipo de cementos, entonces en este caso lo que se recomendó precisamente era una extracción de núcleos para determinar si realmente esa loza iba a tener implicaciones en los anillos o si simplemente como un concepto establecido por el estructural se llegase a determinar que dichos anillos no tienen afectación estructural y que el contratista no cobrase esos anillos por ese ítem determinado, el ítem que determinaba que era un concreto 3000psi, la resistencia no llego a ser un concreto de 3000psi pero un anillo de keyson puede tener resistencias inferiores dependiendo el caso y dependiendo el tipo y validado por un ingeniero estructural debidamente certificado doctora.*

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico. Que le correspondía a la interventoría respecto del anticipo del contrato de obra 031, ¿que obligación tenía?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: *Una vez se inicia el contrato de consultoría 001 de 2016 el contratista y la entidad contratante en cabeza de la secretaria de infraestructura manifiestan que necesitan un plan de inversión de anticipo para poder girar los recursos al contratista 031 del 2015, dicho plan de inversión de anticipo se presenta la verdad no recuerdo pues supongo que fue en el primer comité o después de terminar el primer comité de obra, el cual contratista una serie de requerimientos, si no estoy mal estaba el tema de la valla los CDP los RP y un plan de inversión de anticipo que aprobara la consultoría, ese plan de inversión de anticipo lo aprueba la consultoría en ese momento a la salida de ese comité y el contratista radica esa información ante la secretaria de infraestructura (Andrés Leonardo Lasso)*

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿Usted como representante legal del consorcio INTERPUENTES QUINDIO interventor del contrato de obra 031, cuantas actas suscribió para ese desembolso o pagos que le hacían al contratista de obra?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: *Permítame lo consulto porque son cerca de 13 actas, si son 13 actas, actas parciales de obra 13 de la cual reposan de la página 194 del informe final.*

En lo que tiene que ver con la obligación del pago de la seguridad social y parafiscales del personal de la interventoría en el informe que solicita iniciar el procedimiento especial de establecer si hubo un presunto incumplimiento contractual respecto del contrato de consultoría 001 de 2016, se encuentra que el personal ofertado por la interventoría en el proceso DAJ-SM011 de 2015 está conformado por los profesionales que a continuación se indican:

Personal ofertado por interventoría:



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

- Federico García Arbeláez - director de interventoría
- Gustavo Adolfo Vargas Murcia - ingeniero residente
- Claudia Marisol Borda - ingeniero residente
- Wilmar Albeiro Parra - especialista en geotecnia vial
- Miguel Ángel Rodríguez - especialista en infraestructura vial
- Oscar Uribe Ramírez ingeniero civil
- Alejandro Antonio Rico - especialista
- Carlos Humberto Erazo - arquitecto
- Juan David Hurtado - ingeniero ambiental
- Eduardo Andrés Cortes - ingeniero electricista
- Alejandro Velásquez Álvarez - profesional en geotecnia
- Nelson David Maldonado - especialista en diseño y construcción
- Y Óscar Mauricio Velásquez

Cuando se revisan los soportes de la seguridad social se evidencia que a los pagos a la seguridad social se hacen con un cargo distinto al propuesto y que aparece pagada la seguridad social por otra entidad distinta al consorcio, más sin embargo eso fue utilizado para poder sustentar los cobros que hizo la consultoría, entonces en el documento que se le anexo a la citación y que habla de los presuntos incumplimientos y de las normas presuntamente violadas y que fue aquí detallado inextenso cuando hicimos la primera sesión de instalación de esta audiencia se indican todas esas inconsistencias respecto a la seguridad social, a ese respecto como decir que si se cumplió con esa obligación? (Municipio)

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Claro doctora, nuestro objeto contractual era hacer la interventoría técnica, administrativa, financiera y contable, ambiental al contrato de obra 031 del 2015 como tal nosotros cumplimos a cabalidad el tema de realizar la interventoría y de informar lo que sucedía, nuestro contrato no establecía por precios unitarios poner un personal para que supliera dichas funciones y en eso quisiera hacer claridad en varios puntos, por ejemplo dentro de la propuesta de personal mínimo requerido establecen algunos meses para algunos residentes y resulta que las obras a ejecutar no se llevaron esos meses que estaban establecidos en fase 2, por que, por que es que la entidad cuando genera un presupuesto y valga la palabra es un supuesto de lo que piensa contratar en el contrato de obra 031 máxime cuando necesita ajustes a diseños es porque supone que en el desarrollo de esos contratos el cronograma de obra se va a realizar de acuerdo a lo que ellos establecen en su proceso de licitación pero la interventoría creo que dentro del contrato también establece el tema de autonomía, tampoco dice que nosotros tenemos que sujetarnos al cronograma establecido dentro de la licitación y dentro del contrato por que establecía por ejemplo en el tema de los profesionales especialistas un 30% de dedicación durante cada mes y resulta que es que nosotros realizamos todo el tema de revisión de ajustes en los primeros meses, inclusive con mayor personal al ofertado mínimamente, pero nuestro deber no era pasarles cuentas de cobro por cada una de las personas que revisara esta información, sino realizar la revisión, aprobación o negación de cada uno de estos elementos y nuestra interventoría como tal estaba basada en entregables que fueron los debidamente validados y aprobados por el supervisor del contrato de consultoría 001 de 2016 y el ordenador del gasto que en cada uno de los momentos fue el secretario de infraestructura por lo cual habían residentes que aunque se pusieron en la propuesta se utilizaron otro tipo de especialistas adicionales a los establecidos en la propuesta y ese tema que usted menciona doctora de los incumplimientos fue tratado en la reunión del 27 de septiembre, en el 25 de septiembre incluso con el doctor Gustavo Pineda acá presente, en el cual el manifestaba, el doctor Pineda ese tipo de diferencias dentro del personal contratado versus el personal dispuesto, estas inconsistencias fueron plasmadas en esa reunión socializadas con la directora jurídica que en su momento era la doctora Sandra Herrera, y es por eso que se llegó a una base de que el contrato de consultoría pasaría de 4.019 millones de pesos a 3.751 para la propuesta de la entidad, es decir jurídica e infraestructura y 3781 millones de pesos que es la propuesta de infraestructura, así que este tema fue discutido inclusive en este mismo despacho y fue determinado que el contrato de interventoría no establecía un personal por precios unitarios sino era una obligación global en caso de eso



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

también se requirió un residente social, un especialista en diseño geométrico entre otros los cuales no fueron puestos en nuestra propuesta pero que fueron requeridos utilizados para entregar los informes respectivos a la entidad contratante. (Andrés Leonardo Lasso)

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico Listo, continuemos con el tema del personal, ¿el personal ofertado en la propuesta recuerda usted si constituía un factor de calificación?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Algún si

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿se otorgó puntaje?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Se otorgó puntaje.

El contrato de consultoría 001 de 2016 en la cláusula segunda establece el cuadro de presupuesto por valor de 4.019.799.40 pesos IVA incluido y además un personal para realizar la actividad de la interventoría compuesto por un personal profesional y un personal técnico y administrativo, de ese personal ofertado cuantos participaron efectivamente en la ejecución del contrato?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: No recuerdo cuantos, pero debidamente en los informes de interventoría se entregó quien hacía que y en el informe final se entregaron las validaciones de cada uno de los profesionales que se requirieron y que estuvieron dentro de la actuación contractual.

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿Usted utilizo o perdón el consorcio INTERPUENTES QUINDIO utilizó personal profesional o técnico adicional al propuesto en la oferta, en la propuesta?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Si, si se utilizó personal adicional inclusive en profesional requeridos aprobados por la entidad, se requirieron dos o más profesionales para poder entregar a tiempo las revisiones que requería la secretaria de infraestructura, es más se requirió personal adicional que no estaba contemplado dentro de la propuesta pero que necesitaban para cumplir con el objeto contractual. (Andrés Leonardo Lasso)

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿Por qué razón?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Por qué no estaba establecido dentro del presupuesto. (Andrés Leonardo Lasso)

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿Y quién autorizo esa contratación de personal por fuera de lo propuesto? (Municipio)

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Yo como representante legal la autorice porque era costo nuestro, nosotros hacíamos era un contrato de interventoría y no un suministro de personal, por lo tanto, nosotros asumimos el costo de personal adicional que se requirió para cada una de las actividades y para la celeridad que requería la secretaria de infraestructura.

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿Ósea fue una decisión autónoma suya sin consultar con la entidad contratante?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Fue una decisión que conocía la entidad contratante porque sabía que se requería dicho personal, pero la entidad contratante también sabía que nosotros no podíamos modificar los valores toda vez que nuestro contrato no era por precios unitarios, nuestro contrato era una



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

interventoría global al contrato de obra 031 de 2015, por lo cual nosotros asumimos el costo del personal que se requirió para llevar a cabo cada una de estas actividades. (Andrés Leonardo Lasso)

¿Cuándo usted estaba en el proceso de selección del contratista, usted hizo la observación de que ese personal no era suficiente le que había señalado en los pliegos? (Municipio)

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Nosotros no estamos dentro del proceso de selección del contratista.

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico ¿No, del contratista de interventoría, del proceso del contrato de consultoría, un concurso de mérito, cuando usted viene aquí como proponente, revisa los pliegos que presenta la entidad, usted advierte que ese personal no es suficiente, hizo alguna observación?

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: ¿Dentro de la licitación, ósea dentro del proceso licitatorio me está preguntando usted?

Municipio Armenia- Departamento Administrativo Jurídico: Creo que fue un concurso de méritos porque es una consultoría

Andrés Leonardo Lasso Aguirre: Bueno, dentro del concurso de méritos no se realizaron observaciones al pliego de condiciones (...)"

Así las cosas, para el despacho cabe determinar: ¿Qué demuestra la declaración rendida por el representante del Consorcio interventor?, en primera medida, ratifica las evidencias documentales, es decir, que existió una interventoría que aprobaba el pago de actividades de diseños y obras sin el cumplimiento satisfactorio de las mismas conforme al objeto y el presupuesto del contrato de obra.

Igualmente, se evidenció el incumplimiento de la oferta económica y la modalidad de pago establecida para este tipo de contratos, toda vez que existía un factor multiplicador determinado para cada profesional del equipo de trabajo, sin embargo, en su gran mayoría como evidencian las pruebas documentales y la declaración del señor Lasso Aguirre -representante del consorcio interpuestos Quindío-, la contratación del personal de interventoría se vinculó por medio de contratos de prestación de servicios e incluso con honorarios inferiores a los sueldos establecidos en la oferta económica, aspecto ya analizado por el despacho.

Que durante el proceso de selección de concurso de méritos en calidad de proponente el Consorcio Interpuestos Quindío, nunca se opuso al personal o equipo de trabajo necesario para la ejecución del contrato, sin embargo, de mera liberalidad y de manera autónoma incluyó personal diferente al contratado, sin que mediara autorización solemne por parte de la Entidad contratante, así, solicitó los pagos mensuales, incluyendo el personal no contractual, vulnerando la solemnidad exigida en la contratación estatal, más tratándose de un contrato de consultoría donde el personal profesional del equipo de trabajo, constituye un factor ponderable como factor de calificación.

Respecto a la prueba denominada "*por informe*", según apoderados del contratista plural y sus integrantes, no se corrió traslado de dicho informe y debió existir un proceso de reconstrucción de expediente, de acuerdo con las palabras realizadas por el arquitecto CASTRO MANCERA, en calidad de secretario de infraestructura para el año 2019, discusión que se presentó cuando éste manifestó:

"(...)ADRIAN MAURICIO QUINTANA PARRA: Señala usted en lo que acaba de manifestar que no hubo empalme por quién fuera en su momento el titular del despacho que usted hoy ocupa, y que a usted le



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

correspondió hacer un proceso de reconstrucción, por favor indíquenos cuál fue el proceso de reconstrucción que usted inició y en qué términos se hizo.

JHON JABER CASTRO MANCERA: *El proceso de reconstrucción fue tanto documental como en sitio como le decía, ¿que iniciamos?, recogiendo todos los archivos que teníamos en la parte documental para revisar las condiciones del contrato, para revisar las actas que se habían pagado y de acuerdo con estos informes que hubo tanto de contratista, interventoría y supervisor nosotros comenzar a hacer el comparativo ya en campo. Entonces de acuerdo con estos informes comenzamos a comparar en sitio con lo que estaba realmente en obra y de acuerdo a eso nos dio unos resultados donde los comparativos teníamos grandes diferencias de lo que se había pagado en actas contra lo que estaba ejecutado en obras. Ese fue el proceso que se dio, creamos un equipo técnico desde la secretaría de infraestructura y comenzamos a hacer todo este ejercicio desde ceros, como le decía, porque no hubo ningún tipo de empalme con la anterior administración.*

(...)” (Subraya y negrilla fuera de texto).

En este sentido, se precisa según los antecedentes administrativos que, desde ese momento, resultó para los intervinientes el motivo de la citación a audiencia de presunto incumplimiento por parte de la Entidad contratante.

Ahora bien, la anterior situación administrativa de cambio de gobierno municipal descrita por el entonces secretario de infraestructura, es normal en el ejercicio de la función pública, en especial en el poder ejecutivo, cuando existe cambio de administración en el sector central y descentralizado de la entidad territorial, descollando las circunstancias notorias sucedidas en la ciudad de Armenia para dicha época (2017-2019), así entonces, se desprende de la declaración del Arquitecto CASTRO MANCERA, que él mismo no habló de pérdida de documentos, por el contrario, en su declaración según los hechos que le constan, quiso decir, lo dispendioso que fue recopilar información, comparar o revisar con la ejecución de obra y efectuar todo un despliegue de actividades administrativas para tener un balance final de ejecución del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016, o en otras palabras, establecer el caudal probatorio frente a las omisiones de esta interventoría en la vigilancia y control del contrato de obra pública Nro. 031 de 2015, precisamente para elaborar el informe de la secretaria a su cargo.

Sin embargo, basta leer el informe del interventor – *consorcio Interpuentes Quindío* – denominado “informe final” para confirmar todas las inconsistencia o irregularidades identificadas por la Administración Municipal en cabeza de la secretaría de infraestructura, que, conforme a las pruebas documentales y testimoniales valoradas por el despacho, resulta confirmatorio del incumplimiento del contratista de interventoría y **ésta interventoría, a su vez, no desvirtuó con pruebas idóneas conducentes y pertinentes ninguna de las situaciones expuestas en la presente actuación administrativa especial.**

Otro punto de los argumentos del Consorcio Interpuentes Quindío y sus apoderados es el denominado como: **PETICION FALTA DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD TERRITORIAL PARA CONOCER DE LA ACTUACIÓN MULTIPLICIDAD DE CONOCIMIENTO DEL MISMO ASUNTO ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

Insisten los apoderados del Consorcio Interpuentes Quindío que la Entidad carece de competencia, por encontrarse actualmente un proceso judicial promovido por la Procuraduría Judicial para asuntos administrativos con la pretensión de declarar la nulidad de los contratos de obra pública Nro. 031 de 2015 y de consultoría Nro. 001 de 2016, que por tal razón, la Administración no tiene competencia para



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

declarar el siniestro, al tratarse de idéntico objeto y análisis por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Tal argumento carece de prueba legal que prohíba o limite la potestad administrativa del estado de hacer efectivo el amparo de cumplimiento en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y normas complementarias, además no es cierto, como lo indican los apoderados al afirmar que: ***"(...) de otra parte se cumplen varios criterios, identidad de partes acto administrativo cuestionado y objeto. (...)"***, toda vez que la demanda en curso ante el Tribunal Administrativo del Quindío, versa sobre la nulidad del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016, diferente a la reclamación económica que está haciendo el Municipio de Armenia ante el contratista y la Compañía de Seguros por el siniestro de cumplimiento del contrato estatal, en relación con el amparo de cumplimiento, que en la actualidad tiene plena validez y legalidad en el mundo jurídico.

Mal haría la Entidad Estatal contratante restringir la potestad legal de hacer la reclamación ante el contratista y la compañía de Seguros, afectando los intereses económicos del Municipio, a la espera de las resultas de un proceso judicial, que finalmente, independiente de los resultados o las consideraciones del juez, lo probado a la fecha, según el plenario administrativo, es que existe un contrato estatal y el mismo fue incumplido por el contratista, generando un daño antijurídico al lesionar el derecho de crédito al Municipio de Armenia, conllevando los perjuicios que previamente las partes habían tasado de manera convencional en la cláusula penal.

Por tal razón, el Municipio respecto al presente argumento del Consorcio Interpuentes Quindío y sus integrantes, mantiene la posición adoptada en la decisión recurrida.

Continúa la sustentación del recurso por parte del Consorcio argumentando lo siguiente:

RESPONSABILIDAD DE LA ENTIDAD EN LOS PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS POR MALA FE CONTRACTUAL.

Decantan los apoderados del Consorcio Interpuentes Quindío y sus integrantes en el memorial de sustentación de recurso, lo siguiente:

"(...) Por la violación a los principios de planeación, economía, eficacia y transparencia, no obstante, observa este apoderado que todo el planteamiento se fundamenta en falencias cuya génesis se encuentra en la etapa precontractual del proceso licitatorio DAJ-LP-010 de 2015 que corresponde al contrato de obra pública número 031 de 2015.

En ese orden de ideas, se partirá por indicar que el contrato de interventoría tiene por finalidad principal efectuar control y seguimiento a los objetivos de la planeación del ente territorial, es decir, para monitorear si se quiere, los aspectos planeados valga la expresión "de forma previa a la suscripción del contrato vigilado", constituyéndose en una intermediación para la verificación de la correcta ejecución de las obligaciones contractuales, mal podría censurarse comportamiento alguno a mi representada que hace parte del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, que a su vez suscribió el contrato de interventoría, por la falta de planeación del Municipio de Armenia. (...)"

La argumentación es sustentada con base en diferentes sentencias del Honorable Consejo de estado⁷, concluyendo que al interventor no le compete entrar a efectuar censura alguna relacionada con el

⁷ Consejo de estado en decisión con radicado 25000-23-26-000-2001-02118-01 (25199) del 28 de febrero de 2013, magistrado ponente Danilo Rojas Betancourt, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, magistrado ponente Ricardo Hoyos Duque, radicado 10399 del 3 de febrero de 2000, consejo de estado, sala de lo



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

recaudo de la contribución, forma en que se derramó la valorización, facultades otorgadas al Municipio para la suscripción de empréstitos.

Insisten, que eso no era el objeto ni la finalidad del contrato con el Municipio y que *"su función principal era vigilar el cumplimiento de la ejecución del contrato obra (...)".*

De acuerdo al análisis jurisprudencial de los togados con dicho criterio de interpretación consideran *"que las citadas sentencias apoyan la tesis de defensa resultando ilógico que se le impute al interventor la falta de planeación del Municipio de Armenia, desde la etapa precontractual de concepción de diseños, donde cabe resaltar que el consejo de estado ha indicado con claridad que dentro de un proceso de contratación prevalece el pliego de condiciones sobre el contrato mismo, al ser esta la base de interpretación e integración del contrato" (negrilla y subraya de todos estos apartes fuera de texto original).*

Lo anterior expuesto, resulta incongruente para el despacho, al señalar que el presente trámite administrativo cuestiona al interventor por la presunta falta de planeación del Municipio de Armenia, como ya fue explicado en el acto recurrido, lo que se debate como **causa eficiente y determinante** del presunto daño antijurídico, es la lesión al derecho de crédito del Municipio de Armenia imputable al contratista de interventoría, **teniendo como fuente de obligación el contrato de consultoría N° 01 de 2016, por una imputación fáctica frente a la omisión contractual relacionada con la falta de cumplimiento del contenido obligacional y en otros eventos por imputación factica por acción** por quien asumió el compromiso contractual y legal de vigilar y controlar **la ejecución del contrato** de obra pública Nro. 031 de 2015.

En particular, el Despacho no podía ser indiferente o desconocer que el interventor del contrato de obra pública, **aprobó pagos de actividades que no cumplían con las condiciones técnicas** y que posteriormente recomendó como está probado, *a la entidad estatal - contratante*, descontar las sumas de dinero aprobadas indebidamente por el mismo consorcio interpuestos Quindío.

Razón suficiente lo anterior, para entender que el Consorcio (*contratista*), no cumplió con el contenido obligacional del negocio jurídico, sin que para ello tenga que analizarse la fase de pre inversión del proyecto, toda vez que si eventualmente fuera cierto su premisa fáctica, el principio de fe buena objetiva le imponía el deber de información ante la entidad contratante para recomendar la suspensión del contrato de obra e interventoría, aspecto que nunca se presentó en el iter de ejecución contractual.

Tal como lo señalan los apoderados, en la sustentación de recurso de reposición, la función principal del contrato de consultoría Nro. 01 de 2016, era: *"(...) **vigilar el cumplimiento de la ejecución del contrato obra (...),**"* esta consideración es armónica con la citación a la presente actuación administrativa, toda vez, que precisamente, el cuestionamiento el incumplimiento a esa función principal, correspondiéndole al contratista probar, que, durante la ejecución del contrato, éste cumplió con la diligencia, lealtad y responsabilidad que le asistían según lo estipulado en la fuente de obligación (contrato), sin olvidar que el contratista de interventoría además cumple una función pública.

Lo cierto es, que el argumento de los apoderados denominado ***incumplimiento por mala fe contractual***, no desvirtúa las consideraciones de la Secretaría de Infraestructura en el informe que impulsó el inicio

contencioso administrativo, sección tercera, magistrado ponente Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, radicado 850012331000200200362-01 del 14 de julio de 2016, expediente 35763



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

de la presente actuación administrativa, respecto a las irregularidades en la ejecución del contrato de consultoría Nro. 01 de 2016, tampoco los apoderados prueban la mala fe de la entidad estatal, ni la imposibilidad de la ejecución en debida forma de las actividades contractuales, contrario a ello, sus argumentos son armónicos con las del Municipio, cuando aceptan que la obligación o función principal era vigilar el contrato de obra pública, situación que precisamente fue la que no se ejecutó en unos casos y se ejecutó de manera defectuosa en otros, según lo explicado.

Exhortando la sentencia relacionada por los recurrentes, en la sustentación del recurso de reposición (**Consejo de Estado, sección tercera, radicado 35762 del 14 de julio de 2016**), cuyo análisis corresponde propiamente al amparo de estabilidad de la obra, sin embargo, la misma, en "*dicho de paso*", define la responsabilidad del interventor, apropiado para explicar, las consideraciones del Despacho al declarar el incumplimiento de este, así:

"(...) No se desconoce que las obligaciones del interventor son, por regla general, de medio, pues, debido a la naturaleza de la prestación que, en estricto sentido, es una consultoría, solo se le puede exigir experticia, prudencia, diligencia y cuidado en el desarrollo de su labor; pero, si la obligación de resultado a cargo del constructor se cumple de forma defectuosa o sencillamente el resultado garantizado no es satisfactorio, como acá ocurre, ello obedece a que el interventor no actuó con la diligencia y el esmero exigibles. Afirmar lo contrario equivaldría a desconocer la razón de ser de la interventoría. (...)" (negrilla y subraya fuera de texto original)

Por otro lado el Consejo de Estado, Sección Tercera, CP. STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, en sentencia del 08 de Julio de 2016, Radicación 36867, frente a la responsabilidad con culpa en materia contractual, establece:

"(...) Es principio general que los contratos se celebran para ser cumplidos y también que, como consecuencia de su fuerza obligatoria, las partes deban ejecutar las prestaciones que emanan de él en forma íntegra, efectiva y oportuna, de suerte que el incumplimiento de las mismas, por falta de ejecución o ejecución tardía o defectuosa, es sancionada por el orden jurídico a título de responsabilidad por culpa que sólo admite exoneración, en principio, por causas que justifiquen la conducta no imputables al contratante fallido (fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o culpa del cocontratante, según el caso y los términos del contrato)".

Por tanto, es preciso indicar que la mencionadas sentencias, indican que no puede desconocerse que las obligaciones del interventor son de medio, por tanto, las razones que hoy citan a la presente diligencia, demuestra que éste falto precisamente a su deber contractual y legal en la vigilancia y control del contrato de obra pública nro. 031 de 2015, según las estipulaciones del contenido obligacional del contrato de consultoría N° 01 de 2016, y la propia Ley como fuentes de responsabilidad contractual.

SUSTENTACIÓN RECURSO – SEGUROS DEL ESTADO S.A

Dentro de la oportunidad procesal, el apoderado de la compañía de seguros del Estado S.A, argumentó los motivos de inconformidad del acto administrativo Nro. 127 del 7 de abril de 2021, que declaró el siniestro por incumplimiento del contrato de consultoría Nro. 01 de 2016, así:

1. *Violación al debido proceso, teniendo en cuenta que no es suficiente la posibilidad de presentar descargos, solicitar pruebas, sino que debe complementarse con la garantía de obtener una decisión que se estructure en argumentación fáctica como jurídica, menciona la responsabilidad de los servidores públicos por omisión o extralimitación, indicando las diferentes responsabilidades tales como: (i) Penal*

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

(Código penal) por delitos como el peculado, cohecho, abuso de autoridad; (ii) fiscal (Ley 610 del 2000); (iii) Disciplinaria (Ley 734 de 2002).

Respecto al primer punto de inconformidad del garante, el Departamento Administrativo Jurídico, advierte lo siguiente:

Siendo este principio "*debido proceso*"⁸ el que aborda con gran amplitud el apoderado de la compañía aseguradora, tomándolo como referente para calificar la decisión del Municipio de Armenia como ilegal, por falta y falsa motivación entre otros aspectos, como primer punto, no resulta cierto que se haya desconocido el debido proceso por parte de la entidad, este argumento resulta válido, en un escenario donde las partes hayan sido sorprendidas con la decisión, sin posibilidad de defenderse o probar, situación que no es el caso.

Aunque al apoderado en su argumento, alude que el debido proceso no se limita a esta situación, el Consejo de Estado de manera reciente ha despejado la duda al respecto, frente al debido proceso administrativo en este tipo de trámites especiales, así:

Consejo de Estado / Sala de lo contencioso Administrativo/ Sección Tercera – Subsección A - Sentencia 49437 de 2021 consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veintiunos (2021):

"(...) Conforme a lo anteriormente indicado, para el Consejo de Estado el debido proceso es un derecho fundamental que actúa, entre otros, como garantía de la autonomía y libertad de los ciudadanos y como límite al ejercicio del ius puniendi por parte del Estado en virtud del cual las autoridades, tanto en sede administrativa como judicial, deben proceder dentro del procedimiento previamente definido para su actuación, en aplicación del principio de juez natural, con respeto de los derechos de defensa y contradicción, garantizando la posibilidad de aportar y controvertir pruebas, la publicidad de las actuaciones y decisiones proferidas en el curso de tales procedimientos y concediendo la oportunidad de impugnarlas. (...)"

Ahora bien, precisando las diferencias entre el procedimiento judicial y el procedimiento administrativo, la Corte Constitucional, en sentencia C-034 de 2014, reiterando pronunciamientos sobre estas diferencias, preciso lo siguiente:

'Mientras el primero –procedimiento judicial- busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías

⁸ Ver CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A - Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN- Bogotá, D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 08001-23-31-000-2001-02667-03(37001)



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso (...)

(...) La imposibilidad de realizar una traslación mecánica de los contenidos del debido proceso judicial al debido proceso administrativo se fundamenta en que este último se encuentra regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso (art. 29) y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública (Art. 209). (Negrilla y subraya fuera de texto).

Por otro lado, la Corte Constitucional, en sentencia C- 499 de 2015, establece:

"(...) La rigurosidad de las garantías varía conforme al tipo de actuación de que se trate. En efecto, este tribunal ha precisado que en actuaciones que puedan comprometer la libertad personal u otros derechos fundamentales las garantías del debido proceso deben observarse con el mayor rigor, mientras que en otras actuaciones, como aquellas que no comprometen de manera necesaria los derechos fundamentales, su aplicación puede ser menos rigurosa. Por su finalidad, entre la actuación judicial y la actuación administrativa hay algunas diferencias. En efecto, mientras que la actuación judicial busca resolver conflictos jurídicos, o defender la supremacía de la Constitución o el principio de legalidad, la actuación administrativa busca cumplir la función administrativa, en beneficio del interés general³⁷. Por ello, la actuación administrativa puede ser más ágil, rápida y flexible que la actuación judicial, "habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública". (Subraya y negrilla fuera de texto).

Así las cosas, el hecho de que la decisión resulte desfavorable para los intereses del contratista y garante, no puede significar per se vulneración al derecho constitucional al debido proceso administrativo, menos cuando las garantías han sido superiores a las determinadas en el procedimiento especial, como es el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y normas complementarias, prueba de ello, son todas las actuaciones que reposan en el expediente físico y digital de la entidad contratante.

2. Continúa la argumentación de la compañía de seguros de inconformidad con la decisión, señalando que la misma presenta algunas irregularidades: (i) Frente al procedimiento administrativo; (ii) Frente a la argumentación que sustenta los presuntos cargos; y (iii) frente a las normas que regulan el contrato de seguros; por medio de las cuales se puede entrar a advertir que las decisiones contenidas en este acto administrativo, no se ajustan a los postulados normativos y a la finalidad legal que se pretende en lo contenido en el artículo 29 de la Constitución política, artículo 17 de la Ley 1150 del 2007 y finalmente el artículo 86 de la Ley 1474 del 2011, así las cosas considera el garante lo siguiente:

- "VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO RESPECTO AL PROCEDIMIENTO
- Falta de competencia para declarar el incumplimiento contractual del contrato 01 de 2016 e imponer Cláusula Penal":

Para el apoderado de la Aseguradora, el Municipio de Armenia, perdió **competencia** para pronunciarse respecto a cualquier tipo de declaratoria de incumplimiento, imposiciones de sanciones y consecuentemente a afectar la garantía única de cumplimiento por el **MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES** promovido por la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, ante



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**, solicitando la nulidad de los contratos tanto de obra como el de interventoría por haberse desconocido el principio de planeación, economía, celeridad, eficacia, buena fe y transparencia, cita la coligación funcional entre el contrato de obra y el de interventoría, invocando la sentencia del Consejo de Estado. Exp. No. 35763 del 14 de julio de 2016, M.P CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA.

Insiste en su planteamiento, que al existir una demanda de controversia contractual sobre el contrato de obra Nro. 035 (sic) de 2015, el Municipio de Armenia, debe abstenerse por falta de competencia, de pronunciarse respecto al presunto incumplimiento de obligaciones contractuales del contrato de interventoría 001 del 2016, ya que frente al contrato de obra se ha pretendido la declaratoria de nulidad absoluta por objeto ilícito, que afecta directamente el contrato de interventoría que fue objeto de la resolución que declaró el incumplimiento de dicho contrato.

Cita sentencia del Honorable Consejo de Estado⁹, respecto a los efectos de la declaratoria de nulidad absoluta del contrato.

Así entonces, concluye este argumento de la siguiente manera: *"Encontraríamos que si el contrato es ineficaz, las decisiones tomadas en torno a un procedimiento administrativo sancionatorio, como lo son la declaratoria de incumplimiento, imposición de sanciones y declaratoria de siniestro, tendrán la misma suerte, es decir, no podrían generar los efectos jurídicos que persiguen, ya que las mismas cláusulas del contrato, como lo son las que señalan las obligaciones contractuales, así como las que señalan las consecuencias de un incumplimiento, serán entre otras cosas invalidas e ineficaces y en consecuencia la administración no tendría piso o sustento jurídico para soportar el procedimiento administrativo sancionatorio."*

Así las cosas, el Departamento Administrativo Jurídico considera que los argumentos de inconformidad del garante que coincide en igual sentido a los manifestados por el consorcio interpuestos Quindío, considerando despojar a la Administración Municipal de una prerrogativa otorgada directamente por la Ley, como es declarar un incumplimiento constitutivo de reclamación de siniestro ante la compañía aseguradora, si se tiene en cuenta este argumento de los descargos y sustentación del recurso, estaría el Municipio renunciando a una potestad frente a un contrato estatal que goza de presunción de validez y dejando incierto una situación que aún no ha tenido decisión judicial en firme.

Para el caso concreto, son dos (02) situaciones jurídicas completamente diferentes, toda vez que la jurisdicción contenciosa administrativa, avoca conocimiento del medio de control judicial de controversias contractuales, en relación con la pretensión de nulidad absoluta del contrato de obra y consultoría N° 031 y N° 001, respectivamente, y en el presente caso, se está reclamando en sede administrativa la indemnización económica por el incumplimiento de contrato estatal imputable al contratista, en los términos ya citado, es decir, efectos jurídicos diferentes, frente a una fuente de obligación que a la fecha, se reitera, goza de presunción de validez en el universo jurídico.

El actuar de la Administración Municipal *-contratante-*, en calidad de extremo comercial, en ejercicio de la mencionada prerrogativa, se fundamenta en pruebas legalmente incorporadas a la actuación y valoradas conforme a las reglas de la sana crítica, cumpliendo con la carga de la prueba en los términos que dispone la Ley, y por el contrario, correspondía al contratista probar con prueba pertinente y

⁹ Sentencia del 31 de mayo de 2016, expediente no. 29209. C.P. Hernán Andrade Rincón - Sala de lo Contencioso Administrativo del 23 de noviembre de 2016. Consejero Ponente: Stella Conto Díaz del Castillo. Radicado no. 15001-23-31-000-2001-01101-02



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

conducente, el referido cumplimiento de sus obligaciones o por lo menos el eximente de responsabilidad, contrario a eso, solo se demostró la omisión, la falta de cuidado al autorizar pagos de actividades que no se habían ejecutado debidamente, entre otras situaciones ya mencionadas en la resolución recurrida según lo expuesto renglones atrás.

Por tanto, no existe, ni se invocan algún precepto legal que prohíba a la Administración pública hacer efectivo el amparo de cumplimiento, por las razones expuestas por el garante, así, esto solo es una apreciación subjetiva, basada en supuestos futuros e inciertos, que no podrían aplicarse de manera anticipada por parte del Municipio de Armenia, desconociendo la presunción de validez del negocio jurídico como fuente de obligación.

Continúa el argumento del garante, señalando:

A. "Falta de competencia para declarar la ocurrencia del siniestro de cumplimiento"

La Aseguradora respecto este punto de su argumentación, considera lo siguiente:

"(...) inexistencia del interés y riesgo asegurables dentro de la póliza 65-44-101130502, por la invalidez e ineficacia del contrato de interventoría que se derivan del medio de control que busca la nulidad del contrato, y en ese entendido nunca se trasladó un riesgo a la compañía de seguros ni se estaría en presencia de la relación económica del Ente Estatal y el cumplimiento de las obligaciones contractuales, situación que a voces del artículo 897 del Código de Comercio, respaldada por la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, del 3 de abril de 2017. MP: Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo. Radicado No. 11001-31-03-023-1996-02422-01, no necesitaría ser declarada judicialmente:

"La ineficacia como prototipo radical de frustración del negocio jurídico, conforme a la disposición 897 del ordenamiento mercantil, tiene lugar cuando en la Ley se expresa que un acto no produce efectos, consecuencia que se produce de pleno derecho y sin necesidad de declaración judicial, vale decir, que es una carencia de efectos que acontece de manera plena y absoluta, sin que sea menester pronunciamiento el juez, quien a lo sumo podrá reconocer los presupuestos y secuelas de dolencia negocial semejante."

- **"VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO FRENTE AL DEBER DE MOTIVAR LOS INCUMPLIMIENTOS IMPUTADOS AL CONTRATISTA COMO INCUMPLIDOS"**

De acuerdo al a tesis planteada por el apoderado de la compañía de seguros, quien argumenta que la resolución que declaró el incumplimiento del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016, vulnera el ordenamiento jurídico colombiano, el cual establece que no puede haber proceso administrativo sancionatorio que conlleve a un acto administrativo sin un fundamento fáctico y jurídico que lo justifique.

Insiste que, dentro de un proceso administrativo sancionatorio, **se debe partir del fundamento de que dicho acto se emite dentro del respeto de las formas del debido proceso, y que se encuentra demostrado de manera motivada que existen fundamentos de hecho y de derecho para sancionar una conducta**, que deberá estar tipificada en una norma jurídica.

Arguye el apoderado de Seguro del Estado que la Resolución que declara el incumplimiento del contrato de consultoría Nro. 01 de 2016, no se encuentra la garantía de observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio y en especial con el deber de motivación que le asiste a la



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

administración, en cabeza del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO JURÍDICO** de la **ALCALDÍA DE ARMENIA**, lo que conllevaría a determinar una **falsa motivación**¹⁰ y una eventual **falta de Motivación** en la expedición de la resolución de la referencia.

Considera que para declarar el incumplimiento debe partir de verdaderas razones de hecho y de derecho que tengan correlación con el presunto incumplimiento y la realidad física que rodeó la ejecución del contrato.

Luego de exponer criterios de interpretación de la Ley, citando diferentes providencias de la Corte Constitucional, artículos de la Ley 1474 de 2011, del CPACA, código general del proceso, entre otros, concluye este punto así:

"(...) Una vez expuestas estas consideraciones iniciales, debe señalarse que, frente a las pruebas que incorporo la entidad, siendo la más importante el informe de supervisión, mediante el cual se estructuró el procedimiento administrativo, el mismo se basó en un expediente contractual incompleto, que se encontraba en reconstrucción, pero que nunca llegó a integrarse en su totalidad, lo que llevó a la misma administración a no contar con una claridad frente a todo lo acontecido en ejecución del contrato y no obstante, basar su decisión en ese informe de supervisión, que además de tener vacíos y lagunas argumentativas y probatorias, no generaba una total certeza en cabeza de la persona que lo estructuró, situación que se evidencio en la práctica de testimonio que se realizó al actual supervisor del contrato.

En esa medida, encontramos que la entidad no puede basar su decisión en un informe de supervisión que genera dudas, para estructurar en su totalidad una actuación administrativa, que culmine con un Acto Administrativo, como así se precipitó a hacerlo la Entidad, en la parte considerativa y resolutive de la Resolución 120 del 2021. (...)

(...)"

La Aseguradora fundamentó su argumento, en que **la entidad también incurrió en una falta de motivación**, al no pronunciarse de fondo sobre el análisis probatorio resultante de los documentos aportados por el contratista, y los testimonios practicados en la audiencia, con los que claramente se resalta que la administración no contaba con la certeza suficiente para llegar a la expedición de la Resolución N° 120 del 2021 (sic).

Para la Aseguradora, existe una **insuficiencia probatoria**, derivada de una motivación deficiente del informe que estructuró el procedimiento administrativo, **y la precaria y casi nula argumentación que se le dio a las pruebas solicitadas por las partes**, según su motivo de inconformidad, **la asegurada considera que la entidad no logró desvirtuar los descargos presentados, resaltando especialmente los siguientes:**

- a. "Responsabilidad de la entidad en los presuntos incumplimientos por mala fe contractual.*
- b. Responsabilidad de la entidad en los presuntos incumplimientos por falta de planeación contractual".*

Este punto, reiterando ya lo antes citado, lo fundamenta la Asegurada así:

¹⁰ Sentencia del veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017). CONSEJERO PONENTE: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, con Radicado: 11001-03-25-000-2016-00019-00 (0034-2016) - **falsa motivación**, el tratadista Roberto Dromi, en su obra: Derecho Administrativo -Editorial Ciudad Argentina, 5ª. Edición -1966 - Sentencia C-371 de 26 de mayo 1999 de la Corte Constitucional



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

"(...) La misma falta de planeación de la entidad llevó a realizar varios cambios en las formas de contemplar las cláusulas del contrato de obra, como, por ejemplo, la medición de los APU'S que a su vez llevaron al contratista a incurrir en unos presuntos incumplimientos contractuales que obedecen única y exclusivamente a la entidad estatal derivados de la nefasta falta de planeación del contrato y en violación al análisis sistemático de los demás principios (...)" (Negrilla fuera de texto original).

El apoderado del garante, coincidiendo con los argumentos del contratista plural, promueve el recurso de reposición inconforme por la decisión del Municipio, argumentando falta y falsa motivación, por ausencia de valoración probatoria, precaria argumentación, mala fe contractual, falta de planeación, ausencia de documentos, etc.

Sin embargo, para el Municipio conforme a las pruebas obrantes en el proceso, a la fecha ni el contratista ni el garante, lograron demostrar el cumplimiento total de las obligaciones del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO conforme al contenido obligacional del acuerdo de voluntades, o las razones jurídicas que obligaron por ejemplo autorizar el pago de ítems (viga vía montecarlo), que evidentemente el contratista de obra no ejecutó, y que tomado de las palabras del representante del consorcio, ingeniero LASSO AGUIRRE, quien considera que las actividades pagadas se deben descontar, a reglón seguido se transcribe lo dicho por el mismo LASSO AGUIRRE en su declaración:

"Podrán en acta parciales de obra no se tuviera en cuenta y se descontara el valor pagado, nosotros como consultoría como tal hacemos actas de recibo parcial, y solamente hasta el acta de recibo final y acta de liquidación es que se revisa si las cantidades totales que se realizan tienen sujeto a que se le deba el contratista o que el contratista tenga un saldo en contra a favor de la entidad, lo mismo sucede en el ítem 4.5. (...)"

Lo manifestado por el ingeniero LASSO AGUIRRE, denota que para efectos de su declaración, no tiene claro los conceptos o por lo menos confunde el significado de un pago parcial, al pago de un ítem incompleto o imperfecto, porque efectivamente el pago del contrato de obra es por avance de ejecución y la remuneración bajo el sistema de precios unitarios puede hacerse de forma parcial teniendo en cuenta que se trata de un contrato estatal a plazo fijo, pero esto es diferente a que se cancelen ítems o actividades sin que se vea reflejado en el avance del contrato conforme se encuentre pactado en el mismo, como por ejemplo - *se itera* - un diseño al 100% cuando su ejecución está en un 90%, adicional a ello porque dicha actividad específica de consultoría (diseños) por ejemplo se pactó como un precio global (gl) o que se pague una actividad de obra a precio unitario fijo sin verificar que éste tenga cabal cumplimiento con las especificaciones técnicas.

Entonces los argumentos y las pruebas obrantes en el proceso son suficientes para otorgar convicción al Departamento Administrativo Jurídico, competente para surtir el presente trámite, en que efectivamente existió incumplimiento imputable al contratista de interventoría, en relación con las actividades pactadas en el pluricitado contrato estatal, según los términos expuestos, en el marco de la imputación subjetiva o responsabilidad con culpa sin que se trate de una simple falacia argumentativa.

Ahora, el contrato de consultoría es un contrato de actividad de medios, no de resultado, las obligaciones de éste parten de la diligencia y cuidado durante la ejecución del contrato, pretender confundir su responsabilidad, por presunta falta de planeación del Municipio, no lo exonera o lo exime de su obligación como colaborador del estado en el ejercicio de vigilar y controlar debidamente el contrato de obra pública, a su vez, las resultas del futuro proceso judicial, no puede incidir en las



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

decisiones administrativas que actualmente cursan en el Municipio en ejercicio de las prerrogativas de ley en el marco de la responsabilidad civil o patrimonial de naturaleza contractual para declarar el siniestro.

De igual forma, se tiene probado, que el interventor actuó por mera liberalidad en sus decisiones, incluyendo mayor personal al de la propuesta, modificando a su arbitrio la ejecución conforme a lo estipulado en el contrato de consultoría, toda vez que, para realizar ese tipo de decisiones, debía modificarse de manera solemne el contrato de obra, incluso el contrato de interventoría, en tal sentido, no es suficiente el conocimiento del supervisor para ello, así las cosas, el CONSORCIO INTERPUENTES, incumplió el contrato de consultoría, y adicional a lo expuesto, durante el debate procesal no demostró algún eximente de responsabilidad en tal sentido.

El contratista omitió dar cumplimiento a la oferta, la cual es vinculante y obligatoria, no solo en el régimen público, sino desde su génesis como lo es el derecho civil y comercial, así entonces, el interventor no dio cumplimiento a ella, la cual, hace parte integral del contrato estatal.

Como fue analizado de manera detallada en la resolución que declara el incumplimiento, diferente a lo expuesto por el garante, quien considera falta de motivación, por precaria argumentación y valoración probatoria, se reitera lo allí expuesto, en particular, frente a los hechos que se analizan a continuación:

Existen pruebas **documentales suficientes como son las actas de ejecución del contrato de obra Nro. 031 de 2015**, que logran determinar los ítems que fueron objeto de cobro y posterior pago desde el acta parcial de pago número 3, cobrada a través de factura venta número 008 del 21 de noviembre de 2016, avaladas por la interventoría, así:

- *II.4.8 Acero de refuerzo $f_y = 420,0$ mpa (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$29.267.126.*

Por otro lado, de manera más significativa se evidencia que en el acta parcial de pago numero 4 cobrada a través de factura de venta número 010 del 18 de diciembre de 2016 se autorizó un pago considerable por el siguiente concepto:

- *II.4.4 Platinas en calidad ASTM-A572 grado 50 (vigas I): pagado \$2.013.492.739.11*
- *II.4.8 Acero de refuerzo $f_y = 420,0$ mpa (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$106.496.781. (acumulado \$215.762.908).*

En el acta parcial número 7 cobrado a través de la factura de venta número 19 del 5 de junio de 2017 se autorizaron los siguientes pagos:

- *II.4.8 Acero de refuerzo $f_y = 420,0$ mpa (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$100.078.889. (acumulado \$315.843.584).*
- *II.4.5 Acero perfiles tipo colmena (100x100x2.0mm) ASTM-A572 grado 50: \$104.845.038.*

En el acta parcial número 8 cobrado a través de la factura de venta número 19 del 5 de junio de 2017 se autorizaron los siguientes pagos:

- *II.4.8 Acero de refuerzo $f_y = 420,0$ mpa (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$59.508.389. (acumulado \$375.350.186).*



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

En el acta parcial número 9 cobrado a través de la factura de venta número 23 del 4 de octubre de 2017 se autorizaron los siguientes pagos:

- II.4.4 Platinas en calidad ASTM-A572 grado 50 (vigas I): \$923.885.443 (acumulado \$2.937.378.182).
- II.4.5 Acero perfiles tipo colmena (100x100x2.0mm) ASTM-A572 grado 50: \$137.332.820 (acumulado \$242.177.857).
- II.4.7 Pernos - Conector Ø1", tipo tornillo, long. min=0.15m, soldado a la viga metálica tipo "i" espaciado cada 0.30m: \$11.368.805.
- II.4.8 Acero de refuerzo $f_y = 420,0$ mpa (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$418.355.205 (acumulado \$793.705.392).

En el acta parcial número 10 cobrado a través de la factura de venta, se autorizaron los siguientes pagos:

- II.4.4 Platinas en calidad ASTM-A572 grado 50 (vigas I): \$234.455.972 (acumulado \$3.171.834.154).
- II.4.5 Acero perfiles tipo colmena (100x100x2.0mm) ASTM-A572 grado 50: \$19.226.595 (acumulado \$261.404.452).
- II.4.7 Pernos - Conector Ø1", tipo tornillo, long. min=0.15m, soldado a la viga metálica tipo "i" espaciado cada 0.30m: \$1.591.633 (acumulado \$12.960.438).
- II.4.8 Acero de refuerzo $f_y = 420,0$ mpa (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$13.997.571 (acumulado \$779.707.821).

En el acta parcial número 11 cobrado a través de la factura de venta número 26 del 26 de diciembre de 2017 se autorizaron los siguientes pagos:

- II.4.4 Platinas en calidad ASTM-A572 grado 50 (vigas I): \$693.211.700 (acumulado \$3.885.045.854).
- II.4.5 Acero perfiles tipo colmena (100x100x2.0mm) ASTM-A572 grado 50: \$1.334.543 (acumulado \$262.738.995).
- II.4.7 Pernos - Conector Ø1", tipo tornillo, long. min=0.15m, soldado a la viga metálica tipo "i" espaciado cada 0.30m: \$7.860.753 (acumulado \$20.821.191).
- II.4.8 Acero de refuerzo $f_y = 420,0$ mpa (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$13.997.571 (acumulado \$779.707.821).

En el acta parcial número 12 cobrado a través de la factura de venta número 30 del 26 de febrero de 2018 se autorizaron los siguientes pagos:

- II.4.4 Platinas en calidad ASTM-A572 grado 50 (vigas I): \$693.211.700 (acumulado \$3.885.045.854).
- II.4.5 Acero perfiles tipo colmena (100x100x2.0mm) ASTM-A572 grado 50: \$1.334.543 (acumulado \$262.738.995).
- II.4.7 Pernos - Conector Ø1", tipo tornillo, long. min=0.15m, soldado a la viga metálica tipo "i" espaciado cada 0.30m: \$7.860.753 (acumulado \$20.821.191).
- II.4.8 Acero de refuerzo $f_y = 420,0$ mpa (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$22.343.716 (acumulado \$802.061.537).

En el acta parcial¹¹ número 13 cobrado a través de la factura de venta número 31 del 21 de marzo de 2018 se autorizaron los siguientes pagos:

- II.4.4 Platinas en calidad ASTM-A572 grado 50 (vigas I): \$283.840.623 (acumulado \$4.148.886.477).

¹¹ Todo el acervo probatorio del expediente administrativo – proceso de incumplimiento en el buen manejo de la correcta inversión del anticipo contrato de obra pública nro. 031 de 2015 hace parte integral del cuaderno de pruebas del presente proceso administrativo.



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

- *II.4.8 Acero de refuerzo $f_y = 420,0$ mpa (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$30.165.888 (acumulado \$832.217.425).*

Lo anterior, evidencia al despacho, en este tema puntual y detallado, que el pago **autorizado por parte de la Interventoría – CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO** del Contrato de obra Nro. 031 de 2015 por los ítems antes mencionados se estiman en **cinco mil doscientos sesenta y cuatro millones seiscientos sesenta cuatro mil ochenta y ocho pesos (\$5.264.664.088)**, lo cual además es diferente a la suma que el interventor cita en su informe final por concepto de devolución por parte del contratista respecto al mismo ítem, estimado en **Mil cientos nueve millones cientos treinta y tres mil trescientos cuarenta y cinco pesos (\$1.109.133.345)**.

Es importante resaltar, que en acta de comité de obra N° 64 del 27 de septiembre de 2017, a que además hace alusión en el interrogatorio el señor LASSO AGUIRRE, se presentó la propuesta por parte del contratista, solicitando dividir el pago de los puentes vía Montecarlo en 40% suministro, 40% fabricación, 10% transporte y 10% montaje.

Se debe resaltar que varios **pagos parciales ya habían sido efectuados con antelación** a dicho comité técnico del 27 de septiembre de 2017, pero además el contrato de obra pública nunca fue modificado de manera solemne en tal sentido.

Cabe recordar que el negocio jurídico, al cual, se le estaba ejerciendo vigilancia por parte del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, correspondía a la tipología de obra pública y no de suministro de materiales, más aún cuando la obra pública constituye una obligación de resultado, y los pagos parciales se realizan por avance de obra según el sistema de remuneración, en este caso, a precios unitarios fijos.

No se evidencia que el contrato estatal de obra pública N° 031 de 2015, de manera solemne (**elemento formal de la esencia**) hubiese sido modificado consensualmente por los extremos negociales respecto de la forma de pago, razón por la cual, no existe en el universo jurídico modificación del referido acuerdo de voluntades, constituyendo dicho reconocimiento económico un pago de lo no debido, además de un hecho cumplido, es decir, carece de causa jurídica, aspecto imputable al CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, conforme al contenido obligacional y legal para la aprobación de los pagos, según lo ya mencionado.

Por lo tanto, no es cierto lo que argumenta el garante a través de su apoderado, en que la entidad estatal –contratante- no hizo valoración o indebida valorización probatoria, contrario a lo anterior expuesto, con base en ella, se pudo determinar precisamente que el contratista bajo el régimen jurídico de imputación subjetiva incumplió el contrato de consultoría Nro. 001 de 2016.

- c. ***"Violación a los actos propios de la entidad, al no atender lo manifestado por la anterior supervisión y apoyo a la supervisión"***

Finaliza este punto de su carga argumentativa, indicando que la entidad faltó al **principio de planeación**, de **haber aprobado mediante actas de comité el cambio de algunas formas de medición y pago de ítems**, y bajo el principio de buena fe que rige la contratación estatal, en especial la manifestación *venire*

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

contra factum proprium non valet, al respecto trajo a colación la sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera sentencia 55.855 octubre 23 de 2017.

Para la Asegurada, lo anterior, generó una expectativa de estar actuando conforme a unos lineamientos planteados entre las partes, que ahora son desconocidos, argumentando que se trataba de otra administración, cuando en la práctica de testimonios a viva voz se expresó que las modificaciones contractuales fueron conocidas y avaladas por la entonces supervisión del contrato de interventoría. (negrilla y subraya de todo el texto fuera del original)

Ahora, continuando la sustentación del recurso de reposición por parte del apoderado de la aseguradora, indica, la presunta vulneración al debido proceso, en tal sentido, el apoderado de Seguros del Estado, considera que, respecto al contrato de seguro, se presenta la inasegurabilidad de los actos dolosos culposos o meramente potestativos.

Citando las normas del código de comercio (artículo 1055), considera que la entidad no prueba como ya se mencionó que el daño sea directo, es decir que **sea totalmente imputable al contratista**, ya que es clara la presencia de una **CULPA EXCLUSIVA DE LA VICITMA** que traslada la responsabilidad del presunto incumplimiento fuera de la esfera del contratista, y en consecuencia y dando aplicación a las Exclusiones de las condiciones generales de la póliza, este argumento lo acompaña a su juicio, con la siguiente consideración:

(...) Frente al segundo, es decir, frente a la entidad estatal, debe recordarse que la entidad trabajo de la mano con la interventoría por intermedio del supervisor y del apoyo del supervisor, los cuales conocían todos los movimientos de aprobación de las actas parciales e incluso daban el aval a la interventoría para proseguir con la aprobación de dichas actas, conductas que contrapuesta a la motivación que utilizó la entidad para la Resolución 120 del 2021, entrarían a convalidar la presunta conducta del contratista en la acusación del daño a la entidad, lo que ha su vez se constituiría como una conducta dolosa, culposa y meramente potestativa de la entidad que de ninguna manera puede ser amparada por la póliza de cumplimiento (...).

Para el Departamento Administrativo Jurídico, conforme a lo dicho en este punto por el garante – *Seguros del Estado S.A.*-, se cita nuevamente sentencia del Consejo de Estado/ Sala de lo Contencioso Administrativo/Sección Tercera – Subsección C, CP. Jaime Enrique Rodríguez Navas- Bogotá 1 de junio de 2020/ radicado **08001-23-33-000-2012-00254-01(48945)**, referente a la teoría de los actos propios, la cual enseña:

"(...)

3.5.3. Contradicción del acto propio

3.5.3.1. *La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 24 de enero de 2011^[16], desarrolló la teoría de los actos propios ("venire contra factum proprium non valet"), expresando que esta dimana del principio de buena fe y de la protección de la confianza legítima, y consiste en:*

"... la coherencia exigida en el comportamiento de las personas, de tal forma que lo realizado en el pasado, que ha servido, a su vez, como determinante o referente del proceder de otras o que ha alimentado, objetivamente, ciertas expectativas" que "no pueden ser contrariadas de manera sorpresiva, caprichosa o arbitraria, si con ello trasciende la esfera personal y genera perjuicio a los demás."

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Partiendo de esa noción, la sentencia citada precisa que la teoría de los actos propios ha sentado, mayoritariamente, estos requisitos:

“... i) una conducta relevante que genere en la otra persona un grado de confianza legítima sobre la realización o concreción, en el futuro, de unas consecuencias en particular; ii) que, con posterioridad, emerja otra conducta (quizás una pretensión) que contradiga con evidente y objetiva incoherencia, los antecedentes plantados; iii) que la nueva situación presentada tenga trascendencia en lo jurídico y la virtualidad para afectar lo existente; y, iv) que haya identidad entre quienes resultaron involucrados en uno y otro episodio.”

Empero, la misma providencia indica que el ordenamiento jurídico no confiere un carácter absoluto al respeto de los actos propios toda vez que “existen hipótesis en las que ante situaciones similares o con respecto a actos desplegados con anterioridad por la misma persona, que sirven de apalancamiento para su actuar en el inmediato futuro, le está deferida la posibilidad de apartarse de los mismos. Por consiguiente, no se trata en casos tales, de viabilizar los cambios inesperados, sorprendidos y contradictorios; ni de imponer, irrestricta e irreflexivamente, la observancia permanente e inmodificable de lo actuado.”

*3.5.2. De otra parte, no toda conducta inicial conduce a la aplicación de la teoría en comento. De acuerdo con la doctrina[*lxi*], en el derecho administrativo la doctrina de los actos propios solo opera cuando “la Administración, con actos eficaces jurídicamente, haya revelado su designio de definir una situación jurídica”, esto es que: (i) no “es suficiente la realización de **cualesquiera actos**, sino que estos deben hallarse revestidos de un cierto carácter trascendental, de tal modo que sean de alguna manera reveladores del designio del agente de definir la situación jurídica de su autor.”; (ii) debe ser jurídicamente vinculante, es decir, ha de tratarse de “una conducta formada por actos que sean jurídicamente eficaces y válidos -y, por tanto, inimpugnables por la persona afectada por ellos-...”.*

*Cabe agregar que, en principio, los actos deben revestir el carácter de definitivos, de suerte que para la administración no serían vinculantes las consultas, los actos de trámite, informes previos o declaraciones informales[*lxii*].*

3.5.3. En el sub judice, la demandante alega que las actas de recibo de las obras del contrato (párr. 3.4.5. y 3.4.6.) contiene una conducta desplegada por la administración de la que predica protección bajo la teoría de los actos propios. Dichas actas expresan, respectivamente, la reunión previa y la diligencia en que se realizó la entrega de las obras; en esta última ocasión las partes y el interventor afirmaron en conjunto que, para el 7 de diciembre de 2011, las obras mostraban un avance del 100% y fueron acordes a lo pactado en el contrato, lo que conminaba a la administración a desembolsar el 50% restante del valor del contrato conforme fue pactado en su clausulado.

Para la Sala, si bien dichas expresiones fueron relevantes entre las partes del contrato, en tanto provocaron el pago de las sumas pendientes al momento de la entrega, no dejan de ser afirmaciones carentes de sustento fáctico, es decir, estos asertos no fueron apoyados en pruebas reales del cumplimiento de las obligaciones contractuales del Consorcio, o por un seguimiento fidedigno del avance del objeto contratado por parte del interventor, quien, además estuvo ausente durante el procedimiento administrativo instruido por el municipio.

En ese orden de ideas, ante la información sobreviniente que evidenciaba el incumplimiento, el ente territorial no podía mantenerse vinculado a su manifestación anterior so pena de desconocer los deberes jurídicos de gestión, dirección y control del contrato estatal, concretado entre otros en el de exigir del contratista y del garante la ejecución idónea y oportuna del objeto contractual (Ley 80 de 1993 – artículo



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

4° núm. 1). En otras palabras, *mantener la conducta anterior le significaba a la demandada obrar contra derecho. Por lo tanto, ante el escenario vislumbrado por los informes lo ordenado por la ley era que el Municipio adelantara el procedimiento del que se muestra sorprendida la actora, y que tiene sustento, precisamente, en las finalidades especiales del contrato estatal*[lxiii].

Por lo tanto, esas expresiones no consolidaron en modo alguno la situación jurídica del contratista, y menos aún la del garante. No comportan una conducta de la administración de la cual pueda desprenderse un grado relevante de confianza creado por el Municipio en el garante que merezca protección jurídica, porque ante las evidencias recaudadas de la entidad, mantenerla de forma irreflexiva, como lo pretendía la actora, produciría una consecuencia indeseada para el ordenamiento: el incumplimiento del contrato estatal.

La posición del garante respecto del acto propio de la administración beneficiaria de la póliza, además, tendría que ser matizada a la luz del contrato de seguro que es el medio para respaldar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, y por ende, de los intereses generales inmersos en el contrato estatal. En efecto, cabe tener en cuenta que el riesgo como elemento esencial del seguro[lxiv], y el siniestro que consolida la obligación de responder a cargo de la aseguradora giran en torno a hechos, el primero como "suceso incierto"[lxv] y el segundo como su consolidación jurídico material[lxvi], lo que descarta la protección bajo la teoría de los actos propios a las expresiones que no reflejen correspondencia alguna con las circunstancias que rodeen el riesgo o el siniestro de cumplimiento. (Negrilla no hace parte del texto original). (...)"

Antes de entrar en comentario referente a la teoría de los actos propios conforme al anterior criterio de interpretación de la Ley, como réplica presentada por la compañía de seguros, se debe precisar que el Municipio, suscribió un contrato que ascendía la suma de **cuatro mil diecinueve millones setecientos noventa y nueve mil cuarenta pesos m/ cte(\$ 4.019.799.040, 00) IVA incluido**, que se había suscrito con la finalidad de que el **CONSORCIO INTERPUESTOS QUINDÍO**, ejerciera un servicio especializado de interventoría, quien contaba con un equipo multidisciplinario para ejercer el control técnico, administrativo, ambiental, financiero y jurídico del contrato de obra pública Nro. 031 de 2015, por tanto, el Municipio había contratado las actividades en un "colaborador del estado", depositando toda la confianza para que verificará e informara oportunamente cualquier circunstancia en relación con la debida ejecución del contrato de obra 031 de 2015.

Efectivamente la *interventoría integral*, a su vez, contaba en los términos de la Ley 1474 de 2011, con una supervisión de la planta de personal del Municipio, sin embargo, esto no significa que el contrato de obra pública paralelamente tuviera dos (02) interventores, razón por la cual, quien tenía la obligación contractual y legal de verificar el cumplimiento de la obra, era el **CONSORCIO INTERPUESTOS QUINDÍO**, toda vez, que así lo dispone el propio régimen legal.

Ahora bien, los informes de supervisión de la época, respecto al cumplimiento de la interventoría y con base en la declaración de quien ejerció dicha función, no puede forzar lo que en campo y documentalmente evidencia un incumplimiento del contrato de consultoría Nro. 01 de 2016, así, tomando lo dicho por el órgano de cierre de lo contencioso administrativo, mantener la conducta aprobada por la supervisora en su momento sería ir contra el ordenamiento jurídico y generaría mayores perjuicios al Municipio, toda vez, que no se pueden desconocer las pruebas directas obrantes en la presente actuación frente a la imputación jurídica de incumplimiento imputable al contratista **CONSORCIO INTERPUESTOS QUINDÍO**.



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

Por otro lado, con relación a que no existe prueba de que el interventor – **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO**– de manera directa haya ocasionado un daño al Municipio, no es de recibo para el despacho, en tal sentido, toda vez, que suficientes pruebas documentales, testimoniales y demás incorporadas, demuestran la imputación fáctica por omisión frente a la atribución jurídica – normativa que le imponía el contenido obligación del contrato y la Ley, y en otros la imputación fáctica por acción conforme los actos positivos desplegados por el interventor del contrato ampliamente mencionados, desconociendo el deber de verificar adecuadamente el cumplimiento del contrato de obra y los intereses propios de la entidad estatal.

El Municipio de Armenia contrató la mencionada interventoría externa, además de lo dispuesto en la Ley (artículo 32 de la Ley 80 de 1993), porque necesitaba un servicio especializado, experto, con experiencia que velará por los intereses de la entidad territorial, en sintonía con esto, el Consejo de Estado/ Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera/ Subsección B / Consejero ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero/ veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015) / Radicación número: 25000-23-26-000-1998-01824-01(28205), dice lo siguiente:

"(...) En esos términos, es claro que la razón de ser del contrato de interventoría se concreta en la colaboración que le presta el interventor a la entidad pública en la vigilancia y control de los contratos de esta última. De manera que, sin estar en el sitio donde se ejecuta el contrato, pueda contar con un apoyo que le permita estar enterada de las particularidades de la ejecución, para que, de esa forma, la entidad contratante pueda conocer la suerte del mismo y, si es el del caso, adoptar las medidas necesarias para garantizar el interés general que a través del contrato vigilado se presente satisfacer.

En ese orden, mal podría sostenerse que la interventoría del consorcio Disel-Inargos satisfizo esas finalidades, toda vez que el hecho de desconocer las particularidades de la ejecución del contrato de obra, teniendo en cuenta que sí las conoció el contratista, impidió que la entidad estatal desplegara las medidas necesarias para enderezar la ejecución del contrato. Ahora, vale aclarar que si bien en una ocasión la interventoría solicitó la imposición de multas (fls. 39 y 40, c. 3), sin que la entidad actuara de conformidad o al menos las pruebas no indican una cosa diferente, ese hecho no relevaba al interventor de la obligación de informar los nuevos incumplimientos. Efectivamente, las multas que solicitó el interventor en la primera oportunidad se relacionaban con el atraso considerable en el programa de inversión, pero no así sobre los problemas con el pavimento, respecto de los cuales no se probó la comunicación en oportunidad. (...)"
(Negrilla fuera de texto original)

En ese orden, se desprende que existe el mérito suficiente y las pruebas que fueron debatidas durante todo el proceso administrativo, para declarar el incumplimiento imputable al contratista consultor para confirmar la decisión, desestimando los argumentos del garante.

Siguiendo el argumento de defensa de la compañía asegurada, ésta considera lo siguiente: "DE LA PRESCRIPCIÓN DEL CONTRATO DE SEGUROS"

La aseguradora a través de su apoderado, en la sustentación del recurso de reposición invoca normas del Código de Comercio, sentencias del Honorable Consejo de Estado¹² y de la Corte Suprema de Justicia¹³, replicando que para que no opere la prescripción de la acción de cobro el acto administrativo

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 26 de noviembre de 2015, Expediente 53.914, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejera ponente: Myriam Guerrero de Escobar, Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil nueve (2009). Radicación número: 19001-23-31-000-1994-09004-01(14667)

¹³ La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, en su sentencia de mayo 3 de 2002, expediente 6153 - sentencia del 4 de abril de 2013, M. P. Fernando Giraldo Gutiérrez (Expediente: 00457-01)



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

que declara el siniestro se debe proferir **y notificar dentro de los dos años siguientes al momento en que la Administración tuvo conocimiento del incumplimiento**, quien considera que esta situación no ocurrió para el presente caso, ya que para la aseguradora, el Municipio debió haber adelantado los trámites pertinentes tendientes a declarar el presunto incumplimiento, como fecha límite **el día 02 de noviembre del 2019**, toda vez a que a criterio del apoderado, la administración conoció sobre los hechos que dieron base al siniestro, desde el día **13 de diciembre del 2016 o por lo menos desde el 02 noviembre del 2017**.

Como apoyo a este planteamiento de inconformidad de la decisión del Municipio de Armenia, señala la compañía de seguros, que una Entidad Estatal que pretenda afectar una póliza de cumplimiento por los perjuicios sufrido por el presunto incumplimiento del contratista, **este perjuicio no puede ser supuesto, sino que debe ser plenamente determinado y tasado¹⁴**.

Dentro de la réplica, la aseguradora considera que la entidad no indica de qué manera el incumplimiento de las obligaciones contractuales, por parte del contratista, le generaron un perjuicio, a tal punto de afectar la totalidad de la cláusula penal, pues simplemente apertura actuación administrativa, sobre el presunto incumplimiento sin establecer que el perjuicio causado fuera cierto, directo y estuviera determinado.

En los argumentos de defensa, por medio del cual recurren la primera decisión del Municipio de Armenia, considera el garante, que el Municipio no prueba de forma fehaciente que el incumplimiento sea imputable directamente al contratista.

Para Seguros del Estado S.A, la entidad incurrió en incumplimiento, por tanto, advierte la falta de responsabilidad de Seguros del Estado S.A., al no tratarse como ya se dijo, de incumplimientos imputables al contratista, bajo los términos del condicionado general, solicita tener en cuenta el principio de proporcionalidad y razonabilidad, así como la compensación.

De acuerdo al cómputo de términos realizado por la Compañía de Seguros, este considera que la Administración conoció la omisión del contratista – Consorcio Interpuentes Quindío- con el Oficio SI-POI-2717 del 26 de junio del 2018, e incluso antes, cita el oficio del 26 de junio de 2018, así como otras comunicaciones, del 13 de diciembre de 2016, relaciona actas de avance de ejecución entre otros, por tanto, para su criterio y con base en los citados documentos, la declaratoria de incumplimiento **debió notificarse antes del 13 de diciembre de 2018**.

Conforme a lo dicho por Seguros del Estado el Departamento Administrativo Jurídico manifiesta que los oficios y documentos antes citados, hacía referencia al manejo y correcta inversión del anticipo del contratista Unión Temporal Puentes Armenia, razón que ya fue objeto de análisis y decisión administrativa, por lo que en su momento se declaró por esta situación responsable solidario al Consorcio Interpuentes Quindío.

Es decir, los documentos relacionados por los apoderados del contratista y garante, hacían referencia únicamente al anticipo del contrato de obra pública, por tanto, esa responsabilidad ya fue declarada

¹⁴ Sección Primera, Sentencia de 6 de octubre de 2005, Exp. 7840; Sección cuarta, sentencia de 31 de octubre de 1994, Exp. 5759; Sección Primera, Sentencia de 21 de septiembre de 2000, Exp. 5796.



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

oportunamente y en esta instancia se está decidiendo respecto otras omisiones del contrato de consultoría imputables al consorcio, no derivadas en la presente actuación.

Ahora, respecto al contrato de interventoría (*consultoría 001 de 2016*), el hecho de que no exista informe de incumplimiento del contrato de obra pública presentado por este, prueba la omisión del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, toda vez que, de los oficios que se relacionan donde presuntamente éste informaba a la entidad, nunca existió un informe serio, detallado, solemne que manifestará de manera oportuna y expresa al municipio la existencia de un incumplimiento imputable al contratista de obra.

Debe diferenciarse la responsabilidad ya declarada al **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO** por la falta de información oportuna respecto al buen manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra pública Nro. 031 de 2015 y las demás omisiones identificadas con posterioridad por parte del Municipio (*secretaría de infraestructura*), una vez se pudo cotejar la información documental y de campo, esto teniendo en cuenta que el contrato de consultoría es de medios no de resultados.

Lo documentos que trae a colación el garante, siempre hicieron referencia al anticipo del contrato de obra 031 de 2015, es decir, las demás omisiones del contratista consultor, solo se evidenciaron con el informe técnico de la secretaría de infraestructura del 18 de febrero de 2019, por tanto, dando aplicación a la prescripción ordinaria de la acción de cobro, el acto que declaró el incumplimiento debió notificarse antes del 17 de febrero de 2021.

No obstante lo anterior, debe tener en cuenta el apoderado del garante Seguros del Estado, que con ocasión de la pandemia COVID-19 y como consecuencia de la declaratoria de emergencia sanitaria y del estado de excepción de emergencia social y económica en el territorio nacional, se facultó a los entes territoriales para la suspensión de términos de actuaciones administrativas generales y especiales, motivo por el cual el Municipio de Armenia expidió el Decreto Municipal N° 161¹⁵ del 16 de abril de 2021, el cual suspendió los términos de los mencionados procedimientos hasta la expedición del Decreto Municipal N° 276¹⁶ del 20 de agosto de 2021, tiempo en el cual no corrieron términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley.

Así las cosas, este despacho realizando el debido cálculo de los términos, concluye que la notificación del acto administrativo que declaró el siniestro, esto es la Resolución N°127 del 7 de abril de 2021 se encuentra dentro de los dos (2) años contemplados en la ley, toda vez que si bien la prescripción se predicaba para el día 17 de febrero de 2021, se deben tener en cuenta los cuatro (4) meses y cinco (5) días de la suspensión de términos, dando una fecha máxima de cómputo de dos años el día **21 de junio de 2021**. Lo anterior, sin perjuicio del análisis que se pudiera realizar frente al cómputo de la prescripción extraordinaria de la acción de cobro referente a cinco (05) años en los términos del artículo 1080 del Código de Comercio¹⁷.

Como argumentos del garante subsidiarios tiene los siguientes:

¹⁵ -"POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL SECTOR CENTRAL DEL MUNICIPIO DE ARMENIA COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA COVID-19".

¹⁶ POR MEDIO DEL CUAL SE REANUDAN LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS PROCEDIMIENTOS DEL SECTOR CENTRAL DEL MUNICIPIO DE ARMENIA COMO CONSECUENCIA DE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA COVID-19".

¹⁷ Ver CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ Bogotá D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00166-01(52705)



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

- Clausula penal y la proporcionalidad.

La compañía Seguros del Estado, cita sentencia del Consejo de Estado, que dice "(...) la *cláusula penal como el negocio constitutivo de una prestación penal de contenido patrimonial, fijada por los contratantes, de ordinario con la intención de indemnizar al acreedor por el incumplimiento o por el cumplimiento defectuoso de una obligación, por norma general se le aprecia a dicha prestación como compensatoria de los daños y perjuicios (...)*", este sentido, considera el garante, que tratándose de una tasación anticipada de perjuicios, corresponde a la Entidad contratante, **demostrar de forma clara y precisa el perjuicio, y no de manera supuesta**, pues en todo contrato de seguro se debe acreditar y cuantificar los perjuicios dado su carácter indemnizatorio, pues sería completamente perverso, que el asegurado pretendiera sumas no constitutivas de perjuicio. *"Esta premisa es plenamente aplicable no solo a los contratos de seguro celebrados entre particulares, sino también a aquellos en que es parte una Entidad Estatal"*.

Respecto a lo que aduce el apoderado de la compañía de seguros resulta ser una premisa no cierta, si tenemos en cuenta que precisamente bajo la autonomía de la voluntad las partes de manera libre y consciente pactaron convencionalmente la tasación anticipada de perjuicios en caso de un incumplimiento total, parcial o tardío del contrato de consultoría, "porcentaje" que de manera preliminar y de antemano tuvo perfectamente conocimiento la compañía de seguros al expedir la garantía única de cumplimiento, toda vez que corresponde precisamente al valor nominal del amparo cubierto por tal póliza.

En tal sentido, siguiendo el reciente pronunciamiento del Honorable Consejo de Estado/sección tercera/ponente María Adriana Marín/ expediente 36600 del 28 de noviembre de 2019, no es necesario tasar los perjuicios por parte de la Administración, si de manera previa las partes pactan de manera expresa en el clausulado del contrato la clausula penal; en tal sentido ha expresado lo siguiente:

"(...) De acuerdo con lo anterior, en los contratos estatales el legislador ha contemplado diferentes mecanismos que pueden ser utilizados por la entidad contratante frente a la mora o el incumplimiento de sus obligaciones por parte del contratista, como la imposición de multas, la declaratoria de caducidad del contrato o la declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria.

En relación con esta última, así mismo, se prevé la posibilidad de que las partes incluyan en el contrato el cálculo anticipado y definitivo de los perjuicios que para la entidad representará el incumplimiento contractual del contratista, mediante el pacto de una cláusula penal pecuniaria, que, por lo tanto, podrá hacerse efectiva como consecuencia de la declaratoria de caducidad, si el contrato está vigente, o de la declaratoria de incumplimiento.

*En este último caso, es decir, cuando se ha pactado la cláusula penal, **la entidad no está obligada a acreditar el monto de los perjuicios sufridos y podrá cobrar el monto total de la cláusula penal, pero si considera que los perjuicios fueron superiores al mismo, deberá demandar ante el juez del contrato para acreditarlo dentro del respectivo proceso (...)**". (Negrilla fuera de texto).*

En tal sentido, como lo estipuló el contrato de consultoría en la clausula vigésima primera, las partes pactaron hacer efectiva la cláusula penal como tasación convencional y anticipada de perjuicios, estimándose en un porcentaje del 10 % del valor del contrato estatal, precisando que, el mismo contrato estatal tiene un precio cierto y determinado, por tanto, siendo una operación matemática para determinar el valor nominal, al ser el perjuicio material **convencional**, no sería necesario en la citación a



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

audiencia determinar el equivalente del 10% del valor del contrato, bastara la enunciación de la cláusula establecida en el mismo ya conocida y aceptada por las partes y el garante, la cual, vale recordar, se encuentra amparada, además, en la propia póliza frente al amparo que cubre el siniestro de cumplimiento mediante la unidad monetaria en **pesos colombianos de curso legal**.

Adicional a lo anterior, se aclara, que en la presente actuación administrativa, no se pretenden reclamaciones económicas por un mayor valor a la tasación convencional y anticipada del perjuicio, lo cual, si hubiese conllevado la carga de la prueba frente al mayor valor reclamado y solo posible en sede judicial.

Así mismo, diferente a lo considerado por el garante – *se itera* - esta consecuencia quedó prevista en la citación a audiencia, conforme lo estipulado en el negocio jurídico, sin que resulte necesario hacer una tasación adicional de perjuicios o constituya propiamente en esta instancia la carga de probar lo ya acordado por las partes.

DECISIÓN ADMINISTRATIVA

Conforme al análisis realizado por el despacho al informe técnico de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia, conforme la responsabilidad legal de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, las pruebas y sustentación de los recursos de reposición debidamente incorporadas a la actuación, en una valoración en conjunto y conforme la sana critica, se confirma, que efectivamente, se encuentran probados los elementos de la responsabilidad contractual, en este sentido, el daño antijurídico por la lesión al derecho de crédito imputable al contratista **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO**, bajo el título jurídico de incumplimiento, y la imputación fáctica por omisión por no cumplir la atribución jurídico – normativa que le imponía el contenido obligacional del contrato de consultoría N° 01 de 2016, y en otros eventos ya explicados, la imputación fáctica por acción conforme la relación de causalidad que le imponía la Ley y el contrato frente a la función de vigilar el contrato de obra pública Nro. 031 de 2015, por lo que se constituye en un incumplimiento con la correspondiente consecuencia de tasación de perjuicios, que conlleva, se reitera, a confirmar la declaratoria para hacer efectivo el siniestro de cumplimiento poliza nro 65-44-101130502 ante la compañía Seguros del Estado.

En mérito de lo expuesto, la Directora ad hoc del Departamento Administrativo Jurídico,

RESUELVE

ARTICULO 1º. CONFIRMAR en todas sus partes, la Resolución Nro° 12718 del 7 de abril de 2021 por medio de la cual se decide **DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO CONSTITUTIVO DE RECLAMACION DE SINIESTRO DE CUMPLIMIENTO** del CONTRATO DE CONSULTORIA NRO. 001 DE 2016 según lo expuesto en la parte motiva.

¹⁸ Que el día 7 de abril de 2021 se expidió Resolución N° 120 "POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE SOBRE LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO POR OCURRENCIA DE SINIESTRO RESPECTO DEL CONTRATO ESTATAL DE CONSULTORIA No. 001 DE 2016", acto administrativo notificado en su integridad a los intervinientes del procedimiento administrativo especial, no obstante lo anterior, una vez terminada la diligencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se verificó la numeración interna del Departamento Administrativo jurídico, evidenciándose un error de carácter formal en el acto administrativo, esto es la numeración de la resolución. Por lo anterior, el entonces director del Departamento Administrativo Jurídico del Municipio, a través de Resolución de esta dependencia N° 128 del 7 de abril de 2021, procedió a corregir el error del acto administrativo notificado el cual, se itera es de carácter formal



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

R-AM-SGI-032
01/11/2017 V2

RESOLUCIÓN 637 DE 2021

PARÁGRAFO. La tasación anticipada del perjuicio pactada de manera convencional por los extremos negociales, se hace efectiva en sede administrativa a favor de la entidad contratante MUNICIPIO DE ARMENIA, sin perjuicio para la entidad estatal de reclamar en sede judicial los mayores valores económicos que a título de indemnización se pretendan reclamar por el daño antijurídico por la lesión al derecho de crédito, no cubiertos por la tasación anticipada de perjuicios.

ARTÍCULO 2º El presente acto administrativo constituye fuente de obligación, por lo cual, una vez en firme, presta MÉRITO EJECUTIVO, en los términos del numeral 3, artículo 99 de la Ley 1437 de 2011, ordenando y haciendo exigible su pago a al contratista plural denominado CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO y a la COMPÁÑIA SEGUROS DEL ESTADO S.A.

ARTÍCULO 3º. La presente resolución se entiende notificada en estrados, y contra la presente decisión no proceden Recursos.

ARTÍCULO 4º. Publicar la presente Resolución para garantizar el principio de publicidad y el debido proceso en la página www.contratos.gov.co y proceder a informar a la procuraduría general de la Nación y Cámara de comercio la decisión.

Dada en Armenia, Quindío, a los 28 OCT 2021

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DIANA PATRICIA LOAIZA SÁNCHEZ

Directora Ad- Hoc

Departamento Administrativo Jurídico

Proyectó. Leidy Cecilia Valencia Camargo – Abogada contratista
Revisó y Ajustó- Gustavo Adolfo Pineda Aguirre