



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE SOBRE LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO POR OCURRENCIA DE SINIESTRO RESPECTO DEL CONTRATO ESTATAL DE CONSULTORÍA No. 001 DE 2016

El director del Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia, de conformidad con 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

El Municipio de Armenia elaboró los estudios previos y anexos técnicos para realizar un proceso de selección, cuyo objeto era: **"CONSORCIO INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE AMBIENTAL Y JURÍDICA DEL CONTRATO CUYO OBJETO ES AJUSTE A DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS: VÍAS MONTECARLO TRAMO II, AVENIDA OCCIDENTE TRAMO III, VÍA DEL YULIMA (CRA 19 –AV-OCCIDENTE TRAMO III), VÍAS 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 HACE PARTE DEL PLAN DE OBRAS A FINANCIAR A TRAVÉS DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN, EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA, DEPARTAMENTO QUINDÍO"**.

De conformidad con los estudios previos y el pliego de condiciones, el presupuesto oficial para el proceso de selección era de (\$ 4.019.799.040, 00) IVA incluido. Dicho valor soportado en el Acuerdo 028 de noviembre 24 de 2014, por medio del cual se concede autorización a la alcaldesa del municipio de Armenia para realizar operaciones de crédito y asumir compromisos de vigencias futuras.

El Municipio de Armenia inició el trámite del proceso de CONCURSO DE MERITOS ABIERTO No. DAJ-CM-011 DE 2.015 debidamente publicado en el SECOP [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co).

Una vez adelantado el proceso de selección, se expidió la Resolución No. 013 del 15 de febrero de 2016 **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADJUDICA EL PROCESO DE CONCURSO DE MERITOS ABIERTO No. DAJ-CM-011-2015"**. En dicho acto administrativo se adjudicó el proceso de selección al CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, representada legalmente por el señor **ANDRÉS LEONARDO LASSO AGUIRRE** identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.187.378.

El día el 19 de febrero de 2016 los extremos negociales suscribieron el CONTRATO DE CONSULTORIA No. 001 de 2016, cuyo objeto es: **"INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE, AMBIENTAL Y JURÍDICA DEL CONTRATO CUYO OBJETO ES 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"**

En el CONTRATO DE CONSULTORIA No. 001 de 2016, las partes estipularon la contraprestación económica de la siguiente manera: **"SEGUNDA: VALOR.** Para efectos fiscales el valor total del presente contrato asciende la suma de Cuatro Mil Diecinueve Millones Setecientos Noventa y Nueve Mil Cuarenta Pesos, M/cte (\$4.019.799.040) IVA INCLUIDO, de conformidad con el siguiente cuadro de presupuesto:

CARGO / OFICIO	SUELDO	DEDICACIÓN MENSUAL	CANTIDAD PERSONAL	CANTIDAD MESES	VALOR
PERSONAL PROFESIONAL					
1. Asesor Técnico	2.000.000	100%	1	12	24.000.000
2. Asesor Administrativo	1.500.000	100%	1	12	18.000.000
3. Asesor Financiero	1.500.000	100%	1	12	18.000.000



Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Profesional en Redes Eléctricas	4 000 000	30%	1.00	18.00	27 800 000
Residente de Interventoría 1	4 000 000	100%	1.00	25.00	100 000 000
Residente de Interventoría 2	4 000 000	100%	1.00	13.00	52 000 000
Residente de Interventoría 3	4 000 000	100%	1.00	13.00	52 000 000
Residente de Interventoría 4	4 000 000	100%	1.00	14.00	56 000 000
Residente de Interventoría 5	4 000 000	100%	1.00	9.00	36 000 000
Residente de Interventoría 6	4 000 000	100%	1.00	19.00	76 000 000
Residente de Urbanismo 1	4 000 000	100%	1.00	20.00	80 000 000
Residente de Urbanismo 2	4 000 000	100%	1.00	12.00	48 000 000
Residente Ambiental 1	3 000 000	100%	1.00	22.00	66 000 000
Residente Ambiental 2	3 000 000	100%	1.00	14.00	42 000 000
Residente Ambiental 3	3 000 000	100%	1.00	13.00	39 000 000
Profesional SISO 1	2 150 000	100%	1.00	22.00	47 300 000
Profesional SISO 2	2 150 000	100%	1.00	14.00	30 100 000
Profesional SISO 3	2 150 000	100%	1.00	13.00	27 950 000

PERSONAL TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO

Inspector de Interventoría 1	2 000 000	100%	1.00	21.00	42 000 000
Inspector de Interventoría 2	2 000 000	100%	1.00	12.00	24 000 000
Inspector de Interventoría 3	2 000 000	100%	1.00	12.00	24 000 000
Inspector de Interventoría 4	2 000 000	100%	1.00	13.00	26 000 000
Inspector de Interventoría 5	2 000 000	100%	1.00	8.00	16 000 000
Inspector de Interventoría 6	2 000 000	100%	1.00	16.00	32 000 000
Topógrafo 1	2 200 000	100%	1.00	22.00	48 400 000
Topógrafo 2	2 200 000	100%	1.00	14.00	30 800 000
Topógrafo 3	2 200 000	100%	1.00	13.00	28 600 000
Cadeneros 1	1 000 000	100%	1.00	22.00	22 000 000
Cadeneros 1	1 000 000	100%	1.00	14.00	14 000 000
Cadeneros 1	1 000 000	100%	1.00	13.00	13 000 000
Cadeneros 2	900 000	100%	1.00	22.00	19 800 000
Cadeneros 2	900 000	100%	1.00	14.00	12 600 000
Cadeneros 2	900 000	100%	1.00	13.00	11 700 000
Auxilio Administrativo	1 800 000	100%	1.00	25.00	45 000 000

Subtotal costo de personal					1 420 150 000
Factor Multiplicador					2.10
Total Personal					2 982 315 000

DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	PARTICIPAC MENSUAL	COSTO PARCIAL	TOTAL
Oficina (Arriendo)	Mes	25	100%	2 500 000	62 500 000
Vehículo 1	Mes	25	100%	3 920 000	98 000 000
Vehículo 2	Mes	13	100%	3 920 000	50 960 000
Vehículo 3	Mes	12	100%	3 920 000	47 040 000
3 Equipos de Topografía (incluye Traslado y los Elementos Complementarios)	Mes	49	100%	1 560 000	76 440 000
Ensayos de Laboratorio	Gr	1	100%	28 000 000	28 000 000
Papelaria	Mes	25	100%	1 100 000	27 500 000
Adquisición equipos de cómputo y software	Mes	25	100%	1 900 000	47 500 000
Otros Gastos administrativos	Gr	1	100%	45 080 000	45 080 000
Subtotal					483 029 000

Item	Valor
Costos personal (Incluye FM)	2 982 315 000
Costos directos	483 029 000
Subtotal	3 465 344 000



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Como requisito de ejecución convencional, en virtud del principio de autonomía de la voluntad, las partes contractuales estipularon la suscripción de un acta de inicio como una obligación condicional suspensiva para el cómputo del plazo de ejecución del negocio jurídico.

El día 9 de marzo de 2016, se suscribió el acta de inicio por parte de la supervisora, secretario de infraestructura y representante legal del contratista, ingeniero **ANDRÉS LEONARDO LASSO AGUIRRE**. En dicha acta se dejó constancia que el CONTRATO DE CONSULTORIA No. 001 de 2016, iniciaría el día 9 de marzo de 2016 y finalizaría el día 8 de abril de 2018.

Mediante proceso de selección de concurso de méritos, fue escogido el CONSORCIO INTERPUNTES QUINDÍO, para la interventoría técnica, administrativa, financiera, contable, ambiental y jurídica al CONTRATO DE OBRA No.031 de 2015, cuyas labores iniciaron a partir del 9 de marzo de 2016, fecha en la cual se suscribió el acta de inicio.

En el desarrollo de la ejecución del **CONTRATO DE CONSULTORIA No. 001 de 2016**, las partes suscribieron los siguientes contratos modificatorios:

➤ **Contrato modificatorio No. 001 del 02 de noviembre de 2.016**

Con las modificaciones realizadas al negocio jurídico inicial, tuvo únicamente como motivo modificar la cláusula quinta del contrato principal, respecto a la imputación presupuestal.

Por oficio SI-POI-1751 del 21 de abril de 2017, la Secretaría de Infraestructura solicitó concepto jurídico respecto al pago de actas parciales del Contrato de Consultoría Nro. 001 De 2016, el cual fue resuelto por oficio DJ-PJU-874 del 8 de mayo de 2017, concluyendo lo siguiente: *"Inicialmente debe precisarse, que no existe duda que entre el contrato de obra pública y el contrato de interventoría existe una coligación negocial de tipo funcional, es decir, una interconexión, por lo cual, las modificaciones de los elementos esenciales, naturales y accidentales del contrato de obra, inciden directamente en las condiciones del contrato de interventoría.*

*Frente al alcance físico del objeto del contrato de obra, si a la fecha, se presentó modificaciones con la supresión de uno (1) de los frentes de obra, quiere decir, que esa actividad como prestación contractual desaparece del mundo jurídico negocial, por lo tanto, por disposición legal, se entiende de pleno derecho modificado el alcance del objeto de la interventoría, siendo necesario para efectos de la solemnidad, ajustar por escrito – Otro sí – el personal y los gastos directos a las condiciones actuales de ejecución.*

*Ahora bien, respecto a los pagos realizados y que deben realizarse a futuro o en lo sucesivo al contratista de interventoría, estos deben estar sujetos a la realidad del avance físico de las obras, por lo cual, teniendo en cuenta el sistema de remuneración pactado, se recomienda al supervisor la revisión detallada de los conceptos que integran la oferta técnica y económica (costos de personal tales como personal profesional, personal técnico y administrativo, (FM2.10), costos indirectos, etc.) para determinar el balance financiero a la fecha de lo realmente ejecutado. Para ilustrar, a título de ejemplo: si a la fecha se encuentra en ejecución un (1) frente de obra, no se requieren a la fecha los seis (6) residentes de interventoría (costo personal), o las tres (3) camionetas (gastos directos).*

*Es decir, se reitera, si inicialmente el contrato fue suscrito con un personal, cuya disponibilidad es permanente es de conocimiento del interventor según la realidad jurídica y material, que la necesidad para disponer el 100% del personal no existe, dado que a la fecha solo se encuentra en ejecución un (1) frente de obra para verificar su cumplimiento, por ende, solamente ha sido necesario el personal y gastos administrativos correspondientes a uno (01) de los seis (06) frentes de obra inicialmente contratados, por lo cual, la entidad contratante no puede pagar como costos directos el 100% de un personal y el 100% de los gastos administrativos que no han sido requeridos a la fecha durante la ejecución contractual, toda vez que constituye pago de lo no debido, ante lo cual, debe requerirse su devolución económica con la correspondiente indexación o corrección monetaria.*

*Se aclara la diferencia que constituye la situación jurídica de un eventual pago del 100% del personal y gastos administrativos no requeridos en el sitio de obra a la fecha, incluyendo el balance financiero que deba realizarse para determinar la devolución*





Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

del pago de lo no debido, independiente de los aleas contractuales que hayan impedido el inicio de la totalidad de los frentes de obra, y otra cosa la que constituye la eventual reclamación contractual que se pueda presentar por parte del contratista sobre la utilidad esperada que no tiene por qué corresponder al 100% del valor del contrato, según la estructura del negocio jurídico.

(....) ”

Por oficio SI-POI-4860 del 30 de noviembre de 2018 la Secretaria de Infraestructura, en revisión del estado del contrato de consultoría 001 de 2016.

La Secretaria de Infraestructura aportó informe técnico sobre presunto incumplimiento de las obligaciones derivadas del negocio jurídico en mención a través de oficio SI-POI-476 de 18 de febrero de 2019, en el mismo se manifestaba lo siguiente:

“Tengamos presente que el objeto del contrato de consultoría 001 de 2016 es **“INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE, AMBIENTAL Y JURÍDICA DEL CONTRATO CUYO OBJETO ES AJUSTE A DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS: VÍA MONTECARLO TRAMO II, AVENIDA DE OCCIDENTE TRAMO III, VIA DEL YULIMA (CRA 19 - AV. OCCIDENTE TRAMO III), VIA LA COLONIA (CENTRO DE CONVENCIONES-CR19), 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 QUINDIO”**, es bastante amplio y específico en todos los componentes que abarca, siendo esta la obligación principal de cumplimiento que tiene este contrato y como cualquier otro lo más importante es que su objeto se cumpla a cabalidad.

En primera instancia vamos a tratar el tema del anticipo, del cual tenemos en el pliego de condiciones definitivo la función general número 10 del interventor es “El anticipo en caso de haberse otorgado al contratista de obra será amortizado en el mismo porcentaje de cada una de las actas de obra **anticipo que será manejado en forma conjunta por el contratista con la interventoría**”.

De lo anterior, la secretaria de infraestructura con base en los informes mensuales elaborados y entregados por la interventoría, encuentra los documentos “relación de inversión de anticipo y contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos”, debidamente avalado el primero mediante firmas del contratista de obra y el interventor y el segundo donde queda plenamente definido que es el interventor quien autoriza los desembolsos del anticipo, hasta ahí cumpliendo con lo que se manifiesta en la función 10 del interventor; así mismo, el contrato con la fiducia Bancolombia contiene en su

Cláusula tercera que los desembolsos deben acreditar el uso y destinación de los recursos y la autorización del interventor del contrato estatal (tomo 8).

Se tiene que en los primeros cinco meses en desarrollo del contrato de obra, los informes de la interventoría contienen sobre el manejo del anticipo la entrega del plan de inversión del anticipo el cual está programado para tres meses y el pago del 30% del valor inicial del contrato consignado por la entidad contratante a la fiducia Bancolombia, mas no hay soportes ni se reporta el estado de inversión del anticipo (desembolsos vs gastos) ya habiendo vencido el tiempo estimado en el plan, al entenderse motivado porque la UT PUENTES ARMENIA no brindó información alguna al respecto. Solo a partir del sexto mes se evidencia anexo el informe presentado por la fiducia Bancolombia con los movimientos financieros del periodo 24 febrero al 31 de julio de 2016 y los extractos con la información mes a mes de la cuenta donde se maneja el anticipo, encontrando en estos documentos una consignación por un valor del 30% del valor inicial del contrato (\$22.929.882.427) y una serie de retiros que no coinciden en sus valores con lo propuesto en el plan de inversión. Por lo anterior, como lo que hay en esos informes es solo ingresos y egresos a la cuenta y ya en tiempo muy lejano se aportan facturas para la legalización de gastos, la secretaria de infraestructura se da a la tarea de solicitar a la misma fiducia la relación de los desembolsos hechos al fideicomitente con relación al anticipo del contrato de obra 031 de 2015, siendo allegado a ésta un paquete con la información solicitada que consta de 27 órdenes de pago (que suman un total de \$22.926.830.473) que nos permiten evidenciar en cada una las firmas del contratista y el interventor, acompañada también cada orden con las actividades acordes a las contenidas en el plan de inversión. Si bien cada desembolso estaba soportado en que iba a ser invertido, esta situación



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

no se cumplió en ninguno de sus componentes, pues basta con hacer un comparativo donde se muestre las nóminas de personal vinculado por el contratista en los meses de enero, febrero y marzo cuya suma no asciende a los trece millones de pesos, según informe mensual No. 1 de la interventoría, cifra que además difiere en gran proporción de la proyectada en el mes 1 del plan de inversión del anticipo tasada en \$679.335.578, mientras que por el lado de la fiducia, se tiene que la orden de pago #1 de fecha marzo 31 de 2016 incluye un desembolso por pago de nómina por valor de \$500.000.000 y así ocurre sucesivamente, teniéndose en abril de 2016 un desembolso acumulado por nómina personal de obra de \$3.100.000.000 mientras en la realidad de la obra solo se alcanzaba a soportar algo más de 20 millones de pesos, por lo tanto, el plan de inversión y correcto manejo del anticipo desde su comienzo mostro que no se cumplía y al respecto no hubo pronunciamiento alguno por escrito de parte del interventor advirtiendo a la entidad de tal situación, pues como consta en los informes mensuales del consultor sobre el anticipo solo se decía que la UT no reportó estado de inversión del anticipo, encontrándose el mismo ya totalmente desembolsado y firmado cada pago de marzo a octubre de 2016 por su representante legal. No se encuentra información alguna en los expedientes entregados por la interventoría sobre alguna posible ampliación de plazo al plan de inversión del anticipo que como bien lo conocimos por parte de la fiducia es de 3 meses y terminaron desembolsando pagos de marzo a octubre de 2016.

De otra parte, la función general numero 15 dice "**Informar oportunamente** al municipio de Armenia y a la compañía de seguro que garantiza la ejecución del contrato, sobre los incumplimientos del contratista, con el fin de que la entidad tome las medidas sancionatorias del caso y realice las reclamaciones a que haya lugar, con aplicación del debido proceso". Como lo muestra el mismo informe final de la interventoría en sus conclusiones, "Para ello se listan a continuación las observaciones realizadas por parte de la interventoría a la entidad contratante respecto al incumplimiento por parte del contratista de obra 031 de 2015. **Que ha informado esta consultoría respecto al anticipo entregado al contratista de obra del contrato 031 de 2015**" en la tabla 68 se citan los oficios remitidos al contratista de obra y/o la entidad sobre el anticipo siendo fechado el primero el 6 de marzo de 2017 es decir prácticamente un año después del inicio del contrato, lo que contradice lo manifestado en el informe de poner en conocimiento en el tiempo oportuno a la entidad contratante ya que a octubre de 2016 había sido desembolsado la totalidad del anticipo y no había sido legalizado su inversión total ni acorde al plan aprobado.

En segunda instancia abordemos que de la etapa de ajustes a diseños fase III no se observa en el archivo del contrato documento alguno de entrega oficial de los diseños fase II al contratista de obra, más si se evidencia en acta de comité técnico #3 la presentación a todas las partes de dichos diseños por parte de la firma OPCION DISEÑOS y se deja también claro en acta cuales son los entregables en fase III, para ello se estipula un plazo inicial de 3 meses de acuerdo con la programación de obra, plazo que inicia desde el 9 de marzo de 2016 y el cual fue extendido y escalonado desde el comité técnico I#2 dilatándose incluso su entrega y no de manera plena hasta la terminación del contrato de la consultoría tras una serie de oficios justificando los atrasos por diferentes inconvenientes (predial, ambiental, otros) y propuestas de nuevos diseños en algunos frentes, siendo muy representativo un reporte en avance del 90% para todas las vías según reposa en la tabla 7 del informe final y como nota especial llama la atención que 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 antes de la elaboración del informe final, además no solo se evidencia que este pago fue hecho sin recibir a satisfacción el producto, sino que fue realizado en la primer 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 geotecnia.

No es bien visto entonces como en 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 en este capítulo alcanzando un porcentaje mucho mayor.

El estado del avance de los ajustes a diseños se muestra en la tabla 9, la interventoría estimó en un 10% los pendientes que aquí registra cada frente de obra, información entregada en agosto de 2018 en el informe final.

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



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

cuantificar, por ello 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.

Para terminar con los ajustes a diseños fase III no encontramos una relación clara y completa de información acerca de los componentes entregados por cada especialidad, es decir, por ejemplo de lo estructural de la vía Montecarlo Tramo II no sabemos detalle de cuantos planos de diseño resultaron y aprobó la interventoría y si es el caso informar cuantos hacen falta por aprobar y el por qué; lo que nos está mostrando que no se llevó el control del archivo de interventoría con la finalidad de integrar un expediente claro del desarrollo del contrato.

Si bien hubo un acuerdo de dividir en dos paquetes las fechas de entrega de los ajustes a diseños definitivos fase III, estos plazos no se cumplieron, por lo tanto, no hubo ningún diseño al 100% aprobado, aunque si haya sido pagado al contratista, faltando así a las atribuciones principales del interventor contenidas en los pliegos definitivos en los numerales 2, 18 y 21 además de las obligaciones específicas 5, 25 y 30 que hacen parte integral del contrato.

Tabla 7 Presupuesto para ajustes a diseños

Actividad	Un	Cant.	Valor Unitario Contratado	Cant. Pagada Hasta el Acta No. 13	V. Total Pagado	Cant. A Reconocer en el Balance Final de esta consultoría	V. Total a Pagar*
DISEÑOS EN FASE 3					\$ 926.260.100		\$ 926.260.100
Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - VIA MONTECARLO TRAMO II-Comuna 1- desde la glorieta Malibu en la vía que conduce al aeropuerto y finalizando en la glorieta del Barrio Genesis	gl	1,00	\$ 347.698.000	0,90	\$ 312.928.200	0,90	\$ 312.928.200
Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - AVENIDA DE OCCIDENTE TRAMO III- Comuna 8- desde el Barrio Altos del Niagara pasando por los barrios El Limonar, El Alba y Las Americas a empalmar con la vía Las Americas	gl	1,00	\$ 135.899.333	0,90	\$ 122.309.400	0,90	\$ 122.309.400
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	0,90	\$ 113.309.400	0,90	\$ 113.309.400
Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - VIA LA COLONIA-Comuna 10-entre la Avenida 19 de Enero (Carrera 19) y Avenida Bolívar (Carrera 14), tiene su punto de inicio en el Parque Los Aborígenes a la altura de la Calle 26N y culmina en el acceso a las Urbanizaciones San Simón y Terranova.	gl	1,00	\$ 150.899.333	1,00	\$ 150.899.333	0,90	\$ 150.899.333
Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos - CONEXIÓN CASTELLANA, COINCA- Comuna 10- desde la Calle 18N hasta el Portal del Quindío, entre las urbanizaciones El Retiro y Castellón	gl	1,00	\$ 70.949.667	1,00	\$ 70.949.667	0,90	\$ 70.949.667
Revisión y ajuste de diseños preliminares a diseños definitivos AVENIDA 19 NORTE Tramo II-Comuna 10- Inicia en el sector del centro comercial Portal del Quindío Carrera 14) y culmina en la Avenida Centenario	gl	1,00	\$ 239.849.000	0,90	\$ 215.864.100	0,90	\$ 215.864.100





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Tabla 5 Estado de estudios y diseños

Aspecto	Vía Montecarlo	Vía Colonia	Av. 19N	Av. Occidente	Vía Yulima	Castellana
Diseño Hidráulico	x	x	x	x	x	x
Diseño pavimento	Pendiente contratista	x	x	x	x	x
Diseño Geométrico	x	x	x	x	x	x
Diseño Geotécnico	x	x	x	x	x	x
Diseño estructural	[Falta enviar el cambio del acero de las losas de aproximación (se reduce el diámetro y se aumenta cantidad), y columnas del eje 46, (se aumenta la longitud de las primeras barras)]	Observaciones a segunda propuesta. Pendiente contratista	x	x	x	x
Diseño urbanismo	Pendiente contratista correcciones y liberación de anteojardines por parte del municipio	Pendiente contratista	Falta planos firmados por la interventoría (pendiente verificación de aprobación de señalización)	Pendiente contratista correcciones	Falta planos firmados por la interventoría (pendiente verificación de aprobación de señalización)	Falta planos firmados por la interventoría (pendiente verificación de aprobación de señalización)
Presupuesto	x	Pendiente revisión alcaldía	x Pendiente conciliar onps	Pendiente contratista correcciones	Pendiente contratista correcciones	Pendiente contratista correcciones
Cronograma	Pendiente contratista correcciones	Pendiente contratista correcciones	Pendiente contratista correcciones	x	x	x
SACM	x	x	x	Pendiente contratista N/A	Pendiente contratista N/A	Pendiente contratista N/A
Aprovechamiento	x Se encuentra vencido	Pendiente resolución CBQ	Pendiente contratista	N/A	N/A	N/A
Ocupación Cruce	N/A	N/A	Pendiente contratista	N/A	N/A	N/A
Arqueología	Con observaciones ICANN pendiente	Pendiente contratista	x	Para inicio de obra	Para inicio de obra	Para inicio de obra
Aprobación diseño eléctrico e Iluminación (Concesionario Asumido Público)	Pendiente contratista	x	Pendiente contratista	Pendiente contratista	x	x
Aprobación diseño de señalización (SETTA)	Pendiente contratista	Pendiente contratista	Pendiente contratista	Pendiente contratista	Pendiente contratista	Pendiente contratista
NOTAS	Observaciones a diseño muro en tierra (Diseños de muros de los ejes faltantes: 1,9 -21,35- 36,52) Pendiente diseño de empalme entre puente 1 y la glorieta Malibú	Falta diseño completo de glorieta	Diseño muro en tierra	Actualizar diseño y presupuesto utilizando pavimento existente en barrio terranova	Pendiente aprobación sección diseño 2 - Alcaldía	

Falta detalle de obras de drenaje

En tercera instancia, relacionado a los pagos de 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”.

En su informe final se presenta listado del personal mínimo requerido y ofertado por la interventoría en la etapa de ajustes a diseños así:

Tabla 51 Personal vinculado Interventoría	
Personal	Cargo
Federico García Arbeláez	Director Interventoría
Andrés Leonardo Lasso	Ingeniero Residente
Claudia Marisol Borda	Ingeniero Residente
Lina María Cifuentes	Ingeniero Residente
Eduard Julián García Velásquez	Ingeniero Residente
Carlos Mario Loaiza	Ingeniero Residente Ambiental
Andrés Giraldo	Ingeniero Residente Ambiental
Carolina Arango	Residente SISO
Santiago Beltrán	Topógrafo
Maiquel Ardinal H.	Inspector de obra
Laura Vanegas	Inspector de obra
Yuliana Chica	Secretaría
Ana María Giraldo	Residente de Urbanismo
Luis Alfredo Giraldo	Topógrafo



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Nicolás Giraldo	coordinador de diseños
Mauricio Velásquez	Ingeniero especialista en geotécnica y pavimentos
Mauricio Bustamante	Ing. especialista en estructuras
Carlos Lasso	Inspector de obra
Carolina Garzón Espinosa	cadenero1
Mauricio Arias Martínez	cadenero2

11.4 PAGO SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES INTERVENTORÍA

La interventoría realizó y verificó según el caso el pago de seguridad social y parafiscal del personal vinculado al proyecto, durante el plazo contractual. (Anexo 9).

Extraídos estos apartes del informe final entregado por la interventoría, la secretaria de infraestructura encuentra las siguientes situaciones:

1. El personal ofertado por la interventoría en el proceso DAJ- CM-011-2015 está conformado por los profesionales que a continuación se listan

Personal ofertado por Interventoría

PERSONAL

CARGO

- |                                 |                                   |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Federico García Arbeláez     | Director Interventoría            |
| 2. Gustavo Adolfo Vargas Murcia | Ingeniero Residente               |
| 3. Claudia Marisol Borda        | Ingeniero Residente               |
| 4. Wilmar Albeiro parra         | Especialista Geotecnia Vial       |
| 5. Miguel Ángel Rodríguez       | Especialista Infraestructura Vial |
| 6. Oscar Uribe Ramírez          | Ingeniero Civil                   |
| 7. Alejandro Antonio Rico       | Especialista                      |
| 8. Carlos Humberto Erazo        | Arquitecto                        |
| 9. Juan David Hurtado           | Ingeniero Ambiental               |

Eduardo Andrés Cortes

Ingeniero Electricista

- |                                 |                                    |
|---------------------------------|------------------------------------|
| 10. Alejandro Velásquez Álvarez | Profesional en Geotecnia           |
| 11. Nelson David Maldonado      | Especialista diseño y construcción |
| 12. Oscar Mauricio Velásquez    | Ingeniero civil                    |

2. Los soportes de pagos a seguridad social evidenciados en los informes mensuales (anexo 9), difieren en parte del personal aquí antes relacionado como ofertado y vinculado por la interventoría, en al menos los primeros diez meses revisados.
3. En estos pagos aportados en los informes, se logra observar que el empleador en este caso CONSORCIO INTERPUENTES QUINDIO como razón social del contrato, no figura como empleador de muchas de las personas, lo que no nos permite relacionar que clase de vinculo 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 de presupuesto.
4. NO se evidencia autorización de cambios en el personal inicialmente aprobado durante el proceso contractual, lo que no justificaría la relación de algunos miembros del personal por la interventoría plasmada en informes mensuales, además de una notable reducción en el personal relacionado mes a mes comparado con lo ofertado en su propuesta.

En cuarta instancia tratemos 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, 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





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

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. Su pago se realiza mediante la verificación en campo de las actividades ejecutadas en el periodo evaluado y la presentación del informe de ejecución con las respectivas evidencias por parte de la Unión Temporal Puentes Armenia; más sin embargo, no se encuentra a concepto nuestro totalmente documentado de manera clara y detallada (soportada) la inversión pagada y presentada por cada uno de los tres frentes de obra que iniciaron actividad en ejecución del contrato, estos son Vía Montecarlo, La Colonia y Avenida 19 norte; además se tiene pago el 28% del total pactado en el contrato inicial que abarcaba seis obras (vías), al reducir el alcance del contrato de obra a solo tres vías, no hay variación directa sobre este plan?, en cuanto quedaría tasado? se pagó lo justo siendo el avance global del contrato en abril de 2018 estimado por la interventoría en el 23%? se informa a la entidad de cambios en esta actividad por el recorte del alcance?, consideramos estas como algunas de las obligaciones del interventor haber dejado plasmadas con claridad en su informe final.

En lo que refiere al estado actual de los permisos ambientales, la interventoría en su informe final nos muestra mediante la tabla 28 que para los tres frentes de trabajo en ejecución no se cuenta a la fecha con los documentos en regla, siendo ello un impedimento para poder pretender avanzar con las obras, evidenciando así un hallazgo más al bajo control y aseguramiento que debe ejercer una interventoría para lograr el cumplimiento oportuno del objeto del contrato.

Tabla 28 Permisos Ambientales Requeridos para las Obras29

TIPO	Vía Montecarlo	Vía Colonia	Av. 19N	Av. Occidente	Vía Yulima	Castellana
SACM	Aprobado por Resolución CRQ N°0312 del 24 de febrero de 2017 y Resolución DAP N°041 de 2017.	Aprobado por Resolución CRQ N°0515 del 22 de marzo de 2017 y Resolución DAP N°055 de 2017.	Aprobado por Resolución CRQ No. 0470 del 9 de marzo de 2018 y Resolución DAP No. 029 del 6 de Abril de 2018	Observaciones por parte de CRQ a solicitud con Radicado 0532 del 1 agosto de 2017	Observaciones por parte de CRQ a solicitud con Radicado 0533 del 1 agosto de 2017	Observaciones por parte de CRQ a solicitud con Radicado 0534 del 1 agosto de 2017
Aprovechamiento	Aprobado por Resolución CRQ 1392 del 8 de junio de 2017  Aprobado por Acta de visita CRQ No. 16709 del 29 de enero de 2018 (Puente 4)	Aprobado por Resolución CRQ 103 del 19 de enero de 2018	Sin Radicar Pendiente contratista	N/A	N/A	N/A
Ocupación de Calle	N/A	N/A	Desistimiento de Trámite Por parte de CRQ, no se hicieron las correcciones respectivas.	N/A	N/A	N/A
Arqueología	Pendiente contratista	Pendiente contratista	Radicado por el contratista en la Gobernación del Quindío No. R27777 del 15 de Noviembre de 2017	N/A	N/A	N/A

En quinta instancia lo que concierne a la obligación específica número 20 del contrato que 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, especificación del ítem medido, su ubicación en la obra (identificando ejes de construcción), unidad y cantidad medida. Con base en estas medidas deberá efectuar cortes mensuales o quincenales de obra”, tenemos que en acta parcial de obra #5 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 497,42Ton 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 en el balance final a 08 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, esto por hacer mención del ítem más representativo en costos de lo que se ha pagado a la fecha de hoy al contratista; el segundo



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

tema es que dicho ítem lo que contempla es el suministro de las platinas, la fabricación de las vigas I según diseño y el 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, pliegos 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 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.

Lo anterior, conlleva a que el porcentaje de avance de obra que relaciona el interventor en sus informes sea engañoso, puesto que, este va relacionado con el presupuesto del contrato, entonces al haber pagado de más se eleva el porcentaje de obra ejecutada, pero como bien lo manifiesta el interventor en su informe final, al contratista **UT PUENTES ARMENIA** se le debe descontar \$1.109.133.345 por no estar recibidos a satisfacción y no cumplir con los requisitos establecidos, según la tabla 66 nota 2, esto entonces lleva a que el porcentaje de avance de la vía Montecarlo Tramo II no sea del 40% como se muestra hasta el final de la consultoría sino de un 30% o menos realmente, el error está en que la estructura metálica se pagó el 100% y solo por el hecho de haber dispuesto en obra los materiales, no se tuvo en cuenta las demás fases y haber dejado acordado entre las partes y por escrito la forma de pago de esta actividad, evitándonos así lo que a hoy tenemos como conflicto y es haber pagado un suministro cuando el contrato no fue concebido para ello, todo esto se puede enmarcar en una desviación de la obligación 2 del interventor de acuerdo con la cláusula cuarta del contrato que dice “Los interventores responderán civil, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la interventoría, como por los hechos u omisiones que le fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivadas de la celebración y ejecución de los contratos, respecto de los cuales, haya ejercido funciones de interventoría”.

REPUBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE QUINDÍO MUNICIPIO DE ARMENIA	ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS
Proyecto:	Especificación: 4,4
Descripción:	Unidad: TON

Platinas en calidad ASTM-A572 grados 50 (vigas I), según diseño.

I. EQUIPOS

Descripción	Tipo	Tarifa/Hora	Rendimiento	Valor-Unit.	
HERRAMIENTA MENOR				4.935.000	
Equipo de seguridad (3 00% MO)				1.582, 00	
Equipo de oxicorte, con acetileno como combustible y oxígeno como comburente	Hora	14.500	4,00	58.000, 00	
Equipo para soldadura eléctrica	Hora	6.000	4,00	24.000	
Alquiler diario de cesta elevadora de brazo	Día	235.000, 00	0,60	141.000.00	
Grúa autopropulsada de brazo telescópico con una capacidad de elevación de 12 Ton, y 20 M de altura máxima de trabajo	Hora	95.000.00	4,00	380.000.00	
				Sub – total equipo	609.517,00
				Importe equipo (%)	7.31%





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

II. MATERIALES EN OBRA

Descripción	Unidad	Precio- Unit.	Cantidad	Valor. Unitario	
Pletina de acero laminado A 572 grado 50, según ASTM A 572	Kg	2.873.50	1.050,00	2.972.025,00	
Pintura Gris Anticorrosiva	Galón	34.680.00	50,00	1.734.000,00	
Esmalte Pintuluc Plateado Anoloc	Galón	73.032,00	40,00	2.921.280.00	
				Sub – total equipo	7.627.305,00
				Importe equipo (%)	91.53%

III. TRANSPORTES

Material	Vol. Peso o Cant.	Distancia	M3-km	Tarifa	Valor – Unit.	
Transporte de Equipos	1	5,00 Km	5,00 M3-KM	25.000,00	20.000,00	
Transporte de Acero	1	5,00 Km	5,00 TON-KM	24.000,00	24.000,00	
					Sub – total equipo	44.000,00
					Importe equipo (%)	0,53%

IV. MANO DE OBRA

Trabajador	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor .Unit.	
OBREROS (4)	\$177.192,00	185%	327.805,20	9,00	36.423,00	
OFICIAL	\$79.272.00	185%	146.653,20	9,00	16.295,00	
					Sub – total equipo	44.000,00
					Importe equipo (%)	0,63%

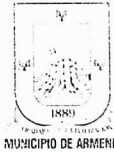
V. COSTOS INDIRECTOS

Descripción	Porcentaje	Valor total	
ADMINISTRACIÓN		0,00	
IMPREVISTOS		0,00	
UTILIDAD		0,00	
			Sub – total equipo
			Importe equipo (%)
			0,00

Precio Unitario Valor aproximado al peso (COP) 8.333.540,00

Por último, reza la cláusula tercera del contrato en su forma de pago: “El valor del presente contrato se pagara 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”, al respecto se desconoce en 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 de la supervisión del mismo todos con las iniciales de quienes en ellos participaron, lo que dificulta a cualquier interesado sobre el contrato en mención (veedores, ias, funcionarios etc.) saber de qué personas trata, esto en primera instancia y segundo no se aseguraron las firmas de cada profesional participante (muy pocos informes las tienen) para garantizar su validez ante los ojos de la luz pública y obtener la aprobación como requisito para acceder a





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

los pagos máxime cuando existe la casilla de aprobación por parte del supervisor y que no fue debidamente aprovechada, situación que no fue óbice para que la entidad efectuara el reconocimiento de los mismos; además en su momento la supervisora de este contrato solicita en el punto No. 1 de las observaciones hechas al informe final entregado por la interventoría, justamente que el informe no contiene las firmas de los profesionales responsables.

Todo lo antes expuesto tendiente a entenderse como desviaciones a las obligaciones y funciones de la interventoría establecidas en los expedientes que hacen parte del contrato de consultoría 001 de 2016. (...)”

Por oficio SI-POI-707 del 5 de marzo de 2.019, la Secretaría de infraestructura anexa informes técnicos de los contratos de valorización de obras e interventoría, haciendo las siguientes consideraciones respecto al presunto incumplimiento del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016:

“(...)”

*En primera instancia vamos a tratar el tema del anticipo, del cual tenemos en el pliego de condiciones definitivo la función general número 10 del interventor es “El anticipo en caso de haberse otorgado al contratista de obras será amortizado en el mismo porcentaje de cada una de las actas de obra, **anticipo que será manejado de forma conjunta por el contratista con la interventoría**”*

*De lo anterior, la secretaria de infraestructura con base en los informes mensuales elaborados y entregados por la interventoría, encuentra los documentos “relación de inversión de anticipo y contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos”, debidamente avalado el primero mediante firmas del contratista de obra y el interventor y el segundo donde queda plenamente definido que es el interventor quien autoriza los desembolsos del anticipo, hasta ahí cumplimiento con lo que se manifiesta en la función 10 del interventor; así mismo, el contrato con la fiducia Bancolombia contiene en su cláusula tercera que los desembolsos deben acreditar el uso y destinación de los recursos y autorización del interventor (tomo 8).*

*Se tiene que en los primeros cinco meses en desarrollo del contrato de obra, los informes de la interventoría contiene sobre el manejo del anticipo la entrega del plan de inversión del anticipo el cual está programado para tres meses y el pago 30% del valor inicial del contrato consignado por la entidad contratante a la fiducia Bancolombia, mas no hay soportes ni se reporta el estado de inversión del anticipo (desembolsos vs gastos) ya habiendo vencido el tiempo estimado en el plan, al entenderse motiva porque la **UT PUENTES ARMENIA** no brindó información alguna al respecto. Solo partir del sexto mes se evidencia anexo el informe presentado por la fiducia Bancolombia con los movimientos financieros del periodo 24 de febrero al 31 de julio de 2016 y los extractos con la información mes a mes de la cuenta donde se maneja el anticipo, encontrando en estos documentos una consignación por un valor del 30% del valor inicial del contrato (\$22.929.882.427) y una serie de retiros que no coinciden con sus valores con los propuesto en el plan de inversión. Por lo anterior, como lo que hay en esos informes es solo ingresos y egresos a la cuenta y ya en tiempo muy lejano se aportan facturas para la legalización de gastos, la secretaria de infraestructura se da a la tarea de solicitar a la misma fiducia la relación de los desembolsos hechos al fideicomitente con relación al anticipo del contrato de obra 031 de 2015, siendo allegado a ésta un paquete con la información solicitada que consta de 27 órdenes de pago (que suman un total de \$22.926.830.473) que nos permiten evidenciar en cada una de las firmas del contratista y el interventor, acompañada también cada orden con las actividades acordes a la contenida en el plan de inversión. Si bien cada desembolso estaba soportado en que iba a ser invertido, esta situación no se cumplió en ninguno de sus componentes, pues basta con hacer un comparativo donde se muestre las nóminas de personal vinculado por el contratista en los meses de enero, febrero y marzo cuya suma no asciende a los trece millones de pesos, según informe mensual No 1 de la interventoría, cifra que además difiere en gran proporción de la proyectada en el mes 1 del plan de inversión del anticipo tasada en \$679.335.578, mientras que por el lado de la fiducia, se tiene que la orden de pago #1 de fecha de marzo 31 de 2016 incluye un desembolso por pago de nómina por valor de \$500.000.000 y así ocurre sucesivamente, teniéndose en abril de 2016 un desembolso acumulado por nómina de personal de obra de \$3.100.000.000 mientras en realidad de la obra solo se alcanzaba a soportar al más de 20 millones de pesos, por lo tanto, el plan de inversión y correcto manejo del anticipo desde su comienzo mostro que no se cumplía y al respecto no hubo pronunciamiento alguno por escrito de parte del interventor advirtiendo a la entidad de tal situación solo se decía que la UT no reportó estado de inversión del anticipo, encontrándose el mismo ya totalmente desembolsado y firmado cada pago de marzo a octubre de 2016 por su representante legal. No se encuentra información alguna en los expedientes entregados por la interventoría sobre alguna posible ampliación de plazo al plan de inversión del anticipo que como bien lo conocíamos por parte de la fiducia es de 3 meses y terminaron desembolsando pagos de marzo a octubre de 2016.*

*De otra parte, la función general numero 15 dice “informar oportunamente al municipio de Armenia y a la Compañía de Seguros que garantiza la ejecución del contrato, sobre los incumplimientos del contratista, con el fin de que la entidad*



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

tome las medidas sancionatorias del caso y realice las reclamaciones a que haya lugar, con aplicación al debido proceso". Como lo muestra el mismo informe final de la interventoría en sus conclusiones, para ello se listan a continuación las observaciones realizadas por parte de la interventoría a la entidad contratante respecto al incumplimiento por parte del contratista de obra 031 de 2015. **Que ha informado esta consultoría respecto al anticipo entregado al contratista de obra del contrato 031 de 2012**" en la tabla 68 se citan los oficio remitidos al contratista de obra y/o la entidad sobre el anticipo siendo fechado el primero el 6 de marzo de 2017 es decir prácticamente un año después del inicio del contrato, lo que contradice lo manifestado en el informe de poner en conocimiento en el tiempo oportuno a la entidad contratante ya que a octubre de 2016 había sido desembolsado la totalidad del anticipo y no había sido legalizado su inversión total ni acorde al plan aprobado.

En segunda instancia abordemos que de la etapa de ajustes a diseños fase III no se observa en el archivo del contrato documento alguno de entrega oficial de los diseños fase II al contratista de obra, más se evidencia en acta de comité técnico #3 la presentación a todas la partes de dichos diseños por parte de las firmas **OPCIÓN DISEÑO** y se deja también claro en acta cuales son los entregables en fase III, para ello se estipula un plazo inicial de 3 meses de acuerdo con la programación de obra, plazo que inicia desde el 9 de marzo de 2016 y el cual fue extendido y escalonado desde el comité técnico #2 dilatándose incluso su entrega y no de manera plena hasta la terminación del contrato de consultoría tras una serie de oficio justificando los atrasos por diferentes inconvenientes (predial, ambiental otros) y propuestas de nuevos diseños en algunas frentes, siendo muy representativos un reporte en avance del 90% para todas las vías según reposa en la tabla 7 del informe final y como nota especial llama la atención que 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 antes de la elaboración del informe final, **además no solo se evidencia que este pago fue hecho sin recibir a satisfacción el producto, sino que fue realizado** en primer acta parcial de obra con fecha del 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.

No es bien visto como en acta de comité técnico #39 de mayo 17 de 2017 se registra avance mínimo para Vía Montecarlo y La Colonia en los ajustes a diseños 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 en este capítulo alcanzando un porcentaje mucho mayor.

El estado del avance de los ajustes a diseño se muestra en la tabla 9, la interventoría estimó en un 10% los pendientes que aquí se registra cada frente de obra, información entregada en agosto de 2018 en el informe final.

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, por ello 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 primera acta de pago al contratista, se avalaron avances no se cumplió en el primer acta de pago al contratista, se avalaron avances en porcentajes 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.

Para terminar con los ajustes a diseños fase III no encontramos una relación clara y completa de información acerca de los componentes entregados por cada especialidad, es decir, por ejemplo de lo estructural de la vía Montecarlo Tramo II no sabemos detalle de cuantos planos de diseño resultaron y aprobó la interventoría y si es el caso informar cuantos hacen falta por aprobar y el por qué; lo que nos están mostrando que no se llevó el control del archivo de interventoría con la finalidad de integrar un expediente claro del desarrollo del contrato.

Si bien hubo un acuerdo de dividir en dos paquetes las fechas de entrega de los ajustes a diseños definitivos fase III, estos plazos no se cumplieron, por lo tanto, no hubo ningún diseño al 100% aprobado, aunque si haya sido pagado al contratista, faltando así a las atribuciones principales del interventor contenidas en los pliegos definitivos en los numerales 2, 18 y 21 además de las obligaciones específicas 5.25 y 30 que hacen parte integral del contrato.



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

(cuadro de presupuesto)  
(Cuadro estado de estudios y diseños)

En tercera instancia, relacionado en los pagos de 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”*

En su informe final se presenta un listado del personal mínimo requerido y ofertado por la interventoría en la etapa de ajustes a diseños así:

Tabla 51 Personal vinculado Interventoría	
Personal	Cargo
Federico García Arbeláez	Director Interventoría
Andrés Leonardo Lasso	Ingeniero Residente
Claudia Marisol Borda	Ingeniero Residente
Lina María Cifuentes	Ingeniero Residente
Eduar Julián García Velásquez	Ingeniero Residente
Carlos Mario Loaiza	Ingeniero Residente Ambiental
Andrés Giraldo	Ingeniero Residente Ambiental
Carolina Arango	Residente SISO
Santiago Beltrán	Topógrafo
Maiquel Ardinal H.	Inspector de obra
Laura Vanegas	Inspector de obra
Yuliana Chica	Secretaria
Ana María Giraldo	Residente de Urbanismo
Luis Alfredo Giraldo	Topógrafo
Nicolás Giraldo	coordinador de diseños
Mauricio Velásquez	Ingeniero especialista en geotécnica y pavimentos
Mauricio Bustamante	Ing. especialista en estructuras
Carlos Lasso	Inspector de obra
Carolina Garzón Espinosa	cadenero1
Mauricio Arias Martínez	cadenero2

11.4 PAGO SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES INTERVENTORÍA

La interventoría realizó y verificó según el caso el pago de seguridad social y parafiscal del personal vinculado al proyecto, durante el plazo contractual. (Anexo 9).

Extraídos estos apartes del informe final entregado por la interventoría, la secretaria de infraestructura encuentra las siguientes situaciones:

1. El personal ofertado por la interventoría en el proceso DAJ-CM-011-2015 está conformado por los profesionales que a continuación se listan

Personal ofertado por Interventoría

PERSONAL	CARGO
iv. Federico García Arbeláez	Director Interventoría
v. Gustavo Adolfo Vargas Murcia	Ingeniero Residente
vi. Claudia Marisol Borda	Ingeniero Residente
vii. Wilmar Albeiro parra	Especialista Geotecnia Vial



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

viii.	Miguel Ángel Rodríguez	Especialista Infraestructura Vial
ix.	Oscar Uribe Ramírez	Ingeniero Civil
x.	Alejandro Antonio Rico	Especialista
xi.	Carlos Humberto Erazo	Arquitecto
xii.	Juan David Hurtado	Ingeniero Ambiental
xiii.	Eduardo Andrés Cortes	Ingeniero Electricista
xiv.	Alejandro Velásquez Álvarez	Profesional en Geotecnia
xv.	Nelson David Maldonado	Especialista diseño y construcción
xvi.	Oscar Mauricio Velásquez	Ingeniero civil

2. Los soportes de pago a seguridad social evidenciando en los informes mensuales (anexo 9), difieren en parte del personal aquí antes relacionado como ofertado y vinculado por la interventoría.
3. 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 vínculo 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.
4. NO se evidencia autorización de ambos en el personal inicialmente aprobados durante el proceso contractual, lo que no justificaría la relación de algunos miembros del personal por la interventoría plasmada en informes mensuales, además de una notable reducción en el personal relacionado mes a mes comparado con lo ofertado en su propuesta.

En cuarta instancia tratemos la implementación de PIPMA a cual se empezó a pagar en el acta parcial de obra #2 con acumulado total de 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, 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 avance según lo relacionan por cada frente y 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, su pago se realiza mediante la verificación en campo de las actividades ejecutadas en el período evaluado y la presentación del informe de ejecución con las respectivas evidencias por parte de la Unión Temporal Puentes Armenia; mas sin embargo, no se encuentra a concepto nuestro totalmente documentado de manera clara y detallada (soportada) la inversión pagada y presentada por cada uno de los tres frentes de obra que iniciaron actividad en ejecución del contrato, estos son vía Montecarlo, La Colonia y avenida 19 norte; además se tiene pago el 28% del total de lo pactado en el contrato inicial que abarcaba seis (vías), al reducir el alcance del contrato de obra a solo tres vías, no hay variación directa sobre este plan?, en cuanto quedaría tasado? Se pagó lo justo siendo el avance global del contrato de abril de 2018 estimado por la interventoría en el 23%? ¿Se informa a la entidad de cambios en esa actividad por el recorte del alcance? Consideramos estas como algunas de las obligaciones del interventor haber dejado plasmadas con claridad en su informe final.

En lo que refiere del estado actual de los permisos ambientales, la interventoría en su informe final nos muestra mediante la tabla 28 que para los tres frentes de trabajo en ejecución no se cuenta a la fecha con los documentos en regla, siendo ello un impedimento para poder pretender avanzar en las obras, evidenciando así un hallazgo más bajo el control y aseguramiento que debe ejercer una interventoría para lograr el cumplimiento oportuno del objeto del contrato.



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

TIPO	Vía Montecarlo	Vía Colonia	Av. 19N	Av. Occidente	Vía Yulima	Castellana
SACM	Aprobado por Resolución CRQ N°0312 del 24 de febrero de 2017 y Resolución DAP N°041 de 2017.	Aprobado por Resolución CRQ N°0515 del 22 de marzo de 2017 y Resolución DAP N°055 de 2017.	Aprobado por Resolución CRQ No. 0470 del 9 de marzo de 2018 y Resolución DAP No. 029 del 6 de Abril de 2018	Observaciones por parte de CRQ a solicitud con Radicado 0532 del 2 agosto de 2017	Observaciones por parte de CRQ a solicitud con Radicado 0533 del 1 agosto de 2017	Observaciones por parte de CRQ a solicitud con Radicado 0534 del 1 agosto de 2017
Apropiamiento	Aprobado por Resolución CRQ 1392 del 8 de junio de 2017  Aprobado por Acta de visita CRQ No. 16709 del 29 de enero de 2018 (Puente 4)	Aprobado por Resolución CRQ 103 del 19 de enero de 2018	Sin Radicar Pendiente contratista	N/A	N/A	N/A
Ocupación de Calle	N/A	N/A	Desistimiento de Trámite Por parte de CRQ, no se hicieron las correcciones respectivas.	N/A	N/A	N/A
Arquitectura	Pendiente contratista	Pendiente contratista	Radicado por el contratista en la Gobernación del Quindío No. R27777 del 15 de Noviembre de 2017	N/A	N/A	N/A

En quinta instancia lo que concierne a la obligación específica número 20 del contrato que 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, especificación del ítem medido, su ubicación en la obra (identificando ejes de construcción), unidad y cantidad medida. Con base en estas medidas deberá efectuar cortes mensuales o quincenales de obra”, tenemos que en acta parcial de obra #5 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 497,42Ton 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 en el balance final a 08 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, esto 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 las vigas I según diseño y el 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, pliegos 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 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.

Lo anterior, conlleva a que el porcentaje de avance de obra que relaciona el interventor en sus informes sea engañoso, puesto que, este va relacionado con el presupuesto del contrato, entonces al haber pagado de más se eleva el porcentaje de obra ejecutada, pero como bien lo manifiesta el interventor en su informe final, al contratista UT PUENTES ARMENIA se le debe descontar \$1.109.133.345 por no estar recibidos a satisfacción y no cumplir con los requisitos establecidos, según la tabla 66 nota 2, esto entonces lleva a que el porcentaje de avance de la vía Montecarlo Tramo II no sea del 40% como se muestra hasta el final de la consultoría sino de un 30% o menos realmente, el error está en que la estructura metálica se pagó el 100% y solo por el hecho de haber dispuesto en obra los materiales, no se tuvo en cuenta las demás fases y haber dejado acordado entre las partes y por escrito la forma de pago de esta actividad, evitándonos así lo que a hoy tenemos como conflicto y es haber pagado un suministro cuando el contrato no fue concebido para ello, todo esto se puede enmarcar en una desviación de la obligación 2 del interventor de acuerdo con la cláusula cuarta del contrato que dice “Los interventores responderán civil, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la interventoría, como por los hechos u omisiones que le fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivadas de la celebración y ejecución de los contratos, respecto de los cuales, haya ejercido funciones de interventoría”.



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

REPUBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO DE QUINDÍO MUNICIPIO DE ARMENIA	ANÁLISIS DE PRECIOS UNITARIOS
--	-------------------------------

Proyecto: Especificación: 4,4  
Descripción: Unidad: TON

Platinas en calidad ASTM-A572 grados 50 (vigas I), según diseño.

I. EQUIPOS

Descripción	Tipo	Tarifa/Hora	Rendimiento	Valor-Unit.	
HERRAMIENTA MENOR				4.935.000	
Equipo de seguridad (3.00% MO)				1.582,00	
Equipo de oxicorte, con acetileno como combustible y oxígeno como comburente	Hora	14.500	4,00	58.000,00	
Equipo para soldadura eléctrica	Hora	6.000	4,00	24.000	
Alquiler diario de cesta elevadora de brazo	Día	235.000,00	0,60	141.000,00	
Grúa autopropulsada de brazo telescópico con una capacidad de elevación de 12 Ton, y 20 M de altura máxima de trabajo	Hora	95.000,00	4,00	380.000,00	
				Sub – total equipo	609.517,00
				Importe equipo (%)	7.31%

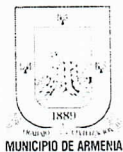
II. MATERIALES EN OBRA

Descripción	Unidad	Precio- Unit.	Cantidad	Valor. Unitario	
Pletina de acero laminado A 572 grado 50, según ASTM A 572	Kg	2.873.50	1.050,00	2.972.025,00	
Pintura Gris Anticorrosiva	Galón	34.680.00	50,00	1.734.000,00	
Esmalte Pintuluc Plateado Anoloc	Galón	73.032,00	40,00	2.921.280,00	
				Sub – total equipo	7.627.305,00
				Importe equipo (%)	91.53%

III. TRANSPORTES

Material	Vol. Peso o Cant.	Distancia	M3-km	Tarifa	Valor – Unit.	
Transporte de Equipos	1	5,00 Km	5,00 M3-KM	25.000,00	20.000,00	
Transporte de Acero	1	5,00 Km	5,00 TON-KM	24.000,00	24.000,00	





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Sub - total equipo	44.000,00
Importe equipo (%)	0,53%

IV. MANO DE OBRA

Trabajador	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor .Unit.	
OBREROS (4)	\$177.192,00	185%	327.805,20	9,00	36.423,00	
OFICIAL	\$79.272.00	185%	146.653,20	9,00	16.295,00	
						44.000,00
						Sub - total equipo
						Importe equipo (%)
						0,63%

V. COSTOS INDIRECTOS

Descripción	Porcentaje	Valor total	
ADMINISTRACIÓN		0,00	
IMPREVISTOS		0,00	
UTILIDAD		0,00	
			Sub - total equipo
			Importe equipo (%)
			0,00

Precio Unitario Valor aproximado al peso (COP) 8.333.540,00

Por último, reza la cláusula tercera del contrato en su forma de pago: “El valor del presente contrato se pagara 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”, al respecto se desconoce en 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 de la supervisión del mismo todos con las iniciales de quienes en ellos participaron, lo que dificulta a cualquier interesado sobre el contrato en mención (veedores, ias, funcionarios etc.) saber de qué personas trata, esto en primera instancia y segundo no se aseguraron las firmas de cada profesional participante (muy pocos informes las tienen) para garantizar su validez ante los ojos de la luz pública y obtener la aprobación como requisito para acceder a los pagos máxime cuando existe la casilla de aprobación por parte del supervisor y que no fue debidamente aprovechada, situación que no fue óbice para que la entidad efectuara el reconocimiento de los mismos; además en su momento la supervisora de este contrato solicita en el punto No. 1 de las observaciones hechas al informe final entregado por la interventoría, justamente que el informe no contiene las firmas de los profesionales responsables.

Todo lo antes expuesto tendiente a entenderse como desviaciones a las obligaciones y funciones de la interventoría establecidas en los expedientes que hacen parte del contrato de consultoría 001 de 2016”.

Adicional al informe presentado por la dependencia cuya competencia administrativa le correspondió la supervisión del contrato, este despacho pudo verificar con las planillas de seguridad social aportadas durante la ejecución del contrato, cotejado con el personal propuesto por el CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO durante el proceso de concurso de méritos DAJ-CM-001-2015 para la ejecución del contrato, información relevante para resultar adjudicatario de dicho trámite pre contractual y con la oferta económica presentada, pudiéndose concluir lo siguiente:





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

PERSONAL PROPUESTO POR EL CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO

DIRECTOR DE INTERVENTORIA	FEDERICO GARCÍA ARBELAEZ
RESIDENTE DE INTERVENTORIA 1	GUSTAVO ADOLFO VARGAS MURCIA
RESIDENTE DE INTERVENTORIA 2	WILMER ALVEIRO PARRA ACEROS
RESIDENTE DE INTERVENTORIA 2	CLAUDIA MARISOL BORDA SANDOVAL
RESIDENTE DE INTERVENTORIA 2	MIGUEL ANGEL RODRIGUEZ MANTILLA
RESIDENTE DE INTERVENTORIA 3	OSCAR URIBE RAMIREZ
RESIDENTE DE INTERVENTORIA 3	OSCAR MAURICIO VELASQUEZ BOBADILLA
RESIDENTE DE URBANISMO	CARLOS HUMBERTO ERASO MARTINEZ
RESIDENTE AMBIENTAL	JUAN DAVID HURTADO BEDOYA
PROFESIONAL SISO	ALEJANDRO ANTONIO RICO POSADA
PROFESIONAL ELÉCTRICO	EDUARDO ANDRÉS CORTEZ DUQUE
PROFESIONAL GEOTÉCNICO	ALEJANDRO VELASQUEZ ALVAREZ
PROFESIONAL EN ESTRUCTURA	NELSON DAVID MALDONADO CORREA

La citación claramente detalla los pagos al sistema de seguridad social relacionados desde el año 2016 al año 2018 por parte del Consorcio Interpuentes Quindío.

(...)"

VI. LA ACTUACIÓN PROCESAL EN SEDE ADMINISTRATIVA DE PRESUNTO INCUMPLIMIENTO AL CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 001 DE 2016

Que mediante Oficio DJ-PJU-478 del 20 de marzo de 2019, teniendo en cuenta los informes técnicos presentados por parte de 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, respectivamente, se realizó citación a audiencia de declaratoria de un presunto incumplimiento del contrato de Consultoría N.º 001 de 2016, para el día 23 de abril de 2019, otorgando capacidad para comparecer al procedimiento administrativo contractual a:

- o El **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO** con identificación tributaria N° 900.938.989-1, en calidad de contratista del contrato de consultoría N° 001-2016, integrado por las siguientes personas jurídicas de derecho privado: I) **ZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES S.A.S** identificada con el Nit 900.690.869-7 (con porcentaje de participación del 40%), II) **TECNICONSLTA S.A.S** identificada con el Nit 900.218.054-1 (con porcentaje de participación del 30%), III) **PROYTECO S.A.S** identificada con el Nit 900.181.247-2 (con porcentaje de participación del 30%), consorcio representado legalmente por **ANDRÉS LEONARDO LASSO AGUIRRE**, identificado con la cédula de ciudadanía No.80.187.989; conforme a los artículos 6 y 7 de la Ley 80 de 1993, los términos del compromiso de constitución y la suscripción del precitado negocio jurídico<sup>1</sup>
- o Al garante **SEGUROS DEL ESTADO S.A** con NIT. 860.009.578-6– garante del Consorcio Interpuentes Quindío, póliza de seguros de cumplimiento Nro. 65-44-101130502, en virtud de la cláusula de privilegio estipulada en el negocio jurídico que determina la garantía única a favor de la entidad estatal
- o La Secretaría de Infraestructura, conforme a la competencia funcional y orgánica, en relación con el funcionario que tiene la calidad de **SUPERVISOR** del **CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 001 del 2016**.
- o Al subdirector del Departamento Administrativo Jurídico en calidad de contratante.

<sup>1</sup> [1] Código Civil, artículo 1502. Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario: 1. Que sea legalmente capaz; 2. Que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio; 3. Que recaiga sobre un objeto lícito; 4. Que tenga una causa lícita. La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Que el día 23 de abril de 2019, se instaló e inició la diligencia de que trata los artículos 86<sup>o</sup> de la ley 1474 de 2011; y literal a), artículo 17 de la ley 1150 de 2007, concordante con la Ley 1437 de 2011, por presunto incumplimiento en el contrato de consultoría N° 001 de 2016, en dicha diligencia, el despacho consideró que, dada la inasistencia del representante del Consorcio y sus integrantes, era necesario suspender la diligencia.

Que la mencionada audiencia se reanudó el día 30 de abril de 2019 y durante la misma se dio lectura al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, así como los hechos y fundamentos jurídicos que sustentaban la actuación, la misma fue suspendida para posterior recepción de descargos y solicitudes probatorias.

Que el día 15 de mayo de 2019, se resolvieron peticiones especiales presentadas por el apoderado del contratista- Consorcio Interpuntos Quindío, dado lo extenso de la diligencia, se suspendió para ser reanudada el día 27 de mayo de dicha anualidad.

Que los apoderados del Contratista- Consorcio Interpuntos Quindío, durante la fecha prevista para reanudar la audiencia, solicitaron el aplazamiento, por razones de licencia de paternidad e imposibilidad de asistir por parte del apoderado suplente, el despacho accedió a la solicitud y programó audiencia para el día 4 de junio de 2019.

Que el día 4 de junio de 2019 se reanudó la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en la cual los apoderados del Consorcio Interpuntos Quindío, coadyuvados por el apoderado de uno de sus integrantes Proyteco S.A.S y por el apoderado del garante Seguros del Estado S.A insisten en que la entidad resuelva la petición especial de falta de competencia, para lo cual, el Despacho considera que está será resuelta en la decisión.

Que posteriormente se llevaron a cabo diversas sesiones de audiencias en las cuales se recibieron solicitudes especiales en medio físico y algunas intervenciones verbales, tales como los descargos y solicitudes probatorias.

Que el día 16 de septiembre de 2019, se reanuda la audiencia por presunto incumplimiento contractual, cuya finalidad fue la notificación de Auto N°001 de 2019 por medio de la cual se decretaron y denegaron pruebas.

Que el día 7 de octubre de 2019 en horas de la mañana se citó al ingeniero Fernando León Diez para recibir su testimonio, conforme a la solicitud de parte y el decreto de pruebas, no obstante, éste no se hizo presente, por tal razón, el apoderado del Consorcio solicitó al despacho insistir en citar al testigo.

Que el día 7 de octubre de 2019 en horas de la tarde, se recepcionó el testimonio del señor Eduard Julián García.

Que en sesión de audiencia del día 8 de octubre de 2019, en horas de la mañana se practicó el testimonio de la Ingeniera Blanca Inés Álvarez, de igual forma se tenía previsto recibir el testimonio del señor Federico García Arbeláez, sin embargo, por solicitud del apoderado del Consorcio Interpuntos Quindío se postergó la audiencia para el día 16 de octubre de 2019, dejando de presente que para dicha jornada se practicarían los testimonios de Andrés Leonardo Lasso Aguirre, Fernando León Diez Cardona, Hernán Moreno Pérez y Federico García Arbeláez.

Que el día 8 de octubre de 2019 en horas de la tarde se practicaron los testimonios de los señores Álvaro José Jiménez Torres y Jhon Jaber Castro Mancera.

Que posteriormente, el día 16 de octubre de 2019, se reanudó la diligencia bajo los parámetros puestos en conocimiento de los intervinientes con el fin de recibir los testimonios de los señores Andrés Leonardo Lasso Aguirre, Fernando León Diez Cardona, Juan Pérez Torres y Federico García Arbeláez.

Que el día 15 de noviembre de 2019, continuando con la diligencia de presunto incumplimiento se dio apertura a la etapa de presentación de alegatos de conclusión y se incorporaron algunas pruebas documentales.





MUNICIPIO DE ARMENIA  
Nit: 890000464-3

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

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Que el día 2 de diciembre de 2019, se terminaron de incorporar algunas pruebas documentales por tal razón se corrió traslado a todos los intervinientes, fijándose para el día 9 de diciembre de 2019, como fecha para presentar alegatos respecto a estas últimas pruebas.

Que el día 9 de diciembre de 2019, siendo necesario precisar el contenido de una prueba solicitada y decretada por el despacho se reanudó la diligencia, pronunciándose que reposa de manera integral en el acta y en la grabación de medio magnetofónico que hace parte del expediente administrativo, en dicha sesión se fijó como fecha para presentación de alegatos finales el día 17 de diciembre de 2019.

Que el día 17 de diciembre de 2019 se reanuda la diligencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, sesión en la cual se presentaron alegatos de conclusión respecto de pruebas incorporadas en el expediente administrativo y demás hechos de la actuación especial, pasando el proceso a despacho para decisión.

VII. DESCARGOS DE LOS APODERADOS

Los descargos se realizaron en la continuación de la audiencia los días 4 de junio de 2019, los cuales se analizaron IN EXTENSO y se encuentran grabados mediante medio magnetofónico, no obstante, para efectos de sintetizar la exposición de los apoderados, se transcribirán apartes de los descargos, en especial los puntos concretos que conforme a sus argumentos deberán resolverse en la presente decisión.

DESCARGOS CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO  
IZEL CONSTRUCTORES Y CONSULTORES S.A.S

Por medio de apoderado el día 4 de junio de 2019, se presentan durante la audiencia los descargos y pruebas documentales.

Lo primero que señala el apoderado son las consideraciones fácticas, indicando los antecedentes del concurso de consultoría surtido por el Municipio de Armenia, el cual finalmente fue adjudicado al Consorcio Interpuentes Quindío.

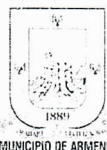
Respecto a los hechos y manifestaciones de omisión, manifiesta el apoderado de manera literal lo siguiente:

*"Según se refiere su despacho, en el punto VI del documento "Antecedentes contractuales" al citar el oficio SI-POI-4860 del 3 de noviembre de 2018, la Secretaria de Infraestructura, en revisión del estado del Contrato de Consultoría 001 de 2016, manifestó lo siguiente:*

*"(...) Con corte al día 23 de noviembre de 2018 el estado actual de los diferentes frente de obra del contrato estatal de obra pública N° 031 de 2015, dese el punto de vista técnico y financiero: frente de obra Montecarlo II, en los técnico se encuentra un avance en ejecución que corresponde ajuste a diseños (con pendientes), localización y replanteo, campamentos, movimiento de tierra, estructuras de concreto (incompletas) en los 4 puentes, acero de refuerzo (parcial), material granular para vías, estructuras metálicas para los 4 puentes (incompleto) y se ejecutaron algunas obras no contratadas, **en lo financiero se encuentra un avance del 40% respecto del presupuesto con un balance entre lo autorizado y pagado al contratista vs lo contenido en el informe donde se alerte en realizar descuentos a lo ya pago por razone como mayor porcentaje pagado de ajustes y diseños a lo realmente recibido a satisfacción, inconsistencias en cantidades de obra pagadas de más a lo real ejecutado, concretos vaciados que no cumplen resistencias y que deben ser demolidos, falta de ensayos a las estructuras metálicas para garantizar la calidad de estos trabajos etc, evidenciándose un desbalance a favor del contratista, de otro lado, las obras ejecutadas no concretadas fueron pagas con el debido acuerdo de precios entre las partes .... Entre tanto lo financiero reporta un avance de 4.2% respecto del presupuesto, ya se pagó las cantidades reportadas como ejecutadas y se dejaron de pagar algunas ya realizadas como andén y sardinel (pendientes por acuerdo de pago)...** los demás frentes de obra presentan pagos por ajuste a diseños, más no se ha desarrollado obra alguna.*

*Negrilla fuera de texto original.*





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

En el punto VII- Hechos y omisiones del presunto incumplimiento contractual, refirió que "En desarrollo de la ejecución del CONTRATO DE CONSULTORÍA N°001 de 2016, el contratista CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la secretaria de infraestructura aportó informe técnico sobre presunto incumplimiento de las obligaciones derivadas del negocio jurídico en mención a través de oficio SI-POI-476 del 18 de febrero de 2019, así:

"Tengamos presente que el objeto del contrato de consultoría 001 de 2016 es **"INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA, FINANCIERA, CONTABLE, AMBIENTAL Y JURÍDICA DEL CONTRATO CUYO OBJETO ES AJUSTE A DISEÑOS CONSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS: VÍA MONTECARLO TRAMO II, AVENIDA DE OCCIDENTE TRAMO II, VÍA DEL YULIMA (CRA 19 – AV. OCCIDENTE TRAMO III), VÍA LA COLONIA (CENTRO DE CONVENCIONES – CR 19) CONEXIÓN CASTLLANA – COINCA (TRAMO CONEXIÓN NOGAL CARRERA 11 ENTRE CALLES 17N Y 19N) Y AVENIDA 19 NORTE TRAMO II (CARRERA 14 A AV. CENTENARIO), QUE HACEN ARTE DEL PLAN DE OBRAS A FINANCIAR A TRAVÉS DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN,, EN EL MUICIPIO DE ARMENIA, DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO"**, es bastante amplio y específico en todos los componentes que abarca, siendo esta la obligación principal de cumplimiento que tiene este contrato y como cualquier otro lo más importante es que su objeto se cumpla a cabalidad.

En primera instancia vamos a tratar el tema del anticipo, del cual tenemos en el pliego de condiciones definitivo la función genera número 10 del interventor es "El anticipo en caso de haberse otorgado al contratista de obra, será amortizado en el mismo porcentaje de cada una de las actas de obra, **anticipo que será manejado en forma conjunta por el contratista interventor**"

De lo anterior, la secretaria de infraestructura con base en los informes mensuales elaborados y entregados por la interventoría, encuentran los documentos **"relación de inversión de anticipo y contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos"** debidamente avalado el primero mediante firmas del contratista de obra y el interventor y el segundo donde queda plenamente definido que es el interventor quien autoriza los desembolsos de anticipo, hasta ahí cumpliendo con lo que se manifiesta en la función 10 del interventor, **así mismo el contrato con la fiducia Bancolombia contiene en su cláusula tercera que los desembolsos deben acreditar el uso y destinación de los recursos y la autorización del interventor del Contrato estatal (tomo 8).**

Se tiene que, en los primeros cinco meses en desarrollo del contrato de obras, los informes de la interventoría contienen sobre el manejo del anticipo la entrega del plan de inversión del anticipo el cual está programado para tres meses y el pago del 30% del valor inicial dl contrato consignado por la entidad contratante a la fiducia Bancolombia, más no hay soportes ni se reporta el estado de inversión del anticipo (desembolsos vs gastos) ya habiendo vencido el tiempo estimado en el plan, al entenderse motivado por la UT PUENTES ARMENIA no brindó información alguna al respecto. Sólo a partir del sexto mes se evidencia anexos el informe presentad por la fiducia Bancolombia con los movimientos financieros del periodo 24 de febrero al 3 de lio de 2016 y los extractos con la información con la información mes a mes de la cuenta donde se maneja el anticipo, encontrando en estos extractos una consignación por un valor del 30% del valor inicial del contrato (\$22.929.882.427) y una serie de retiros que no coinciden en sus valores con lo propuesto en el plan de inversión. **Por lo anterior, como lo que hay en esos informes es solo ingresos y egresos a la cuenta y ya en tiempo muy lejanos se aportan facturas para la legalización de gastos, la secretaria de infraestructura se da a la tarea de solicitar a la misma fiducia la relación de los desembolsos hechos al fideicomitente con relación al anticipo del contrato de obra 031 de 2015, siendo allegado a ésta un paquete con la información solicitada que consta de 27 órdenes de pago (que suman un total de \$22.926.830.473) que nos permiten evidenciar en cada una de las firmas del contratista y el interventor, acompañada también de cada orden con las actividades a las contenidas en el plan de inversión."**

En el punto VII – Hechos y omisiones el presunto incumplimiento contractual, refirió que "Por oficio SI-POI-707 del 5 de marzo de 2019, la Secretaría de Infraestructura anexa informes técnicos de los contratos de valorización de obras e interventoría, haciendo las siguientes consideraciones respecto al presunto incumplimiento del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016.

**En primera instancia vamos a tatar el tema del anticipo, de cual tenemos en el pliego de condiciones definitivo la función general número 10 del interventor es "El anticipo en caso de haberse otorgado al contratista de obras será amortizado en el mimo porcentaje de cada una de las actas de obra, anticipo que será manejado de forma conjunta por el contratista con la interventoría"**



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*De lo anterior, la secretaría de infraestructura con base en los informes mensuales elaborados y entregados por la interventoría, encuentra los documentos "relación de inversión de anticipo y contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos", debidamente avalado el primero mediante firmas del contratista de obra y el interventor y el segundo donde queda plenamente definido que es el interventor quien autoriza los desembolsos del anticipo, hasta ahí cumpliendo con lo que se manifiesta en la función 10 del interventor, así mismo, el contrato con la fiducia Bancolombia contiene en su cláusula tercera que los desembolsos deben acreditar el uso y destinación de los recursos y autorización del interventor (tomo 8).*

*Se tiene que en los primeros cinco meses en desarrollo del contrato de obra, los informes de la interventoría contiene sobre el manejo del anticipo la entrega del plan de inversión del anticipo el cual está programado para tres meses y el pago del 30% del valor inicial del contrato consignado por la entidad contratante a la fiducia Bancolombia, más no hay soportes ni se reporta el estado de inversión del anticipo (desembolsos vs gastos) ya habiendo vencido el tiempo estimado en el plan, al entenderse motivado por la UT PUENTES ARMENIA no brindó información alguna al respecto. Solo a partir del sexto mes se evidencia anexo el informe presentado por la fiduciaria Bancolombia con los movimientos financieros del periodo 24 de febrero al 31 de julio de 2016 y los extractos con la información mes a mes de la cuenta donde se maneja el anticipo, encontrando en estos extractos una consignación por un valor del 30% del valor inicial del contrato (\$22.929.882.427) y una serie de retiros que no coinciden en sus valores con los propuestos en el plan de inversión. Por lo anterior, como lo que hay en esos informes es solo ingresos y egresos a la cuenta y ya en tiempo muy lejano se aportan facturas para la realización se aportan facturas para la legalización del gastos, la secretaría de infraestructura se da a la tarea solicitar a la misma fiducia la relación de los desembolsos hechos al fideicomitente con relación al anticipo de los contratos de obra 031 de 2015, siendo allegados a ésta un paquete con la información solicitada que consta de 27 órdenes de pago (que suman un total de \$22.926.830.473) que nos permiten evidenciar en cada una de las firmas del contratista y el interventor, acompaña también de cada orden con las actividades acordes a las contenidas el plan de inversión"*

*De todo lo anterior se advierte, entonces, que uno de los aspectos planteados por el ente territorial es el relacionado con el pago del anticipo; motivo por el surge procesal y sustancialmente en indispensable, señalar que quienes suscribieron el contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos número 9141 de 24 de febrero 2016 con la Fiduciaria Bancolombia.*

*Del examen del contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos número 9141 del 24 de febrero de 2016, se identifican los siguientes extremos contractuales.*

I. El fideicomitente fue:

- a) CONSTRUCTORA DIEZ CARDONA S.A.S, identificado con NIT No 900.131.237-5
- b) FUREL S.A, identificado con NIT No 800.152.208-9
- c) CONSTRUCCIONES LEZO SAS, identificado con NIT No 900.710.376-5
- d) UNIÓN TEMPORAL PUENTES ARMENIA, identificado con NIT No 900.918.736-8

II. La entidad estatal fue: MUNICIPIO DE ARMENIA identificada con NIT. No 890.000.464-3

Con esto se quiere decir, que lo señalado como incumplimiento en el presente procedimiento administrativo hace necesario la comparecencia en este caso y como quiera que no se ordenó a vinculación como integrante a actuación las personas enlistadas en el numeral 1° de los hechos, igual suerte deben correr quienes suscribieron el contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipo número 9114 del 24 de febrero de 2016, por cuanto no se podrá analizar objetivamente el proceder del interventor sin haber examinado a profundidad que fue lo sucedido ante la FIDUCIARIA BANCOLOMBIA en lo que respecta a los desembolsos efectuados a título de manejo de anticipo, que a su vez son reclamados por el municipio, además porque el objeto del contrato de interventoría incluía precisamente efectuar la "interventoría" administrativa, financiera y contable, siendo el desembolso efectuado por la fiduciaria uno de los puntos objetivos de su gestión.



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Cuyo objeto contractual era Constituir fiducia mercantil de carácter irrevocable para la Administración de los recursos que constituyen el ANTICIPO.

La cláusula décima del mencionado contrato de Fiducia Mercantil indica:

TRANSFERENCIA DE RECURSOS: La fiduciaria realizarlas transferencias de recursos con cargo exclusivo a los recursos hasta la concurrencia de estos, para lo cual se atenderá lo siguiente:

10.1 El Fideicomitente deberá diligenciar el formato que establece las condiciones de manejo de los recursos del patrimonio autónomo y remitirlo con los demás soportes que acreditan la actuación del interventor y/o supervisor actividad que será realizada siguiente para el efecto los procesos que sean definidos por la parte fiduciaria (...).

10.3 (...)

(...)

Así las cosas, el INTERVENTOR dentro de la obra contratada, al fungir como representante legal del CONSORCIO INTERPUESTOS QUINDÍO, con lo cual, y para dar cumplimiento a la cláusula decima de contrato de fiducia mercantil, suscrito con FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S. A SOCIEDAD FIDUCIARIA debía autorizar cualquier movimiento del ANTICIPO, los recursos que reposaban en el patrimonio autónomo constituido para tales efectos, sin embargo, se evidencia en el contrato 9141 correspondiente al de fiducia.

En tanto o actuó como fideicomitente dentro de dicha relación contractual, nunca conoció de su existencia ni de la cláusula DECIMA que podría comprometer algún tipo de responsabilidad de orden jurídico y nunca fue enterado de la existencia de dicho contrato.

No obstante, se realizaron una serie de movimientos de recursos MALINTENCIONADOS a través del formato: ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS FIDUCIARIOS SOLICITUD DE OPERACIÓN donde se evidencia plasmada la presunta firma de LASSO AGUIRRE no era su firma, hecho este que fue puesto en consideración(sic) de la autoridad.

Además de otros documentos se encuentran pues las firmas tanto de apertura de cuentas como fichas no fueron suscritas por quien presenta esta tacha.

De hecho, manifiesta el señor ANDRES LEONARO LASSO que los formatos y que la firma plasmada no corresponde a su firma, los únicos movimientos de dinero por él autorizados, corresponden a Actas parciales de Avance de obra, que, en ningún momento con su firma, autorizo el manejo del anticipo por parte de la FIDUCIARIA, y que esta nunca se comunicó con él para informar de dichos movimientos.

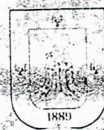
Además de lo indicado, se tiene que el CONSORCIO INTERPUESTOS QUINDIO, presentó denuncia penal ante la FGN de abril de 2018 por presunta comisión de delitos de FALSEDAD EN DOCUMENTO PRIVADO, FALSEDAD PERSONAL, refiriendo en el acápite de hechos lo siguiente:

(...)

Por consiguiente, ante la incertidumbre actual de establecer quien fue a persona que actuando en nombre del interventor, junto con el fideicomitente autorizó a la fiduciaria Bancolombia efectuar los desembolsos del anticipo, cobrar mayor importancia poder vincular al fideicomitente y entidad financiera a fin de que participe en el presente proceso habida cuenta que no será posible analizar el cumplimiento o incumplimiento del contratante (interventoría) por lo menos en lo que atañe al anticipo, si no ésta plenamente demostrado que las actuaciones objeto relacionadas fueron o no desplegadas por la persona natural o jurídica objeto de investigación.

Adicionalmente no se puede decir que el papel del FIDEICOMITENTE y de la FIDUCIARIA fue pasivo respecto al PAGO o DESEMBOLSO DEL ANTICIPO, ya que de conformidad a lo previsto en el contrato 9114 de 2016, donde se otorgaron a la





MUNICIPIO DE ARMENIA  
Nit: 890000464-3

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

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

FIDUCIARIA instrucciones irrevocables por parte del FIDEICOMITENTE (no del INTERVENTOR) para los pagos, todo cual debía ser radicado ante el FIDUCIARIO.

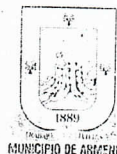
A continuación, se transcriben algunos apartes del contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipo número 9141 del 24 de febrero de 2016, donde se puede vislumbrar la importancia y obligaciones adquiridas tanto por el FIDEICOMITENTE como por la FIDUCIARIA, de las cuales se solicita su integración en el preste trámite: (extraído del contrato en cita):

(....)

- La entidad territorial Municipio de Armenia, cita los elementos de la responsabilidad contractual por incumplimiento, expresando que para efectos de estructura el juicio de responsabilidad contractual, los elementos estructurantes son: a) la existencia de un contrato, b) la existencia de un daño sufrido por una de las partes del contrato, c) el incumplimiento de una obligación derivada del contrato, c) la relación de causalidad entre el daño y el incumplimiento.
- Es tanto y fundamental señalar que no hay certeza del papel desempeñado por el INTERVENTOR dentro del presente trámite (del desembolso) en lo que respecta al anticipo, habrá que examinar con todo cuidado, cual podría ser la relación de causalidad, ya que como se manifestó en denuncia penal "se evidencia en el contrato 9141 correspondiente al de fiducia que mi poderdante no actuó como fideicomitente dentro de dicha relación contractual, nunca conoció de su existencia ni de la cláusula DÉCIMA que podría comprometer algún tipo de responsabilidad de orden jurídico y nunca fue enterado de la existencia de dicho contrato"
- No obstante, se realizaron una serie de movimientos de recursos MANTENCIONADOS a través del formato: ADMINISTRACION DE NEGOCIOS FIDUCIARIOS DE OPERACIÓN donde se evidencia plasmada la presunta firma de LASSO AGUIRRE..." siendo entonces necesarios que tanto FIDUCIARIA como FIDEICOMITENTE y porque no decirlo EL MUNICIPIO DE ARMENIA COMO ENTIDAD ESTATAL indique (n) al interior de este procedimiento administrativo, porque se efectuaron estos pagos a favor del FIDEICOMITENTE, y la manera de hacerlo.
- En tal caso y como fue la petición de este encartado, es vinculándolos al procedimiento para garantizar, decho (sic) este que fue negado por la entidad, en todo caso se solicitara sea escuchados todos y cada uno de los intervinientes a fin de que actúe en este asunto, en pro de garantizar un debido proceso no solo al INTERVENTOR sino también a la ASEGURADORA, FIDEICOMITENTE QUE RESPETE LOS DERECHOS DE AUDIENCIA, DEFENSA Y CONTRADICCIÓN, DE FORMA PREVIA A LA DECISIÓN DE FONDO QUE RESUELVA EL TRÁMITE QUE ADELANTA SU DESPACHO.
- 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 la realidad formal y material consignada en todos los antecedentes de la administración y ejecución del contrato esto por cuanto la valoración 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 sancionatoria 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.

**"(...) CUADROS DETALLADOS EN LOS DOCUMENTOS QUE HACEN PARTE DEL EXPEDIENTE Y VALORADOS POR EL DESPACHO PARA LAS CONSIDERACIONES Y DECISIÓN (...)"**





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- No puede la entidad territorial so pretexto de o pago de sus obligaciones y a fin de evitar la liquidación de un contrato señalar incumplimiento, 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 fuete de esta enunciación fáctica no es del contrato de interventoría, sino del contrato de obra, sobre el cual la interventoría que no está sujeta a la forma d la ejecución de las obras si no a plazo, entiéndase claramente PLAZO, no a ejecución de las obras objeto de interventoría.

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 la fecha no existe demanda laboral alguna o requerimiento alguno hecho por el ministerio de trabajo. (Tablas informativas y anexos como pruebas e pago y acreditación de ejecución contractual con el personal anexos 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 (secretaria de infraestructura) a través de su actual secretario de infra estructura (sic) seños 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 la información, hecho este de suma gravedad y sobre la cal debe existir información" de la debida reconstrucción de los expedientes de la administración, de ser necesario debió citar a este interventor para lograr la reconstrucción de expedientes.

### DESCARGOS DE SEGUROS DEL ESTADO S. A

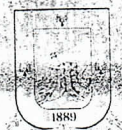
Durante la audiencia surtida el 4 de junio de 2019, el apoderado del garante presentó de manera oral los siguientes descargos, por tanto, como la intervención fue grabada en medio magnetofónica la misma se transcribió dejando salvedad que existían puntos no audibles, sin embargo, su intervención fue analizada integralmente por el Despacho.

"(....)

*Pues por parte de seguros del estado y teniendo en cuenta que existe una solicitud especial elevada por el apoderado del contratista, mediante la cual, digamos que se puede evidenciar la posible pérdida de competencia del municipio para conocer los presuntos incumplimientos que hoy nos ocupan, ¿esto por qué?, por la notificación de un procedimiento judicial en el que se van a discutir básicamente los mismos temas de cláusula de incumplimiento y en los que se busca la nulidad del contrato que mi representado, seguros del estado, amparó mediante póliza número 6544-10U, o, lo <que para nosotros también conllevaría la terminación del contrato del seguro, creemos que es totalmente necesario antes de recibir los descargos por parte de esta compañía de seguros, y por parte de los terceros interesados, ya que como el contratista, la entidad se pronuncie segundo sobre la solicitud especial de falta de competencia. Y mucho más cuando la solicitud especial ha venido acompañada de pruebas, que claramente nos hacen ver que fue notificada la demanda, la demanda judicial, lo que básicamente nos llevaría a una prejudicialidad. Ahora bien, como se trata de una demanda que busca la nulidad del contrato, debe hacer caso, claramente la entidad no tendría las facultades exorbitantes para sancionar y estaría frente a las facultades que el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 le da para imponer sanciones y multas y/o para cuantificar los perjuicios, en ese sentido y validando pues por nuestra parte la importancia que tuene pronunciarse de fondo sobre esta solicitud especial elevada por el doctor Adrián, solicitamos que previo a rendir descargos por nuestra parte, la entidad se pronuncie de fondo para ver si estamos frente a esta falta de competencia, o pues, por el contrario si la entidad pues motiva la respuesta para continuar con el transcurso de la audiencia, es decir con la etapa de descargos; en esos términos reitero, solicitamos que se atienda previa a recibir descargos, la solicitud especial elevada por el doctor Adrián Quintana.*

*Listo, que pena con usted. Entonces reitero, uno de nuestros argumentos o uno que va a integrar la, digamos los descargos por parte de esta compañía de seguros, va a ser la falta de competencia y la prejudicialidad en materia administrativa. Quiero recordar para iniciar con este punto, que el debido proceso de la constitución política en si pues como todos lo conocemos, el artículo 29 dice que este debido proceso debe seguir citando las actuaciones administrativas como en las actuaciones judiciales, ahora bien, digamos que la notificación de la demanda que fue con causa y conocimiento, pues ya digamos que*





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

hay una argumentación probatoria, la argumentación fáctica fue poner en conocimiento que existía la notificación, y la probatoria los adjuntos a la solicitud especial en donde se evidencia claramente que el representante legal del consorcio Interpuentes fue notificado, pues queremos ahondar un poquito más y vamos por la jurídica, hay una sentencia pues que nos gustaría, de pronto, se tenga en cuenta para efectos del acto administrativo y es la sentencia del consejo de estado sección cuarta, número 19258 de 2013, en ella básicamente nos explican la prejudicialidad en materia de lo contencioso administrativo, que como ya lo dije, pues del debido proceso debe tanto en materia administrativa como judicial. ¿Qué nos dice esta sentencia?, Abro comillas "la prejudicialidad es una figura jurídica que implica la suspensión temporal de la competencia del juez en un caso concreto hasta que se decida otro proceso cuya decisión tenga incidencia en lo que se suspende". Aquí cierro comillas y después, ¿qué queremos con este, con este párrafo citado?, decir que tanto los hechos de esta actuación administrativa de artículo 86, como los que se van a discutir dentro del procedimiento judicial que ya ha sido notificado a las partes pesan sobre la nulidad del contrato de interventoría que hoy nos ocupa, claramente hay una relación o una interrelación muy profunda dentro de los dos asuntos que se van a discutir, ¿Por qué?, porque si se declara la nulidad dentro del contrato de interventoría, claramente y como ya lo mencione, la entidad perdería las facultades que le otorga el artículo 86 de la ley 1474; es decir, no podría sancionar, no podría imponer multas y no podría cuantificar los perjuicios, por eso la solicitud de falta de competencia o por lo menos de suspensión de este procedimiento hasta que en sede judicial defina si existe o no razones suficientes para declarar la nulidad del contrato.

La suspensión del proceso por prejudicialidad tiene como finalidad evitar que se proclive decisión contradictoria en procesos que tienen estrecha relación. Como ya lo mencione, si acá tomamos una decisión y el juez de juzgado o un juez natural del contrato, en este caso, la jurisdicción contenciosa nos dice que se declaró o se decretó la nulidad del contrato pues básicamente estaría haciendo que se tomen decisiones contradictorias entre sí, y continúo con la cita "esto es, el fin de esta figura es la uniformidad de la aplicación completa del derecho, de modo que si el juez encuentra acreditada la prejudicialidad tiene la obligación de suspender el proceso". (Regáleme un momento) "pues la decisión que deba tomar se supeditarà a la que dicte el juez del otro proceso, ahora, la prejudicialidad no se configura solo porque en dos procesos se presente identidad de partes, identidad completa o identidad de causa y porque exista una simple relación entre dos procesos, para que haya prejudicialidad en materia contenciosa administrativa es necesario que haya un proceso en curso en el que se decida la legalidad de un acto administrativo de carácter general y un proceso en curso en el que se decida sobre la nulidad y el restablecimiento del derecho".

¿Qué queremos llevar con esto?, que básicamente si lo que se pretende con esta actuación administrativa es llegar a la expedición de un acto administrativo por el cual pues se cierre el procedimiento o se aplique la función, básicamente va a chocar con el procedimiento que se está adelantando frente a la jurisdicción contenciosa administrativa que es la declarar la nulidad del contrato, del contrato que nos ocupa, en ese sentido y pues como parte de los descargos que presenta esta aseguradora queremos dejar de cuando que puede existir una falta de competencia de la entidad y posiblemente una especie de judicialidad frente al procedimiento administrativo que se está llevando o que nos ocupa el día de hoy y frente al proceso judicial que acaba de ser notificado a las partes y que claramente afectaría la continuidad de este procedimiento que, procedimiento de artículo 86.

Ese como uno de los primeros puntos que queremos desarrollar dentro de los descargos que va a presentar la aseguradora. Como segundo punto queremos dejar de presente que una vez leída la citación que nos convocó a esta audiencia, podemos decir que la citación no cumple con los requisitos del artículo 86 de la ley 1474 de 2011. Recordemos que el artículo 86 en su literal A, de la ley 1474 de 2011, nos menciona lo siguiente, me voy a permitir citar el artículo, artículo 86 "imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública podrán declarar el incumplimiento cuantificando los perjuicios del mismo, imponer multas y sanciones pactadas en el contrato y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento". Antes de pasar al literal A, quiero dejar o quiero poner, resaltar en mi intervención oral que es una de las facultades que se la da a la entidad, la de cuantificar los perjuicios. Ahora bien, continúo con el literal A, "evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido.

En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañado del informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en el desarrollo de la audiencia". Cierro paréntesis.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*De esta manera, para nosotros como aseguradora es claro que toda entidad, en el momento de citar a audiencia de que trate el artículo 86 de la ley 1474, debe atender al principio de legalidad del mismo, en el que necesariamente se debe citar tanto a contratista como a la aseguradora bajo los presupuestos que la norma establece. Es así como para el presente caso, digamos que la situación no cumple con los requisitos de la norma transcrita por las siguientes situaciones que a continuación las veremos:*

*No hay una cuantificación de perjuicios, la entidad no cuantifica los perjuicios, únicamente se limita a establecer que existe un presunto incumplimiento de un porcentaje de ejecución, pero de ninguna manera establece a cuanto llegan los perjuicios para que, para de esta manera imponer la cláusula penal y afectar la póliza de incumplimiento, es así como podemos encontrar que en el auto de citación va imputar el principio de legalidad y, e incluso podemos establecer que estaríamos frente a una ambigüedad en el pliego de cargos al no señalar con que lo dicho anteriormente que se pretende imputar con el procedimiento sancionatorio anteriormente que se pretende con el procedimiento administrativo y sancionatorio. De esta forma hay un mensaje del señor Villegas Garzón, este, nos pareció prudente traer a colación su obra "el proceso disciplinario, Bogotá, ediciones jurídicas, Gustavo Ibáñez página 544, que menciona "esta situación debe ser lo más precisa posible al punto que, ya que hay varios numerales a que establecer el que más se aproxima la realidad histórica, y al que las pruebas y todas las normas que se piensa fueron transgredidas, lo que se termina es haciendo una doble, triple o cuádruple imputación con violación al debido proceso donde nos menoscaban el derecho y encontramos de esta forma que al no cuantificar los perjuicios (...) y efectivamente, o establecer una defensa frente a esa cuantificación de perjuicios y establecer si efectivamente es una circunstancia de caución de perjuicios que se ajusta a la realidad de los hechos y se ajuste a la realidad de los hechos y a la realidad del procedimiento administrativo sancionatorio. De otra manera, dentro de las consecuencias para un contratista pues es claro que, y nos dicen que, impongan cláusula penal, pero también nos hablan del artículo 90 de la ley 1474 que habla del incumplimiento reiterado, creo que este es el primer procedimiento administrativo que se ha llevado por esto, por lo que no entendemos por qué la entidad nos habla de este artículo 90, que frente a las consecuencias que se podrían derivar para el contratista, en efecto, claramente, no estaría hablando frente a la legalidad sino también del artículo 86 para citar a las partes tanto del contratista, como al garante en este caso bien, por consiguiente a los terceros interesados.*

*Ahora bien, pasando a otro punto de descargos frente a esta actuación administrativa, queremos pronunciarnos frente al debido proceso y la responsabilidad objetiva dentro de las actuaciones administrativas de que trata la ley, de que trata el artículo 86 de la ley 1474 del 2011. Como ya lo he mencionado pues el debido proceso debe seguir sin duda en las actuaciones tanto judiciales y administrativas que se adelanten por parte del estado, dentro de las cuales se resalta el derecho a la defensa; por otro lado y reiterando la importancia que el debido proceso representa en las actuaciones administrativas y más en aquellas de carácter sancionatorio como la que hoy nos ocupa, debe tener de presente que la responsabilidad objetiva del derecho administrativo sancionatorio se encuentra totalmente proscrita.*

*A que queremos llevar o cual es la conclusión que queremos poner de presente y que queremos manifestar a la entidad frente a que la responsabilidad, la responsabilidad objetiva se encuentra totalmente proscrita; y es que no basta con una simple acción u omisión para que se decrete el incumplimiento, sino que es necesario que esa conducta o por acción u omisión que deriven del incumplimiento queden como consecuencia directa del actuar doloso culposo del contratista. Y en este punto hace una sentencia, la sentencia C-545 del 18 de julio de 2017, que al respecto sobre la responsabilidad objetiva dentro del derecho administrativo señala lo siguiente, abre comillas "la exigencia de que en materia sancionatoria deba tenerse en cuenta siempre la conducta del justiciable implica que la imposición de la sanción solo es posible si el sujeto activo ha cometido falta con culpa o dolo, esto es, con conocimiento y voluntad positiva en la obtención del resultado, de su comportamiento, o con el simple conocimiento del mismo, pero en inobservancia de un deber de cuidado y diligencia.*

*En otros términos, para imponer la sanción penal, disciplinaria o administrativa no basta con que el actor ejecutó el comportamiento reprochable, es requisito sine qua non que la autoridad sancionatoria verifique las condiciones en que se produjo la falta y examine el grado de conocimiento y voluntad que intervinieron en la configuración del comportamiento. Por ello la corte ha dicho que la culpa es supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena, lo que significa que la actividad punitiva del estado tiene lugar tan solo sobre la base de una responsabilidad subjetiva de aquello sobre quien la recargue".*



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Más adelante menciona "ciertamente la proscripción de responsabilidad objetiva que acoge al régimen jurídico colombiano impone la restricción de sancionar la conducta por el solo hecho de la ocurrencia del resultado y exige en cambio verificar la finalidad dolosa o culposa en la ejecución de, en la ejecución de la acción que se investiga" cierro, cierro comillas.

Dicha exigencia también se encuentra presente en las condiciones generales de la póliza de cumplimiento que seguros del estado S.A. expidió y que debieran ser conocidas por la entidad al momento de aprobar las garantías. En efecto me voy a permitir citar el apartado de las condiciones generales 1.4 (uno punto cuatro), que habla sobre el amparo de cumplimiento de contrato, y en este se menciona, "el amparo de cumplimiento cubre a la entidad estatal asegurada por los perjuicios directos derivados de, dos puntos:

- a) El incumplimiento total o parcial del contrato y de quien me permito señalar o reiterar cuando el incumplimiento es imputable al contratista;
- b) El incumplimiento que ha sido defectuoso del contrato, nuevamente señalo, cuando el incumplimiento es imputable al contratista".

Claramente que el incumplimiento debe ser imputable al contratista, lo que evidentemente se relaciona con el hecho de que actualmente la jurisprudencia del consejo de estado declara que en las actuaciones administrativas se encuentra proscrita la responsabilidad del carácter objetivo.

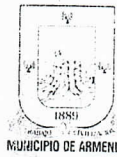
Básicamente resalté que la sentencia C-545 del 2007 nos dice lo siguiente: "de conformidad con el artículo 29 constitucional, toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable, la introducción y el elemento de la culpabilidad como condición dentro de la imposición de la sanción constituyen la declaración inequívoca de que el régimen sancionatorio en Colombia no prescribe la responsabilidad objetiva como fuente de responsabilidad personal. Lo anterior implica que el régimen nacional impide la asignación de sanciones por la sola realización de la conducta".

Con lo anterior queremos poner de presente que no basta con tener una suspensión que mencione que existieran unos presuntos incumplimientos, si no, que además es necesario que sería una atribución de culpa o dolo frente a la comisión o frente a los presuntos incumplimientos, ya que si efectivamente la entidad, únicamente, me menciona que existen unos incumplimientos, pero no atribuye estos en frente a una culpa no estaríamos frente a los pre supuestos de una responsabilidad. ¿Por qué? Porque nos faltaría el nexo causal que me permita a mi como entidad, en este caso, unir la conducta desplegada por el contratista frente a los presuntos incumplimientos que se sufrieron. En efecto podemos resaltar que, si bien, pueden existir o no algunos incumplimientos en cualquier desarrollo de cualquier contrato, necesariamente se tiene que ajustar a un título de responsabilidad que me permita la atribución, porque si no, no estaríamos frente a unos incumplimientos, si no, a unos no cumplimiento que no generan responsabilidad.

Venía básicamente resaltando que debe tenerse en cuenta la culpa u dolo frente a la atribución de responsabilidad frente al contratista, y en efecto, para el caso que nos ocupa, pues la entidad intenta achacarle una responsabilidad o imputarle el supuesto incumplimiento al contratista por unos supuesto de una responsabilidad objetiva, pues no indica claramente ni se prueba la causa eficiente del presunto incumplimiento o en qué medida se le puede endilgar todo el dolo en las actuaciones dadas por el mismo. Motivo por el cual se solicita respetuosamente a la entidad revisar las razones que llevaron a la motivación del acto administrativo por el cual se pretende sancionar.

¿Por qué hacemos esta solicitud?, porque debemos tener en cuenta que hay un tercero que es la fiduciaria, que básicamente tiene que ver o tiene que integrarse frente a los temas de los desembolsos de dinero o los pagos de las actas que pues básicamente nos ocupan y nos traen a discutir el tema de unos presuntos incumplimientos frente al contrato. En consecuencia encontramos que acuerdo a lo manifestado por la entidad y como más adelante se señalará en el debido proceso también debe entenderse una proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, esto teniendo en cuenta que lo que se pretende imputar es una cláusula penal, la cual se logra únicamente al cuantificar los presuntos perjuicios que la entidad ha sufrido por los presuntos incumplimientos del contrato de interventoría, ya que es claro que los perjuicios no pueden ascender al total de la cláusula penal por incumplimiento parcial de las obligaciones de acuerdo a la misma situación. De esta forma podemos decir que la entidad no demuestra o no califica en debida forma o proporcionalmente la culpa o dolo del contratista frente a los presuntos incumplimientos del contrato.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*En efecto, pues como ya lo advertí, existen una serie de irregularidades dentro de la actuación administrativa, que pues básicamente impiden ejercer el debido proceso y en síntesis la debida defensa de esta aseguradora, y creo que también del contratista y los terceros interesados frente a la situación que ha sido puesta en su conocimiento, por lo que elevamos otra solicitud a la entidad y es que se dé aplicación al artículo 41 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo que señala lo siguiente, me permito, me permito ponerlo de presente, " artículo 41, corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho y adoptará las medidas necesarias para concluirla". Ahora bien, frente a los temas relacionados a la ejecución del contrato y básicamente pues, como garantes del contrato de interventoría que nos ocupa bajo la póliza 6544101130502, nos permitimos coadyuvar el escrito presentado por parte del doctor Adrián, en el que básicamente pues el, entra a exponer las situaciones que se presentaron frente a la ejecución del contrato.*

*Ahora bien, pasando a un tema netamente ya, la póliza de cumplimiento que nos ocupa queremos poner de presente los siguientes descargos; sea lo primero advertir que el contrato de seguros cuenta con una regulación que no puede ser desconocida por la entidad, la cual se encuentra contenida en el código de comercio, como en las condiciones generales de la póliza de cumplimiento a favor de las entidades estatales, que debieron ser conocidas por la entidad como ya se dijo al momento de aprobar las garantías como parte integral de la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales para la ejecución del contrato. Y de esta forma para el presente caso resulta conveniente exponer las siguientes normas, que a nuestro parecer son de vital importancia dentro de este procedimiento administrativo y dentro de la decisión que la entidad debe tomar a momento de resolver esta actuación administrativa. Entonces queremos traer a colación el artículo 1077 del código de comercio, el cual básicamente nos señala lo siguiente "corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida si fuere el caso". En primer lugar, como ya lo dijimos corresponde a la entidad 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 dados el carácter indemnizatorio que ostenta el contrato de seguros. Que sería completamente contraria de derecho, que la entidad como beneficiaria de este seguro pretendiera sumas no constitutivas de perjuicio.*

*Ahora bien, la jurisprudencia del honorable consejo de estado ha reiterado que cuando la entidad en total pretende afectar una póliza de cumplimiento, en los perjuicios sufridos y por el presunto incumplimiento del contratista, dicho perjuicio no puede ser supuesto, sino que, debe ser plenamente determinado y casado, toda vez que el perjuicio o daño que se alega por parte del ente público debe ser plenamente demostrado y debidamente motivado; entonces no puede darse un lugar a un enriquecimiento sin justa causa del ente, del ente estatal y en tal sentido se expresa la sentencia de la honorable corporación lo siguiente, la sentencia de la sección primera, sentencia del 6 de octubre de 2005, expediente 7840, que nos menciona lo siguiente: "es así como se reitera una vez más que las entidades estatales están obligadas a acudir a actos del contrato para que declaren lo siniestros y así gozan de estar amparados para hacerlo unilateralmente, incluso la jurisprudencia se ha referido al termino con que cuenta la entidad para declararlo luego de que ocurra el hecho que la origina". En efecto, para el presente caso, la entidad no ha demostrado que la ocurrencia del siniestro, no ha demostrado la ocurrencia del siniestro, ni tampoco que el perjuicio sea directo, es más, la entidad pasa por alto lo dicho por la jurisprudencia en la doctrina conocida en lo que hace referencia a los requisitos legales para que el mismo resulte ser objeto de un evento, de una objeción o reparación pecuniaria; en ese sentido pues se ha dicho que el daño debe ser cierto, debe ser actual y debe ser directo. Es así como frente al amparo de acá, pues digamos, que en la actuación administrativa no se tramita el amparo de cumplimiento como el amparo del cumplimiento como por el amparo de pagos de prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, pues antes que nada y como el doctor Adrián pues ya aportó pruebas del pago de todas las prestaciones correspondientes a todos trabajadores que laboraron con el consorcio, pues básicamente y frente al hecho de que básicamente sería que la entidad como ya todo pues se puede revalidar, le solicitamos que después de evaluar las pruebas presentadas por el doctor Adrián, pues que frente a este hecho se dé terminado este punto dentro de la discusión final, puesto que ya se está evidenciando que se ha cumplido con el mismo. No obstante queremos poner de presente que frente al amparo de pagos de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, seguros del estado expidió la póliza de seguro de cumplimiento estatal referida en el asunto para asumir el riesgo de perjuicios derivados del incumplimiento en el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales al personal empleado por la firma contratista, consorcio Interpuentes Quindío, para el desarrollo del contrato de consultoría número 001 de 2016.*

*Sea lo primero señalar entonces, que el alcance de la cobertura del amparo de pagos de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales contenidos en la garantía de la referencia, es el de precaver al asegurado o beneficiarios*





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

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

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

del seguro los perjuicios derivados del incumplimiento de obligaciones de tal naturaleza a cargo del tomador de la póliza, es decir, el consorcio Interpuentes Quindío, que le impliquen un detrimento patrimonial derivado de tal circunstancia. En este orden de ideas, tenemos que es necesario que se acredite la cuantía de la pérdida que se pretende ser indemnizada, correspondiente a los valores que quedan a cargo del asegurado o beneficiario del seguro, es decir, a cargo del municipio de Armenia, al constituirse en deudor solidario de las obligaciones de carácter laboral reclamados por los trabajadores del consorcio Interpuentes Quindío 2016. Al respecto la sección tercera de la sala de, de la sala de lo contencioso administrativo del consejo de estado, consejero ponente, doctor Daniel Suarez Hernández, en sentencia del 7 de septiembre de 1998, expediente 12132, ha determinado con meridiana claridad, cuando procede la solidaridad por indemnización de tipo laboral frente de, de la entidad frente al contratista, y abro comillas. "tratándose de la solidaridad por indemnizaciones, por indemnizaciones, perdón, ambos eventuales obligados deben ser demandados, asegurado o beneficiario y contratista, para que la sentencia quede clara en la responsabilidad que imponga la solidaridad en las y los vincule ambos.

De lo que bien he dicho, la sala considera incluso, con apoyo de la orientación jurisprudencial precitada, que cualquiera sea la situación procesal del caso en concreto, es lo cierto, que el trabajador que pretende indemnización por accidente de trabajo o cualquier obligación o indemnización de carácter laboral y adicionalmente condena solidaria frente al dueño de la obra, debe accionar conjuntamente en acumulación de pretensiones contra ambos eventuales obligados".

De lo expuesto se desprende que, con respecto a sus pretensiones de pago de los conceptos de salario, las prestaciones sociales, aportes de seguridad social y demás con cargo al amparo de salario y prestaciones social contenidos en la póliza de referencia, es necesario que para la efectividad de la misma se haya declarado solidaridad patronal contra el municipio de Armenia, dice así " cuando tal entidad se ve realmente perjudicada y puede reclamar la efectividad de la póliza ante la aseguradora, hasta el momento el municipio de Armenia no se le ha generado ningún perjuicio por este concepto al no ser declarada solidaria patronalmente de las deudas laborales a cargo del consorcio Interpuentes Quindío 2016, y es solo en este evento que se generaría algún perjuicio a la entidad asegurada, en la que entraría a operar la cobertura otorgada a favor de la misma a través de la póliza en cuestión. Al respecto además de presentarse pruebas de la existencia de obligaciones de carácter laboral incumplidas por el tomador de la póliza dentro del proceso judicial deben ser exigibles al municipio de Armenia como obligación patronal consagrada en el código sustantivo del trabajo, siendo este uno de los elementos indispensables para que surja la obligación condicional a cargo de seguros del estado S.A. a la luz de seguros contenido en la póliza.

En conclusión, es necesario que se acredite la cuantía de la pérdida que se pretende sea indemnizada correspondiente a los valores de que puedan estar a cargo de la aseguradora o del beneficiario; es decir, a cargo del municipio de Armenia al constituirse en deudor solidario de las obligaciones de carácter laboral. De lo expuesto, se desprende que respecto pues a la pretensión dentro de la citación del pago de concepto de prestaciones sociales, o indemnizaciones pues que versen sobre el artículo 64 del código sustantivo del trabajo, es necesario que, para la efectividad de la misma, como ya se ha venido reiterando, pues se declare la solidaridad patronal contra el municipio de Armenia.

No obstante, como lo mencioné al principio, antes de entrar a este capítulo de pagos de prestaciones sociales, pues será necesario que la entidad evalúe las pruebas presentadas por la firma contratista para verificar si efectivamente estamos, o si efectivamente no se cumplió con este pago. No obstante haber dicho lo anterior, en el que le resalto necesariamente debe existir ya declarada una solidaridad patronal para que el municipio de Armenia se vea afectado frente a este amparo.

Ahora bien, pasando a otro punto, nos gustaría hablar de la proporcionalidad dentro de estas actuaciones administrativas y queremos resaltar que la póliza de cumplimiento está encaminada a indemnizar los perjuicios que sufra el asegurado, y al respecto se ha establecido lo siguiente, "el amparo del cumplimiento cubre al asegurado contra los perjuicios directos derivados del incumplimiento imputable al contratista, de las obligaciones emanadas del contrato garantizado"; Con relación al amparo del cumplimiento, desde las luces dadas por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 9 de noviembre de 2004, expediente 12789, ponencia del doctor Silvio Fernando Quiejo, se tiene lo siguiente, "en cambio, aparece probada la excepción relacionada con la relación de la suma asegurada a la proporción equivalente a la parte cumplida de la obligación, porque en la cláusula segunda del referido contrato de seguro se estipuló que el valor asegurado responde de los perjuicios derivados del incumplimiento de la totalidad del contrato. Por consiguiente, si hubiere sido satisfecha parcialmente la obligación cuyo cumplimiento se afianza, la cuantía de la indemnización derivada del incumplimiento parcial, se liquidará deduciendo de la suma asegurada, la porción equivalente a la parte cumplida de la obligación.





Departamento Administrativo Jurídico

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*En el caso de mi estudio, la entidad ni siquiera, como ya lo dijimos, realiza una tasación de los perjuicios en el posible valor a la que ascendería la cláusula penal. En ese sentido, el consejo de estado en sentencia reciente del día 1º (primero) de julio de 2015, en la tercera subsección C, consideró ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, respecto a la proporcionalidad y las sanciones explico lo siguiente.,*

*“Por tanto, el juez, e incluso la autoridad administrativa debe analizar en cada caso, si la actuación se ejerció adecuando los hechos que la determinan a los fines que se propuso, por tanto, se debe examinar si se realizó una calificación jurídica apropiada de la situación fáctica que suscitó la expedición de la decisión y posteriormente concluir si fue proporcional a las necesidades y a los hechos. Lo anterior se resume en un juicio de adecuación entre los hechos, el medio, la decisión adoptada y las finalidades de la actuación, la cual busca en todo caso alcanzar el interés de orden general, pero tratándose del derecho administrativo, es conocido que el ámbito del principio de la proporcionalidad tiene especiales matices que si bien rigen todos los ordenamientos jurídicos, sobre todo en el derecho penal y constitucional, donde ha tenido especial desarrollo, en el derecho administrativo ha tenido su propia dinámica o evolución sobre todo caso del ejercicio de la potestad discrecional con la que cuenta la autoridad administrativa”.*

*También queremos pues poner de presente, digamos otra figura e incluso esta se encuentra dentro del contrato y más que todo es una solicitud respetuosa a la entidad, y es que en el evento de imponer una hipotética sanción al contratista en los términos del contrato estatal y las condiciones generales de la póliza, se proceda a la compensación de los saldos que resulten a favor del contratista y que al momento de efectuar el pago al contratista se descuenten las sumas que correspondan al valor de la presunta sanción. En efecto, la entidad estatal contratante asegurada, al momento de tener conocimiento del incumplimiento o en cualquier momento posterior a dicho conocimiento y a que lleva al pago de la indemnización, si fuera el deudor o el contratista garantizado por cualquier concepto, la indemnización se disminuirá en el monto de las acreencias, siempre y cuando estas sean compensables según la ley y de conformidad con lo señalado en los artículos 1714 (mil setecientos catorce) y siguientes del código civil, y por lo tanto los montos aquí compensados se disminuirán del valor de la indemnización. Por último y frente pues al contrato de seguros queremos poner de presente que existe una responsabilidad de la aseguradora hasta el límite del valor asegurado y por el amparo afectado.*

*Como bien lo señalé pues a esta aseguradora, al inicio o con la citación, pues se pone de presente que los cita tanto por el amparo de cumplimiento como por el amparo los pagos y prestaciones sociales.*

*Lo primero que queremos dejar de presente es que cada amparo es independiente, ¿Qué quiere decir con eso?, que cada amparo, bien sea el de incumplimiento o bien sea el de este caso, el de prestaciones de pagos o pagos, requieren su propio camino o su propio procedimiento para ser efectivos; en este entendido pues queremos dejar de presente que la entidad no puede, pues creo que no va a ser el caso pero no obstante lo dejo de presente, no puede acumular amparos por su valor y afectar los mismos sin haber determinado o sin haber realizado un estudio serio de cuál es el amparo que se pretende afectar y cuál es su límite de valor asegurado. En ese sentido queremos dejar de presente que el amparo de incumplimiento, pues cuenta con un límite de valor asegurado y por otro lado pues también el pago de salarios y prestaciones sociales también cuentan con otro límite de valor asegurado.*

*En efecto, y con las pruebas ya aportadas dentro del proceso pues creeríamos que nos estaríamos ciñendo al cumplimiento de, al amparo de cumplimiento del contrato, el cual tiene sus propias características para ser afectado en su propia eficiencia y su propio valor asegurado, por lo que pedimos a la entidad que se tenga en cuenta que el mismo cuenta con un límite de valor asegurado.*

*No siendo más, por parte de esta compañía de seguros se presentan los descargos y pues como lo advertí al principio estaremos dispuestos a enviar el escrito contentivo de los mismos pues no es la totalidad de los mismos pero grandes partes de lo resaltado oralmente se encuentra incluido en el mismo. Usted me daría acceso al correo al que puedo enviar los descargos para finalizar ya con la intervención.*

El memorial allegado por mensaje de datos, está sustentado en los siguientes puntos:

### LA CITACIÓN NO CUMPLE CON LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 1474 DE 2011



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

La citación no cumple con el lleno de los requisitos del artículo 86 literal a) de la ley 1474 de 2011, con respecto al garante, pues la norma, a la letra dispone:

**“ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO.** Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera.”  
(Subrayado fuera e texto).

De esta manera, es claro que toda entidad al momento de citar a audiencia de que trata el artículo 86 de la ley 1474, es necesario atender al principio de legalidad, en el que necesariamente se debe citar tanto al contratista como a la aseguradora, bajo los presupuestos que la norma establece, es así, como para el presente caso, encontramos que la citación no cumple con los requisitos de la norma antes citada, por las siguientes situaciones que a continuaciones planteamos:

- NO CUANTIFICACIÓN DE LOS PERJUICIOS: La entidad no cuantifica los perjuicios, únicamente se limita a establecer que existe un presunto incumplimiento, y un porcentaje de ejecución, pero de ninguna manera establece a cuánto ascienden los perjuicios para de esta manera imponer la Cláusula Penal, y afectar la póliza de cumplimiento.

Es así como, podemos encontrar que el auto de citación va en contra del principio de legalidad e incurre en una AMBIGÜEDAD EN EL PLIEGO DE CARGOS, al no señalar como se expresó anteriormente, que se pretende imputar con el proceso administrativo sancionatorio en estudio, de esta forma el tratadista VILLEGAS GARZÓN, menciona con respecto a los pliegos de cargos que:

“(…) Esta adecuación debe ser lo más precisa posible, al punto que, si la conducta encaja en varios numerales, hay que señalar el que más se aproxime a la realidad histórica y a las pruebas, porque si se señalan todas las normas que se piensa fueron transgredidas, lo que se termina es haciendo doble, triple o cuádruple imputación, con violación al debido proceso y menoscabo del derecho de defensa. (...) 1”

## EL DEBIDO PROCESO Y LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

El artículo 86 de la ley 1474 de 2011, norma que regula el procedimiento administrativo tendiente a la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, debe ser visto de la mano al artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, la cual versa sobre el Debido proceso que

1 VILLEGAS GARZÓN, Oscar. El Proceso Disciplinario. Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2003; p. 544 debe seguirse en todas las actuaciones judiciales y administrativas que se adelanten por parte del estado, dentro de los cuales se resalta el derecho a la defensa.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Por otro lado, y reiterando la importancia que el debido proceso representa en las actuaciones administrativas, y más sobre aquellas de carácter sancionatorio, como lo es la que hoy nos ocupa, se debe tener de presente que la responsabilidad objetiva en derecho administrativo sancionatorio, se encuentra totalmente proscrita

Teniendo en cuenta la anterior observación, será necesario dentro de toda actuación administrativa, demostrar que además de darse el incumplimiento por acción u omisión, este se da como consecuencia directa del actuar doloso o culposo del contratista, tema que ha sido estudiado por la Corte Constitucional, la cual mediante Sentencia C-545 del 18 de julio de 2007, señaló:

"La exigencia de que en materia sancionatoria deba tenerse en cuenta siempre la conducta del justiciable implica que la imposición de la sanción sólo es posible si el sujeto activo ha cometido falta con dolo o culpa, esto es, con conocimiento y voluntad positiva en la obtención de los resultados de su comportamiento, o con simple conocimiento del mismo, pero en inobservancia de un "deber de cuidado y diligencia.

En otros términos, para imponer la sanción penal, disciplinaria o administrativa no basta con que el actor ejecute el comportamiento reprochable: es requisito sine qua non que la autoridad sancionatoria verifique las condiciones en que se produjo la falta y examine el grado de conocimiento y voluntad que intervinieron en la configuración del comportamiento. Por ello la Corte ha dicho que la culpa es supuesta "ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena lo que significa que la actividad punitiva del estado tiene lugar tan solo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga". En esta línea, la corriente contemporánea del derecho sancionatorio ha propugnado la consolidación de la culpabilidad como elemento protagónico del derecho de la sanción, llegando incluso a elevarla Arango de principio fundante constitucional de tal disciplina. (...)

Ciertamente, la proscripción de la responsabilidad objetiva que acoge el régimen jurídico colombiano impone la restricción de sancionar la conducta por el sólo hecho de la ocurrencia del resultado y exige, en cambio, verificar la finalidad dolosa o culposa en la ejecución de la acción que se investiga" (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Dicha exigencia, también se encuentra presente en las condiciones generales de la póliza de cumplimiento que Seguros del Estado S.A, expidió, y que debieron ser conocidas por la entidad al momento de aprobar esta garantía, la cual señala:

*"1.4 AMPARO DE CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO. EL AMPARO DE CUMPLIMIENTO, CUBRE A LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA, POR LOS PERJUICIOS DIRECTOS DERIVADOS DE: (A) EL INCUMPLIMIENTO TOTAL O PARCIAL DEL CONTRATO, CUANDO EL INCUMPLIMIENTO ES IMPUTABLE AL CONTRATISTA; (B) EL CUMPLIMIENTO TARDÍO O DEFECTUOSO DEL CONTRATO, CUANDO EL INCUMPLIMIENTO ES IMPUTABLE AL CONTRATISTA; (C) LOS DAÑOS IMPUTABLES AL CONTRATISTA POR ENTREGAS PARCIALES DE LA OBRA, CUANDO EL CONTRATO NO PREVÉ ENTREGAS PARCIALES; Y (D) EL PAGO DEL VALOR DE LAS MULTAS Y DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA SIEMPRE QUE SE HUBIEREN PACTADO PREVIAMENTE EN EL CONTRATO GARANTIZADO."*

Señalando claramente que el incumplimiento debe ser imputable al contratista, lo que evidentemente se relaciona con el hecho de que actualmente la jurisprudencia del Consejo de Estado declarará que en las actuaciones administrativas se encuentra proscrita la responsabilidad de carácter objetivo.

En Colombia se ha planteado la discusión para indagar si la responsabilidad objetiva está proscrita en el derecho administrativo, pues en este caso, la administración debe sustentar bajo supuestos legales si resulta válido el imputarle responsabilidad al contratista sin que se llegue a establecer su actuar bajo la óptica de una responsabilidad objetiva, pues, en ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha determinado que la responsabilidad por las infracciones administrativas se impone a los infractores en la medida en que su acción delictuosa haya causado un verdadero perjuicio a la Administración, y es claro para el presente caso, que dicho daño no resulta plenamente demostrado, y no se evidencia en qué medida el contratista ha actuado bajo supuestos de culpa o dolo, y si por otra parte, la entidad pretende imponer la sanción bajo supuestos que no existen en el contrato, o que por lo menos no están definidos.

Ahora bien, respecto a la Corte Constitucional<sup>2</sup>, ha inculcado lo siguiente:





Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

"De conformidad con el artículo 29 constitucional, "Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable". La introducción del elemento de culpabilidad como condicionamiento de la imposición de la sanción constituye la declaración inequívoca de que el régimen sancionatorio colombiano proscribe la responsabilidad objetiva como fuente de responsabilidad personal.

Lo anterior implica que el régimen sancionatorio nacional impide la asignación de sanciones por la sola realización de la conducta. El modelo de responsabilidad objetiva persigue la sanción de la conducta que se ajusta a la descripción del tipo punible, sin reparar en el grado de conocimiento y volición del sujeto que la realiza. Ello quiere decir que el modelo de responsabilidad objetiva niega, de suyo, el principio de culpabilidad." (Negrilla y subrayado fuera de texto)

2Sentencia C-545 del 18 de julio de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

En efecto, para el caso que nos ocupa, la entidad intenta achacarle responsabilidad o imputarle el supuesto incumplimiento al contratista bajo el supuesto de una responsabilidad objetiva, pues no indica claramente ni se prueba la causa eficiente del presunto incumplimiento, o en qué medida se le puede endilgar culpa o dolo en las actuaciones dadas por el mismo, motivo por el cual se solicita respetuosamente a la entidad revisar las razones que fundan la motivación del acto administrativo por el cual pretende sancionar al contratista, en la que de igual forma, no demuestra cuales perjuicios se generaron a la entidad.

En consecuencia, encontramos que, de acuerdo a lo manifestado por la misma entidad, y como más adelante se señalara el debido proceso también debe atender a la proporcionalidad y razonabilidad de la sanción (cláusula penal) a imponer, la cual se logra únicamente al cuantificar los presuntos perjuicios que la entidad ha sufrido por los presuntos incumplimientos del contrato de interventoría, ya que es claro que los perjuicios no pueden ascender al total de la cláusula penal por cumplimiento parcial de las obligaciones de acuerdo a la misma citación.

De esta forma podemos decir la entidad no demuestra o no califica en debida forma y proporcionalmente la culpa o dolo del contratista frente a los presuntos incumplimientos del contrato.

por lo que solicitamos a la entidad, dar corrección a las situaciones anteriormente descritas, las cuales pueden llegar a vulnerar el debido proceso del contratista como el de la aseguradora, dando aplicación al artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

*"Artículo 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla".*

**TEMAS REFERENTES A LA POLIZA DE CUMPLIMIENTO NECESIDAD DE DEMOSTRAR PERJUICIO Y CUANTIA.**

Sea lo primero advertir que el contrato de seguros cuenta con una regulación que no puede ser desconocida por la entidad, la cual se encuentra contenida en el Código de Comercio, como en las condiciones generales de las pólizas de cumplimiento a favor de entidades estatales, que debieron ser conocidas por entidad al momento de aprobar la garantía, como parte integral de la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales para la ejecución del contrato, de esta forma, y para el presente caso, resulta conveniente exponer las siguientes:

*Art. 1077.- "Corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida, si fuere el caso. El asegurador deberá demostrar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad"*

En primer lugar, corresponde a la entidad, 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 el carácter indemnizatorio que ostenta el contrato asegurador, pues sería completamente contrario a derecho, que la entidad como beneficiaria de este seguro, pretendiera sumas no constitutivas de perjuicio.

Ahora bien, la Jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado, ha reiterado que, cuando una entidad estatal pretende afectar una póliza de cumplimiento en los perjuicios sufridos por el presunto incumplimiento del contratista, dicho perjuicio no puede





NIT: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

ser supuesto sino que debe ser plenamente determinado y tasado, toda vez que el perjuicio o daño que se alega por parte del ente público debe ser plenamente demostrado, y debidamente motivado, pues no puede darse lugar a un enriquecimiento sin causa del ente estatal, y en tal sentido se expresó en sentencia de la Honorable Corporación, lo siguiente:

"Es así como, se reiteró una vez más que las entidades estatales no están obligadas a acudir al juez del contrato para que declare los siniestros, ya que gozan de potestad para hacerlo unilateralmente. Incluso, la jurisprudencia se ha referido al término con que cuenta la administración para declararlo, luego de la ocurrencia del hecho que lo origina"3.

En efecto, para el presente caso, la entidad no ha demostrado que la ocurrencia del siniestro ni tampoco que el perjuicio sea directo, es más, la entidad pasa por alto lo dicho por la jurisprudencia y la doctrina colombiana en lo que hace referencia a los requisitos del daño, para que el mismo resulte ser objeto de una eventual indemnización o reparación pecuniaria, para que sea estimado como tal, pues: 1) DEBE SER CIERTO: El perjuicio es cierto, cuando aparece consumado y definitivo, efectivo y real en el momento de liquidarse. La certeza del daño debe ser absoluta, para que el daño sea resarcible. 2) DEBE SER ACTUAL: El perjuicio debe ser actual, pero debe existir certeza de este. 3) DEBE SER DIRECTO: El responsable del daño tiene la obligación de reparar el daño cuando tiene relación plena con su conducta.

Es así como frente al amparo de PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES LEGALES E INDEMNIZACIONES LABORALES, podemos decir:

SEGUROS DEL ESTADO S.A. expidió la Póliza de Seguro de Cumplimiento Estatal referida en el Asunto, para asumir el riesgo de perjuicios derivados del incumplimiento en el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales al personal empleado por la firma contratista

3 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.

CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, para el desarrollo del Contrato de Consultoría No. 001 de 2016.

Sea lo primero señalar, que el alcance de la cobertura del Amparo de Pago de Salarios, Prestaciones Sociales Legales e Indemnizaciones Laborales contenido en la garantía de la referencia es el de precaver al asegurado o beneficiario del seguro, los perjuicios derivados del incumplimiento de obligaciones de tal naturaleza a cargo del tomador de la Póliza (CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO 2016), que le impliquen un detrimento patrimonial derivado de tal circunstancia.

En este orden de ideas, tenemos que es necesario que se acredite la cuantía de la pérdida que se pretende sea indemnizada, correspondiente a los valores que queden a cargo del Asegurado o Beneficiario del seguro, es decir, a cargo del MUNICIPIO DE ARMENIA, al constituirse en deudor solidario de las obligaciones de carácter laboral reclamadas por los trabajadores de CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO 2016.

Al respecto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Consejero Ponente Dr. Daniel Suárez Hernández, en Sentencia del 7 de septiembre 07 de 1998, Expediente 12.132 (Condiciones para responsabilizar al Contratante), ha determinado con meridiana claridad, cuando procede la solidaridad por indemnizaciones de tipo laboral, así:

"(...) Como que, en tratándose de la solidaridad por indemnizaciones, ambos eventuales obligados deben ser demandados (asegurado o beneficiario y contratista), para que la sentencia que declare la responsabilidad, imponga la solidaridad en la obligación indemnizatoria y los vincule a ambos (...).

(...) de lo que viene dicho la sala considera, incluso con apoyo en la orientación jurisprudencial precitada, que cualquiera sea la situación procesal del caso en concreto, es lo cierto que el trabajador que pretende indemnización por accidente de trabajo (o cualquier obligación o indemnización de carácter laboral), y adicionalmente, condena solidaria frente al dueño de la obra, debe accionar conjuntamente en acumulación de pretensiones contra ambos eventuales obligados (...)" (subrayado y negrilla fuera de texto)





Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

De lo expuesto se desprende que, con respecto a su pretensión de pago de los conceptos de salarios, las prestaciones sociales, aportes a seguridad social y demás con cargo al amparo de salarios y prestaciones sociales contenidos en la Póliza de la referencia, es necesario que para la efectividad de la misma, se haya declarado la solidaridad patronal contra MUNICIPIO DE ARMENIA, y es así cuando tal Entidad se ve realmente perjudicada y puede reclamar la efectividad de la póliza ante la Aseguradora.

Hasta el momento, al MUNICIPIO DE ARMENIA, no se le ha generado ningún perjuicio por este concepto, al no ser declarada solidaria patronal de las deudas laborales a cargo de CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO 2016 y es solo en este evento, que se generaría algún perjuicio a la Entidad Asegurada, en la que entraría a operar la cobertura otorgada en favor de la misma a través de la Póliza en cuestión.

Al respecto, se resalta que además de presentarse pruebas de la existencia de obligaciones de carácter laboral incumplidas por el Tomador de la póliza dentro de un proceso judicial, éstas deben ser exigibles al MUNICIPIO DE ARMENIA, en virtud de la solidaridad patronal consagrada por el Código Sustantivo del Trabajo, siendo éste uno de los elementos indispensables para que surja la obligación condicional a cargo de SEGUROS DEL ESTADO S.A., a la luz del contrato de seguro contenido en la póliza referida.

Así pues, encontramos que no hay lugar a la declaratoria de un siniestro que afecte la garantía otorgada por SEGUROS DEL ESTADO S.A. y mucho menos la realización de un pago con cargo a la misma, dado que en primer lugar no se ha agotado el Debido proceso, no existe ningún evento que afecte el Amparo de Salarios, Prestaciones Sociales e Indemnizaciones Laborales.

El alcance de la cobertura se encuentra delimitado por el objeto del seguro descrito en la póliza, y por las Condiciones Generales de la misma que acompañan el original de aquella.

En Conclusión, es necesario que se acredite la cuantía de la pérdida que se pretende sea indemnizada, correspondiente a los valores que queden a cargo del Asegurado o Beneficiario del seguro, es decir, a cargo del MUNICIPIO DE ARMENIA, al constituirse en deudor solidario de las obligaciones de carácter laboral reclamadas por los trabajadores del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO 2016.

De lo expuesto se desprende que respecto a su pretensión de pago de los conceptos de prestaciones sociales año 2016, 2017, prestaciones sociales año 2018, indemnización del artículo 64 del CST, indemnización del artículo 65 del CST e indemnización consagrada en el artículo 99 numeral 3 de la ley 50 de 1990, es necesario que para la efectividad de la misma, se haya declarado la solidaridad patronal contra el MUNICIPIO DE ARMENIA, y es así cuando tal Entidad se ve realmente perjudicada y puede reclamar la efectividad de la póliza de cumplimiento en su amparo de salarios ante la Aseguradora.

### PROPORCIONALIDAD

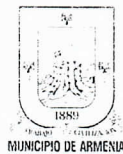
De otra parte, la póliza de cumplimiento está encaminada a indemnizar los perjuicios que sufra el asegurado y al respecto se ha establecido lo siguiente:

"El amparo de cumplimiento cubre al asegurado, contra los perjuicios directos derivados del incumplimiento imputable al contratista, de las obligaciones emanadas del contrato garantizado."

Con relación al amparo de cumplimiento, desde las luces dadas por la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 9 de noviembre de 2004, expediente 12789, ponencia del Dr SILVIO FERNANDO TREJOS, se tiene lo siguiente:

*"En cambio, aparece probada la excepción relacionada con la "la reducción de la suma asegurada a la proporción equivalente a la parte cumplida de la obligación, porque en la cláusula segunda del referido contrato de seguro se estipuló que el valor asegurado "responde de los perjuicios derivados del incumplimiento de la totalidad del contrato"; por consiguiente, "si hubiere sido satisfecha parcialmente la obligación cuyo cumplimiento se afianza, la cuantía de la indemnización derivada del incumplimiento parcial se liquidará deduciendo, de la suma asegurada, la porción equivalente a la parte cumplida de la obligación (fl. 270 Cdo. ppal)"*





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

En el caso de estudio, la entidad, ni siquiera realiza una tasación de los posibles perjuicios o el posible valor de la cláusula penal que se va a imponer.

En ese sentido, el Consejo de Estado, en sentencia reciente, del día primero (01) de julio de dos mil quince (2015), SECCIÓN TERG CERA, SUBSECCION C y CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, respecto proporcionalidad de las sanciones, explicó lo siguiente:

"Por tanto, el juez -e incluso la autoridad administrativa- debe analizar, en cada caso, si la actuación se ejerció adecuando los hechos que la determinaron a los fines que se propuso. Por tanto, se debe examinar si se realizó una calificación jurídica apropiada de la situación fáctica que sustentó la expedición de la decisión y, posteriormente, concluir si fue proporcional a las necesidades y a los hechos. Lo anterior se resume en un juicio de adecuación entre los hechos, el medio o decisión adoptada y las finalidades de la actuación, la cual busca, en todo caso, alcanzar el interés de orden general. Pero tratándose del derecho administrativo es conocido que el ámbito del principio de la proporcionalidad tiene especiales matices, pues si bien rige en todo el ordenamiento jurídico, sobre todo en el derecho penal y constitucional, donde ha tenido especial desarrollo, en el derecho administrativo ha tenido su propia dinámica o evolución, sobre todo con ocasión del ejercicio de la potestad discrecional".

### COMPENSACIÓN

Solicito respetuosamente a la entidad que, en el evento de imponer hipotéticamente una sanción al contratista, en los términos del contrato estatal y de las condiciones generales de la póliza, se proceda a la compensación de los saldos que resulten a favor del contratista, y que al momento de efectuar pago al contratista se descuente las sumas que correspondan al valor de la sanción impuesta.

En efecto, la entidad estatal contratante asegurada al momento de tener conocimiento del incumplimiento o en cualquier momento posterior a dicho conocimiento y anterior al pago de la indemnización, si fuere deudor del contratista garantizado por cualquier concepto, la indemnización se disminuirá en el monto de las acreencias, siempre y cuando estas sean compensables según la ley, de conformidad con lo señalado en los artículos 1714 y ss. del Código Civil, y por lo tanto, los montos aquí compensados se disminuirán del valor de la indemnización.

### RESPONSABILIDAD DE LA ASEGURADORA HASTA EL LÍMITE DEL VALOR ASEGURADO DEL AMPARO AFECTADO

Como quiera que la Póliza de Cumplimiento, contiene coberturas precisas, frente al caso de la presente actuación administrativa, la responsabilidad de la Aseguradora se debe limitar al objeto de aseguramiento, así como al valor estipulado para el amparo determinado, todo ello conforme a la caratula de la póliza y a sus condiciones generales.

Igualmente, es necesario precisar que en términos del Artículo 1.077 del Código de Comercio, y toda vez que el contrato de seguros es netamente indemnizatorio, deberá establecerse con precisión el monto de la cuantía a afectar, y no obstante inferirse la extensión del riesgo, reitero igualmente, que en todos los casos se debe proceder a deducir de las sumas que se deban al contratista el monto de la sanción que se llegare a imponer, como compensación que ha sido pactada tanto en el contrato estatal como en el contrato de seguros."

### DESCARGOS PROYTECO S.A.S

En atención al que el desarrollo del proceso de presunto incumplimiento se lleva a cabo en audiencia, que la mayoría de intervenciones por parte de los apoderados del contratista, garante y terceros interesados se hace verbal, el despacho ve relevante transcribir in extenso dichas intervenciones:

"(...) Previo a referirme a mis descargos, me voy a referir a varias situaciones irregulares que han ocurrido dentro del procedimiento administrativo que se está adelantando, la primera de ellas es que siempre se ha manifestado por parte de la entidad que no existe recurso de reposición sobre las decisiones que ellos tomen, circunstancia que jurídicamente no es cierto, porque no es cierto, porque si bien el artículo 86 dice que procede el recurso de reposición sobre el fallo que se tome





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

respecto a las decisiones de multas, sanciones, incumplimientos o efectividad de cláusulas penales, también es cierto que en la actividad contractual, la Ley 80 de 1993 en el artículo 77 estableció los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo será susceptible del recurso de reposición, es decir que si tiene recurso de reposición, el artículo 86 de la Ley 1474 no dice que no tengan recurso de reposición los demás actos y siendo una facultad reglada a tenor del parágrafo del artículo 77 que acabe de leer, estableció los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo será susceptible del recurso de reposición, es decir que si tiene recurso de reposición de acuerdo a las reglas del código contencioso administrativo, cuando uno se va leer el código contencioso administrativo habla de los recursos en el artículo 74, habla precisamente que el recurso de reposición contra todo acto administrativo, quiere decir, que no existe una norma que expresamente prohíba esta regla general del artículo 77 y artículo 74 del cpca establece como regla general que el recurso de reposición es la regla general en las actuaciones, así las cosas no es cierto que no exista un recurso para los demás actos administrativos que se pongan en función del artículo 86, el artículo 86 habla del acto administrativo de fallo, al no referirse en el artículo 86 necesariamente tendrá que aplicarse el contenido del artículo 77 que dice que todos los actos que se emitan con ocasión de la actuación contractual serán susceptible del recurso de reposición.

En primera parte solicito saneamiento del proceso cuando la solicitud de la interposición de los recursos los tiene la Ley, hay que tener en cuenta que no hay ningún acto administrativo que no tenga un control de legalidad del mismo, el control de legalidad del mismo, puede hacerse dentro de la autoridad administrativa o puede hacerse ante la autoridad judicial, en este caso la Ley 80 de 1993 establece todos los actos administrativos tienen recurso de reposición, todo lo relativo a la contratación estatal tiene recurso de reposición y el artículo 86 es más, reitera que este fallo tiene recurso de reposición, pero no niega la existencia de recurso de reposición para las otras decisiones que se toman en torno al proceso, siendo una facultad excepcional a la regla general establecida en el artículo 77, esta excepción debería estar expresa no puede ser interpretativa, por ser una restricción no habría razón a que se interprete en contra de los interesados en este caso las personas que hacemos parte.

De otra parte frente a este hecho hago una solicitud subsanación frente al procedimiento, el despacho tendrá que correr traslado para interponer los recursos de reposición sobre las decisiones que la administración ha tomado y no nos ha permitido interponer los recursos reposición alegando que esos actos administrativos no tienen recursos justo porque el artículo 86 no lo dice, cuando el artículo 86 lo que dice es que el fallo tiene recurso de reposición, por lo que debía aplicarse el artículo 77 de la Ley 80 de 1993 que rige el estatuto de contratación estatal y que rige para todas las actuaciones que tengan que ver con contratación estatal.

Referente a la prejudicialidad yo insisto hablo de la competencia no de la prejudicialidad y la voy hablar, la doctora dice que hay que citar las normas pero con el cambio del tema normativo y con el cambio de procedimiento administrativo y entrada en vigencia el CPACA de la concepción cambio, no le tengo que dar al juzgador las normas, le tengo que dar los hechos y el juzgador deberá buscar las normas, así lo dicen distintas sentencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, ustedes deben hacer el acucioso análisis de los presupuestos dándole el derecho, darle el hecho para que se den las respuesta.

De otra parte, hablo de la falta de competencia, hacía parte de mis alegatos y habló de la falta de competencia en los siguientes términos:

Si existe una falta de competencia en razón de que la normativa y la institución la voy a dar:

La competencia deviene del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, esa competencia no es cierto según la doctora deviene de la Ley 1474 de 2011 y no es cierto, que devenga de allí, es cierto que deviene del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 que establece las condiciones, las cláusulas excepcionales o cláusulas exorbitantes, que ponen a los individuos en unas circunstancias distintas que no predica la igualdad, bajo ese entendido, esas cláusulas excepcionales solo son posibles en la medida que el contrato estatal este incurso en legalidad y mientras la administración tenga la autotutela administrativa, hasta cuando tiene la autotutela administrativa la administración, lo dicen los artículos 86 y artículo 95 del CPACA, el CPACA nos está diciendo que cuando haya una admisión y esta sea notificada la competencia de la administración se pierde, entonces si esa competencia de la administración se pierde cuando existe un silencio administrativo, esa competencia se pierde cuando existe la solicitud de revocatoria yo claramente desde el principio hemos alegado que se revoque el acto administrativo por el que nos citaron, desde el principio hemos dicho que hay falta de competencia, desde el principio hemos





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

dicho que se integre debidamente y ahora voy alegar no solamente eso sino que se tendrá que revocar ese acto administrativo porque no cumple con los presupuestos establecidos en el artículo 86, ese acto administrativo por el que nos citaron yo no puedo en este momento solicitar la revocatoria porque hay precisamente una notificación de una admisión la demanda, que dice que el competente es el, además si nos vamos al CPACA, este también establece en el artículo 39 el conflicto de competencia administrativas y ese conflicto de competencia administrativas, las establece frente a la administración pero no las establece con funcionarios judiciales, por la prelación que tiene el funcionario judicial frente al funcionario administrativo, relación que vienen desde la Ley 543 de 1983 (...) la que establece que la prelación entre el sector judicial y el sector administrativo, es claro que cuando se admitió la demanda y la reforma de la demanda, el juez dijo yo soy competente, cuando el juez dice yo soy competente para evaluar la legalidad del acto contenido en la demanda, esta también diciendo que no puede haber un pronunciamiento de autotutela administrativa como es el pronunciamiento que se basa en las cláusulas excepcionales del artículo 14 y 15 de la Ley 80 de 1993, sino que también tiene que ver necesariamente con ese procedimiento establecido en el artículo 86 de la 1474 de 2011, hay que recordar que el procedimiento de la 1474 de 2011 es un procedimiento muy simple que no regula todas las actividades y lo que no está regulado tenemos que ir al código general del proceso y al código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, no basta que porque no esté regulado allí, no haya una norma que regule el tema, hay una norma que precisamente suple todas las falencias de este artículo, entonces el problema está, en que da la competencia para pronunciarnos, la competencia para pronunciarse en este momento la dan dos razones 1. Que se celebró un contrato bajo el estatuto general de contratación, porque son aquellos contratos sobre los cuales se pueden predicar cláusulas exorbitantes, que ese contrato dentro de los que se puedan aplicar cláusulas exorbitantes, si bien aquí estamos llamados no para una sanción, estamos llamados como usted bien lo afirmó, hacer efectivos una garantía que para que exista la garantía debe existir el contrato, en la medida que el contrato ha sido judicialmente cuestionado su legalidad, también está haciendo cuestionada la facultad de interponer de hacer uso de las facultades exorbitantes, yo quisiera saber cómo y cuándo me van a responder la solicitud de revocatoria porque no me dieron recurso de reposición, la solicitud de revocatoria de ese acto administrativo que me cita y de la revocatoria solo es posible mientras no se haya acudido a una autoridad judicial, y hay una autoridad judicial que está conociendo del tema.

Vuelvo y le digo hay que prelación a la competencia judicial frente a la administrativa porque si no vamos a estar que nos están juzgando dos veces por el mismo hecho y si bien el hecho no es el incumplimiento en la demanda que se interpone si es la nulidad y de la nulidad del contrato del cual deviene las competencias exorbitantes, yo hago una pregunta qué pasaría si en las results del proceso nos declaran el incumplimiento y posteriormente se declara la nulidad, como el trámite administrativo es mucho más ligero tiene mayor celeridad que el trámite judicial lo más lógico es que se perdería la oportunidad judicial para hacer el control de legalidad de este acto administrativo en razón a la declaratoria de nulidad, porque declarado nulo el contrato esta sanción que podrían imponernos, necesariamente sería nula y tendríamos que acudir precisamente a la figura de decaimiento del acto administrativo y al darse el decaimiento del acto administrativo porque los hechos cambiaron, los sujetos jurídicos cambiaron, la administración debería pagar unos intereses moratorios por los dineros que haya obtenido o que haya recaudado con ocasión a la cláusula penal pecuniaria.

Hablando el tema de la aseguradora, acojo todo lo dicho por el apoderado que nos está prestando la garantía y es claro que siendo nulo el contrato de interventoría también sería nulo el contrato de seguro, entonces no habría una razón jurídica no habría una vinculación de nosotros a este procedimiento, entonces los artículos 86 y 95 claramente nos están demostrando que lo que pretende el legislador es que no haya un pronunciamiento de la administración con posterioridad a una notificación de una admisión de la demanda, el legislador está velando la facultad judicial frente a la facultad administrativa, si el contrato está cuestionado y en ese contrato recuerden que en este procedimiento se solicitaron medidas cautelares, entonces si se solicitaron medidas cautelares, entonces si se decretaron medidas cautelares como quedaría la competencia.

Entonces, primero lo dicho frente al recurso de reposición, segundo existe falta de competencia no es prejudicialidad, es falta de competencia, falta de competencia porque ya un juez dijo que se iba a pronunciar sobre los hechos de un contrato, por tanto la administración no podrá pronunciarse al mismo tiempo, de otra parte, también alegaré la falta de competencia de la administración, en razón de otras circunstancias, este procedimiento administrativo tendrá que iniciarse en el marco de los 6 meses que hay para liquidar el contrato y estos ya vencieron, lo ha dicho el doctor Santofimio Gamboa en reiteradas jurisprudencias a frente a la falta de competencia quiero que se lean los autos 102 de 2012 del Consejo de Estado y la sentencia 1313272 del 17 de junio de 2004 de doctor Juan Ángel Palacio y la sentencia 8 de marzo de 2007 del doctor Mauricio Fajardo Gómez de radicado 14850 en esta sentencia claramente se establece que la administración pierde competencia cuando hay competencia del juez, volviendo al tema de la competencia, el artículo 11 de la Ley 1150 establece



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

el término para liquidar los contratos, es durante el término de liquidación de contratos durante el cual la administración podrá recurrir a declarar el siniestro de incumplimiento, y nosotros observamos el contrato termino hace más de seis meses y que la vigencia del contrato expiró, no solamente el plazo contractual, sino también la vigencia del contrato y que las sanciones y las multas y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria deben establecerse dentro del plazo de vigencia del contrato, lo ha dicho el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades el plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 no es un plazo simple y llanamente para poder prorrogarlo a dos años, ese plazo tiene unos efectos jurídicos y el efecto jurídico establecido en ese plazo no es otro que la pérdida de esa competencia para pronunciarse sobre ese contrato y en razón de eso la administración tendría que acudir a la administración para demandar los actos, la competencia no es permanente la competencia está reglada por la vigencia del contrato, mientras esté vigente el contrato hay que diferenciar dos plazos, el plazo contractual y el plazo de vigencia del contrato, el plazo contractual es cuando se cumplen las actividades, ese plazo ya está vencido, el plazo de vigencia del contrato donde se puede declarar el incumplimiento, donde se puede liquidar, el contrato ya venció esa oportunidad, porque vencido ese plazo no se ha hecho la liquidación, es en el momento de la liquidación del contrato donde se pueden hacer efectiva esas facultades exorbitantes y es hasta ese momento que se pueden ejercer, el estado estableció en el artículo 11 que se podía liquidar hasta los 6 meses siguientes, frente al tema hay varios pronunciamientos de Santofimio gamboa que dicen claramente cuando se pueden declarar el incumplimiento, aquí se dice como está relacionado el tiempo de liquidación con el plazo para declarar el incumplimiento del contrato. Esas sentencias las estoy buscando, está la 27143 de la existencia de un término perentorio Hernán Andrade rincón, sentencia ..., (solicita al despacho aportar las sentencias en horas de la tarde)

Entonces frente ya abarcados esos tres puntos, la falta de competencia por la admisión, la falta de competencia por el vencimiento de término, irregularidades por la no aceptación de los recursos de reposición, me voy a pronunciar sobre la auto fecha 20 de marzo de 2019 por el cual nos citan a audiencia de declaratoria de presunto incumplimiento del contrato.

Lo primero que tenemos que decir es que contrario a lo establecido por la administración de las presentes audiencias, nos están solicitando es a un presunto incumplimiento, no nos están haciendo, no nos están citando para hacer efectiva una cláusula penal pecuniaria, sino que la citación claramente dice citación a audiencia declaratoria de incumplimiento, y la citación a audiencia declaratoria de incumplimiento si es una sanción, el incumplimiento si es una sanción y es una citación audiencia de presunto de incumplimiento de consultoria número 001 del 2016, para poder hacer esa declaratoria de incumplimiento tendría que estar el contrato vigente.

Citan como normas el artículo 17 de la ley 1150 de 2017, cita la ley 1474 y hablan de la capacidad para comparecer. Cuando hacen una relación de los antecedentes contractuales, nosotros miramos todos los antecedentes contractuales y observamos si existe dentro de estos antecedentes una relación de unos informes presentados por distintos miembros de la administración, informes que fueron adjuntados como si fueran de la supervisión y frente a esos informes yo quiero solicitar desde ya que los informes sean presentados a viva voz y que podamos ejercer el contradictorio de los mismos. Nos dice en esos informes y nos dicen que los contratos, que el personal, que tuvieron que reconstruir todos los expedientes, pero no nos muestran cómo fue reconstruido ese expediente para que nosotros podamos revisar cuales son los documentos frente a los cuales se fundamentó la reconstrucción, dan cuentas de que se hicieron precisamente unas labores de reconstrucción de la información y adicionalmente a las labores de reconstrucción de la información de la información nos dicen que se hizo una evaluación de los alcances de la obra, para determinar que no existía una correlación entre lo aprobado por la interventoría y lo ejecutado realmente. Frente a ese estudio, ese estudio no se nos puso en conocimiento por lo que no están todas las pruebas que nos pretenden hacer valer y han sido aportadas dentro del proceso en calidad de informe, siendo unas pruebas técnicas porque no fueron elaboradas por quienes participaron en el proceso.

Frente a los hechos de omisiones que dan cuenta del presunto incumplimiento, se hacen unos cargos que no son claros, precisos, son lapsos, no nos dicen exactamente a que se refiere el incumplimiento, donde está puntualmente el incumplimiento, sino que se desconoce; siempre hacen referente es a los informes y a que toda la información obtenida fue por reconstrucción, sin que aparezca esa reconstrucción. Revisando el contrato de, revisando el contrato de interventoría observamos que muchas de las obligaciones que están establecidas en el documento no son las misma a las que se sujeta y en las que se fundamenta el contrato. Vamos a ver que el contrato establece si la relación de negocios o la relación de trabajo entre las personas vinculadas a la interventoría y el contratista es una relación convencional que nunca podrá estar por debajo del salario mínimo, cláusula que está en él, cláusula 23 del contrato de interventoría y esa cláusula está, por esa misma cláusula se está modificando todo el clausulado y no se ha dado interpretación a esta cláusula y si se está llamando





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 830000464-3

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

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

a exponer sobre unas circunstancias, los hechos y omisiones a los que se refiere no son claros, no hacen una conexión directa entre los hechos, las omisiones, la cláusula pecuniaria y tampoco se está haciendo un nexo necesario y causal para determinar los perjuicios. De igual manera los perjuicios están establecidos de manera ligera sin entrar a considerar siquiera las obligaciones contractuales y las limitaciones a las obligaciones contractuales como esa cláusula establecida en el contrato, que dice que las partes podrán acordar relacionándose a los empleados en la parte y el contratista los salarios siempre y cuando estos salarios no sean inferiores al salario mínimo; y sin embargo están pidiendo acreditar ese tipo de seguridad social, están pidiendo acreditar ese pago de salarios bajo ese postulado. Razón por la que tampoco se cumple la coherencia entre el cargo y las funciones, atribuciones o normas presuntamente violadas en tanto que se desconocen normas existentes en el contrato; normas que existían desde el pliego de condiciones y facultades que tenía el contratista desde, que conocía desde el momento de celebrar el contrato. Adicionalmente el contrato de interventoría claramente establece que la supervisión la hará no una persona sino una entidad o una institución que pertenece a la alcaldía del municipio de Armenia, esa entidad será necesariamente el supervisor del contrato y hacia referencia al secretario de infraestructura, a quien ocupa el cargo de secretario de infraestructura, entonces es la secretaria de infraestructura también la llamada a responder en este proceso porque durante todo el procedimiento dio aprobación de las actas de la interventoría, hizo los pasos de las actas de la interventoría conociendo la situación porque era su responsabilidad revisar, nivelar el pleno cumplimiento de los requisitos y del contrato de interventoría, pero están hablando de una violación en un incumplimiento del contrato de interventoría sobre hechos, sobre los cuales la administración ya aceptó y manifestó que había recibido conforme con, que había recibido a satisfacción. Si la administración hizo una exposición de que había recibido a satisfacción el cumplimiento de las obligaciones de la interventoría al suscribir las actas, si bien esas actas eran parciales estaba diciéndose que esa parte, ese momento, ese cumplimiento, esa parte de cumplimiento estaba cumpliendo con los requisitos establecidos en el contrato y había hecho una manifestación. La entidad no puede ir contra su acto propio desconociendo esa manifestación que había hecho por intermedio del supervisor del contrato; circunstancia que no da cuenta del procedimiento, como tampoco da cuenta de las actas del contrato como tampoco da cuenta que la aprobación de esas actas, de la revisión de esas actas ni ninguna vincula al supervisor del contrato en calidad de garante de esas obligaciones en calidad de que tenía unas funciones relacionadas directamente en el contrato de interventoría. Cuando se habla de las cláusulas presuntamente violadas no hay una relación jurídica ni una relación nexo-causal para establecer esas normas, simplemente se limita a realizar un estado de las obligaciones contractuales y nos hacen una relación de estas obligaciones con los hechos, entonces dice cuáles son las funciones generales y habla de las obligaciones de las partes. Entonces dice que el interventor garantizará la disponibilidad del trabajo y del director de interventoría, pero no nos hace relación a la no existencia de este director de interventoría, simplemente nos hace referencia a los pagos, salarios, emolumentos de ese director de interventoría, desconociendo el texto del mismo contrato que establecía que esos convenios entre las personas que laboraran para el contrato de interventoría podían ser incluso por valor inferior al valor presupuestado en la propuesta puesto que la entidad iba a aceptar que se hiciera incluso hasta por el salario mínimo. En razón a la vinculación y liquidación de salarios tienen en cuenta los valores de la oferta, sin embargo no tienen en cuenta la cláusula establecida en el contrato posteriormente, que de esa cláusula deviene lo siguiente "los contratos se deben interpretar en orden de clausulado, y esa cláusula es posterior, esa cláusula dice que las convenciones, que los acuerdos, que los contratos entre los trabajadores y el contratista tendrán que ser, se regirá por el principio de convención y que ese principio de convención no podrá ser inferior de salario, del salario mínimo; entonces no existe la razón de la exigencia de que, la razón de la exigencia de que estos sean por valores superiores o los valores afectados. Siendo un pliego de cargos, el cargo tendría que ser de manera objetiva, debería ser establecido de una manera clara y precisa. Volviendo al mismo texto de la citación en la página 71 nos hablan del incumplimiento reiterado y hacen mención al artículo 90, eso quiere decir que, si se va a aplicar una sanción, que lo que pretende este procedimiento no es hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, sino aplicar una sanción. Si esta es lo que establece, si esto es lo que pretende la administración, no es competente en este momento, de igual manera coadyuvo todos los elementos expresados por el representante del consorcio y por el apoderado de la aseguradora, solicitando de antemano que se responda primero a la solicitud de falta de competencia por las dos razones teniendo presente que cualquier procedimiento que se adelante con posterioridad a darse una solicitud de falta de competencia, probada la falta de no competencia, la falta de competencia, estaría viciado de nulidad.

Así hago mis descargos, solicitando adicionalmente un peritazgo técnico para determinar cuáles fueron las labores ejecutadas por el contratista de obra, en que tiempo fueron ejecutadas y si las mismas corresponden a las recogidas y avaladas por la interventoría en una y cada una de las actas parciales. Solicito también un peritazgo contable para que se determine el pago de los salarios y las prestaciones sociales en razón de las cláusulas del contrato, en especial de aquella que habla de la convención, solicito también se proceda a, en razón de la inversión y correcto manejo del anticipo, se proceda a revisar cuales



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

fueron las circunstancias, se proceda por un peritazgo a revisar cuales fueron los documentos que aprobó, firmó, suscribió el representante de la interventoría y que su firma si corresponda a la firma establecida, a la firma de él, a la firma con la que él suscribió. Solicito se rindan los testimonios de las personas, nombres que tiene la entidad, las personas que participaron en la elaboración de los informes y que no tengo por qué darlos, porque son de conocimiento de la entidad y además esas personas no, a nosotros no nos han puesto en conocimiento los actos por los cuales fueron nombrados o delegados para hacer la reconstrucción del expediente, para presentar los informes. Tampoco se nos ha permitido conocer sus hojas de vida, entonces necesito que, dentro de este procedimiento, teniendo en cuenta que el procedimiento parte de una solicitud, parte de unos informes dados por la supervisión, nos ponga en conocimiento las hojas de vida de las personas que participaron en la elaboración de los informes, en el informe de supervisión, me permita interrogar al supervisor del contrato, la persona que ejerció la supervisión, me permita interrogar al arquitecto Jhon Jaber Castro Mancera, secretario de infraestructura, me permita interrogar al señor Andrés Leonardo Lazo Aguirre sobre los hechos mismos; así como a los supervisores delegados por el secretario de infraestructura o a las personas que hacían el control del procedimiento, lo mismo solicito que me permitan interrogar mediante testimonio.

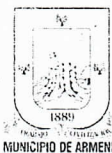
Entonces voy hablar de la conducencia y pertinencia de las pruebas.

En cuanto al interrogatorio del señor Jhon Jaber Castro Mancera secretario de infraestructura, la prueba es útil teniendo en cuenta que el artículo 86 de la ley 1474 dice que este procedimiento debe iniciarse con solicitud que haga el y con informe que el haga respecto de las actividades ejecutadas donde den cuenta de los procesos de incumplimiento. Entonces es necesario determinar cómo fue realizado ese informe, bajo qué condiciones fue realizado ese informe, por lo que es pertinente escucharlo a fin de determinar la validez del informe suscrito y la validez de la información que reposa en ese informe, en esa solicitud presentada y que da fundamento a este proceso sancionatorio contractual. Hablo de un proceso sancionatorio contractual en virtud de que la administración misma estaba hablando de la, incumplimientos reiterados del artículo 90, y que desde el principio este citando a una audiencia declaratoria de presunto incumplimiento, y la razón de ser de la entidad es citarnos a un tipo de procedimiento del artículo 17 de la ley 1150, donde se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria, no estamos hablando del procedimiento del artículo 86 ni estamos hablando de la declaratoria de incumplimiento, si no de la declaratoria del siniestro a través de la declaratoria de incumplimiento circunstancias que son completamente distintas.

Bueno, sobre la pertinencia y conducencia del informe contable, lo hago de la siguiente manera, se haga una evaluación de la contabilidad del consorcio, determinen con las cláusulas establecidas en el contrato que se pagó la seguridad social y los salarios a los trabajadores para desvirtuar precisamente el cargo que hace relación con el no pago de la seguridad social y del personal propuesto, así como que se haga un peritazgo para que determine cuál fue el personal que laboró para el consorcio durante la ejecución del contrato. Es pertinente la prueba y es conducente porque determina si existió o no el incumplimiento mencionado por la entidad.

En razón a la administración del anticipo, solicito que se tenga como prueba, se traslade como prueba a este proceso los documentos del manejo del anticipo, los informes que dan cuenta del manejo del anticipo, adicionalmente se haga un informe contable de los mismos para determinar cuales, como fue invertido el anticipo y en qué forma, esto porque nos están dando cuenta no nos están diciendo en razón a que se está hablando de incumplimiento en el manejo del anticipo, sino que nos están haciendo una remisión, sin ser de manera clara como si lo fueron en el otro procedimiento, no nos están diciendo cuales, en que consiste el mal manejo del anticipo, entonces hay que hacer una revisión de cómo fue invertido el anticipo y si efectivamente la inversión del anticipo participó la interventoría, para lo cual pido una prueba grafológica para determinar si la firma del representante de la interventoría es la firma de los desembolsos, lo que demostraría si existió o no una autorización de la interventoría para hacer el manejo del anticipo de acuerdo como lo está diciendo la administración. Es primero determinar si efectivamente si hubo una autorización de la interventoría en la forma en que ejecuto el anticipo, y si esa autorización fue dada en cada uno de los desembolsos, si fue hecha de manera eficiente, por lo cual es necesario realizar una prueba grafológica. Adicionalmente dice la entidad en uno de los cargos que la interventoría aprobó actas por mayor valor de lo ejecutado, en ese sentido tendrá, tendremos que hacer un peritazgo técnico para determinar en realidad cual fue la ejecución, en la que podamos participar todos, que nos pueda ayudar a controvertir las pruebas obrantes en el proceso para determinar cuál fue el alcance de la obra ejecutada, si el alcance de la obra ejecutada fue ejecutada en los términos establecidos de acuerdo con la bitácora, si las actas de obra aprobadas por la interventoría correspondían o no a los avances de obra, y eso tendrá que hacerse mediante un peritazgo técnico de un ingeniero civil y de un administrador para determinar que el avance corresponde a los flujos de caja establecidos y si si corresponde efectivamente a las actas aprobadas por la





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

interventoría. Estas circunstancias, ya que uno de los incumplimientos a los que se refiere es precisamente hace, el contratista interventor aprobó actas por mayor valor al ejecutado por el contratista de obra. De igual manera solicito a la entidad que con destino a este proceso se nos informe quienes fueron las personas que participaron en la elaboración del informe de supervisión, con nombres, números de cédula, hojas de vida, direcciones y teléfonos para posteriormente tener esa información a mi alcance, porque no la tengo en este momento a mi alcance, poder solicitar el interrogatorio de esas personas, poder solicitar, cuando estoy hablando de un interrogatorio estoy hablando de la prueba de técnica, de la prueba de testimonio, ósea, para que no se mal entienda, entonces como no tengo la información y la información reposa en la entidad, para que no me vaya a decir que no es conducente, no es procedente y no estoy dando los nombres de las personas que participaron en los informes, y como si necesito escuchar los testimonios de esas personas para saber cómo fueron elaborados esos informes, para poder controvertir el informe porque la prueba no se controvierte solamente sobre lo que este plasmada en ella sino sobre la validez y legalidad de cómo se obtuvo, para poder determinar la obtención, la procedencia, para poder determinar los medios técnicos que se utilizaron para llegar a ese informe, necesito escuchar, necesito para mi defensa escuchar los testimonios por lo que solicito a la administración. No teniendo dentro de informe los nombres de estas personas, me haga el favor y me llegue el listado, me hagan el favor y me lleguen los contratos que tengan con la administración, indicándome si son de planta o son contratistas, y me haga llegar las direcciones, teléfonos, para poder posteriormente, citar, solicitar que se rinda los respectivos testimonios. Así solicito todas mis pruebas y así demuestro la pertinencia, la utilidad y la conducencia de las mismas no sin antes indicar que en razón de hablarse de unos informes técnicos y que voy a controvertir la autoridad de los informes técnicos presentados, también es menester escuchar estos testimonios para poder desvirtuar el conocimiento que ellos tienen y la forma en que se recaudaron las pruebas. Así termino mis observaciones.

Si me permite, tengo una circunstancia personal que me acaban de notificar, tengo una circunstancia personal que por lealtad procesal debo comunicar en este momento, que si usted me permite dentro de los tres días siguientes haré llegar los descargos completos, y le notifico que voy a solicitar la suspensión del procedimiento (...)"

### DESCARGOS TECNICONCONSULTA SAS

El día de la audiencia el apoderado indicó que por asuntos personales debía retirarse de la diligencia, solicitando al despacho poder allegar los descargos a través de medio magnético al correo electrónico [juridicavalorización@armenia.gov.co](mailto:juridicavalorización@armenia.gov.co).

La directora del Departamento Administrativo Jurídico otorgó el día 4 de junio de 2019 para recibir el memorial de descargos, vencido el término, el apoderado **no presentó ningún memorial**.

### VIII. INCORPORACIÓN, DECRETO Y PRÁCTICA DE LOS MEDIOS DE PRUEBA

#### DOCUMENTALES

El apoderado del Consorcio Interpuentes solicita como pruebas documentales lo siguiente:

1. Informe final de interventoría y anexos (181 folios y 145 folios, respectivamente)

Ordénese la incorporación de las pruebas documentales aportadas, otorgando el valor probatorio que en derecho corresponda

#### PRUEBAS TRASLADADAS.

Decrétese el traslado de las siguientes pruebas documentales, otorgando el valor probatorio que en derecho corresponda.





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

1. Oficiar a la Fiscalía General de la Nación a fin de que certifique al Municipio de Armenia, la presentación y el estado actual de la denuncia penal presentada el día 6 de abril de 2018, por el señor Andrés Leonardo Lasso Aguirre como representante legal del Consorcio Interpuentes Quindío, relacionada con las firmas en calidad de interventor a través de las cuales se autorizaron los pagos del anticipo al fideicomitente.
2. Oficiar a la Administración de justicia oficina Judicial juzgados laborales y Tribunal Sala Civil Laboral Familia, a efectos de determinar si a la fecha existe demanda en curso en contra el Consorcio Interpuentes Quindío, donde se esté reclamando el pago de alguna acreencia laboral o falta de pago de seguridad social alguna.
3. Trasladar todos los elementos probatorios del proceso que cursa en la Entidad dentro del trámite sancionador (sic) que se lleva en esta dependencia por el contrato 031 de 2015.

### TESTIMONIALES

Decretar prueba testimonial, en los términos solicitados a petición de parte, de las siguientes personas:

1. Declaración FERNANDO LEÓN DIEZ CARDONA – Representante de la Constructora Diez Cardona S.A.S y la Unión Temporal Puentes Armenia.
2. Declaración señor HERNÁN MORENO PÉREZ – Representante legal de FUREL S.A
3. Declaración JUAN PÉREZ TORRES representante legal Construcciones LEZO S.A.S
4. Declaración EDUAR JULIÁN GARCÍA (Residente interventoría)
5. Declaración LEONARDO LASSO (Residente de Interventoría – Representante Legal Consorcio Interpuentes Quindío)
6. Declaración FEDERICO GARCÍA ARBELÁEZ (Director de Interventoría)
7. Declaración ÁLVARO JOSÉ JIMÉNEZ TORRES (Secretario de Infraestructura de la época)
8. Declaración BLANCA ÁLVAREZ (Supervisor)

### DOCUMENTALES APORTADAS O QUE SE ENCUENTRAN EN EL EXPEDIENTE

1. Copia del Contrato de Fiducia Mercantil Irrevocable para la Administración y pago para el manejo de anticipos nro. 9141 del 24 de febrero de 2016.
2. Copia de la denuncia penal presentada el día 6 de abril de 2018 ante la Fiscalía General de la Nación por señor Andrés Leonardo Lasso Aguirre, como representante legal del Consorcio Interpuentes Quindío.
3. Dos AZ con todos los pagos ejecutados y efectuados de seguridad social de los empleados y o contratistas del Consorcio que presentaron su capacidad laboral para el cumplimiento del objeto del contrato.
4. Copia demanda y reforma de la demanda, presentada por la Procuraduría General de la Nación, con la pretensión de declarar la nulidad del contrato 031 de 2015.

Ordénese la incorporación de los documentos enunciados, otorgando el valor probatorio que en derecho corresponda.

### PROYTECO S.A.S

Decrétese las siguientes pruebas documentales, otorgando el valor probatorio que en derecho corresponda.

1. Hojas de vida de las personas que participaron en la elaboración de los informes, en el informe de supervisión.
2. Informe contable del manejo del anticipo para determinar cuales, como fue invertido el anticipo y en qué forma.

### ALEGATOS DE LOS INTERVINIENTES

El día 15 de noviembre de 2019 en audiencia se da inicio al trámite a los alegatos de conclusión por parte de los apoderados del Contratista consultor, garante e integrantes del consorcio interventor, algunos fueron entregados en físico e incorporados al expediente, documentos valorados por el despacho al momento de tomar la decisión.

### CONSORCIO INTERPUESTOS QUINDÍO



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

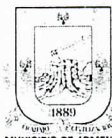
En la diligencia narrada anteriormente el apoderado suplente del contratista CONSORCIO INTERPUNTES QUINDÍO, abogado Jorge Mario Bolivar presenta de manera escrita sus alegatos de conclusión contenidos en trece (13) folios, los cuales reiteran los argumentos plasmados en sus descargos, especialmente en lo relacionado con los siguientes temas:

1. Vinculación de la integración al presente proceso a la Fiduciaria Bancolombia S.A y a los integrantes del contratista del Contrato de Obra N° 031- 2015, Unión Temporal Puentes Armenia.
2. Reitera la existencia de una denuncia frente a la Fiscalía General de la Nación por comisión de los presuntos delitos de falsedad en documento privado y falsedad personal.
3. Insiste que conforme a las pruebas testimoniales de quien fungía como supervisora del Contrato de Consultoría N° 001-2016 y el Secretario de Infraestructura de la época, la interventoría cumplió a cabalidad el contrato.
4. Cuestiona que según el Código General del Proceso la prueba por informe se rinde bajo la gravedad de juramento, y no obstante ello la entidad consagró en las varias imprecisiones y situaciones veraces, tales como:

“ (...)

- *El hecho de que no se reconstruyó el expediente contractual del contrato de interventoría 001 de 2016, habida cuenta que según la administración esta documentación no reposaba en la Secretaría de Infraestructura, (tener en cuenta para este punto el testimonio rendido por el señor Jhon Jaber Castro Mancera / Secretario de Infraestructura octubre 2019).*
- *El hecho de que la entidad territorial desconoce los acuerdos referentes a los aspectos técnicos y de ejecución de la obra, donde esta dio su aprobación en calidad de contratante, acuerdos que por cierto quedaron debidamente documentados en las actas de comité e informes de interventoría, los cuales a su vez fueron aprobados y avalados por la supervisión en cabeza de la misma entidad territorial / Secretaría de Infraestructura.*
- *Los acuerdos a los que hace referencia son los relacionados con la forma de pago de la estructura de puentes de la obra las colinas, afirmación que se hace no solo por el conocimiento de la interventoría, sino también por los dichos del señor Álvaro José Jiménez, quien en su momento fue Secretario de Infraestructura Municipal. (Tener en cuenta para este punto el testimonio rendido por el señor Álvaro José Jiménez / Secretario de Infraestructura octubre 2019).*
- *En este informe también se pretende desconocer la actuación de la administración en el conocimiento de todas y cada una de las situaciones que se presentaron en la ejecución de las obras, pretendiendo responsabilizar a la interventoría por la falta de ejecución del contrato de obra, sin tener en cuenta que en cada uno de los informes de esta interventoría se sustentaban las razones de hecho y de derecho, falta de diseños, la inoperancia de la entidad territorial en la obtención de permisos para que así se pudieran realizar obras e intervenir sectores, aspectos sobre ocupación de franjas de reserva, donde era la entidad quien tenía la obligación de obtener por permisos ambientales.*
- *También se desconoce en dicho escrito, por parte del señor Jhon Jaber Castro Mancera/ Secretario de Infraestructura, la forma recurrente, permanente, en que la interventoría exigía a la entidad territorial y al contratista, la definición de diseños y general productos que permitieran continuar con la ejecución de la obra, peticiones ante las cuales la entidad quedó corta por cuenta de su incapacidad de respuesta.*
- *En este documento también se evidencia el desconocimiento y la descontextualización de los informes presentados por la interventoría y presunta pasividad de sus antecesores en lo relacionado con el contrato de obra y de interventoría 001 de 2016, cuando lo cierto del caso es que la entidad territorial es una sola al margen de los agentes o representantes de turno con que cuente, y aunado a ello estén o no de acuerdo con la gestión de sus antecesores, por cuanto los puntos o temas o bloques de ejecución de obra e interventoría que hubieran quedado avalados, recibidos y /o pagados, corresponden a la realidad del momento que no pueden ser “revocada” de facto, o ignoradas si se quiere decir, porque se necesita el*





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*adelantamiento del presente proceso sancionatorio.*

- *So pretexto de pretender demostrar un incumplimiento inexistente, se desconoce la forma propia del contrato de interventoría para este caso, pues es claro que el contrato de interventoría en el presente asunto, no se circunscribía al cumplimiento y/o elección de las obras contratadas por el municipio; ya que según la misma entidad cuando elaboró sus pliegos y minuta de contrato no dejó supeditada a la interventoría a la obra sino a un plazo y a determinadas actividades que fueron cumplidas.*
- *Pretender configurar un incumplimiento a la interventoría señalando que la obligación era la de proveer personal, no es cierta, pues su obligación era la de hacer interventoría a un contrato de obra, donde si el contrato de obra es incumplido por el contratista y advertido en oportunidad por el interventor, no se entiende cual es la responsabilidad o falencia de mi representado.*

(...)"

5. Retoma el aspecto del anticipo donde itera que la interventoría no tenía el control de estos recursos y que no hacía parte del contrato de fiducia mercantil irrevocable, transcribiendo cláusulas del negocio contractual celebrado para la administración y manejo del anticipo del contrato de obra N° 031-2015.
6. Adicionalmente y en razón a las pruebas practicadas, específicamente la prueba por informe presentada por el entonces Secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia, Arquitecto Jhon Jaber Castro Mancera, manifiesta inconformidad considerando la falta de validez de esta prueba, toda vez que la información no se rindió o se reconstruyó tal como lo incluye el CPACA.
7. Concluye que el trámite por presunto incumplimiento contractual este revestido de nulidad por falta de integración de la entidad fiduciaria, indebida actuación de la entidad en el informe sustento.

### SEGUROS DEL ESTADO S.A

Por parte de seguros del Estado como garante del contrato que hoy nos convoca y siendo pues la oportunidad procesal para manifestarnos al respecto esta compañía de seguros presentará alegatos de conclusión de la siguiente forma: lo primero pues advertir que con los alegatos de conclusión presentados por parte del doctor Bolívar así como de la doctora Gloria pues básicamente se estaría acortando muchos de los argumentos o digamos de los alegatos de conclusión que esta compañía de seguros tenía presentado presentar, por lo que pues era pertinente coadyudarlos en su totalidad, no obstante darle un enfoque dentro del contrato de seguros que básicamente es lo que nos corresponde como garantes del contrato para que sean tenidos en cuenta al momento en que la entidad llegue a tomar la decisión de fondo, en ese sentido pues arrancamos con la lectura del numeral 1.4 de las condiciones generales del contrato de seguros, es decir de la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales las cuales nos señalan que, y voy a ser muy textual en este punto, me voy a permitir citarlo, numeral uno punto cuatro, amparo de cumplimiento: el amparo de cumplimiento cubre a la entidad estatal asegurada por los perjuicios derivados, directos derivados de: el incumplimiento total o parcial del contrato, y aquí me gustaría que lo tengan muy de presente, cuando el incumplimiento es imputable al contratista.

b. el incumplimiento tardío o defectuoso del contratista, los daños imputables al contratista por entregas parciales en la obra, y aquí nuevamente señalo cuando el incumplimiento es imputable al contratista.

Lo que queremos advertir con la lectura de este numeral del amparo de cumplimiento es que frente a la actuación administrativa que hoy nos convoca y por la cual pues Seguros de Estado ha sido vinculada, es importante señalar que existen varios elementos de juicio para que esta compañía de seguros al igual que los apoderados que me han antecedido en la presentación de los alegatos de conclusión solicite la terminación y el archivo del procedimiento administrativo sancionatorio por no existir elementos tanto de prueba como de juicio, que permitan a la alcaldía de Armenia tomar una decisión frente al presente incumplimiento del contrato de interventoría. Empezamos y hacemos una mención expresa a el informe que sirvió como sustento a la situación administrativa, es decir el informe de supervisión emitido por la secretaria de infraestructura quien ejercía pues las funciones de supervisión, diciendo que el mismo no es una, no constituye un documento de juicio o un documento que preste una validez total en cuanto al mismo, como quedó claro en la etapa de recepción de testimonios, no es un documento que cuente con la totalidad de los documentos contractuales que configuraron el expediente





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

contractual y por medio del cual pues se determinó por parte de la, digamos, de su secretaría o de su despacho, la apertura de este procedimiento administrativo sancionatorio. Eso lo vemos porque el mismo expediente fue objeto de reconstrucción, lo que nos remonta a manifestar y nuevamente remitirnos a la etapa de recepción de testimonios en las que existe una contradicción entre el qué, quién fue la anterior supervisión, es decir, el anterior secretario de infraestructura y quien es actualmente el supervisor del contrato y actual secretario de infraestructura. Es tan evidente la contradicción que existe que uno de ellos, el anterior secretario de infraestructura o supervisor del contrato manifiesta que si se realizó un empalme, manifiesta que si se realizó la entrega de todos los documentos en los que constaba la ejecución actual, o pues, a ese momento de contrato de interventoría tanto del contrato de obra que hoy nos ocupa, de igual forma en ese mismo informe presentado además por la delegada de la anterior supervisor, es decir, la ingeniera Blanca, se manifestó y se dejó de presente que existieron todas las actas de comité mediante las cuales se aprobó las formas de pago que posteriormente y en un desconocimiento de los actos propios de la entidad y del actual supervisor, manifiesta no ser de recibo por la misma. Entonces, tenemos que, este informe que se construyó con base a una reconstrucción del expediente contractual, pues básicamente y frente a este incumplimiento, como lo denominó la doctora Gloria de pago de actividades que no debieron ser así, por recibo del nuevo supervisor, falta en uno de los elementos y es la de cierta forma la subjetividad en el mismo, es decir, no determinan plena o en cierta forma que estos incumplimientos se den en cabeza o se den a título de dolo o culpa, es así como a partir de este mismo informe que presenta el supervisor del contrato no se puede determinar con mayor certeza que se esté cumpliendo con uno de los requisitos señalados para la afectación del amparo del cumplimiento, el cual es que el incumplimiento sea imputable al contratista, ahora bien, derivado de este informe que además pues, de las falencias que se advierten, es decir que se estructuró con una reconstrucción de un expediente, al cual básicamente le faltan varios elementos para determinar o no la responsabilidad en cabeza del contratista, pues se encuentran las siguientes falencias, respecto al anticipo, como quedó totalmente claro pues con la presentación de descargos, con las pruebas rendidas, este se dio con anterioridad al inicio del contrato de interventoría, es decir, la interventoría desconocía cuales eran los clausulados que iban a regir este contrato de fiducia mercantil por el cual se iba a dar el manejo del anticipo y los desembolsos del anticipo, ahora bien, de igual forma me gustaría citar frente a este anticipo y a lo que posiblemente podría constituir un delito de falsedad documental, el punto dos de las condiciones generales del contrato de seguros que versan sobre las exclusiones, hay una exclusión que voy a permitirme señalar para que sea tenida en cuenta, es la 2.1 causa extraña, esto es la fuerza mayor o caso fortuito, el hecho de un tercero o la culpa exclusiva de la víctima. Es claro que se permitiera dentro del pertinente, o dentro del presente proceso administrativo sancionatorio la recepción de todas la pruebas mediante las cuales se pretende acreditar que las firmas contenidas en los documentos que sirvieron como soporte del desembolso del anticipo se incluyeran dentro de este proceso administrativo sancionatorio, es claro que estaríamos frente a un hecho de un tercero, por qué lo decimos así, porque la firma del ingeniero Lasso no es la misma que reposa en los documentos de desembolso del anticipo, por lo que la responsabilidad de esta aseguradora se vería limitada si se llegase a comprobar este, esta causa extraña, es decir, este hecho de un tercero, por lo que será totalmente pertinente solicitarle a la administración como un medio probatorio que si se tengan en cuenta todos los documentos o todas las solicitudes hechas al momento de decidir por parte de los apoderados del consorcio interpuestos en el efecto de que se reconozca que una posible, o una presunta responsabilidad por parte de la interventoría está sujeta básicamente a la definición de si esas firmas o no, son o no, del ingeniero Lasso, porque qué haríamos o sería más gravoso una situación para la entidad en el caso en que a todas luces pues se desconociera el debido proceso, se desconociera esos argumentos de defensa y se sancionara al contratista al contratista para que posteriormente las denuncias que ya se han realizado se demuestre que la firma no es del ingeniero Lasso, entonces se pondría esta situación de mayor gravedad a la entidad y de afectación al ingeniero Lasso, en las acusaciones hechas frente a este procedimiento administrativo sancionatorio. Es decir, que frente a este presunto incumplimiento del anticipo no existe total certeza de la imputabilidad del mismo, primero porque el mismo informe de interventoría, perdón, el mismo informe de supervisión que sirvió como base para la estructuración de este procedimiento administrativo sancionatorio no es claro, es decir, ni el mismo supervisor tiene la certeza o no de que estemos frente a un presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales del contrato de interventoría, y segundo, porque existe o no existe, o se puede comprobar, o está en comprobación que los documentos que dieron lugar al desembolso no prestan, o no son veraces para determinar efectivamente un incumplimiento en cabeza del contratista.

Frente al otro posible incumplimiento que son el pago de actividades que no, pues no se quieren reconocer por la administración actual, basta con reiterar lo ya mencionado por parte de los apoderados, y son dos situaciones que nos parecen fundamentales frente a este posible incumplimiento, como ya quedó demostrado en los testimonios tanto de la ingeniera Blanca como del anterior supervisor del contrato o el secretario de infraestructura anterior, existieron unos acuerdos por parte del contratista como del contratante en las que se modificaron las formas de pago en donde se encontró la



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

modificación de las formas de pago los APU. Como bien se mencionaba, la interventoría no puede entrar a modificar esos acuerdos en cuanto únicamente le corresponde la vigilancia de este contrato de obra, los que, en sí, inciden, digamos en la modificación o en los acuerdos, siempre van a ser la parte contratista y al parte contratante. En efecto se encuentra que la ingeniera Blanca manifestó que si existieron unos acuerdos en los cuales se permitió o se avaló por las partes de ejecución de contrato de obra, cambiar la forma de pago para que así sea mucho más sencillo obtener flujo de caja, por esa forma y teniendo como base estos acuerdos que quedaron en actas de comité, que es un documento válido para revisar y para que se tenga en cuenta por parte de su despacho al momento de tomar una decisión, los pagos que se aprobaron por parte del consorcio de interventoría se ajustaron a los mismos, entonces pues, desconocer que existieron estas actas de comité o estos acuerdos previos entre las partes en ejecución del contrato de obra sería ir en contra de los actos propios de la entidad y vulnerar el principio de buena fe y en la palabra dada, si digamos, como bien lo saben, este principio es fundamental porque básicamente nos reitera que no puede existir una mala fe en contratación estatal, adicionalmente y como pues otro argumento, más que todo reiterativo a lo ya mencionado, no se puede excusar la nueva administración en el empalme o en la falta de documentos que no reposaban en el expediente cuando quedó pues, digamos con las pruebas testimoniales recibidas demostrado que si se hizo un informe final del estado del contrato y que se entregaron todos los documentos contractuales, adicionalmente, el nuevo supervisor no puede mencionar que como es nuevo en el cargo pues el tomo lo que tenía, como lo recordó el doctor Bolívar, la administración es una sola, entonces sea quién sea que ocupe el cargo siempre va a tener las mismas funciones y es lo que desempeña este postulado de que la administración es una sola por lo que no le sirve excusarse en las actuaciones anteriores de la persona que estaba ocupando el cargo para de cierta forma desvirtuar o atribuir unos presuntos incumplimientos cuando no tiene una total certeza de los mismos.

Frente al otro posible incumplimiento que son los pagos de seguridad social, como quedó pues plasmado en la defensa de esta compañía de seguros, pues la entidad, para afectar el amparo no ha demostrado que estemos frente a una solidaridad patronal como así lo exige las condiciones del contrato de seguros para proceder a la afectación, en este momento pues, si bien pudieron existir algunos reclamos por parte de personas que laboraban con el consorcio, pues la entidad no se ha visto afectada hasta el momento o no ha demostrado su afectación para que proceda a la afectación de este amparo, adicionalmente pues ya quedó totalmente probado con todas las documentos aportados que este presunto incumplimiento no existe porque por parte de contratista siempre se dio cabal cumplimiento al mismo, de esta manera y teniendo en cuenta que no existen elementos de juicio para atribuir una responsabilidad...

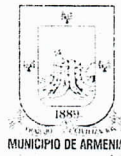
Continúo, nos habíamos quedado en la parte de seguridad social, pues si bien se menciona que si es un presunto incumplimiento frente al amparo como tal de prestación y pago de seguridad social no se han demostrado las condiciones para la afectación del mismo, cuando, si bien pudieron existir algunos reclamos pueden ser de trabajadores del contratista, la entidad aún no ha demostrado su afectación para de cierta forma proceder con la indemnización contenida en este amparo, en este sentido pues reiteramos los argumentos expuestos ya por esta compañía de seguros y la presentación de descargos frente a esta posible afectación del amparo, no obstante y con todo el material probatorio que ha sido arrimado al expediente contractual y pues al expediente de este procedimiento administrativo sancionatorio, es más que claro que no estaríamos frente a un incumplimiento de esta obligación del contrato de interventoría por lo que no habría lugar a que si bien, aquí, pues, en dado caso la administración tome una decisión pues se haga parte integral de la decisión que se tome.

De esta manera y pues con estos puntos que esta compañía de seguros manifiesta como alegatos de conclusión, la solicitud especial es que al no existir elementos de juicio mediante los cuales se pueda detectar una responsabilidad en cabeza del contratista de interventoría, lo procedente sería dar lugar a la terminación y archivo de procedimiento administrativo sancionatorio.

PROYTECO S.A.S

Buenos días, Nosotros como miembros del consorcio estamos completamente de acuerdo con los alegatos presentados por el consorcio y por el doctor Bolívar, pero si queremos hacer además unas observaciones para que sean tenidas al momento de dictar fallo. El proceso que nos ocupa aquí empieza, tiene su génesis en un informe que sale de la secretaría de infraestructura, la prueba del informe está reglada en el artículo 275 del código general del proceso y en este claramente se dice: los informes se presentan hechos, datos, actuaciones, cifras que se encuentren en los archivos o registros de quién pretende rendir el informe. Aquí encontramos la primera oposición al informe presentado por la entidad, el informe presentado





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

por la entidad nos habla de la reconstrucción, nos habla de que se tuvo que hacer un acopio de información que la entidad no tenía, y no nos indica la forma en que

se hizo ese acopio de información, es decir que no existe tal informe en el sentido del artículo 275, toda vez que de los archivos y los documentos encontrados según las mismas palabras de quien ejerce actualmente la secretaría de infraestructura, no se podía establecer las afirmaciones entregadas por el mismo, adicionalmente los informes no tienen conceptos, los informes no hacen parte, son una prueba documental y no implica emitir un concepto de la entidad, en ese mismo sentido Hernando Devis Echandía dice que la prueba sobre informe es una prueba que depende de la prueba que sustituye, y esa naturaleza la da esa prueba que sustituye, si nosotros vamos a tener el informe como una prueba documental en el sentido del artículo 275 que dice que recopila los datos que resulten de los archivos o registros de quien indique el informe, vamos a observar que la prueba es incompleta, si de pronto se tiene esa prueba como una prueba pericial, ese tratamiento fue el que debió dársele y en ningún momento en este proceso se le dio, tenemos que tener en cuenta que para nosotros poder ejercer debidamente la contradicción del dictamen, en ejercicio del debido proceso, tendríamos que tener todos los elementos de juicio sobre los cuales se emitió el dictamen, si el dictamen no se acompañó de esos elementos de juicio ni se nos corrió el debido traslado y mucho menos se nos puso en conocimiento los elementos que fueran utilizados para que nosotros pudiéramos hacer la revisión de que esos elementos, en el decir de los elementos de topografía cumplieran con los requisitos y los estándares mínimos aceptados, y mucho menos se nos indicó si estos elementos tenían y cumplieran con la certificación de la medición y correspondían con la calibración existente, es decir que esta prueba de informe técnico no puede ser tomada en cuenta como lo pretende la entidad, pasando por el informe técnico me voy a referir, pasando por el informe técnico también debo referirme a lo señalado en los alegatos de conclusión presentados por el doctor Bolívar, y en estas situaciones se habla de que el informe tenía, obedecía a los resultados de una reconstrucción, reconstrucción para la cual hoy no nos han demostrado que exista una función, un acto administrativo que la ordenara, no nos han dicho cuál fue el procedimiento, que se llevó a cabo para hacer esa reconstrucción y para poder rendir los informes como no los están rindiendo. Bajo esas consideraciones, el informe no nos permitió a nosotros ejercer el contradictorio en la debida forma, en la medida en que nosotros no pudimos ni participar en producción de la prueba ni mucho menos pudimos rebatir cómo fue ejecutada la misma. Hay que recordar el doctor Hernando Fabio López Blanco, nos indica que es importante considerar que la prueba de informe solo es viable, siempre y cuando la entidad no solicite la opinión sobre determinado aspecto, sino que simplemente, señale una serie de circunstancias o hechos sobre los cuales debe informar la entidad que tiene conocimiento y que tiene en sus archivos, lo primero que informó la entidad fue que no la tenía en sus archivos y que debía hacer esa reconstrucción, es decir que la prueba de informe técnico no era la prueba válida, no era la prueba idónea en el marco de lo indicado por el doctor Hernán Fabio López Blanco en el procedimiento civil, en el tomo número tres de pruebas, página 285, adicionalmente, ya adentrándonos en lo que nos ocupa o la materia de los supuestos cargos que nos hace la entidad tenemos que dividir los cargos en tres, uno lo relacionado sobre el anticipo, otro con la participación de la interventoría en los pagos de unas actividades que considera el nuevo secretario de infraestructura que no se debieron pagar de la forma en que se hicieron y otros relacionados con los pagos de seguridad social. Frente al anticipo es importante resaltar que la entidad siempre ha hecho referencia a que la interventoría no cumplió con sus deberes en cuanto al anticipo, la interventoría ha venido diciéndole desde el principio, ha venido indicándole que no tenía conocimiento del manejo del anticipo, su contrato no había sido iniciada la ejecución del mismo para la fecha en que suscribieron los acuerdos referente al anticipo del 24 de febrero, su contrato tiene acta de inicio del 9 de marzo, es decir que es a partir de este momento que se le reconocen las funciones y puede empezar a ejercer las funciones de interventoría, hay que recordar que la legalización del contrato y los requisitos de ejecución se cumplen con posterioridad a la fecha en que se suscribieron los documentos con la fiducia, en ese sentido no se puede hablar de una participación cuando la misma entidad aceptó un contrato previo a que la interventoría pudiera cumplir sus funciones. Adicionalmente con el anticipo yo he notado una, por decirlo de alguna manera, una especie de miopía o ceguera selectiva de la administración, a que me refiero, estamos hablando del anticipo si el cargo tiene que ver con el manejo del anticipo, si el cargo tiene que ver con la no brindarle oportunamente la información a la entidad, no entiendo por qué la entidad no permitió utilizar los medios de prueba idóneos para demostrar que las firmas, que los documentos con los que se hizo el desembolso de los anticipos no eran veraces, existe una relación inescindible entre el anticipo, la forma en que se manejó el anticipo y la participación de la interventoría, si la participación de la interventoría fue producto de un ilícito, y la interventoría está diciendo, mire, yo no participé y lo que estoy reglando es la participación en ese manejo del anticipo y la consecuencia que hablando es sobre el manejo del anticipo, necesariamente, la prueba era útil, era idónea y aclaraba el punto, no como lo dijo la administración indicando que la prueba no era de utilidad y que no se refería al objeto del cargo, razón por la que no podemos afirmar en este momento, no existe ninguna prueba en el proceso que indique que las firmas y que la gestión de la interventoría fue de esa manera cuando la interventoría claramente le manifestó a la entidad que



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

desconocía el manejo, cuando la interventoría claramente durante toda la ejecución de contrato le pidió a la entidad que requiriera al contratista de obra sobre el manejo, no se puede desconocer esa actividad de la interventoría, no se puede hacer ojo ciego a esa actividad y no se le puede endilgar una responsabilidad sobre el manejo del anticipo o sobre el informe respecto al manejo del anticipo cuando la misma interventoría anunció desde un principio que no tenía conocimiento sobre ese manejo. Ahora refirámonos a los supuestos pagos realizados por la interventoría, se está desnaturalizando el contrato de interventoría, la interventoría no es parte en el contrato de obra, la interventoría es una sola supervisión de los acuerdos de voluntades realizados por contratista y contratante, contratista y contratante se reunieron en unos comité, quienes eran los que podían determinar cómo se hacían los pagos, contratista y contratante expresaron su voluntad de cómo realizar los pagos bajo unas circunstancias acaecidas durante la ejecución del contrato y frente a estas circunstancias dijeron, nosotros vamos a hacer los pagos de X y Y manera, fue un acuerdo de voluntades entre la administración y el contratista de obra, acuerdo de voluntades donde no tiene ninguna incidencia la interventoría, pues no es parte, acuerdo de voluntades es bilateral y no tripartita, acuerdo de voluntades que se estableció en comités, se estableció por quienes eran los ordenadores del gasto, la función frente a ese acuerdo de voluntades de la interventoría no puede ser otra sino hacer respetar el acuerdo, entonces si la interventoría aceptó los pagos, los acepto en el marco de esos acuerdos y bajo la confianza legítima de que eran esos los acuerdos establecidos entre las partes, recuerde que el contrato puede sufrir modificaciones, que el contrato responde a la autonomía de la voluntad de las partes y si las partes acordaran modificar el contrato en su forma de pago, a la interventoría no le daba, no le estaba dando, ni siquiera objetar el acuerdo de pago, ni siquiera objetar la forma de hacer el pago, la interventoría lo único que tenía que hacer era supervisar porque ese nuevo acuerdo se cumpliera y eso hizo, y por eso firmó las actas, porque las actas correspondían al acuerdo de voluntades al que habían llegado contratista y contratante. Así no lo expresó claramente la supervisora del contrato, claramente

la supervisora del contrato se nos sentó y nos dijo en un testimonio amplio, que la forma en que se había llegado a esos acuerdos entre entidad y contratista, la entidad no puede desconocer sus actos propios, y no puede irse en este momento sobre sus actos propios. La alcaldía es una sola, la entidad territorial municipio de Armenia es uno solo, y las decisiones y las manifestaciones que estos hagan de su voluntad son manifestaciones que deben ser tenidas en cuenta. No existe un acto con posterioridad que hubiera revocado ese acuerdo de voluntades, ni que hubiera revocado esa manifestación de la voluntad de la entidad, manifestación que no es un acto administrativo, fue un acuerdo de voluntad, fue un acuerdo, fue un contrato, fue bilateral y tampoco podía revocar la administración de manera unilateral, porque no obedecía sólo a su voluntad, en ese sentido tampoco es dado a prosperar el cargo respecto al supuesto indebido pago, nos hacía una incompleta, sesgada exposición el secretario de infraestructura que además nos indicó que era arquitecto, nos hacía una exposición sesgada diciéndonos que el APU estaba completo, y que como el APU estaba completo debía pagarse global, y señor, ese es un momento ideal, ese fue el momento génesis del contrato, sin embargo, esa génesis fue cambiada, fue variada, fue modificada de acuerdo entre las partes, y recordemos que uno de esos poderes de exorbitancia es la modificación del contrato, y la modificación del contrato no solo es sobre alcance, la modificación del contrato también tiene que ir relacionada con esa forma de pago, y lo primero que nos dice a nosotros esa cláusula exorbitante es previo evacuar, previo evacuar como una etapa de arreglo directo, no fue necesario llegar a una modificación como una manifestación de una cláusula exorbitante porque hubo un acuerdo, se sentó el contratista de obra y se sentó la contratante y emitió un acuerdo, que el acuerdo fuera beneficioso o no fuera beneficioso para la entidad eso no nos corresponde juzgarlo a la interventoría, la interventoría solo tenía que estar ahí, en el momento de verificar que el pago se hiciera de acuerdo al acuerdo, acuerdo que modificó el contrato de obra, y acuerdo que modificó de hecho la forma en cómo se pagaba el APU, y la forma en que se pagaban los diseños, de esta manera no nos pueden decir en este momento que se realizó mal el pago, que es que se pagó más de lo que se debía pagarse porque no se pagó el ítem completo, la entidad no puede desconocer que bajo la autonomía de la voluntad tomó esa decisión, y bajo la autonomía de voluntad esa decisión debe respetarse, y bajo la autonomía de la voluntad nosotros no teníamos ninguna incidencia en el contrato de obra a excepción de supervisar el contrato de obra, a excepción de supervisar que los acuerdos realizados entre la interventoría y la contratista de obra se cumplieran, entre la contratante y el contratista de obra se cumplieran, el municipio de Armenia llegó a unos acuerdos posteriores al contrato, llegó a unos acuerdos en unos comités en los que participábamos y esos acuerdos no pueden desconocerse, y nos le daba al interventor determinar si los acuerdos eran válidos, si los acuerdos eran legales, si los acuerdos debían, cumplían o no los lineamientos de legalidad, no, al interventor no le fue dado el cargo de juez de esos acuerdos, al interventor le fue dado el cargo de supervisar que esos acuerdos se cumplieran, y en esa supervisión de acuerdos no le daba otra, no le estaba dando otra actividad que avalar los que ellos mismos habían establecido, yo no entiendo aquí como la entidad está indicando que la actuación de la interventoría fue errónea, tuvo culpa, fue una actuación contra el contrato y sus obligaciones contractuales cuando es que el contrato de interventoría tenía una supervisión, y la supervisión la ejercía la misma entidad a través del





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

secretario de infraestructura y la delegó en una persona, la ingeniera Blanca, y la entidad a través de esa delegación de supervisión manifestó que estaba de acuerdo, y reconoció recibir a satisfacción esos elementos, y reconoció pagarlos, pretender ahora desconocer esos acuerdos, pretender ahora desconocer que la administración emitió una manifestación respecto a la aceptación de estos acuerdos sería tal como decir que la administración en algún momento se puede retrotraer de las obligaciones contractuales, recordemos que esos acuerdos lo único que modifican es el contrato y establecen unas obligaciones, unas nuevas obligaciones, y esas nuevas obligaciones y esa modificación de las obligaciones fue las que verificó la interventoría. Bajo ese criterio no puede entonces hablarse de un incumplimiento en el marco del pago de acta, porque las actas se pagaron de acuerdo a las modificaciones que se hicieron al contrato génesis, modificaciones que eran permitidas y que se hicieron por acuerdo entre las partes. Pese a los pagos de seguridad social y demás cargos formulados, no me voy a referir porque la interventoría a través del doctor Bolívar y a través del doctor Quintana presentaron las pruebas de cómo se hizo el manejo de los pagos de seguridad social y mostraron la forma en que se había realizado el acuerdo y la forma en la que el contrato establecía los pagos de seguridad social y establecía la forma de pago del contrato, en ese orden de ideas no queda otra sino darle lugar al archivo del procedimiento porque no existe ninguna falta en el sentido que la entidad pretende llamar, la entidad ahora inició un proceso sancionatorio contractual con miras a rehuir una responsabilidad que tiene por falta de planeación, por decisiones adoptadas por la entidad, no sé si en derecho o no derecho, pero por una falta de planeación y unas decisiones adoptadas en la ejecución del contrato que no se si perjudican o no perjudican a la entidad, de eso tendrán que saber los funcionarios que emitieron esas decisiones, pero ahora no le es dado a la entidad desconocer sus propias actuaciones para endilgar responsabilidad a la interventoría, es claro entonces que no hay una participación de la interventoría en el manejo del anticipo, y es claro que la entidad desconoció las alertas que emitió la interventoría, y es claro que la entidad participó del mal manejo, y participó por qué, muy simple, porque cuando oportunamente se le dio la información, oportunamente se le dijo que no existía información, la entidad la recibió y no la remitió a la interventoría y la entidad no ejerció los medios que tenía y los cuales solicitó la interventoría. Responsabilizar a la interventoría para evitar la responsabilidad de la entidad no es un actuar de buena fé, las funciones de la interventoría están dadas en el mismo artículo 83 de la ley 1474, que habla de una supervisión técnica, administrativa, jurídica, financiera, y la interventoría hizo esa supervisión, en ningún momento se dice que la interventoría tenga que dar, dimitir una decisión, la interventoría emite conceptos, los que le hayan requerido y los que le hayan solicitado, pero si la entidad actúa contra esos conceptos o no solicita los conceptos ya no es responsabilidad de la interventoría, bajo esas circunstancias yo solicito que se tengan en cuenta los alegatos presentados por el consorcio y que adicionalmente en de acuerdo a la información solicitada por el consorcio, información sobre la cual no se ha dado respuesta de fondo, hoy nosotros todavía no tenemos a nuestra disposición los elementos con que se realizó la topografía y no sabemos si pueden ser o no calibrados, dentro del objeto del contrato de los especialistas que participaron no estaba precisamente esa participación en ese contrato, tampoco observamos cómo se emitió la delegación dentro de las funciones del secretario de infraestructura para reconstruir un expediente si dentro de sus funciones no estaba, escuchamos claramente al secretario de infraestructura cuando se le preguntó con fundamento en que actuó, cuál era el fundamento jurídico y si es que actuó con un fundamento técnico, cuando su responsabilidad es que sus funciones corresponden solamente a las establecidas en la ley y deben tener un claro fundamento jurídico. Bajo estos criterios yo solicito se archive el procedimiento en tanto que no existe la razón para que se pueda predicar el incumplimiento de las obligaciones por parte de la interventoría, no obstante quiero resaltar que la entidad se tomó un tiempo para iniciar este procedimiento sancionatorio por fuera del tiempo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 en cuanto la liquidación del contrato, las manifestaciones, como ya se dijeron en un principio las manifestaciones sobre el incumplimiento del contrato deben hacerse dentro de ese término y ese término finalizó, de otra parte es claro también y eso corresponderá decirlo ya a la aseguradora que si evidenciaron el incumplimiento es a partir de la fecha en que evidenciaron el incumplimiento que se cuente el término de prescripción, creo que el término de prescripción para citar a la aseguradora ya está más que vencido. No es claro la lealtad, no son claros en este procedimiento se nos vulnero el debido proceso, no hemos podido ejercer en debida forma el contradictorio porque no se nos han presentado todos los elementos y no se nos han presentado todos los medios que fue utilizadas por la entidad para hacer la supuesta reconstrucción. En este orden de ideas siento mis alegatos de conclusión solicitándole a la entidad de considere los mismos, así como considere las exculpaciones iniciales.

**ALEGATOS PRUEBAS INCORPORADAS CON POSTERIORIDAD**

Debido a las demás pruebas recaudas posteriores a los alegatos de cierre, la Administración Municipal en garantía al debido proceso y derecho de contradicción y defensa, fijó para el día 17 de diciembre de 2019, audiencia de presentación de alegatos.





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

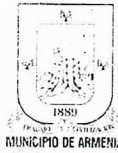
RESOLUCIÓN 120 DE 2021

CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO

ALEGATOS PARTE INICIAL YA PRONUNCIADOS DE MANERA VERBAL.

1. La entidad territorial, quien funge en calidad de CONTRATANTE para lo relacionado con el contrato de obra y contrato de interventoría número 001 de 2016, y a su vez parte que investiga y juzga en este trámite administrativo, DEBE TENER EN CONSIDERACIÓN, que, según la investigación, uno de los aspectos en debate es el relacionado con el pago del anticipo.
2. Teniendo en cuenta que uno de los puntos a resolver es el pago del anticipo, esta defensa desde el 10 de mayo de 2019, solicitó en el presente expediente la integración de comparecientes directamente involucrados con el procedimiento a través del cual se efectuaron los desembolsos del recurso a título de anticipo.
3. Que, en este orden de ideas, se solicitó la vinculación e integración de la FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA identificada con NIT N° 800.150.280-0 y como FIDEICOMITENTE a la sociedad CONSTRUCTORA DIEZ CARDONA, identificado con NIT N° 900.131.237-5, FUREL S.A.S., identificado con NIT N° 800.152.208-9, CONSTRUCCIONES LEZO SAS, identificado con NIT N° 900.710.376-5 y la UNIÓN TEMPORAL PUENTES ARMENIA, identificado con NIT N° 900.918.736-8.
4. Que se le indicó y acreditó a la entidad que, al estar vinculados al trámite administrativo la parte de la INTERVENTORÍA contrato 01 de 2016, por hechos relacionados con LA SOLICITUD, PAGO Y DESEMBOLSO DEL ANTICIPO AL CONTRATISTA DE OBRA, por lógica y garantía del derecho de audiencia, defensa y debido proceso, igual suerte debían correr quienes habían suscrito el contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo del anticipo número 9141 del 24 de febrero de 2016, POR CUANTO SE AFECTARÍA LA OBJETIVIDAD Y ANÁLISIS DEL PRESENTE PROCESO ADMINISTRATIVO, si se adoptaran decisiones relativas al punto en múltiple referencia, esto es, el anticipo, sin tener en cuenta la génesis del mismo desde el momento mismo de la suscripción del contrato que permitió y viabilizó los desembolsos.
5. Aunado a lo anterior, se expuso a la entidad territorial y se acreditó, la existencia de denuncia ante la fiscalía general de la nación, por la comisión de los presuntos delitos de FALSEDAD EN DOCUMENTO PRIVADO y FALSEDAD PERSONAL, promovido por la persona de ANDRÉS LEONARDO LASSO AGUIRRE, representante legal del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, quien ha manifestado al ente investigador que las firmas consignadas en las solicitudes y autorizaciones de desembolso de los anticipos al contratista de obra, no corresponden a su rúbrica, y por tanto, NUNCA participó en estas gestiones.
6. Que esas situaciones (las que configuraron la presunta comisión de los punibles de falsedad personal y falsedad en documento público) no se tratan de hechos irrelevantes e inconducentes, en cuanto a los hechos objeto de investigación, y por contrario se trató de una petición congruente, conducente, idónea, garante de los derechos fundamentales y procesales que revisten las actuaciones administrativas; y, sin embargo, esta petición fue negada por la entidad territorial.
7. También debe ser tenido en cuenta el hecho de que mediante oficio SI-POI-4860 del 30 de noviembre de 2018 emitido por la Secretaría de Infraestructura Municipal, refiere en su contenido manifestaciones carentes de veracidad y afirmaciones imprecisas sobre el estado real del contrato de interventoría, su producto y, el cumplimiento de las obligaciones; pues señala que, so pretexto de constituir su propio caudal probatorio para ser utilizado en este expediente, la autoridad administrativa comete los siguientes errores:
  - A pesar de que el informe fue del 30 de noviembre de 2018, y se presenta como prueba por informe en el presente asunto, en ningún momento se corrió traslado del mismo en los términos del código general del proceso corriendo traslado del mismo por 3 días a la parte contraria para que se pronunciara frente a él.
  - Según el CGP esta prueba por informe se rinde bajo la gravedad del juramento, y no obstante ello, la entidad consignó en él varias imprecisiones y situaciones veraces tales como:





Nit. 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- El hecho de que no se reconstruyó el expediente contractual del contrato de interventoría 001 de 2016, habida cuenta que según la administración esta documentación no reposaba en la secretaria de infraestructura, (tener en cuenta para este punto el testimonio rendido por el señor Jhon Jaber Castro Mancera / Secretario de Infraestructura octubre 2019)
  - El hecho de que la entidad territorial desconoce los acuerdos referentes a los aspectos técnicos y de ejecución de la obra, donde esta dio su aprobación en calidad de contratante, acuerdos que por cierto quedaron debidamente documentados en las actas de comité e informes de interventoría, los cuales a su vez fueron aprobados y avalados por la supervisión en cabeza de la misma entidad territorial / secretaria de infraestructura.
  - Los acuerdos a los que se hace referencia son los relacionados con la forma de pago de la estructura de puentes de la obra las colinas, afirmación que se hace no solo por el conocimiento de la interventoría, sino también por los dichos del señor Álvaro José Jiménez, quien en su momento fue secretario de infraestructura municipal. (tener en cuenta para este punto el testimonio rendido por el señor Álvaro José Jiménez / Secretario de Infraestructura octubre 2019)
  - En este informe también se pretende desconocer la actuación de la administración en el conocimiento de todas y cada una de las situaciones que se presentaron en la ejecución de la obras, pretendiendo responsabilizar a la interventoría por la falta de ejecución del contrato de obra, sin tener en cuenta que en cada uno de los informes de esta interventoría se sustentaban las razones de hecho y de derecho, falta de diseños, la inoperancia de la entidad territorial en la obtención de permisos para que así se pudieran realizar obras e intervenir sectores, aspectos sobre ocupación de franjas de reserva, donde era la entidad quien tenía la obligación de obtener los permisos ambientales.
  - También se desconoce en dicho escrito, por parte del señor Jhon Jaber Castro Mancera / Secretario de Infraestructura, la forma recurrente, permanente, en que la interventoría exigía a la entidad territorial y al contratista, la definición de diseños y en general productos que permitieran continuar con la ejecución de obra, peticiones ante las cuales la entidad quedó corta por cuenta de su incapacidad de respuesta.
  - En este documento también se evidencia el desconocimiento y la descontextualización de los informes presentados por la interventoría, y la presunta pasividad de sus antecesores en lo relacionado con el contrato de obra y de interventoría 001 de 2016, cuando lo cierto del caso es que la entidad territorial es una sola, al margen de los agentes o representantes de turno con que cuente, y aunado a ello, estén o no de acuerdo con la gestión de sus antecesores, por cuanto los puntos o temas o bloques de ejecución de obra e interventoría que hubieran quedado avalados, recibidos y/o pagados, corresponden a la realidad del momento que no puede ser "revocada" de facto, o ignorada si se quiere decir, porque se necesita el adelantamiento del presente proceso sancionatorio.
  - So pretexto de pretender demostrar un incumplimiento inexistente, se desconoce la forma propia del contrato de interventoría para este caso, pues es claro que el contrato de interventoría en el presente asunto, no se circunscribía al cumplimiento y/o ejecución de las obras contratadas por el municipio; ya que según la misma entidad cuando elaboró sus pliegos y minuta de contrato no dejó supeditada a la interventoría a la obra sino a un plazo y a determinadas actividades que fueron cumplidas.
  - Pretender configurar un incumplimiento a la interventoría señalando que la obligación era la de proveer personal, no es cierta, pues su obligación era la de hacer interventoría a un contrato de obra, donde si el contrato de obra es incumplido por el contratista y advertido en oportunidad por el interventor, no se entiende cual es la responsabilidad o falencia de mi representado.
8. Retomando el aspecto del anticipo, se escapa del control de la interventoría el manejo que el contratista hubiere dado a estos recursos, tanto más si se tiene en cuenta que la actuación de la interventoría en lo referente al





MUNICIPIO DE ARMENIA  
Nit: 890000464-3

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

Departamento Administrativo Jurídico

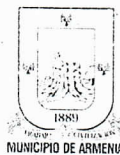
RESOLUCIÓN 120 DE 2021

desembolso del anticipo fue la aprobación del documento denominado MANEJO DEL ANTICIPO, el interventor no tuvo control ni aprobación del manejo de estos recursos.

9. En ningún momento la interventoría actuó en punta a la constitución del contrato de fiducia mercantil irrevocable, pues a la fecha en que inicio la ejecución contractual de interventoría ya se había celebrado el contrato de fiducia entre el municipio, el contratista de obra y la fiduciaria.
10. Téngase en cuenta que el acta de inicio del contrato de interventoría se firma el 9 de marzo de 2016, motivo por el cual es improbable que esta interventoría hubiera actuado en el contrato de fiducia mercantil que fue celebrado el 24 de febrero de 2016, el cual se encuentra en poder de la entidad territorial, hechos y documentos que no pueden ser desconocidos.
11. Adicionalmente no se puede decir que el papel del FIDEICOMITENTE y de la FIDUCIARIA fue pasivo respecto del PAGO o DESEMBOLSO del ANTICIPO, ya que de conformidad a lo previsto en el contrato 9141 de 2016, se otorgaron a la FIDUCIARIA instrucciones irrevocables por parte del FIDEICOMITENTE (no del INTERVENTOR) para los pagos, todo lo cual debía ser radicado ante el FIDUCIARIO.
12. A continuación, se REITERAN Y RETOMAN algunos apartes del contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos número 9141 del 24 de febrero de 2016, donde se puede vislumbrar la importancia y obligaciones adquiridas tanto por el FIDEICOMITENTE como por la FIDUCIARIA, de las cuales se solicita su integración en el presente trámite: (extraído del contrato en cita):
  - *El contrato celebrado entre el FIDEICOMITENTE y la ENTIDAD ESTATAL fue: CONTRATO DE OBRA PÚBLICA, Número 2015-031 del 23 de diciembre de 2015. Cuyo objeto fue: "AJUSTE A DISEÑOS Y CONSTRUCCIONES DE LAS VÍAS; VÍA MONTECARLO TRAMO II, AVENIDA DE OCCIDENTE TRAMO III, VÍA DEL YULIMA (CRA 19 – AV OCCIDENTE TRAMO III), VÍA 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 DEL QUINDÍO.*
  - *Que el contrato de fiducia mercantil, tiene por objeto el de "constituir una fiducia mercantil de carácter irrevocable para la administración de recursos que constituyen el ANTICIPO." ... "el PATRIMONIO AUTÓNOMO se identificará con el NIT 830.054.539-0 correspondiente a los patrimonios autónomos administrados por la FIDUCIARIA."*
  - *La finalidad del contrato fiducia fue, "a) la transferencia por parte del Fideicomitente a la Fiduciaria de los recursos recibidos por concepto de ANTICIPO, a título de fiducia mercantil. Estos recursos son girados directamente por parte de la ENTIDAD ESTATAL a la FIDUCIARIA.; b) la administración de los RECURSOS recibidos de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en este contrato.; c) la realización de los PAGOS ordenados por el FIDEICOMITENTE con la aprobación del INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR del CONTRATO ESTATAL, y d) la transferencia a la ENTIDAD ESTATAL por parte de la FIDUCIARIA de los recursos entregados por concepto de ANTICIPO así como sus remanentes cuando la ENTIDAD ESTATAL así lo solicite por escrito." Negrilla fuera de texto original.*
13. También se debe tener en cuenta lo previsto en la cláusula 3º del contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos número 9141 del 24 de febrero de 2016, establece las definiciones, refiriéndose a lo relacionado con el DESEMBOLSO así

*"Son las sumas del PATRIMONIO AUTÓNOMO que se giran al FIDEICOMITENTE como reembolso, en el evento en que este último haya financiado la compra o suministro de bienes y servicios previstos en el PLAN DE UTILIZACIÓN O INVERSIÓN DEL ANTICIPO, para lo cual el FIDEICOMITENTE se obliga a adjuntar a la orden de DESEMBOLSO respectiva, los documentos que determine la FIDUCIARIA para tal*





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

#### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*efecto, que acrediten el uso y destinación de los recursos y la autorización del SUPERVISOR O INTERVENTOR del CONTRATO ESTATAL."*

14. La cláusula octava del contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos número 9141 del 24 de febrero de 2016, establece dentro de las DECLARACIONES DEL FIDEICOMITENTE, de manera expresa e irrevocable, las siguientes:

*"8.1. Que la celebración del presente contrato tiene como causa el compromiso obligacional adquirido por el FIDEICOMITENTE para con la ENTIDAD ESTATAL en virtud del CONTRATO ESTATAL de tal forma que manifiesta que con este contrato se cumple con las condiciones establecidas para el efecto en los documentos del proceso de selección que dio origen al CONTRATO ESTATAL.*

*8.2. Que la ENTIDAD ESTATAL conoció y aceptó en su integridad los términos, condiciones y alcance del presente contrato fiduciario.*

*8.3. Que las TRANSFERENCIAS DE RECURSOS que instruirá el FIDEICOMITENTE en desarrollo del presente contrato fiduciario, se destinarán exclusivamente al objeto del CONTRATO ESTATAL.*

*8.4. Que toda la responsabilidad derivada del CONTRATO ESTATAL recae exclusivamente en cabeza del FIDEICOMITENTE en virtud del compromiso obligacional adquirido por el mismo para con la ENTIDAD ESTATAL.*

*8.5. Que conoce y acepta que el PATRIMONIO AUTÓNOMO no adquiere bienes y servicios.*

*8.6. Que el hecho jurídico del pago como acto liberatorio de las obligaciones que adquiere el FIDEICOMITENTE para el desarrollo del CONTRATO se entenderá realizado para todos los efectos para el mismo."*

15. La cláusula décima del contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos número 9141 del 24 de febrero de 2016, TRANSFERENCIAS DE RECURSOS, manifiesta que:

*"La FIDUCIARIA realizará las TRANSFERENCIAS DE RECURSOS con cargo exclusivo a los RECURSOS y hasta la concurrencia de los mismos, para lo cual se atenderá lo siguiente:*

*10.1. EL FIDEICOMITENTE deberá diligenciar el formato que establece las condiciones de manejo de los RECURSOS del PATRIMONIO AUTÓNOMO y remitirlo con los demás soportes que acreditan la actuación del INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR; actividad que será realizada siguiendo para el efecto los procesos que sean definidos por parte de la FIDUCIARIA.*

*10.2. EL FIDEICOMITENTE deberá entregar a la FIDUCIARIA el PLAN DE INVERSIÓN O DE UTILIZACIÓN DEL ANTICIPO, de forma previa a la primera instrucción de TRANSFERENCIA DE RECURSOS.*

*10.3. La instrucción para realizar cada una de las TRANSFERENCIAS DE RECURSOS se hará por escrito por parte del FIDEICOMITENTE y deberá estar acompañada de la factura, cuenta de cobro o del soporte que corresponda para efectos de proceder con la TRANSFERENCIA DE RECURSOS, así mismo deberá contar con el visto bueno del INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR, quien en todo caso deberá verificar bajo su exclusiva responsabilidad que tales TRANSFERENCIAS DE RECURSOS sean destinadas exclusivamente para los fines del CONTRATO y que sea ajustan a lo previsto en el PLAN DE INVERSIÓN Y/O UTILIZACIÓN DEL ANTICIPO.*

*10.4. La instrucción de TRANSFERENCIA DE RECURSOS debe recibirse por la FIDUCIARIA con una antelación de tres (3) días hábiles a la fecha en que deba efectuarse la correspondiente TRANSFERENCIA DE RECURSOS. En el evento en que la instrucción de transferencia de recursos no sea recibida con la antelación antes determinada, la FIDUCIARIA se exonerará de toda responsabilidad frente a la atención de la TRANSFERENCIA DE RECURSOS que no pueda llevarse a cabo por tal circunstancia.*



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

10.5. Las instrucciones de TRANSFERENCIA DE RECURSOS deberán impartirse mediante el formato previamente definido por la FIDUCIARIA, y deberá indicar como mínimo lo siguiente:

16. Nombre o razón social del destinatario de la TRANSFERENCIA DE RECURSOS
17. Número de identificación del destinatario de la TRANSFERENCIA DE RECURSOS
18. Concepto y cuantía de la TRANSFERENCIA DE RECURSOS
19. Fecha de realización de la TRANSFERENCIA DE RECURSOS

10.6. La FIDUCIARIA únicamente realizará las TRANSFERENCIAS DE RECURSOS ordenadas por el FIDEICOMITENTE, siempre y cuando las mismas cuenten con el visto bueno del INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR y se encuentren acompañadas de la correspondiente factura, cuenta de cobro o soporte correspondiente por lo que cualquier instrucción de TRANSFERENCIA DE RECURSOS que no cumpla con lo anterior será rechazada por la FIDUCIARIA, sin que por ello se genere ninguna responsabilidad para la misma, lo cual es conocido y aceptado por el FIDEICOMITENTE con la suscripción del presente contrato. Negrilla fuera de texto.

10.7. Para la realización de las TRANSFERENCIAS DE RECURSOS, la FIDUCIARIA empleará los procedimientos y las herramientas establecidos por la misma.

PARÁGRAFO: En el evento en que el FIDEICOMITENTE sea plural, se entenderá que el representante del consorcio o unión temporal señalado en el numeral 12 de la carátula del presente contrato, es el único designado por el FIDEICOMITENTE para otorgar las instrucciones relacionadas con la ejecución del PATRIMONIO AUTÓNOMO a la FIDUCIARIA."

- La cláusula décima primera del contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos número 9141 del 24 de febrero de 2016, establece dentro de las OBLIGACIONES DEL FIDEICOMITENTE, las siguientes:

"Son obligaciones del FIDEICOMITENTE las siguientes:

11.1. Notificar a la ENTIDAD ESTATAL la celebración del presente Contrato de Fiducia Mercantil y solicitar que los recursos sean consignados directamente en la cuenta que determine la FIDUCIARIA.

11.2. Entregar a la FIDUCIARIA el PLAN DE INVERSIÓN Y/O UTILIZACIÓN DEL ANTICIPO aprobado por el SUPERVISOR Y/O INTERVENTOR designado por la ENTIDAD ESTATAL, así como copia del CONTRATO ESTATAL, y cualquier otra documentación requerida por la FIDUCIARIA, e informar sobre cualquier modificación a los mismos.

11.3. Solicitar a la FIDUCIARIA los PAGOS o DESEMBOLSOS con base en lo establecido en el PLAN DE INVERSIÓN Y/O UTILIZACIÓN DEL ANTICIPO para lo cual debe adjuntar la orden de PAGOS o DESEMBOLSOS y los documentos que establezca la FIDUCIARIA.

11.4. Informar a la FIDUCIARIA quien es la persona que debe actuar como INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR del CONTRATO ESTATAL y entregar los documentos que soporten dicha calidad. Negrilla fuera de texto original.

11.5. Informar a la FIDUCIARIA cada vez que se dé el cambio del INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR del Contrato Estatal y entregar los documentos que soporten dicho cambio.

11.6. Informar a la FIDUCIARIA que se ha tramitado el desembolso del ANTICIPO por parte de la ENTIDAD ESTATAL.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

11.7. Enviar a la FIDUCIARIA las órdenes de PAGO o DESEMBOLSOS con la aprobación y certificación del INTERVENTOR Y/O SUPERVISOR del CONTRATO ESTATAL, de acuerdo a lo establecido en el PLAN DE INVERSIÓN Y/O UTILIZACIÓN DEL ANTICIPO.

11.8. Suministrar a la FIDUCIARIA toda la información que esta requiera con relación a las que se realizan pagos.

11.9. Informar por escrito a la FIDUCIARIA dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, cada vez que modifique o cambie datos correspondientes a su dirección, domicilio, teléfonos, fax, razón social, representación legal, y cualquier circunstancia que varíe la información reportada en el presente Contrato de Fiducia, de acuerdo a lo dispuesto en la Circular Externa 007 de 1996 expedida por la Superintendencia Financiera y todas aquellas que la aclaren, modifiquen o adicionen.

11.10. Informar a la FIDUCIARIA las suspensiones y reinicios del contrato estatal. En tal evento el FIDEICOMITENTE se abstendrá de solicitar PAGOS o DESEMBOLSOS.

11.11. Entregar a la FIDUCIARIA copia del acta de inicio del CONTRATO ESTATAL cuando proceda; e informar las prórrogas, modificaciones y terminación del CONTRATO ESTATAL...”

- La cláusula décima tercera del contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos número 9141 del 24 de febrero de 2016, establece dentro de las OBLIGACIONES DE LA FIDUCIARIA, las siguientes:

“Son obligaciones del FIDEICOMITENTE las siguientes:

... 13.2. Efectuar los pagos o desembolsos ordenados por el FIDEICOMITENTE aprobados por el Interventor y/o Supervisor del CONTRATO ESTATAL.

13.3. Entregar a la Entidad Estatal los recursos entregados por concepto de Anticipo, así como sus remanentes, cuando esta lo solicite a la FIDUCIARIA por escrito. En este caso, el FIDEICOMITENTE autoriza irrevocablemente a la FIDUCIARIA mediante la firma del presente Contrato de Fiducia Mercantil a entregar los recursos del ANTICIPO, así como los remanentes que conforman el PATRIMONIO AUTÓNOMO a la ENTIDAD ESTATAL.

13.4. No delegar en ninguna persona, ni en otra sociedad fiduciaria sus deberes y obligaciones.

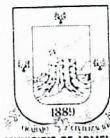
13.5. Proteger y defender los bienes que le hayan sido entregados por concepto de ANTICIPO contra cualquier acto de terceros o del FIDEICOMITENTE, así como las obligaciones previstas en el artículo 1234 del Código de Comercio Colombiano.

13.6. Pedir instrucciones al Superintendente Financiero cuando tenga fundadas dudas acerca de la naturaleza y alcance de las obligaciones o deba apartarse de las autorizaciones contenidas en el acto constitutivo, cuando así lo exijan las circunstancias. En estos casos el Superintendente citará previamente a la FIDUCIARIA y al FIDEICOMITENTE. ...

PARÁGRAFO: La FIDUCIARIA remitirá al FIDEICOMITENTE una rendición de cuentas que se presentará con una periodicidad semestral contada a partir de la fecha de celebración del presente contrato y ajustada a lo establecido en la Circular 7 de 1996 de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Dicho informe se remitirá por cualquier medio, lo cual incluye medios electrónicos, dentro de los quince (15) días hábiles al corte del respectivo periodo semestral, a la dirección física o electrónica que hubiera sido reportada por parte del FIDEICOMITENTE a la FIDUCIARIA. En caso de que se produzca un cambio en la dirección física o electrónica a la cual deba remitirse la rendición de cuentas, el FIDEICOMITENTE deberá informar a través de una comunicación escrita dicha circunstancia, de tal forma que, si no se produce dicho aviso, la FIDUCIARIA





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*cumplirá con su obligación de rendir cuentas con el envío de información a la dirección que se encuentre registrada en el respectivo momento en la FIDUCIARIA.*

*EL FIDEICOMITENTE contará con diez (10) días calendario a partir del día siguiente al envío de la rendición de cuentas para que formule sus observaciones. Transcurrido tal término sin que se reciba pronunciamiento alguno, se entenderá que el FIDEICOMITENTE ha aceptado en su totalidad el contenido de la rendición de cuentas."*

20. La cláusula décima quinta del contrato de fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos número 9141 del 24 de febrero de 2016, establece como RESPONSABILIDAD DE LA FIDUCIARIA, que "La FIDUCIARIA administrará los RECURSOS y realizará los PAGOS, siguiendo para el efecto las instrucciones impartidas a través del presente Contrato de Fiducia Mercantil y no está obligada a responder por las obligaciones del FIDEICOMITENTE derivadas del CONTRATO ESTATAL, ni por el incumplimiento de los pagos que tenga como causa la mora en la entrega del ANTICIPO la presentación de instrumentos de pago que no cumplan lo previsto en el presente contrato, o la inexistencia de recursos en el PATRIMONIO AUTÓNOMO."
21. La entidad territorial Municipio de Armenia, cita los elementos de la responsabilidad contractual por incumplimiento<sup>2</sup>, expresando que, para efectos de estructurar el juicio de responsabilidad contractual, los elementos estructurantes son: a) la existencia de un contrato, b) la existencia de un daño sufrido por una de las partes del contrato, c) el incumplimiento de una obligación derivada del contrato, y d) la relación de causalidad entre el daño y el incumplimiento.
22. Es tanto y fundamental señalar que no hay certeza del papel desempeñado por el INTERVENTOR dentro del presente trámite (del desembolso) en lo que respecta al anticipo, habrá que examinar con todo cuidado, cual podría ser la relación de causalidad, ya que como se manifestó en denuncia penal "se evidencia en el contrato 9141 correspondiente al de fiducia que mi poderdante no actuó como fideicomitente dentro de dicha relación contractual, nunca conoció de su existencia ni de la cláusula DÉCIMA que podría comprometer algún tipo de responsabilidad de orden jurídico y nunca fue enterado de la existencia de dicho contrato.
23. Es por tanto entonces que, con lo relacionado en este aspecto, que esta defensa insiste que este procedimiento se encuentra viciado por la falta de integración que fue solicitada el 10 de mayo de 2019, de la entidad fiduciaria, pues es claro que es uno de los elementos por los cuales se anuncia la irregularidad, la cual, por consideración del ente territorial sin más miramientos se descarta.  
  
Es claro que no se ha llamado a todos los que debieran estar dentro de la actuación por los hechos propios de la actuación más de que no se vincula a quienes deberían responder por estos hechos y se le endilga responsabilidad a quien no la tiene en una eventualidad que se escapa a su control.
24. En punta a la declaratoria de responsabilidad es claro y como quedó demostrado en cada uno de los testimonios en especial los de quienes tenían la función de supervisión de la ejecución de la interventoría la ingeniera blanca quien fungía como encarga de la supervisión y el mismo secretario de infraestructura de la entidad para la época ingeniero Álvaro José Jiménez esta interventoría cumplió a cabalidad su contrato.
25. Es importante con relación a la valides del oficio presentado como informe por parte de la secretaria de infraestructura que el mismo no puede ser valorado con el rigor que correspondería pues el solo hecho denotado en su testimonio el cual obra en el expediente, que manifiesta que ha reconstruido documentos, cuando no obra de conformidad para tal evento, cuando señala que no encontró información y no procedió como corresponde realizado reconstrucción según lo señala el CPACA, denota la falta de validez del instrumento aportado, tanto más que dichas manifestaciones fueron rechazadas por el anterior secretario de infra-estructura quien señaló que se entregó documentos y aportó informes y que de los expedientes se les hizo entrega documental dichos, tanto de la supervisión, como del mismo secretario quien fuera escuchado en el presente trámite, no es posible que se dé valides a quien siquiera requiere a la interventoría al momento de la presentación del informe final, como lo sí lo hizo

<sup>2</sup> Página 49 DJ-PJU-478 del 20 de marzo de 2019.



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

esta interventoría, mucho menos a las manifestaciones descontextualizadas presentadas en un documento que no presta validez probatoria.

Por lo anterior y lo probado en el trámite que, a más de estar revestido de nulidad por la falta de integración de la entidad fiduciaria, la indebida actuación de la entidad en el informe sustento, lo debidamente probado documental y testimonialmente la deficiencia probatoria generada por la entidad, que se solicita no solo se exonere de responsabilidad a mis poderdantes sino además se dé curso a las actuaciones necesarias para establecer lo aquí acontecido.

**Alegatos sobre las pruebas adicionadas el pasado 17 de diciembre de 2019.**

Es claro que de los documentales aportados hojas de vida e informe contable los mismo no pueden ser valorados de ninguna forma pues lo mismos no guardan coincidencia con la realidad de la actuación hecha por mis defendidos en la actuación de la interventoría, como tampoco lo hace el oficio presentado por el secretario de infra estructura pues falta a claridad absoluta pues no se logra establecer qué y cómo fueron los acontecimientos fuente de esta actuación sancionadora motivo por el cual valorar tanto dichos documentos como el oficio fuente de esta actuación como una prueba sería afectar clara y contundentemente la actuación de la interventoría y de mi prohijado IZEL.

El documento SI-POI-4603 del 6 de diciembre de 2019, del cual se corriera traslado en la audiencia practicada el mismo, denominada "Prueba por informe" y teniendo en cuenta las condiciones propias de la actuación procesal, lo manifestado por el municipio es en cabeza del secretario citado es francamente atentatorio del derecho y no puede en ninguna media ser valorado a causa de la siguiente conclusión por el anunciada.

*"5.- Conclusión... No obstante, su estructuración falló, toda vez que en esos tres meses no fue posible acreditar la inversión en los ítems descritos en el plan de manejo avalado por la interventoría, como lo eran, mano de obra y la adquisición de materiales, maquinaria otros elementos entre otros."*

Considera este apoderado que este tipo de conclusiones inducen al funcionario director del trámite de presunto incumplimiento, a un prejuizgamiento sin que le sea dable a quien rinde el informe, emitir este tipo de juicios de responsabilidad y de valor teniendo en cuenta que se presentara informe sin el cumplimiento objetivo.

**SOLICITUD ESPECIAL FALTA DE COMPETENCIA POR PLEITO PENDIENTE.**

- Previo a resolver sobre el recurso y como quiera que este apoderado acaba de arribar al presente trámite solicita se suspenda la actuación que cursa en este despacho hasta tanto se resuelva sobre el siguiente proceso el cual me permito referir así y que cursa en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- Medio de Control                      Controversia Contractual – Nulidad Absoluta
- Accionantes                            Procuradurías Administrativas de Armenia
- Accionados                            Municipio de Armenia y Otros
- Radicado                                63-001-2333-000-2018-213-00
- La demanda, tanto en sus condenas declarativas como las condenatorias solicitadas por la procuraduría, son relacionadas con el contrato de interventoría número 001 de 2015, habida cuenta que no es viable la restitución mutua planteada por el actor, en el sentido de que al margen de las declaraciones que adopte el despacho frente al contrato de obra, lo cierto del caso, es que se ha ejecutado una gestión de interventoría, vigilancia y seguimiento del contrato de obra, en el marco de las obligaciones contractuales, no siendo imputable al interventor las falencias en que hubiere incurrido el municipio de armenia al elaborar los estudios previos, pliegos de condiciones definitivos y contrato estatal del 012 de 2015.

Como directa consecuencia de lo anterior, también solicito declare la prosperidad de la pretensión de indexación y cobro de intereses planteados por la demandante en lo que atañe a mi representado y a la interventoría.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

El municipio no tiene competencia para continuar con el este trámite pues está siendo cuestionando el objeto de los contratos y la consecuencia podría ser más lesiva si declara el incumplimiento en este momento cuando es cuestionado el hacer de la entidad territorial.

### SEGUROS DEL ESTADOS S.A.

Por parte de Seguros del Estado como garante del contrato de consultoría número 001 del 2016, teniendo en cuenta pues ya lo, ya los alegatos de conclusión sobre las demás pruebas y que esta complementación de alegatos se va a hacer sobre los últimos dos documentos que nos fueron allegados, esta compañía de seguros se permite manifestar que, se tiene certeza por ejemplo que las hojas de vida de la supervisora Blanca, que era una persona idónea y que su experiencia respecto a la supervisión del contrato ya lo que manifestó en la presentación de testimonios por parte suya, en la que dejó por claro que se presentó o se hizo el empalme de todo el proceso contractual, contraría todo lo manifestado por parte del, en este caso, de la prueba por informe presentada por el ingeniero, perdón, el arquitecto Jhon Jaber Castro Mancera, en el sentido de que él mismo ha pronunciado que no se contaba con la totalidad del expediente contractual y lo ha denominado como recopilación de documentos, pero creemos que lo manifestado por el mismo, también en la audiencia de testimonios pues, entra mucho a contrariar su concepto de reconstrucción, su concepto de recopilación, por lo que esta prueba para nosotros resulta importante por lo ha alegado en la diligencia pasada, pues no prestaría un mayor peso y que aquí como se manifestó por parte de los mismos, pues no se contaba con la totalidad de documentos, en ese sentido, hacer juicios de valor frente a un procedimiento mediante el cual no se contaba con toda la documentación, claramente nos hace ver que no hay un conocimiento pleno por parte de, en este caso la secretaria de infraestructura, en cabeza de, el arquitecto Jhon Jaber Castro Mancera, para motivar un procedimiento administrativo que culmine con la, que pueda culminar perdón, con la imposición de una actuación. Adicionalmente, es claro para nosotros como compañía de seguros, en la conclusión del documento denominado respuesta o asunto a su solicitud PJ-PJU-2160 si se están haciendo juicios de valor en los que se está atribuyendo de manera anticipada una responsabilidad del interventor del contrato de consultoría número 001 de 2016, en los que básicamente se afirma por parte de la secretaria de infraestructura que existe una responsabilidad por parte de, el representante legal, el contrato de consultoría número 001 de 2016.

En ese sentido y como complemento de las pruebas, o como complemento de los alegatos de conclusión dados por esta compañía de seguros, lo que pretendemos es demostrar que no existe un incumplimiento por parte de nuestro afianzado, es decir, el Consorcio Interpuentes Quindío y por el contrario, han existido eventos como lo son la misma intervención de la secretaria de Infraestructura, que si bien se presentó bajo otra administración, pero aquí hay que recordar como ya lo mencioné, y la administración es una sola, se tomaron decisiones en conjunto y tanto contratista como con la interventoria y la entidad, en la que claramente pues, existe una modificación tanto de los planes de inversiones y de la ejecución de obra y de los pagos, de la forma de pagos como se iba a realizar, perdón, la forma de cómo se iban a realizar los pagos de contrato de obra que estaba vigilado por el contrato de consultoría, por lo tanto, solicitamos a la alcaldía, perdón, a su despacho tener en cuenta todo lo manifestado en la audiencia de testimonios, lo cual dice mucho de la participación en los documentos posteriores por parte de la secretaria de Infraestructura. Por parte de Seguros del Estado, esto sería nuestro complemento a los alegatos de conclusión que se presentaron en sesiones pasadas y esperamos pues que la entidad valore o le dé el valor probatorio que corresponda a todas las pruebas que se han presentado en el transcurso de esta actuación administrativa, mediante las cuales pues ha quedado totalmente claro que no existe ninguna responsabilidad en cabeza de nuestro afianzado.

### PROYTECO SAS

En igual sentido del pronunciamiento del representante de la aseguradora, me pronuncio sobre las pruebas allegadas indicando que efectivamente no se trata de una prueba por informe, desconoce la naturaleza de la prueba del informe hacer juicios de valor, adicionalmente cuando nos referimos al informe contable, los informes contables en razón a su naturaleza deben estar suscritos por un contador público y hemos entendido de la declaración del secretario de infraestructura que no tiene esa calidad de contador, debió haber utilizado un contador de su área para poder rendir el informe contable si así lo pretendía. El otro informe no es más que unas conjeturas a las que él llega, unas inferencias jurídicas que producen una conclusión no acertada, máxime cuando durante todo el procedimiento hizo relación a otro tipo de diligencia y terminó hablando de una recopilación de documentos y hoy nos manifestó que no habían sido solicitados los documentos a la





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

interventoría, adicionalmente quiero expresar que a todas luces se denota que no hay responsabilidad de esta interventoría en el manejo del anticipo como ya se había manifestado anteriormente, en razón a que no puede haber un nexo causal entre la conducta de la interventoría y el resultado supuestamente dañoso de incumplimiento cuando la misma interventoría manifestó en varias oportunidades de que debía solicitarse los informes contables de inversión del anticipo al contratista de obra, quien no los había allegado. bajo estas consideraciones rindo mis alegatos de conclusión, no terminando antes sin informar que el doctor Vladimir Alejandro Caballero se encuentra en este momento en la clínica Madre Bernarda de la ciudad de Cartagena con su mamá hospitalizada, por eso no pudo asistir a la audiencia.

### TECNICONSLUTA SAS

Por manifestación de la apoderada de Proyteco S.A.S, indicó que el apoderado de tecniconsulta S.A.S, se encontraba en una calamidad personal, por tal motivo el despacho otorgó la posibilidad de presentar memorial al correo institucional, no obstante, no se presentaron alegatos.

### IX. PROBLEMA JURÍDICO.

Para realizar un pronunciamiento de fondo sobre el asunto, el despacho, por aspectos metodológicos, se plantea el siguiente problema jurídico:

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.

### CONSIDERACIONES JURIDICAS PRELIMINARES

Previo al análisis de fondo del tema propuesto como problema jurídico, por aspectos metodológicos, como garantía al debido proceso administrativo<sup>3</sup>, se desarrollarán aspectos propios del ámbito contractual del Estado, además de las obligaciones legales y contractuales conforme a la Ley y el propio contrato como fuente de obligación en materia de responsabilidad patrimonial de naturaleza contractual constituyendo un marco teórico para resolver el asunto.

Así mismo, en este capítulo se analizarán temas argumentados de manera común por los intervinientes, para proceder posteriormente al caso en concreto.

1. Competencia para el trámite administrativo de presunto incumplimiento (prejudicialidad)
2. Clausula penal
3. Compensación – principio de proporcionalidad
4. Caso concreto

### 1. COMPETENCIA PARA EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE PRESUNTO INCUMPLIMIENTO

El despacho se pronuncia frente a la eventual prejudicialidad reclamada y la falta de competencia, resolviendo en los siguientes términos:

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 499 de 2015: "(...) 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 general<sup>37</sup>. 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".





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

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

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

1.1 Competencia funcional y temporal del Departamento Administrativo Jurídico en el presente trámite administrativo

1.1.1 Competencia funcional

Al Departamento Administrativo Jurídico le asiste competencia para llevar a cabo el presente trámite administrativo, esto de conformidad con el artículo vigésimo octavo del Decreto Municipal Nro. 059 del 2013.

Por lo anterior, conforme la estructura orgánica y funcional, este Despacho es competente en resolver el debatido en el presente trámite administrativo especial, resolviendo el problema jurídico planteado, valorando las pruebas aportadas y los descargos presentados por cada uno de los intervinientes.

1.1.2 Competencia Temporal

En Relación con la competencia en esta materia, la tesis vigente de la sección tercera del Consejo de Estado, establece:

*"(...) La facultad para declarar unilateralmente el incumplimiento del contrato estatal, anteriormente consagrada en la letra d) del artículo 62 del Decreto-ley 222 de 1983, no fue prevista ni autorizada en la Ley 80 de 1993, al paso que sólo vino a ser nuevamente introducida en el régimen de la contratación estatal con la expedición de la Ley 1150 de 2007, normativa que contempló la posibilidad de que la entidad estatal contratante pueda expedir válidamente el acto administrativo mediante el cual declara el acaecimiento del siniestro por razón del incumplimiento (...)".<sup>4</sup>*

De igual forma, a partir de la expedición de la Ley 1150 de 2007 y sus reglamentos, se precisaron aspectos de esta prerrogativa del Estado.

En tal sentido, el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, dispone:

**"ARTÍCULO 7o. DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN.** Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

*Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.*

*El Gobierno Nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que, por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.*

*El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.*

*Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento.*

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, CP MAURICIO FAJARDO, sentencia del 27 de marzo de 2014, número interno 29205





Nit. 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** *Durante el periodo que transcurra entre la entrada en vigencia de la reforma contenida en la presente ley y la expedición del decreto reglamentario a que se refiere este artículo, las entidades estatales continuarán aplicando las normas legales y reglamentarias vigentes.*

Por lo tanto, el régimen jurídico que faculta a la entidad estatal a declarar el incumplimiento contractual, además del artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, se encuentra contenido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y de manera concordante el numeral 3 del artículo 99 de la Ley 1437 de 2011<sup>5</sup>.

En este orden de ideas, la declaratoria de incumplimiento contractual imputable a un contratista, conlleva a su vez, declarar el siniestro amparado como reclamación para la compañía de seguros.

Igualmente, para el despacho, la declaratoria de incumplimiento al no ser producto de caducidad, multa o pena pecuniaria, no tiene naturaleza sancionatoria, no es *constitutiva* de siniestro sino *declarativa* del siniestro, por lo que puede ser declarada vencido el plazo de ejecución del contrato estatal.

En este sentido, en relación con los eventos de "incumplimiento simple", como el acto administrativo es únicamente declarativo del siniestro y no constitutivo del mismo, es claro que el mismo puede expedirse luego de la terminación de la vigencia del seguro. Lo anterior requiere, sin embargo, que el siniestro, es decir, el incumplimiento del contrato, se haya presentado dentro del término de vigor de la póliza.

Por otro lado, se resalta, que, tratándose de un contrato estatal, y bajo una ejecución a plazo fijo, no se requiere la interpelación para la constitución en mora, por lo tanto, el simple incumplimiento en el plazo debido de la prestación a cargo del contratista de la administración lo constituye en mora (ipso jure).

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A- Consejera ponente: MARTA NUBÍA VELÁSQUEZ RICO. Bogotá D.C., cinco (5) de julio de dos mil dieciocho (2018). RADICACIÓN: 52001233100020110038901 (52495): "(...) En efecto, el artículo 17 de la ley 1150 de 2007 se refiere al debido proceso en el ejercicio de la potestad sancionatoria que asiste al Estado contratante para declarar el incumplimiento del contrato y a la consecuente exigibilidad de la cláusula penal y de las multas pactadas, al paso que el artículo 7 de la misma ley se refiere a la declaración del siniestro, esté acompañada o no del ejercicio de la potestad sancionatoria".

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 20001-23-33-000-2012-10143-02(59771): "(...) Lo anterior ha sido observado por la jurisprudencia de esta Subsección, sin perjuicio de advertir que, frente a la aseguradora garante, la reclamación y el cobro de la póliza de seguros no constituye una actuación de carácter sancionatorio, dado que esas actuaciones se corresponden con el ejercicio del derecho de la entidad beneficiaria de la póliza, en orden a hacer valer la garantía de cumplimiento".

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 27 de marzo de 2014. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Expediente 25000-23-26-000-2001-02301-01(29857): "(...) Una de las prerrogativas con las que cuenta la administración en el ejercicio de la actividad contractual es, precisamente, la de declarar por medio de un acto administrativo debidamente motivado la ocurrencia siniestro. (...) Debe tomarse en consideración que esta prerrogativa de la administración no tiene una naturaleza sancionatoria, lo que permite su ejercicio después de terminado el plazo previsto para la ejecución del contrato e incluso después de su liquidación. Esta posición, que fue acogida por la Sección Tercera en sentencia del 10 de julio de 1997, sería reiterada en sentencias del 3 de mayo del 2001, 24 de agosto de 2002 y mucho más recientemente 23 de febrero del 2012."

Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A, sentencia de 23 de noviembre de 2017, radicación: 25000233600020130206301 (53861), Actor: Seguros Colpatria S.A., demandado: Ministerio de Transporte, referencia: acción contractual (Ley 1437 de 2011).



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Igualmente, respecto a la garantía única del contrato estatal, el artículo 99 numeral 3° de la Ley 1437 de 2011, establece que las garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento prestan mérito ejecutivo.

Ahora bien, para establecer el término dentro del cual se debe dictar el acto administrativo por parte de la Administración, debe tenerse en cuenta el **artículo 1081 del Código de Comercio** el cual alude a la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen, en el entendido que uno es el término durante el cual se ampara el riesgo, que corresponde al período de duración del contrato de seguro y otro el que corresponde al término dentro del cual es exigible el cumplimiento de la obligación de indemnizar mediante la acción del asegurado o beneficiario del seguro.

En este sentido, la sección tercera del Consejo de Estado mediante sentencia de 20 de agosto de 1998, Consejero Ponente Yesid Rojas Serrano, hace referencia al momento en el cual debe expedirse el acto administrativo que declare el incumplimiento de la obligación asegurada mediante póliza de cumplimiento, manifestando lo siguiente:

*“...Es preciso dentro de una elemental lógica que el beneficiario del seguro, en este caso la administración, ante el conocimiento del siniestro no solamente a partir de la fecha en que tuvo conocimiento de dicho incumplimiento, como lo previenen las condiciones generales estipuladas en el cuerpo de las pólizas, sino que debe dictar la resolución administrativa que declare su ocurrencia dentro de su vigencia, que sería lo más lógico he indicado, o si no dentro de los dos años subsiguientes a la fecha en que tuvo conocimiento o razonablemente pudo tenerlo de la existencia del riesgo asegurado, para evitar la extinción del derecho por el fenómeno de la prescripción tal y como se encuentra consagrado en el artículo 1081 del Código de Comercio”.*

Igualmente, en relación con el término con el que cuenta la Administración para declarar el siniestro acaecido en un contrato estatal, amparado por un contrato de seguro, la sección tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 22 de abril de 2009, Radicado No: 14667, indicó:

*“(...) que la Administración tiene como término máximo para declarar el siniestro, el de dos años después de haber tenido conocimiento de la ocurrencia de los hechos constitutivos del mismo, de tal suerte que expedido el acto administrativo que lo declara y ejecutoriado el mismo, mediante el agotamiento de la vía gubernativa, empezará a correr el término de los dos años que la ley ha previsto para el ejercicio de la acción contractual (...)*

*(...) Agrega en esta oportunidad la Sala que a la misma conclusión se llega, si se tiene en cuenta que la caducidad de la acción contractual es de dos años, término máximo del que dispondría la entidad contratante para pretender judicialmente el incumplimiento del contrato de seguro en el evento de acaecimiento del siniestro y, dado que la ley le otorga el privilegio o potestad de hacer efectivo dicho incumplimiento de manera unilateral mediante la declaratoria de ocurrencia del siniestro, tal facultad no podrá exceder del término antes señalado”.*

De conformidad con las jurisprudencias anteriormente transcritas, se evidencia que el máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo interpretó que el acto administrativo mediante el cual se declara el incumplimiento de una obligación garantizada a través de póliza de cumplimiento, debe expedirse dentro de la vigencia de la póliza o dentro de los dos (2) años siguientes **a la fecha en que la administración tuvo conocimiento**, o razonablemente pudo tenerlo de la existencia del riesgo asegurado; lo anterior con el fin de evitar que proceda la prescripción ordinaria de que trata el artículo 1081 del Código de Comercio.

### 1.1.3 De la prejudicialidad

El Código General del Proceso en los artículos 161 a 163 se encarga de regular la solicitud de suspensión del proceso por prejudicialidad.

Sobre la prejudicialidad se ha pronunciado la Corte Constitucional en reiteradas ocasiones, en particular, en sentencia T-513 de 1993, la Corte se refirió a esta figura de la siguiente manera:





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*"(...) Acerca de la prejudicialidad, brevemente debe manifestar la Corte que la misma se presenta cuando se trata de una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que sea indispensable resolver por sentencia en proceso separado, bien ante el mismo despacho judicial o en otro distinto, para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la declaración voluntaria en el respectivo proceso, que debe ser suspendido hasta cuando aquella decisión se produzca (...)". (Subraya fuera de texto).*

En igual sentido, la Corte Constitucional mediante providencia A-278 de 2009, se pronunció en los siguientes términos:

*"(...) Con base en lo anterior se ha afirmado que un proceso debe ser suspendido "cuando exista una cuestión sustancial que no sea procedente resolver en el mismo proceso y cuya resolución sea necesaria para decidir sobre el objeto del litigio"<sup>6</sup>. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que los jueces deben ser rigurosos en la aplicación de la figura de suerte que no se constituya en una herramienta dilatoria de los procesos que atenten contra el derecho de administración de justicia y vaya en contravía de los principios de celeridad y economía procesal".*

Al respecto, sobre el tema, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, ha precisado:

*"Contiene esta disposición una de las causales de suspensión del proceso que se denomina "por prejudicialidad", la cual exige para su procedencia ciertas características, entre ellas, la más esencial, que la decisión que deba tomarse en un proceso dependa de la decisión de otro.*

*"Esta dependencia significa que el asunto a decidir en un proceso sea indispensable y determinante para tomar la decisión en otro proceso, es decir, queda condicionada la decisión de un proceso a las resultas de otro (...)*

*"A juicio de la Sala, es la necesidad de un pronunciamiento en un proceso determinado para resolver otro, la que marca la nota distintiva en la figura de la suspensión por prejudicialidad. Este ingrediente denota la imposibilidad para el juez de tomar la decisión hasta tanto se resuelva el proceso del cual depende"<sup>7</sup>.*

De igual forma, la sección segunda del Consejo de Estado, Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ, sentencia del 18 de octubre de 2012, expediente (1867-12), sobre el tema estableció:

*"(...) La prejudicialidad trae consigo la suspensión temporal de la competencia del Juez en un caso concreto, hasta tanto, se decida otro proceso cuya determinación tenga marcada incidencia en el que se suspende; de tal suerte que con este mecanismo se busca que no haya decisiones antagónicas, o al menos contradictorias.*

*Se estructura siempre que en un proceso surge alguna cuestión sustancial que deba ser decidida en una causa diferente y sin cuya decisión resulta imposible pronunciarse sobre el objeto de controversia de aquél, dada la estrecha relación entre dicho objeto y el aspecto sustancial referido".*

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

<sup>6</sup> Sentencia T-680 de 2007.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección cuarta, auto del 5 de marzo de 2004 Expediente 14366 M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

(...) 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)".

1.1.4 Nulidad del Contrato Garantizado

En cuanto a la nulidad del contrato estatal y la consecuencia con el contrato de Seguro, la sección tercera del Consejo de Estado frente a la nulidad absoluta del negocio jurídico, en pronunciamiento judicial señaló lo siguiente:

*"La invalidez es el "juicio negativo de valor que se le hace a un acto dispositivo de intereses con el que se vulnera una norma imperativa, las buenas costumbres o cualquier norma establecida en favor de personas susceptibles de especial protección"<sup>8</sup>. A diferencia de la inexistencia, la nulidad o juicio de valor negativo, sí requiere ser declarada judicialmente, pues se entiende que el acto dispositivo o negocio jurídico existe, es válido y produce a plenitud todos sus efectos hasta que el juez decreta la nulidad, razón por la cual el fallo proferido en ése sentido es de carácter constitutivo (...)"<sup>9</sup>. (Subraya fuera de texto).*

Igualmente, la sección tercera del Consejo de Estado, sobre el tema, en otra providencia reiterando lo anterior, determinó:

*"La nulidad de un acto o contrato es en el derecho colombiano un asunto de definición jurisdiccional. Es el juez del contrato (administrativo o civil) o del acto administrativo el que puede anularlo por razones de ilegalidad. Si la administración lo hace queda la decisión viciada de incompetencia". (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia julio 10/90. Expediente 5.782).*

Así las cosas, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, dispone:

**"Artículo 75°.- Del Juez Competente.** Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativo".

En tal sentido, se precisa, que la declaratoria de nulidad es exclusivamente judicial, y a su vez, constitutiva de la invalidez, razón por la cual, el negocio jurídico mientras conserve sus requisitos de existencia, validez y eficacia, surte plenos efectos jurídicos en el universo jurídico, en relación con sus elementos esenciales, accidentales y naturales como fuente de obligación, sin que se pueda afirmar que por solo ministerio de la Ley o ipso jure se puedan anular sus efectos jurídicos.

2. CLAUSULA PENAL

El instituto de la cláusula penal propiamente dicha, se creó bajo el nombre de *stipulatio poenae* en favor del acreedor y como medio obligatorio para hacer cumplir al deudor una obligación que sin aquella perdería fuerza vinculante.

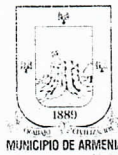
Este sentido conminatorio inicial fue derivado lentamente hacia un concepto de reparación más indemnizatorio que sancionatorio, siendo en la actualidad por lo general, una fijación anticipada de perjuicios que tiene la virtud de liberar la carga que tiene el acreedor de demostrar la existencia y monto de los mismos, para el cumplimiento total de una obligación en su favor.

Por la existencia de estas dos vertientes, se admite que la cláusula penal cumple una doble función, según la finalidad que se proponga, esto es, liquidación anticipada de daños y perjuicios o pena al deudor incumplido, cada una de las cuales tendrá plena aplicación atendiendo al tipo de cláusula pactada.

<sup>8</sup> ALARCÓN ROJAS Fernando, "La ineficacia de pleno derecho en los negocios jurídicos", Ed. Universidad Externado de Colombia, año 2011, Pág. 250

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Laudo arbitral del 13 de abril de 2015, Expediente: 52.556, EMGESA S.A. vs. Sociedad Hotelera Tequendama S.A.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Es así como en nuestro ordenamiento positivo la cláusula penal se define en los términos del artículo 1592 del Código Civil como *"aquella en que una persona, para asegurar el cumplimiento de una obligación, se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal"*, noción que plasma el criterio general que considera que la figura en examen no es otra cosa que el avalúo hecho por las partes de los perjuicios a que pueda dar lugar la inejecución (perjuicios compensatorios) o el retardo en la ejecución de la obligación (perjuicios moratorios).

De las consideraciones precedentes puede concluirse entonces que la cláusula penal tiene varios efectos, dependiendo de los términos expresamente convenidos en el pacto original.

En tal sentido, en ausencia de pacto, se presume que la cláusula penal corresponde a una estimatoria con indemnización compensatoria, es decir, un cálculo previo de los perjuicios totales que puedan causar el incumplimiento de la obligación principal.

Por otro lado, la sección tercera del Consejo de Estado<sup>10</sup>, ha establecido:

*"(...) Con respecto a la posibilidad de que la cláusula penal pueda tener una naturaleza punitiva en lugar de ser resarcitoria -de suerte que su reclamación pueda concurrir con la de la reparación de los perjuicios derivados del incumplimiento-, esta Corporación ha señalado<sup>[xlv]</sup>:*

*... [L]a cláusula penal pecuniaria no se limita a una función reparatoria, sino que dependiendo de su pacto y de la elección del acreedor frente a su exigibilidad, como ocurre en el presente asunto, puede tener diferentes facetas, a saber: (i) de apremio o moratoria, exigible por el simple retardo; (ii) reparatoria o indemnizatoria, como estimación anticipada de perjuicios y (iii) punitiva, en tanto lo es a título de sanción coercitiva (...)"*.

Igualmente, la sección tercera del Consejo de Estado<sup>11</sup> sobre el tema:

*"(...) La cláusula penal pecuniaria, como su nombre lo indica, recoge una valoración anticipada de los perjuicios generados por el incumplimiento, a los que el contratante afectado puede acceder sin acreditar el daño ni su cuantía, sujeto a la valoración previamente acordada, sin perjuicio de su derecho a optar por el establecimiento de los perjuicios y así acceder a un monto que podría exceder lo anticipadamente previsto"*.

En tal sentido, en el presente caso, se tiene en el marco de la responsabilidad contractual, que las partes pactaron una cláusula penal con las características de tasación anticipada de perjuicios, razón por la cual, su carácter es reparatorio o indemnizatorio, lo que significa que la tasación o quantum indemnizatorio se determinó previamente en los términos contenidos en la estipulación, aspecto que libera de la carga de probar el monto del perjuicio económico.

### 3. COMPENSACIÓN Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

Especialmente, frente a la **compensación** que eventualmente se pueda determinar, su aplicación deviene directamente de la Ley, razón por la cual, una cosa es la declaratoria de siniestro contractual con la acreditación del daño y la tasación del perjuicio, y otra el balance financiero general del negocio jurídico y la forma de extinguir las obligaciones, incluyendo, su posterior cobro mediante jurisdicción coactiva de ser el caso, el cual, se itera, entre otros, está sujeto a las compensaciones dispuestas en la Ley como forma de extinguir las obligaciones dinerarias en los términos del numeral 5, artículo 1625 y siguientes del Código Civil.

En este sentido, se debe adicionar a lo anterior, que la compensación conforme dispone el artículo 1714 del Código Civil, opera por ministerio de la Ley sobre obligaciones de la misma naturaleza, y tratándose del contrato estatal, se deberá

<sup>10</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá D.C., once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 250002326000200201217 01 (36128)

<sup>11</sup> Sentencia 2000-00591 de agosto 29 de 2014 - CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B. Rad. 20001233100020000059101 (30896). Consejera Ponente: Dra. Stella Conto Díaz del Castillo



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

garantizar dentro de un trámite ajustado al debido proceso administrativo al momento de liquidar el contrato estatal, verificando entre otras cosas, las obligaciones recíprocas de contratante y contratista, las cuales, deben ser de igual naturaleza para poder tasar el valor de la prestación no cumplida por alguna de las partes y realizar la deducción en la cuenta final de ser el caso.

Igualmente, el artículo 1715 del Código Civil, dispone:

*“(...) ARTICULO 1715. OPERANCIA DE LA COMPENSACION. La compensación se opera por el solo ministerio de la ley y aún sin conocimiento de los deudores; y ambas deudas se extinguen recíprocamente hasta la concurrencia de sus valores, desde el momento que una y otra reúnen las calidades siguientes: 1.) Que sean ambas de dinero o de cosas fungibles o indeterminadas de igual género y calidad. 2.) Que ambas deudas sean líquidas; y 3.) Que ambas sean actualmente exigibles. Las esperas concedidas al deudor impiden la compensación; pero esta disposición no se aplica al plazo de gracia concedido por un acreedor a su deudor”.*

Así las cosas, señala el tratadista Louis Joserand “pagar es ejecutar la prestación misma a que uno está obligado”, siendo las demás formas de extinción de la obligación situaciones que tienen un carácter “accidental, anormal, inesperado”. (JOSERAND, Louis. Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones. Ediciones Jurídicas Europa-América – Bosch y Cia Editores, Buenos Aires, 1950, p. 662.)

Por lo tanto, una cosa es la **tasación del perjuicio material** como consecuencia del daño antijurídico por la lesión al derecho de crédito, lo cual, incluye, de ser el caso, la **aplicación del principio de proporcionalidad en la tasación del perjuicio al momento de declarar la ocurrencia del siniestro**, y otra cosa es la compensación como un **modo anormal de extinguir las obligaciones** siempre y cuando se cumpla con los presupuestos exigidos en la Ley.

**En este orden de ideas, se aplicarán las compensaciones a que haya lugar, en los términos estrictamente definidos en la Ley, lo cual, no impide el cobro coactivo de las obligaciones.**

Ahora bien, frente al **principio de proporcionalidad**, la sección tercera del Consejo de Estado<sup>12</sup>, ha establecido lo siguiente:

*“(...) Así mismo, cuando el contratista —o asegurador, según el caso— considera que el valor de la cláusula penal pecuniaria supera el monto real de los perjuicios sufridos por la entidad contratante a raíz del incumplimiento contractual que se le imputa, está en la posibilidad de solicitar su revisión al juez, para que este determine la proporcionalidad entre dicho incumplimiento y la indemnización de perjuicios a su cargo. Así lo ha reconocido la jurisprudencia en múltiples ocasiones (...) 56. Si el monto pactado a título de cláusula penal pecuniaria corresponde a los perjuicios sufridos por la entidad contratante con ocasión del incumplimiento del contratista, no cabe duda de que aquellos deben ser reales y su indemnización debe ajustarse a su exacto valor, cuando así lo solicite quien es impelido a efectuarla. (...)”.*

En este sentido, no se discute que la **tasación del perjuicio** se le puede aplicar el principio de proporcionalidad evitando un enriquecimiento sin justa causa como garantía de la reparación integral y plena, no obstante, el contratista y garante, se encuentran impelidos a solicitar la aplicación del principio de proporcionalidad, acreditando prueba siquiera sumaria que determine realizar un ajuste a la estimación anticipada del perjuicio pactada en la cláusula penal. Igualmente, se debe manifestar por el despacho, que el sistema de remuneración del referido contrato de consultoría N° 01 de 2016, no determina modalidad de pago a precios unitarios por actividad u obligación contractual, que permita incluso de oficio, establecer un valor económico diferente al pactado de manera convencional a título de indemnización de perjuicios.

#### 4. CASO CONCRETO

##### 4.1 CUESTIÓN PREVIA

<sup>12</sup> Sentencia 1997-14861 de diciembre 6 de 2013 - CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B. Ref.: Expediente 27593. Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth





MUNICIPIO DE ARMENIA

Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Previo a tratar la valoración probatoria y el caso concreto, de manera sucinta se transcribirán las situaciones de hecho indicadas en el informe por parte de la secretaría de infraestructura, como presunto incumplimiento del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016:

- 4.1.1 La falta de vigilancia y control en el manejo e inversión del anticipo del contrato de obra nro. 031 de 2015.
- 4.1.2 Reportar en avance de ejecución del 90% para todas las vías según reposa en la tabla 7 del informe final 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.
- 4.1.3 En 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.
- 4.1.4 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.
- 4.1.5 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.
- 4.1.6 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



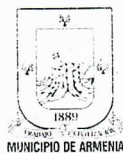
Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

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 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.

- 4.1.7 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 (...).
- 4.1.8 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"*, 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 (...).
- 4.1.9 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"
- a. En el informe final se presenta un listado de personas mínimas requerido y ofertado por la interventoría de ajuste a diseños. (...)  
(...)
  - b. El personal ofertado por la interventoría en el proceso DAJ-CM-001 de 2015 está conformado por los profesionales que se listan (...)
  - c. 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.
  - d. 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.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- e. 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.

### 4.2 FRENTE A LOS DESCARGOS Y ALEGATOS

#### 4.2.1 CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO E IZEL CONSTRUCTORES Y CONSULTORES S.A.S

El apoderado del Contratista consultor y de uno de sus integrantes IZEL consultores y constructores S.A.S, dentro de sus argumentos de defensa, manifiesta que era necesario haber vinculado a la Fiduciaria Bancolombia S.A, toda vez que fue esta entidad quien realizaba los giros del desembolso del anticipo.

Frente al anterior punto particular, la entidad de manera previa, resolvió durante el trámite administrativo especial, dicho requerimiento, contestando a través de oficio DJ-PJU-1012 del 15 de abril de 2019, en el cual se desvirtuó su alegación, toda vez que en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, es clara esta norma, al señalar literalmente, quienes deben hacer parte en el procedimiento especial de presunto incumplimiento, indica el precepto legal que únicamente se citará al contratista; para el caso puntual, Consorcio Interpuentes Quindío y cuando el contrato este amparado por póliza de seguro, igualmente se citará al garante, es decir, Seguros del Estado S.A.

El extremo negocial del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016, está compuesto únicamente entre el Municipio de Armenia y el **Consortio Interpuentes Quindío** en calidad de contratista plural, quien a su vez tiene un representante designado para todos los efectos en los términos del artículo 7 de la Ley 80 de 1993, conforme lo autorizado por parte de quienes conforman dicha agrupación empresarial, es así, como en cumplimiento a la precitada disposición legal se citó a audiencia por presunto incumplimiento contractual al **contratista** cuya presunta responsabilidad además de tener como fuente la Ley y el Contrato estatal, tratándose de responsabilidad patrimonial, se encuentra amparada para efectos indemnizatorios con la póliza de seguros emitida por la compañía de Seguros del Estado S.A. en calidad de **garante**. Sin embargo, trayendo a colación la solicitud de integración y vinculación, en el mismo documento oficial fueron citados como **terceros interesados** los tres (03) integrantes del Consorcio Interpuentes Quindío aplicando de manera supletiva la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Ahora bien, para el Despacho el argumento de defensa respecto a la integración y vinculación, como la denomina el apoderado del Consorcio Interpuentes Quindío, se itera, no resulta ser el punto de discusión, frente a las obligaciones de vigilancia que tenía a cargo el interventor del contrato de obra, respecto a los recursos entregados al contratista de obra por concepto de anticipo.

Así las cosas, los hechos que motivaron iniciar el presente trámite administrativo y que fueron expuestos de manera clara en la citación a audiencia y mencionados anteriormente, pretenden debatir el presunto incumplimiento del contrato de consultoría y esto no tiene relación directa con el acto jurídico y material de los desembolsos realizados por la Fiducia Bancolombia a la Unión Temporal Puentes Armenia (*fiducia de administración y pago*), aquí la discusión central, es determinar si efectivamente el contratista consultor, encargado de la vigilancia y control administrativa, técnica, jurídica, financiera y ambiental del contrato de obra número 031 de 2015, verificó, controló, inspeccionó, atendió la forma en cómo se manejó e invirtió el anticipo entregado a la Unión Temporal Puentes Armenia.

Lo que se debate como causa eficiente del presunto daño antijurídico al lesionar el derecho de crédito del Municipio de Armenia teniendo como fuente de obligación el contrato de consultoría N° 01 de 2016, lo constituye la imputación fáctica frente a una posible omisión contractual relacionada con la falta de cumplimiento del contenido obligacional del citado negocio jurídico que imponía **la vigilancia y control en la ejecución o correcta inversión de dichos recursos**, así mismo, en la verificación detallada del cumplimiento del plan de inversión del anticipo por parte del contratista de obra que le correspondía vigilar al **Consortio Interpuentes Quindío**, esto sumado a otras presuntas omisiones expuestas en el informe de la **Secretaría de Infraestructura**, descritas en la citación a la presente audiencia.

Igualmente, señala el apoderado es su escrito de descargos, lo siguiente:





Nit: 890000464-3

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

Departamento Administrativo Jurídico

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

"(...) manifiesta el señor ANDRES LEONARO LASSO que los formatos y que la firma plasmada no corresponde a su firma, **los únicos movimientos de dinero por él autorizados, corresponden a Actas parciales de Avance de obra, que, en ningún momento con su firma, autorizo el manejo del anticipo por parte de la FIDUCIARIA,** y que esta nunca se comunicó con él para informar de dichos movimientos.  
(...)"

Además de lo indicado, se tiene que el CONSORCIO INTERPUENTES QUINDIO, presentó denuncia penal ante la FGN de abril de 2018 por presunta comisión de delitos de FALSEDAD EN DOCUMENTO PRIVADO, FALSEDAD PERSONAL, refiriendo en el acápite de hechos lo siguiente:

Por consiguiente, ante la incertidumbre **actual de establecer quien fue a persona que actuando en nombre del interventor,** junto con el fideicomitente autorizó a la fiduciaria Bancolombia efectuar los desembolsos del anticipo, cobrar mayor importancia poder vincular al fideicomitente y entidad financiera a fin de que participe en el presente proceso habida cuenta que no será posible analizar el cumplimiento o incumplimiento del contratante (interventoría) por lo menos en lo que atañe al anticipo, si no ésta plenamente demostrado que las actuaciones objeto relacionadas fueron o no desplegadas por la persona natural o jurídica objeto de investigación

Adicionalmente no se puede decir que el papel del FIDEICOMITENTE y de la FIDUCIARIA fue pasivo respecto al PAGO o DESEMBOLSO DEL ANTICIPO, ya que de conformidad a lo previsto en el contrato 9114 de 2016, donde se otorgaron a la FIDUCIARIA instrucciones irrevocables por parte del FIDEICOMITENTE (no del INTERVENTOR) para los pagos, todo cual debía ser radicado ante el FIDUCIARIO. (...)

(...)

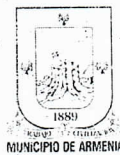
Por consiguiente, ante la incertidumbre **actual de establecer quien fue a persona que actuando en nombre del interventor,** junto con el fideicomitente autorizó a la fiduciaria Bancolombia efectuar los desembolsos del anticipo, cobrar mayor importancia poder vincular al fideicomitente y entidad financiera a fin de que participe en el presente proceso habida cuenta que no será posible analizar el cumplimiento o incumplimiento del contratante (interventoría) por lo menos en lo que atañe al anticipo, si no ésta plenamente demostrado que las actuaciones objeto relacionadas fueron o no desplegadas por la persona natural o jurídica objeto de investigación." Negrilla y subraya fuera de texto original.

Respecto a este punto específico, es suficiente para el Despacho confirmar la imputación fáctica por omisión del interventor en la vigilancia y control del contrato de obra número 031 de 2015, toda vez que, es contradictoria y confusa la precisión del representante legal del Consorcio Interpuentes Quindío, en el sentido de que el señor Lasso Aguirre, manifiesta la existencia de una presunta falsedad de firmas en los "formatos", cuando de manera simultánea estaba conociendo y autorizando de manera sistemática las amortizaciones del anticipo con la suscripción de las actas de avance de ejecución, sin que se evidencie algún vicio del consentimiento.

Quiere decir, que el interventor efectivamente siempre tuvo conocimiento de los desembolsos del anticipo que se realizaban al contratista de obra, estableciendo, del plenario, que el interventor omitió los deberes de vigilancia en la ejecución e inversión del anticipo entregado a título de préstamo para la ejecución de la obra e incluso de cómo se estaba realizando esta operación financiera, es decir, omitió vigilar el manejo y la inversión de estos recursos públicos - se itera - y posteriormente pretendió justificar su falta de vigilancia con la presunta falsedad de firmas.

Lo deprecado por el apoderado del Consorcio Interpuentes Quindío (interventoría), respecto a la presunta falsedad en los documentos que autorizaban el pago o los desembolsos al contratista de obra, ratifican el incumplimiento de dicho interventor en la verificación cuidadosa, detallada y diligente, respecto a los recursos entregados de forma periódica al contratista de obra por concepto de anticipo.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Es negligencia por parte del interventor la omisión de la función conforme al contenido obligacional del contrato estatal, que consistía en vigilar, técnica, jurídica, financiera, administrativa y ambiental la ejecución de un contrato de obra pública, quien además suscribió un plan de inversión de anticipo, y conforme las **actas de avance de obra** podía claramente determinar si el contratista estaba cumpliendo o no con la obligación contractual en el buen manejo y correcta inversión del anticipo, por lo tanto, la falta de información oportuna y precisa a la administración municipal, conllevó a que el Municipio confiara en las actas aprobadas mensualmente por el consultor (*interventor*) contratado para el efecto en calidad de colaborador del Estado, y que solamente posterior a ello, el propio municipio conforme al deber de prevención de extensión del daño, pudiera conocer los hechos y hacer efectiva el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.

Resulta ilógico y carece de credibilidad para el despacho, que un contratista- *Consorcio Interpuentes Quindío* - con la experiencia e idoneidad acreditada, solamente haya evidenciado la existencia de otro plan de inversión de anticipo al cabo de dos (2) años después del desembolso total de este recurso público a título de anticipo al contratista de obra, cuya defensa ha reiterado se trata de una presunta falsedad de su firma, hecho que conoció presuntamente mucho tiempo después de haber avalado y consentido el actuar del contratista de obra tal como se encuentra probado de manera solemne, libre de vicios del consentimiento.

Para el despacho, existió una imputación fáctica por omisión por parte de la interventoría, representada por el señor ANDRES LEONARDO LASSO AGUIRRE, conforme a las obligaciones contractuales y las disposiciones legales que imponían el seguimiento al cumplimiento obligacional del negocio jurídico coligado de obra pública, existiendo por tanto, una falta de vigilancia en lo que respecta al correcto manejo e inversión del anticipo, toda vez que al mes de diciembre de 2016, el porcentaje de ejecución de obra era mínimo al valor total del anticipo pactado y desembolsado en su totalidad en el mes de octubre de 2016, es inaceptable que transcurrido más de 12 meses, éste haya evidenciado una presunta falsedad de la firma.

Se reitera, la interventoría omitió vigilar el manejo del anticipo conforme al plan de inversión del mismo, aprobando el desembolsado al contratista de obra en su totalidad al mes de octubre de 2016, **sin los correspondientes soportes contables o facturas que acreditarán de manera íntegra el correcto manejo e inversión del recurso**, se reitera, este motivo conllevó a que la entidad contratante desconociera de manera efectiva y real sobre el manejo e inversión del anticipo que debía ejecutarse en virtud del contrato de obra por parte del contratista UNIÓN TEMPORAL PUENTES ARMENIA, **al existir autorización por parte de quien ejercía el control y vigilancia para los desembolsos que se efectuaron y las autorizaciones en cada acta de avance de obra con la correspondiente autorización de amortización, lo que permitía pensar un correcto cumplimiento en el manejo e inversión del anticipo por parte del contratista de obra.**

Es de recordar que el acuerdo convencional del plan de inversión y las disposiciones normativas sobre autorizaciones de desembolso a cargo de la interventoría, le imponían la obligación contractual de vigilancia y control, situación que no se presentó.

Así entonces, el argumento del consorcio interpuentes Quindío respecto a la falta de vigilancia y control del anticipo resulta insuficiente para el Despacho, contrario a las pruebas obrantes en el proceso, que demuestran la ausencia de vigilancia y control con relación al manejo e inversión del anticipo, obligación que no solo estaba pactado en el contrato, sino también por que dicha obligación emana de la Ley y de la naturaleza de dicho sinalagmático.

Continúan en el memorial de descargos de la defensa del Consorcio Interpuentes Quindío y uno de sus integrantes Izel Consultores y Constructores S.A.S, dice lo siguiente:

- *La entidad territorial Municipio de Armenia, cita los elementos de la responsabilidad contractual por incumplimiento, expresando que para efectos de estructura el juicio de responsabilidad contractual, los elementos estructurantes son: a) la existencia de un contrato, b) la existencia de un daño sufrido por una de las partes del contrato, c) el incumplimiento de una obligación derivada del contrato, c) la relación de causalidad entre el daño y el incumplimiento.*



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- *Es tanto y fundamental señalar que no hay certeza del papel desempeñado por e INTERVENTOR dentro del presente trámite (del desembolso) en lo que respecta al anticipo, habrá que examinar con todo cuidado, cual podría ser la relación de causalidad, ya que como se manifestó en denuncia penal "se evidencia en el contrato 9141 correspondiente al de fiducia que mi poderdante no actuó como fideicomitente dentro de dicha relación contractual, nunca conoció de su existencia ni de la cláusula DÉCIMA que podría comprometer algún tipo de responsabilidad de orden jurídico y nunca fue enterado de la existencia de dicho contrato"*
- *No obstante, se realizaron una serie de movimientos de recursos MANTENCIONADOS a través del formato: ADMINISTRACION DE NEGOCIOS FIDUCIARIOS DE OPERACIÓN donde se evidencia plasmada la presunta firma de LASSO AGUIRRE..." siendo entonces necesarios que tanto FIDUCIARIA como FIDEICOMITENTE y porque no decirlo EL MUNICIPIO DE ARMENIA COMO ENTIDAD ESTATAL indique (n) al interior de este procedimiento administrativo, porque se efectuaron estos pagos a favor del FIDEICOMITENTE, y la manera de hacerlo.*

Insiste el argumento de defensa, que existe una presunta falsedad de la firma del representante del Consorcio en el documento que autorizaba el desembolso, sustentada en una denuncia penal presentada ante la Fiscalía General de la Nación, situación está que no desvirtúa la presunción de veracidad que recae actualmente sobre los documentos que autorizaban los desembolsos. Siendo evidente, además, conforme las pruebas documentales legalmente incorporadas a la actuación administrativa, que el ingeniero Lasso Aguirre, suscribió **trece (13) actas de avance de obra**, que contenía el movimiento contable de amortización del **anticipo**, es decir, conocía de los desembolsos que se estaba realizando por parte de la Fiducia Mercantil irrevocable de administración y pago al contratista de obra, sin que en su momento hiciera salvedad u observaciones a la firma que autorizaba dichos pagos.

El argumento de defensa, hace un cuestionamiento, del porque se efectuaron estos pagos a favor del fideicomitente, razón que debía conocer de forma detallada quien ejercía la verificación y control del contrato de obra pública, esta es una de las razones centrales del proceso de presunto incumplimiento que adelanta la Administración Municipal en contra del Consorcio Interpuentes Quindío.

- *En tal caso y como fue la petición de este encartado, es vinculándolos al procedimiento para garantizar, decho (sic) este que fue negado por la entidad, en todo caso se solicitara sea escuchados todos y cada uno de los intervinientes a fin de que actúe en este asunto, en pro de garantiza un debido proceso no solo al INTERVENTOR sino también a la ASEGURADORA, FIDEICOMITENTE QUE RESPETE LOS DERECHOS DE AUDIENCIA, DEFENSA Y CONTRADICCIÓN, DE FORMA PREVIA A LA DECISIÓN DE FONDO QUE RESUELVA EL TRÁMITE QUE ADELANTA SU DESPACHO.*

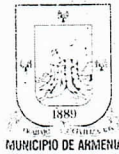
Contrario a la anterior manifestación, debe reconocer el Consorcio Interpuentes Quindío e Izel Consultores y Constructores S.A.S, que la entidad ha excedido las garantías al debido proceso y derecho de defensa.

Ahora bien, el hecho de no vincular e integrar a otras personas jurídicas y naturales a la presente actuación, no es prueba suficiente para afirmar la vulneración el citado derecho constitucional, contrario a ello, la solicitud presentada y resuelta por la entidad durante el trámite administrativo debía conservar la proporcionalidad, razonabilidad y lógica, toda vez que las condiciones del presente proceso están previstas de manera expresa en la Ley 1474 de 2011.

Acceder a la solicitud, generaría para la presente actuación un trámite con infinidad de intervinientes cuya relación no es afín al objeto debatido en el presente trámite de presunto incumplimiento, máxime cuando en principio los legitimados son el contratista plural y el garante por disposición legal.

En igual sentido, se recuerda que el Municipio de Armenia en desarrollo de la actuación y dando respuesta a esta solicitud de integración y vinculación en su momento, le otorgó la posibilidad de aportar o solicitar las pruebas con base en la sana crítica que considerara para su defensa.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- *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 la realidad formal y material consignada en todos los antecedentes de la administración y ejecución dl contrato esto por cuanto la valoración 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 sancionatoria 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 secretaria de infraestructura en los Comités Técnicos de obra semanales, respecto a los atrasos informados por esta Consultoría.*
- *No puede la entidad territorial so pretexto de o pago de sus obligaciones y a fin de evitar la liquidación de un contrato señalar incumplimiento, 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 fue de esta enunciación fáctica no es del contrato de interventoría, sino del contrato de obra, sobre el cual la interventoría que no está sujeta a la forma d la ejecución de las obras si no a plazo, entiéndase claramente PLAZO, no a ejecución de las obras objeto de interventoría. (...)*

El despacho conoce las comunicaciones realizadas por la interventoría y la entidad, no obstante, basta dar lectura al anterior cuadro citado en sus descargos, para desestimar la existencia de un informe donde manifieste de manera inequívoca la existencia de un incumplimiento en el manejo y correcta inversión del anticipo por parte del Contratista de obra o alguna otra omisión por parte del ejecutor del sinalagmático de obra.

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 objetiva<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> 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 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"<sup>(131)</sup>, 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"<sup>(132)</sup> 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"<sup>(133)</sup> (...) 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



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 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

Continúa con la carga argumentativa de defensa, el apoderado del Consorcio Interpuentes Quindío e Izel Consultores y Constructores S.A.S, explicando lo siguiente:

*"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 la fecha no existe demanda laboral alguna o requerimiento alguno hecho por el ministerio de trabajo. (Tablas informativas y anexos como pruebas e pago y acreditación de ejecución contractual con el personal anexos 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.*

Al respecto y conforme a las pruebas documentales valoradas por el Despacho, se tiene en particular, a folio 645 del expediente, la prueba contenida en oficio SSCFL 0777 del 8 de noviembre de 2019, suscrita por la secretaria del Tribunal Superior del Distrito judicial sala civil, familia laboral Armenia, Quindío que remite certificado en el que hace constar: "(...) revisados los archivos justiciasigloXXI no se encontró proceso en curso en contra del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO. (...)".

Igualmente, se tienen las siguientes pruebas documentales:

- Juzgado primero laboral del circuito certificó que una vez revisado el sistema de información "JUSTICIA SIGLO XXI" en la actualidad no se encontraron procesos laborales ni a favor ni en contra de las sociedades IZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES SAS, TECNICONSLTA SA (sic) y PROYTECO SAS, quienes según información suministrada por la solicitante conforman el CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO con nit. 900938989-1.
- Juzgado segundo laboral del circuito a través de oficio 1557 del 11 de octubre de 2019, "(...) revisado el sistema de radicación no se encontró demanda alguna en contra del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO, como tampoco de las personas jurídicas IZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES SAS, TECNICONSLTA SA (sic) y PROYTECO SAS."
- Juzgado tercero laboral del circuito, certificó que revisado el sistema de Justicia Siglo XXI, no se encontró proceso alguno donde sea parte demandante ni demandada el CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO. (...).
- Juzgado cuarto laboral del circuito, revisado el sistema de información JUSTICIA SIGLO XXI, con el que cuenta este despacho para la radicación y registro de radicación magnético de los procesos que aquí se adelantan o adelantaron se pudo verificar que en contra del **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO**, no existe demanda en curso en su contra donde se estén reclamando el pago de algunas acreencias laborales o por falta de pago de seguridad social alguna.

adecuado, de manera que cualquier reclamación o pretensión ulterior es extemporánea, improcedente e impróspera por vulnerar el principio de la buena fe contractual".



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- Juzgado primero laboral de pequeñas causas, certificó a través de oficio 2019-0811 "(...) que verificado los archivos y el sistema SIGLO XXI de este despacho, hasta la fecha no existe proceso alguno en el que figure como demandado Consorcio Interpuentes Quindío".

Prueba lo anterior, que no existe a la fecha, mérito, para hacer efectivo la póliza de cumplimiento por el siniestro que ampara el riesgo por el no pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones laborales.

La anterior consideración, es sin perjuicio, de alguna vinculación judicial a la compañía aseguradora mediante llamamiento en garantía u otra figura, en calidad de garante en un eventual litigio judicial por asuntos laborales o administrativos con ocasión de la celebración, ejecución o liquidación del referido contrato estatal.

4.2.2 PROYTECO SAS – INTEGRANTE CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO

Teniendo en cuenta que las intervenciones de la apoderada de Proyteco S.A.S no se presentaron por escrito, y su contenido era citando diferentes temas sin ningún orden específico, para analizar por parte del Despacho cada uno de sus argumentos se dividirá en los siguientes asuntos:

4.2.2.1 Recurso de reposición en las decisiones adoptadas dentro del trámite administrativo especial.

Como solicitud especial y previa, manifiesta la apoderada de la persona jurídica PROYTECO SAS integrante del Consorcio Interpuentes Quindío que conforme al artículo 77 de la Ley 80 de 1993, todos los actos con ocasión a la actividad contractual son susceptibles de recurso de reposición, considerando que todas las decisiones, al interior de la actuación administrativa especial de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 debe permitirse interponer el recurso de reposición.

Respecto al trámite administrativo especial en los términos del artículo 86 de 2011, el literal C) enseña lo siguiente: "(...) c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia; (...)".

De lo anterior se colige que las dos normas especiales una que regula específicamente el trámite contractual del estado (artículo 77 de la Ley 80 d 1993) y la otra los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (Ley 1474 de 2011), coinciden en determinar que contra los actos administrativos definitivos con ocasión a la actividad contractual o en durante el procedimiento de declaratoria de incumplimiento, únicamente procederá el recurso de reposición.

Para la Honorable Corte Constitucional<sup>14</sup> es claro que "El debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades públicas y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley." (Negrilla y subraya fuera de texto original).

De manera que la corte constitucional ha dejado clara y contundente al establecer que el debido proceso permite limitar el poder de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual dichas entidades deberán acatar estrictamente los procedimientos establecidos en la Ley, como resulta en el caso concreto, que de manera garantista se ha dado aplicación estricta al procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, cuya norma determina únicamente que frente a la decisión definitiva procede el recurso de reposición.

Del argumento de la apoderada se debe aclarar que la actuación administrativa especial para declarar un incumplimiento o imponer una multa o sanción tiene preestablecido su trámite administrativo de manera expresa, cuya aplicación o regulación podrá integrarse conforme a la regla general del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo y procedimiento civil.

<sup>14</sup> T-533/2014





Nit: 890000464-3

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

## Departamento Administrativo Jurídico

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Así las cosas, los actos administrativos definitivos se distinguen de los de trámite, preparatorios o de ejecución, en el sentido que estos últimos no le es procedente ningún recurso.

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 define los actos definitivos como aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y hacen imposible continuar con la actuación.

La sentencia de la sección quinta el honorable Consejo de Estado / magistrado ponente FILEMON JIMENEZ OCHOA/ Bogotá, D. C., veintidós (22) de octubre de dos mil nueve (2009) / Radicación número: 11001-03-28-000-2008-00026-00; 11001-03-28-000-2008-00027-0, hace una sencilla distinción respecto a los administrativos definitivos y de trámite: "(...) La norma hace una distinción entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite. Los primeros son aquellos que **concluyen la actuación administrativa**, en tanto **que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos DEFINITIVOS**, mientras que los de trámite contienen **decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo**, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa. (...) "

Las decisiones administrativas que se han suscitado durante toda la actuación administrativa especial, si bien resultan seguramente contrarias a la voluntad o convicción de los intervinientes, estas son decisiones fundamentadas en derecho que imparten el orden y dirección del presente trámite administrativo especial, sin que esto afecte la legalidad del procedimiento por presuntas vulneraciones al derecho de defensa y contradicción, por el contrario, ha sido un trámite excesivamente garantista de estos principios constitucionales, siendo evidente las dilaciones injustificadas y reiteradas por parte de algunos intervinientes.

Razón por la cual, los argumentos esgrimidos por la apoderada, carecen de sustento jurídico, por tanto, tampoco es procedente acceder en los términos de su requerimiento a la subsanación, adicional a ello que de conformidad con el artículo 41 de Ley 1474 de 2011, procede las correcciones de irregularidades en la actuación administrativa.

#### 4.2.2.2 Falta de competencia del Municipio

##### 4.2.2.2.1 Obligatoriedad de Liquidar Contratos

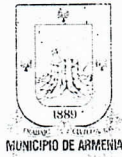
Respecto a este argumento, obsérvese que el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, y el artículo 2.2.1.2.3.1.19 y siguientes del Decreto Único Reglamentario N° 1082 de 2015, frente a la efectividad de la garantía única de cumplimiento, **no exigen la liquidación del contrato estatal en los términos expuestos.**

Ahora bien, en relación con este tema, a partir de la reforma al anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), se tiene que el actual artículo 99 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en relación con los documentos que prestan mérito ejecutivo a favor del Estado, **no establece la obligación de una liquidación previa del contrato estatal frente a la efectividad de las garantías**, por el contrario, hoy en día, el numeral tercero de la citada norma con un cambio sustancial, dispone simplemente, lo siguiente: "artículo 99. Prestarán mérito ejecutivo para su cobro coactivo, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y exigible, los siguientes documentos: (...) 3. Los contratos o los documentos en que constan sus garantías, junto con el acto administrativo que declara el incumplimiento o la caducidad. Igualmente lo serán el acta de liquidación del contrato o cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual". (Subraya fuera de texto).

En tal sentido, si bien el Departamento Administrativo Jurídico, no rechaza de plano, la posibilidad de una eventual liquidación concomitante del contrato estatal a la efectividad de la garantía<sup>15</sup>, se considera, que igualmente es jurídicamente viable en el régimen legal vigente, iniciar la actuación administrativa especial de naturaleza contractual de declaratoria de incumplimiento constitutiva de reclamación del siniestro del amparo de cumplimiento, y posteriormente liquidar el contrato estatal de forma

<sup>15</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A - consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. Bogotá D.C., veintisiete (27) de marzo de dos mil catorce (2014). RADICACIÓN: 250002326000200301705 01. EXPEDIENTE: 29205.





Nit: 890000464-3

## Departamento Administrativo Jurídico

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

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

bilateral, unilateral o incluso, judicial, es decir, se trata de dos (2) actuaciones administrativas separables que si bien tienen una correlación, toda vez que son expedidos con motivo u ocasión del contrato estatal, en esencia son independientes y autónomas.

Se recuerda, adicional a lo anteriormente expuesto, que la sección tercera del Consejo de Estado<sup>16</sup> ha determinado que para abordar el análisis de los actos administrativos mediante los cuales se decreta un siniestro contractual o se hace efectivo uno o varios de los amparos otorgados por la garantía única de cumplimiento de los contratos estatales, se debe tener en cuenta que el régimen de la contratación estatal y el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo constituyen normas prevalentes en su aplicación, en virtud de la especialidad de la referida garantía de cumplimiento de la contratación, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, razón por la cual se aclara que la disposiciones del código de comercio no aplican en su integridad.

Por lo antes sustentado, resulta inapropiado e infundada la interpretación normativa realizada por la togada, al indicar que el procedimiento administrativo especial de presunto incumplimiento se debe iniciar en el marco de seis (06) meses siguientes al vencimiento del plazo de ejecución del contrato, aspecto que no se encuentra en la norma legal, además, trayendo a colación unas providencias con ponencia de los honorable ex consejeros de estado Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Juan Ángel Palacio y Mauricio Fajardo Gómez, de las cuales hizo alusión como un mero dicho de paso, sin identificar a plenitud el precedente o criterio que al respecto podría aplicarse al caso concreto.

#### 4.2.2.2 Conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa

En los argumentos de descargos de quien representa los intereses de la empresa Proyteco S.A.S, considera esta, que el hecho de estar en conocimiento de la jurisdicción contenciosa administrativa y de existir la admisión de la demanda del medio de control de controversias contractuales cuya pretensión es la nulidad del contrato de consultoría 001 de 2016, la cual fue incoada por la Procuraduría judicial 13 y 99, automáticamente la administración municipal pierde competencia para continuar con el trámite administrativo en curso, insiste que esta situación será dirimida por un Juez de la República y que, por tal razón el Municipio de Armenia pierde toda competencia para continuar conociendo del asunto.

Al respecto, se desconoce el sustento legal de dicha afirmación, toda vez que la competencia del Municipio de Armenia para llevar a cabo el trámite para declarar un incumplimiento, sanción o multa está prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, así mismo, porque en los términos de sus alegaciones o sustentación, la pretensión de la demanda a que hace referencia, difiere del asunto objeto de debate del presente procedimiento administrativo.

#### 4.2.2.3 Término para declarar el incumplimiento

Según lo expuesto por la apoderada de Proyteco S.A.S, la entidad pierde competencia para el presente trámite administrativo, aduciendo que solamente es posible durante el término para la liquidación del contrato, y que éste ya venció:

La carga argumentativa de la togada la realiza en los siguientes términos:

*"(...) es durante el término de liquidación de contratos durante el cual la administración podrá recurrir a declarar el siniestro de incumplimiento, y nosotros observamos el contrato termino hace más de seis meses y que la vigencia del contrato expiró, no solamente el plazo contractual, sino también la vigencia del contrato y que las sanciones y las multas y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria deben establecerse dentro del plazo de vigencia del contrato, lo ha dicho el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades el plazo establecido en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007 no es un plazo simple y llanamente para poder prorrogarlo a dos años, ese plazo tiene unos efectos jurídicos y el efecto jurídico establecido en ese plazo no es otro que la pérdida de esa competencia para pronunciarse sobre ese contrato y en razón de eso la administración tendría que acudir a la jurisdicción para demandar los actos, la competencia no es permanente la competencia está reglada por la vigencia del contrato, mientras esté vigente el contrato hay que diferenciar dos plazos, el plazo contractual y el plazo de vigencia del contrato, el plazo contractual*

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Rad.: 250002326000200301705 01. Exp.: 29205. Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

#### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*es cuando se cumplen las actividades, ese plazo ya está vencido, el plazo de vigencia del contrato donde se puede declarar el incumplimiento, donde se puede liquidar, el contrato ya venció esa oportunidad, porque vencido ese plazo no se ha hecho la liquidación, es en el momento de la liquidación del contrato donde se pueden hacer efectiva esas facultades exorbitantes y es hasta ese momento que se pueden ejercer, el estado estableció en el artículo 11 que se podía liquidar hasta los 6 meses siguientes, frente al tema hay varios pronunciamientos de Santofimio gamboa que dicen claramente cuando se pueden declarar el incumplimiento, aquí se dice como está relacionado el tiempo de liquidación con el plazo para declarar el incumplimiento del contrato. Esas sentencias las estoy buscando, está la 27143 de la existencia de un término perentorio Hernán Andrade rincón, sentencia..., (solicita al despacho aportar las sentencias en horas de la tarde) (...)*

*Entonces frente ya abarcados esos tres puntos, la falta de competencia por la admisión, la falta de competencia por el vencimiento de término, irregularidades por la no aceptación de los recursos de reposición, me voy a pronunciar sobre la auto fecha 20 de marzo de 2019 por el cual nos citan a audiencia de declaratoria de presunto incumplimiento del contrato. (...)"*

Al respecto, para el Despacho esta apoderada presenta un lapsus, toda vez que la interpretación realizada por la togada difiere de la realidad normativa (estatuto de contratación estatal y de los criterios jurisprudenciales que a la fecha han decantado los plazos para liquidar el contrato estatal), puesto que el término de liquidación del contrato es una actuación administrativa independiente al término para declarar el incumplimiento o hacer efectivo el amparo de cumplimiento constituido a favor de las entidades estatales, si bien dichos términos podrían traslaparse entre sí, no existe norma legal que exija la liquidación de mutuo acuerdo, unilateral o judicial con antelación a una declaratoria de incumplimiento.

#### 4.2.2.2.4 Nulidad del contrato de consultoría como consecuencia nulidad del contrato de seguro

En tal sentido, el despacho trae a colación la tesis vigente de la sección tercera del Consejo de Estado frente a la nulidad absoluta del negocio jurídico, que señala lo siguiente:

*"La invalidez es el "juicio negativo de valor que se le hace a un acto dispositivo de intereses con el que se vulnera una norma imperativa, las buenas costumbres o cualquier norma establecida en favor de personas susceptibles de especial protección"<sup>17</sup>. A diferencia de la inexistencia, la nulidad o juicio de valor negativo, si requiere ser declarada judicialmente, pues se entiende que el acto dispositivo o negocio jurídico existe, es válido y produce a plenitud todos sus efectos hasta que el juez decreta la nulidad, razón por la cual el fallo proferido en ése sentido es de carácter constitutivo (...)"<sup>18</sup>. (Subraya fuera de texto).*

Igualmente, la sección tercera del Consejo de Estado, sobre el tema, en otra providencia reiterando lo anterior, determinó:

*"La nulidad de un acto o contrato es en el derecho colombiano un asunto de definición jurisdiccional. Es el juez del contrato (administrativo o civil) o del acto administrativo el que puede anularlo por razones de ilegalidad. Si la administración lo hace queda la decisión viciada de incompetencia". (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia julio 10/90. Expediente 5.782).*

Así las cosas, el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, dispone:

**"Artículo 75°.- Del Juez Competente.** Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativo".

En tal sentido, se precisa, que la declaratoria de nulidad es exclusivamente judicial, y a su vez, constitutiva de la invalidez, razón por la cual, el negocio jurídico mientras conserve sus requisitos de existencia, validez y eficacia, surte plenos efectos en el universo jurídico, en relación con sus elementos esenciales, accidentales y naturales como fuente de obligación, sin que se pueda afirmar que por solo ministerio de la Ley o ipso jure se puedan anular sus efectos jurídicos.

<sup>17</sup> ALARCÓN ROJAS Fernando, "La ineficacia de pleno derecho en los negocios jurídicos", Ed. Universidad Externado de Colombia, año 2011, Pág. 250

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Laudo arbitral del 13 de abril de 2015, Expediente. 52.556, EMGESA S.A. vs. Sociedad Hotelera Tequendama S.A.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Por lo anterior, a la fecha, se considera jurídicamente viable, el uso de las prerrogativas legales por parte de la entidad contratante, entre las que se encuentra, la declaratoria de incumplimiento para hacer efectivo el siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.

### 5. Incumplimiento es sanción

Al tenor de lo manifestado por la apoderada, el despacho advierte una notoria confusión entre los conceptos de "Proceso Sancionatorio" y "Proceso por Incumplimiento – simple – del Contrato".

La primera de las figuras jurídicas en comento, la entidad territorial puede siempre que se encuentren acreditadas las condiciones para tales efectos, proceder a la imposición de multas sucesivas e incluso llegar a la declaratoria de la caducidad del contrato, en este último evento, dada la imposibilidad o el alto riesgo de lograr la ejecución normal del objeto contratado, de allí que la oportunidad para su ejercicio se encuentre delimitada temporalmente a la vigencia del plazo de ejecución. No ocurre lo mismo con el simple incumplimiento contractual, el cual busca en esencia, hacer efectiva una póliza previa declaratoria del siniestro o lograr el resarcimiento de daños y perjuicios, de allí que su ejercicio pueda sobrepasar en el tiempo a la expiración del plazo de ejecución convenida entre las partes.

Lo antes manifestado, haya asidero en lo manifestado por el Honorable Consejo de Estado en los siguientes términos a saber:

*Los procesos administrativos sancionatorios son diferentes a los procesos administrativos por incumplimiento contractual, en tanto dichos trámites, se refieren puntualmente al ejercicio del derecho contractual de hacer valer o no las garantías del contrato, frente al garante, y al contratista presuntamente incumplido, aplicando el artículo 29° constitucional<sup>19</sup> y las normas legales sobre la materia, por lo cual, no está destinado a imponer propiamente - se itera - una sanción, ni una restricción o limitación de la posición contractual.<sup>19</sup>*

### 6. Teoría de los actos propios

En este sentido, se debe precisar, que no todo comportamiento inicial conduce a la aplicación de la teoría del acto propio. De acuerdo con la doctrina<sup>20</sup>, en el derecho administrativo 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, según la citada doctrina, 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.

En ese orden de ideas, ante la información sobreviniente que evidenciaba el incumplimiento imputable al contratista, el ente territorial Municipio de Armenia, no podía mantenerse vinculado a una manifestación previa consignada en acta de comité de obra o ignorar las actas de pago autorizadas por la supervisión, 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 4° núm. 1). En otras palabras, mantener la conducta de desconocer la realidad frente a la ejecución del contrato de interventoría, le significaría a la entidad contratante obrar contra derecho, razón por la cual, se considera, que, en el caso concreto, no es procedente la referida institución jurídica, menos cuando no se tratan de actos definitivos de naturaleza contractual.

<sup>19</sup> Sección tercera – Consejo de Estado, sentencia del 5 de julio de 2018/ Consejera ponente Martha Nubia Velásquez expediente 52495.

<sup>20</sup> González Perez, Jesús. *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*. 5ª ed. Civitas. Madrid. 2009, p. 242-244.



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

4.2.3 DESCARGOS Y ALEGATOS SEGUROS DEL ESTADO S.A

El despacho respecto a los argumentos de la defensa por parte de la compañía aseguradora hará alusión algunos apartes así:

**4.2.3.1. Prejudicialidad**

*(...)Pues por parte de seguros del estado y teniendo en cuenta que existe una solicitud especial elevada por el apoderado del contratista, mediante la cual, digamos que se puede evidenciar la posible pérdida de competencia del municipio para conocer los presuntos incumplimientos que hoy nos ocupan, ¿esto por qué?, por la notificación de un procedimiento judicial en el que se van a discutir básicamente los mismos temas de cláusula de incumplimiento y en los que se busca la nulidad del contrato que mi representado, seguros del estado, amparó mediante póliza número 6544-10U, o, lo <que para nosotros también conllevaría la terminación del contrato del seguro, creemos que es totalmente necesario antes de recibir los descargos por parte de esta compañía de seguros, y por parte de los terceros interesados, ya que como el contratista, la entidad se pronuncie segundo sobre la solicitud especial de falta de competencia. Y mucho más cuando la solicitud especial ha venido acompañada de pruebas, que claramente nos hacen ver que fue notificada la demanda, la demanda judicial, lo que básicamente nos llevaría a una prejudicialidad. Ahora bien, como se trata de una demanda que busca la nulidad del contrato, debe hacer caso, claramente la entidad no tendría las facultades exorbitantes para sancionar y estaría frente a las facultades que el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 le da para imponer sanciones y multas y/o para cuantificar los perjuicios, en ese sentido y validando pues por nuestra parte la importancia que tuene pronunciarse de fondo sobre esta solicitud especial elevada por el doctor Adrián, solicitamos que previo a rendir descargos por nuestra parte, la entidad se pronuncie de fondo para ver si estamos frente a esta falta de competencia, o pues, por el contrario si la entidad pues motiva la respuesta para continuar con el transcurso de la audiencia, es decir con la etapa de descargos; en esos términos reitero, solicitamos que se atienda previa a recibir descargos, la solicitud especial elevada por el doctor Adrián Quintana.*

*listo, que pena con usted. Entonces reitero, uno de nuestros argumentos o uno que va a integrar la, digamos los descargos por parte de esta compañía de seguros, va a ser la falta de competencia y la prejudicialidad en materia administrativa. Quiero recordar para iniciar con este punto, que el debido proceso de la constitución política en si pues como todos lo conocemos, el artículo 29 dice que este debido proceso debe seguir citando las actuaciones administrativas como en las actuaciones judiciales, ahora bien, digamos que la notificación de la demanda que fue con causa y conocimiento, pues ya digamos que hay una argumentación probatoria, la argumentación fáctica fue poner en conocimiento que existía la notificación, y la probatoria los adjuntos a la solicitud especial en donde se evidencia claramente que el representante legal del consorcio Interpuentes fue notificado, pues queremos ahondar un poquito más y vamos por la jurídica, hay una sentencia pues que nos gustaría, de pronto, se tenga en cuenta para efectos del acto administrativo y es la sentencia del consejo de estado sección cuarta, número 19258 de 2013, en ella básicamente nos explican la prejudicialidad en materia de lo contencioso administrativo, que como ya lo dije, pues del debido proceso debe tanto en materia administrativa como judicial. ¿Qué nos dice esta sentencia?, Abro comillas "la prejudicialidad es una figura jurídica que implica la suspensión temporal de la competencia del juez en un caso concreto hasta que se decida otro proceso cuya decisión tenga incidencia en lo que se suspende". Aquí cierro comillas y después, ¿qué queremos con este, con este párrafo citado?, decir que tanto los hechos de esta actuación administrativa de artículo 86, como los que se van a discutir dentro del procedimiento judicial que ya ha sido notificado a las partes pesan sobre la nulidad del contrato de interventoría que hoy nos ocupa, claramente hay una relación o una interrelación muy profunda dentro de los dos asuntos que se van a discutir, ¿Por qué?, porque si se declara la nulidad dentro del contrato de interventoría, claramente y como ya lo mencione, la entidad perdería las facultades que le otorga el artículo 86 de la ley 1474; es decir, no podría sancionar, no podría imponer multas y no podría cuantificar los perjuicios, por eso la solicitud de falta de competencia o por lo menos de suspensión de este procedimiento hasta que en sede judicial defina si existe o no razones suficiente para declarar la nulidad del contrato.*





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

*La suspensión del proceso por prejudicialidad tiene como finalidad evitar que se proclive decisión contradictoria en procesos que tienen estrecha relación. Como ya lo mencione, si acá tomamos una decisión y el juez de juzgado o un juez natural del contrato, en este caso, la jurisdicción contenciosa nos dice que se declaró o se decretó la nulidad del contrato pues básicamente estaría haciendo que se tomen decisiones contradictorias entre sí, y continúo con la cita "esto es, el fin de esta figura es la uniformidad de la aplicación completa del derecho, de modo que si el juez encuentra acreditada la prejudicialidad tiene la obligación de suspender el proceso". (regale un momento) "pues la decisión que deba tomar se supeditará a la que dicte el juez del otro proceso, ahora, la prejudicialidad no se configura solo porque en dos procesos se presente identidad de partes, identidad completa o identidad de causa y porque exista una simple relación entre dos procesos, para que haya prejudicialidad en materia contenciosa administrativa es necesario que haya un proceso en curso en el que se decida la legalidad de un acto administrativo de carácter general y un proceso en curso en el que se decida sobre la nulidad y el restablecimiento del derecho".*

*¿Qué queremos llevar con esto?, que básicamente si lo que se pretende con esta actuación administrativa es llegar a la expedición de un acto administrativo por el cual pues se cierre el procedimiento o se aplique la función, básicamente va a chocar con el procedimiento que se está adelantando frente a la jurisdicción contenciosa administrativa que es la declarar la nulidad del contrato, del contrato que nos ocupa, en ese sentido y pues como parte de los descargos que presenta esta aseguradora queremos dejar de cuando que puede existir una falta de competencia de la entidad y posiblemente una especie de judicialidad frente al procedimiento administrativo que se está llevando o que nos ocupa el día de hoy y frente al proceso judicial que acaba de ser notificado a las partes y que claramente afectaría la continuidad de este procedimiento que, procedimiento de artículo 86.(...)"*

En este sentido, el despacho, manifiesta, como ya se resolvió en los asuntos comunes alegados por los intervinientes, según lo probado, se itera que la pretensión del proceso judicial es resolver un conflicto de orden jurídico en relación con la legalidad o no de un negocio jurídico contenido en un contrato estatal, contrato de obra pública 031 y consultoría 001 de 2016, buscando la declaratoria de nulidad absoluta y sus efectos, mientras en el presente caso, el Departamento Administrativo Jurídico actuando en virtud a la competencia delegada, pretende en sede administrativa, y no jurisdiccional expedir un acto administrativo para declarar el siniestro de cumplimiento imputable al contratista del estado, el cual está amparado en una póliza de cumplimiento o garantía única amparado en una póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales con efectos eminentemente patrimoniales.

Contrario a lo anterior, en sede jurisdiccional lo que se reprocha o el objeto de estudio versa sobre la legalidad del actos o contratos suscritos con la administración pública, se itera, no estamos en trámite de un procedimiento judicial, por lo cual, entre las dos (2) actuaciones se carece de identidad de causa y de objeto, por lo tanto, no existe una inevitable conexión entre ambos procesos.

### **4.2.3.2. La Citación no cumple con los requisitos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011**

- *"(...) Como segundo punto queremos dejar de presente que una vez leída la citación que nos convocó a esta audiencia, podemos decir que la citación no cumple con los requisitos del artículo 86 de la ley 1474 de 2011 (...) De esta manera, para nosotros como aseguradora es claro que toda entidad, en el momento de citar a audiencia de que trate el artículo 86 de la ley 1474, debe atender al principio de legalidad del mismo, en el que necesariamente se debe citar tanto a contratista como a la aseguradora bajo los presupuestos que la norma establece. Es así como para el presente caso, digamos que la situación no cumple con los requisitos de la norma transcrita por las siguientes situaciones que a continuación las veremos:*

**No hay una cuantificación de perjuicios**, *la entidad no cuantifica lo perjuicios, únicamente se limita a establecer que existe un presunto incumplimiento de un porcentaje de ejecución, pero de ninguna manera establece a cuanto llegan los perjuicios para de esta manera imponer la cláusula penal y afectar la póliza de incumplimiento (...).*

En este sentido, el despacho, manifiesta, en lo que atañe respecto a la cuantificación de perjuicios, que de la prueba documental obrante en el expediente, se tiene de la citación al presente trámite administrativo a página 61 de manera literal



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

y concordante con el clausulado del contrato, lo siguiente: "(...) **CONSECUENCIAS PARA EL CONTRATISTA** La declaratoria de incumplimiento contractual imputable al contratista, por el cumplimiento imperfecto o prestación defectuosa en la ejecución del contrato que conlleve a su vez, a declarar el siniestro amparado como reclamación para la compañía de seguros, y hacer **efectiva la cláusula penal** o pena convencional (**Clausula vigésima primera**) ordenando su pago al contratista y garante (numeral 3, artículo 2.2.1.2.3.1.19 Decreto 1082 de 2015)" (...) (negrilla y subraya fuera de texto original)

Desconoce la aseguradora, el alcance de la cláusula penal como **tasación anticipada de perjuicios**, la cual fue abordada en capítulos anteriores y que, respecto al caso concreto, el porcentaje se encuentra pactada de manera convencional en el contrato de consultoría 001 de 2016, que equivale al 10% del valor total del contrato, valor nominal que se encuentra reflejado en la garantía única de cumplimiento a favor de entidades estatales N° 66-44-101-13-05-02 del 22 de febrero de 2016, en el amparo de cumplimiento, expedida por la compañía aseguradora.

4.2.3.3. El Debido proceso y la responsabilidad objetiva en las actuaciones administrativas

- (...) De otra manera, dentro de las consecuencias para un contratista pues es claro que, y nos dicen que, impongan cláusula penal, pero también nos hablan del artículo 90 de la Ley 1474 que habla del incumplimiento reiterado, creo que este es el primer procedimiento administrativo que se ha llevado por esto, por lo que no entendemos por qué la entidad nos habla de este artículo 90, que frente a las consecuencias que se podrían derivar para el contratista, en efecto, claramente, no estaría hablando frente a la legalidad sino también del artículo 86 para citar a las partes tanto del contratista, como al garante en este caso bien, por consiguiente a los terceros interesados.

En este sentido, el despacho, manifiesta, que el artículo 90 de la Ley 1474 de 2011, establece la figura de la inhabilidad por incumplimiento reiterado del contratista, ante lo cual, se precisa, que la consecuencia para el contratista a la que hace referencia la citación a audiencia, es solo en aquellos casos en que eventualmente se configure el supuesto de hecho de la referida norma jurídica, aspecto que se advierte al contratista, no queriendo significar con esto que la sola declaratoria de incumplimiento en sede administrativa como sucede en el presente caso conlleve un incumplimiento reiterado de obligaciones contractuales en diferentes negocios jurídicos.

"(...) la responsabilidad objetiva se encuentra totalmente proscrita; y es que no basta con una simple acción u omisión para que se decrete el incumplimiento, sino que es necesario que esa conducta o por acción u omisión que deriven del incumplimiento queden como consecuencia directa del actuar doloso culposo del contratista (...)

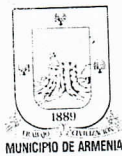
En otros términos, para imponer la sanción penal, disciplinaria o administrativa no basta con que el actor ejecutó el comportamiento reprochable, es requisito sine qua non que la autoridad sancionatoria verifique las condiciones en que se produjo la falta y examine el grado de conocimiento y voluntad que intervinieron en la configuración del comportamiento. Por ello la corte ha dicho que la culpa es supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena, lo que significa que la actividad punitiva del estado tiene lugar tan solo sobre la base de una responsabilidad subjetiva de aquello sobre quien la recargue".

4.2.3.3.1. En este sentido, el despacho, manifiesta, frente responsabilidad contractual con culpa o incumplimiento:  
Debe resaltarse que el principal efecto de la celebración de un contrato es precisamente su fuerza obligatoria, que se traduce en el imperativo de que las partes den cumplimiento de buena fe, a las obligaciones surgidas del acuerdo de voluntades, así como aquellas que emanan de la naturaleza de las obligaciones pactadas o que por ley pertenecen a ella<sup>21</sup>.

En el derecho colombiano, este efecto surge de los artículos 1602 y 1603 del Código Civil y 871 del Código de Comercio, que consagran el principio de la *lex contractus*, es decir, el imperativo de ejecutar los contratos de buena fe y el deber de

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, CP. STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO, Sentencia 08 de Julio de 2016, Radicación 36867: "(...) 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)".





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

cumplir con las obligaciones expresamente pactadas y las que surgen de la naturaleza del contrato mismo. Estas normas resultan plenamente aplicables a la contratación administrativa en virtud del artículo 13 de la Ley 80 de 1993<sup>22</sup>.

En tal sentido, dispone la doctrina especializada: "(...) Así en cuanto a las obligaciones principales de la Administración aparece, como regla, la de abonar a su cocontratante, en el término señalado en el contrato, el precio pactado o la realización del pago en especie estipulado; por su parte, el contratista deberá realizar la prestación en el tiempo debido y entregar exactamente la prestación pactada"<sup>23</sup>.

La sección tercera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 22 de julio de 2009, expediente 17.552, haciendo referencia a una tesis vigente de la sala de casación civil de la Corte Suprema de Justicia, explicó el concepto de responsabilidad contractual por incumplimiento así: "Ahora bien, sabido es que existe responsabilidad contractual sólo a condición de que cualquiera de las partes deje de ejecutar por su culpa el contrato y haya causado un perjuicio al acreedor. Para que se estructure esa responsabilidad contractual por infracción a la ley del contrato, debe demostrarse: (i) el incumplimiento del deber u obligación contractual, bien porque no se ejecutó o lo fue parcialmente o en forma defectuosa o tardía; (ii) que ese incumplimiento produjo un daño o lesión al patrimonio de la parte que exige esa responsabilidad y, obviamente, (iii) que existe un nexo de causalidad entre el daño y el incumplimiento"<sup>24</sup>.

### 4.2.3.31.1. Clases de incumplimiento:

Teniendo en cuenta lo anterior y conforme a criterios de interpretación de la Ley, se analizan las clases de incumplimiento imperantes en materia contractual del Estado, en tal sentido, la sección tercera del Consejo de Estado, mediante Sentencia del 01 de marzo de 2016, CP MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, Rad.: 66001-23-31-000-1997-03801-01(15898), estableció:

#### "(...) Incumplimiento contractual.

En lo que respecta con el fondo del asunto, el incumplimiento contractual puede ser de tres clases: **la mora o falta de cumplimiento de la obligación en el plazo estipulado; el cumplimiento defectuoso de la obligación, que acaece**<sup>(2)</sup> "(...) cuando la conducta se dirige a ejecutar la prestación que constituye el objeto de la obligación, pero no se logra la extinción de ésta, porque la ejecución de la obligación no se ajusta a los parámetros y condiciones exigidas por el contrato, la ley, o la buena fe para la satisfacción del interés público" y **el incumplimiento definitivo de la obligación** que la misma doctrina encuadra dentro de tres situaciones: **la primera**, por "la imposibilidad sobrevenida de la prestación objetiva y absoluta", **la segunda**, "la imposibilidad relativa por expiración del plazo contractual con frustración del fin de interés público del contrato" y **la tercera situación** por, "la decisión inequívoca de la administración de no ejecutar el objeto contractual".

El tratadista LIBARDO RODRIGUEZ R. sobre el tema ha expuesto lo siguiente: "(...) Para el efecto, la doctrina suele señalar que, en general, las modalidades que pueden existir de incumplimiento son: la omisión de la prestación, la prestación defectuosa y el retardo en el cumplimiento, las cuales son válidas tanto para el incumplimiento en general como para el incumplimiento contractual"<sup>25</sup>.

### 4.2.3.31.2. Elementos de la responsabilidad contractual por incumplimiento:

Así las cosas, en el caso particular, se tiene para efectos de estructurar el juicio de responsabilidad contractual, los siguientes elementos estructurantes, establecidos por un sector de la doctrina y la jurisprudencia, al definir: "(...) puede concluirse que para la configuración de la responsabilidad contractual, se requiere la presencia de los siguientes elementos: a) la existencia

<sup>22</sup> EL EQUILIBRIO ECONOMICO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Temis, Segunda Edición, 2012, tratadista LIBARDO RODRIGUEZ R, página 140

<sup>23</sup> Bis, página 141

<sup>24</sup> Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Exp. 6461 de 4 de julio de 1992, M.P. José Fernando Ramírez Gómez.

<sup>25</sup> EL EQUILIBRIO ECONOMICO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Temis, Segunda Edición, 2012, LIBARDO RODRIGUEZ R, página 151





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

de un contrato; b) la existencia de un daño sufrido por una de las partes del contrato; c) el incumplimiento de una obligación derivada del contrato, y d) la relación de causalidad entre el daño y el incumplimiento<sup>26</sup>.

Conforme al análisis realizado por el despacho al informe de la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia, los descargos, pruebas aportadas y practicadas debidamente incorporadas a la actuación, y los alegatos presentados por los intervinientes, ampliamente expuestos, en una valoración en conjunto y conforme la sana crítica, se determina que efectivamente se encuentran probados los elementos de la responsabilidad contractual en relación con el siniestro de incumplimiento y no se trata de una responsabilidad objetiva, por lo cual, se tiene que i) la fuente de la obligación la constituye el contrato, lo cual, habilita legalmente la aplicación del 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, ii) El daño antijurídico imputable al contratista de interventoría por la lesión al derecho de crédito de la entidad contratante Municipio de Armenia, bajo el título de imputación jurídica de incumplimiento, mediante una imputación fáctica por omisión por no cumplir la atribución jurídico – normativa que le imponían las cláusulas del contrato ya referidas violadas. iii) La relación de causalidad entre el daño (lesión al derecho de crédito) y el incumplimiento del contratista. y iv) el incumplimiento sin que exista prueba de eximente de responsabilidad.

- En consecuencia encontramos que de acuerdo a lo manifestado por la entidad y como más adelante se señalará en el debido proceso también debe entenderse una proporcionalidad y razonabilidad de la sanción, esto teniendo en cuenta que lo que se pretende imputar es una cláusula penal, la cual se logra únicamente al cuantificar los presuntos perjuicios que la entidad ha sufrido por los presuntos incumplimientos del contrato de interventoría, ya que es claro que los perjuicios no pueden ascender al total de la cláusula penal por incumplimiento parcial de las obligaciones de acuerdo a la misma situación. De esta forma podemos decir que la entidad no demuestra o no califica en debida forma o proporcionalmente la culpa o dolo del contratista frente a los presuntos incumplimientos del contrato (...)

En este sentido, el despacho, manifiesta, frente al principio de proporcionalidad, lo expuesto por la sección tercera del Consejo de Estado<sup>27</sup>, al establecer lo siguiente:

- "(...) Así mismo, cuando el contratista —o asegurador, según el caso— considera que el valor de la cláusula penal pecuniaria supera el monto real de los perjuicios sufridos por la entidad contratante a raíz del incumplimiento contractual que se le imputa, está en la posibilidad de solicitar su revisión al juez, para que este determine la proporcionalidad entre dicho incumplimiento y la indemnización de perjuicios a su cargo. Así lo ha reconocido la jurisprudencia en múltiples ocasiones (...) 56. Si el monto pactado a título de cláusula penal pecuniaria corresponde a los perjuicios sufridos por la entidad contratante con ocasión del incumplimiento del contratista, no cabe duda de que aquellos deben ser reales y su indemnización debe ajustarse a su exacto valor, cuando así lo solicite quien es impelido a efectuarla. (...)".

En este sentido, no se discute que la **tasación del perjuicio** se le puede aplicar el principio de proporcionalidad evitando un enriquecimiento sin justa causa como garantía de la reparación integral y plena, no obstante, el contratista y garante, impelidos a solicitar la aplicación del principio de proporcionalidad, no acreditan prueba ni siquiera sumaria que determine realizar un ajuste a la estimación anticipada del perjuicio pactada en la cláusula penal. Igualmente, se debe manifestar por el despacho, que el sistema de remuneración del referido contrato de consultoría N° 01 de 2016, no determina modalidad de pago a precios unitarios por actividad u obligación contractual, que permita incluso de oficio, establecer un valor económico diferente al pactado de manera convencional a título de indemnización de perjuicios.

En este caso, además de carecer de pruebas que permita reducir proporcionalmente la cláusula penal o el estimativo anticipado de perjuicios, vale precisar que la ejecución del contrato de interventoría su cumplimiento se podría estimar con los resultados del contrato de obra pública objeto de vigilancia y control, toda vez que ésta era la obligación principal y efectiva de dicho contrato estatal.

<sup>26</sup> EL EQUILIBRIO ECONOMICO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, Editorial Temis, Segunda Edición, 2012, LIBARDO RODRIGUEZ R, página 151

<sup>27</sup> Sentencia 1997-14861 de diciembre 6 de 2013 - CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B. Ref.: Expediente 27593. Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- Entonces queremos traer a colación el artículo 1077 del código de comercio, el cual básicamente nos señala lo siguiente "corresponderá al asegurado demostrar la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía de la pérdida si fuere el caso". En primer lugar, como ya lo dijimos corresponde a la entidad 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 el carácter indemnizatorio que ostenta el contrato de seguros. Que sería completamente contraria de derecho, que la entidad como beneficiaria de este seguro pretendiera sumas no constitutivas de perjuicio (...)

En este sentido, el despacho, manifiesta, que se hace referencia a lo ya expuesto en relación con la naturaleza y alcance jurídico de la cláusula penal pecuniaria en relación con la prueba del perjuicio entendida como la estimación anticipada del perjuicio material bajo el título de daño emergente.

Adicional a ello, la Entidad desarrollo en la citación de manera contundente y conforme en el contenido obligacional del negocio jurídico, las omisiones del contratista consultor. Ahora bien, en el presente caso, se pactó la tasación anticipada de perjuicios, por lo tanto, resulta inane una estimación superior.

4.2.3.3.1.3 Temas Referentes a la póliza de cumplimiento necesidad de demostrar perjuicio y cuantía.

- el amparo de pagos de prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales, pues antes que nada el doctor Adrián pues ya aportó pruebas del pago de todas las prestaciones correspondientes a todos trabajadores que laboraron con el consorcio, pues básicamente y frente al hecho de que básicamente sería que la entidad como ya todo pues se puede revalidar, le solicitamos que después de evaluar las pruebas presentadas por el doctor Adrián, pues que frente a este hecho se dé terminado este punto dentro de la discusión final, puesto que ya se está evidenciando que se ha cumplido con el mismo.

(...)

De lo expuesto se desprende que respecto a su pretensión de pago de los conceptos de prestaciones sociales año 2016, 2017, prestaciones sociales año 2018, indemnización del artículo 64 del CST, indemnización del artículo 65 del CST e indemnización consagrada en el artículo 99 numeral 3 de la ley 50 de 1990, es necesario que para la efectividad de la misma, se haya declarado la solidaridad patronal contra el MUNICIPIO DE ARMENIA, y es así cuando tal Entidad se ve realmente perjudicada y puede reclamar la efectividad de la póliza de cumplimiento en su amparo de salarios ante la Aseguradora (...)"

El despacho, manifiesta, en relación con el amparo de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, por las razones expuestas en el presente acto administrativo, se desestima declarar el siniestro en la presente actuación.

4.2.3.3.1.4 Compensación y proporcionalidad

En este sentido, el despacho, manifiesta, frente a la compensación que el asunto ya fue analizado en el capítulo que resuelve los temas alegados en común por los intervinientes, se itera que eventualmente y por imperio de la Ley, se podrá determinar al liquidar el negocio jurídico si se requiere dar aplicación a la compensación

Igualmente, El Municipio tiene claridad que lo relacionado con la compañía aseguradora, la responsabilidad del garante será solo hasta el límite del valor asegurado.

No hubo medio de convicción alguno útil para la constatación de que el contratista consorcio interpuestos Quindío, hubiese cumplido con lo pactado en negocio jurídico contenido en el contrato de consultoría 0001 de 2016, por contrario, existe todo el material probatorio suficiente que demuestra las omisiones y perjuicios ocasionados por la deficiente ejecución del servicio. En relación con el principio de proporcionalidad, se reitera, que no se discute que la tasación del perjuicio se le puede aplicar el referido principio de proporcionalidad evitando un enriquecimiento sin justa causa como garantía de la reparación integral y plena, no obstante, el contratista y garante, se encuentran impelidos a solicitar la aplicación del principio de proporcionalidad, acreditando prueba siquiera sumaria que determine realizar un ajuste a la estimación anticipada del perjuicio pactada en la cláusula penal, situación que no se acredita.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

Igualmente, se debe manifestar por el despacho, que el sistema de remuneración del referido contrato de consultoría N° 01 de 2016, no determina modalidad de pago a precios unitarios por actividad u obligación contractual, que permita incluso de oficio, establecer un valor económico diferente al pactado de manera convencional a título de indemnización anticipada de perjuicios.

### 5. CONSIDERACIONES PROPIAS DEL DESPACHO

#### 5.1 Respecto a las demás omisiones e incumplimientos del Contratista Consultor.

Cómo quedo establecido en la citación audiencia, el consorcio interpuentes Quindío, ofertó un personal calificado, el cual debía cumplir con experiencia específicas puntuales, dada la modalidad de selección por medio del cual fue escogido, y con base en dicho trámite precontractual, el Consorcio en ese momento proponente presentó oferta económica basada en el costo de un personal que incluía el valor por factor multiplicador, costos directos e IVA, en dicho documento expresan: *"declaramos expresamente que con la presentación de esta oferta calculamos todos y cada uno de los costos para cumplir a cabalidad con la propuesta presentada"*

Prueba de lo anterior, se encuentran las planillas de seguridad social donde se evidencia la vinculación de personas distintas a las hojas de vida presentadas para dar cumplimiento a los requisitos ofertados al momento del proceso de selección, así mismo, se demuestra que el pago de seguridad social en la gran mayoría del personal, corresponde como independiente e incluso aportes realizados por empresas diferentes al consorcio interpuentes Quindío y sus integrantes.

Las pruebas documentales obrantes en el expediente aportadas por el contratista demuestran el incumplimiento del contrato, respecto al personal vinculado para la ejecución de la interventoría y el presentado en la propuesta durante el proceso de selección, así mismo, queda probado que el contratista Consorcio Interpuntos Quindío **no tuvo relación laboral** con todo el personal propuesto, ni realizó los aportes al sistema de seguridad social como lo había presupuestado en la oferta económica.

ESPACIO EN BLANCO





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

El consorcio Interpuentes Quindío presentó la siguiente oferta económica la cual resultaba vinculante no solo para el trámite de selección, si no durante toda la ejecución contractual:

CARGO / OFICIO	SUELDO	DEDICACIÓN MENSUAL	CANTIDAD PERSONAL	CANTIDAD MESES	VALOR
<b>PERSONAL PROFESIONAL</b>					
Director de Interventoría	7.000.000	100%	1,00	25,00	175.000.000
Especialista en Estructuras	5.500.000	30%	1,00	19,00	31.350.000
Especialista en Geotecnia	5.500.000	30%	1,00	15,00	24.750.000
Profesional en Redes Eléctricas	4.000.000	30%	1,00	19,00	22.800.000
Residente de Interventoría 1	4.000.000	100%	1,00	25,00	100.000.000
Residente de Interventoría 2	4.000.000	100%	1,00	13,00	52.000.000
Residente de Interventoría 3	4.000.000	100%	1,00	13,00	52.000.000
Residente de Interventoría 4	4.000.000	100%	1,00	14,00	56.000.000
Residente de Interventoría 5	4.000.000	100%	1,00	9,00	36.000.000
Residente de Interventoría 6	4.000.000	100%	1,00	19,00	76.000.000
Residente de Urbanismo 1	4.000.000	100%	1,00	20,00	80.000.000
Residente de Urbanismo 2	4.000.000	100%	1,00	12,00	48.000.000
Residente Ambiental 1	3.000.000	100%	1,00	22,00	66.000.000
Residente Ambiental 2	3.000.000	100%	1,00	14,00	42.000.000
Residente Ambiental 3	3.000.000	100%	1,00	13,00	39.000.000
Profesional SISO 1	2.150.000	100%	1,00	22,00	47.300.000
Profesional SISO 2	2.150.000	100%	1,00	14,00	30.100.000
Profesional SISO 3	2.150.000	100%	1,00	13,00	27.950.000
<b>PERSONAL TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO</b>					
Inspector de Interventoría 1	2.000.000	100%	1,00	21,00	42.000.000
Inspector de Interventoría 2	2.000.000	100%	1,00	12,00	24.000.000
Inspector de Interventoría 3	2.000.000	100%	1,00	12,00	24.000.000
Inspector de Interventoría 4	2.000.000	100%	1,00	13,00	26.000.000
Inspector de Interventoría 5	2.000.000	100%	1,00	8,00	16.000.000
Inspector de Interventoría 6	2.000.000	100%	1,00	18,00	36.000.000
Topógrafo 1	2.200.000	100%	1,00	22,00	48.400.000
Topógrafo 2	2.200.000	100%	1,00	14,00	30.800.000
Topógrafo 3	2.200.000	100%	1,00	13,00	28.600.000
Cadeneros 1	2.200.000	100%	1,00	22,00	48.400.000
Cadeneros 2	1.000.000	100%	1,00	14,00	14.000.000
Cadeneros 3	1.000.000	100%	1,00	13,00	13.000.000
Cadeneros 4	1.000.000	100%	1,00	22,00	19.800.000
Cadeneros 5	900.000	100%	1,00	14,00	12.600.000
Cadeneros 6	900.000	100%	1,00	13,00	11.700.000
Cadeneros 7	900.000	100%	1,00	25,00	45.000.000
Apoyo Administrativo	1.800.000	100%	1,00		
<b>Subtotal costo de personal</b>					<b>1.420.150.000</b>
<b>Factor Multiplicador</b>					<b>2,10</b>
<b>Total Personal</b>					<b>2.982.315.000</b>

DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANTIDAD	PARTICIPACIÓN MENSUAL	COSTO PARCIAL	TOTAL
Oficina (Arriendo)	Mes	25	100%	2.500.000	62.500.000
Vehículo 1	Mes	25	100%	3.920.000	98.000.000
Vehículo 2	Mes	13	100%	3.920.000	50.960.000
Vehículo 3	Mes	12	100%	3.920.000	47.040.000
3 Equipos de Topografía (incluye Traslado, Nivel, Elementos Complementarios)	Mes	49	100%	1.560.000	76.440.000
Ensayos de Laboratorio	Gl	1	100%	28.000.000	28.000.000
Papelaria	Mes	25	100%	1.100.000	27.500.000
Alquiler equipos de cómputo y software	Mes	25	100%	1.900.000	47.500.000
Otros Gastos administrativos	Gl	1	100%	45.089.000	45.089.000
<b>Subtotal</b>					<b>483.029.000</b>

Item	Valor
Costos personal (Incluye FM)	2.982.315.000
Gastos directos	483.029.000
SubTotal	3.465.344.000
IVA	554.455.040
<b>Total</b>	<b>4.019.799.040</b>

De acuerdo a lo anterior, dicho personal serviría para el cumplimiento total del objeto principal del contrato de consultoría, consistente en vigilar y controlar **técnica, administrativa, financiera, contable, ambiental y jurídica** del contrato de obra pública 031 de 2015, que en resumen consistía en lo siguiente:

Ejercer interventoría en la etapa de ajuste a diseño y construcción de las vías:

- Vía Montecarlo tramo ii.
- Avenida de occidente tramo iii.





Nit: 890000464-3

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

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- Vía del yulima (cra 19 - av. occidente tramo iii).
- Vía la colonia (centro de convenciones-cr 19).
- Conexión castellana- coince (tramo conexión nogal carrera 11 entre calles 17n y 19n).
- Avenida 19 norte tramo ii (carrera 14 a av. centenario).

Ejercer la interventoría en la etapa de ejecución de obra de las vías:

- Vía Montecarlo tramo ii.
- Avenida de occidente tramo iii.
- Vía del yulima (cra 19 - av. occidente tramo iii).
- Vía la colonia (centro de convenciones-cr 19).
- Conexión castellana- coince (tramo conexión nogal carrera 11 entre calles 17n y 19n).
- Avenida 19 norte tramo ii (carrera 14 a av. centenario).

El contrato de obra pública Nro. 031 de 2015, sobre el cual recaía la obligación principal del contrato de consultoría Nro.001 de 2016, cuyo extremo negocial fue el **CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO**, era ejercer la interventoría técnica, administrativa, financiera, contable, ambiental y jurídica.

Teniendo en cuenta que el contrato principal de obra pública tuvo diferentes modificaciones y suspensiones de mutuo acuerdo entre las partes, esto necesariamente conllevaba a que tanto el negocio jurídico contenido en el contrato de obra pública nro. 031 tuviera una variación en su ejecución como el contrato de la interventoría, en virtud a la coligación negocial<sup>11</sup> que existe entre el contrato de obra y el contrato de interventoría.

Las modificaciones del contrato de obra pública Nro. 031 de 2015, fueron las siguientes:

**MODIFICATORIO 1:** Suscrito el 2 de noviembre de 2016: Suprime la ejecución del proyecto vial Avenida de occidente Tramo II y modifica el valor de contrato a \$70.232.237.614.

**MODIFICATORIO 2:** Suscrito el 14 de junio de 2017: Modifica el porcentaje de anticipo en %34.79.

**MODIFICATORIO 3:** Suscrito el 22 de junio de 2017: Suprime 2 proyectos o frentes de obras (Conexión castellana- coince (tramo conexión nogal carrera 11 entre calles 17n y 19n) y Vía del yulima (cra 19 - av. occidente tramo iii) reduce valor en \$55.000.000.000.

**MODIFICATORIO 4:** Suscrito el 8 de marzo de 2018: Modifica el valor del contrato en \$54.999.991.702 y adiciona el plazo en 8 meses y 22 días, dejando el plazo del contrato en 32 meses y 22 días.

Consecuencias de las anteriores modificaciones, durante la ejecución del contrato la interventoría debía ejercer las siguientes obligaciones principales:

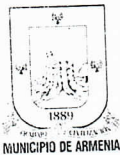
Vigilar y controlar técnica administrativa, financiera, jurídica y ambiental en la etapa de ajuste a diseños y construcción de las vías:

- Vía Montecarlo tramo ii.
- Avenida de occidente tramo iii.
- Vía del yulima (cra 19 - av. occidente tramo iii).
- Vía la colonia (centro de convenciones-cr 19).
- Conexión castellana- coince (tramo conexión nogal carrera 11 entre calles 17n y 19n).
- Avenida 19 norte tramo ii (carrera 14 a av. centenario).

Vigilar y controlar técnica administrativa, financiera, jurídica y ambiental en la ejecución de las siguientes obras:

- Vía Montecarlo tramo ii.
- Vía la colonia (centro de convenciones-cr 19).





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- Avenida 19 norte tramo ii (carrera 14 a av. centenario).

Como se mencionó anteriormente, y conforme a los documentos precontractuales el personal requerido para la ejecución del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016, eran los siguientes:

Director de Interventoría, especialista estructural, especialista en geotecnia, profesional en redes, residente de interventoría 1,2,3,4,5,6, residente de urbanismo 1 y 2, residente ambiental 1,2,3, inspector de interventoría 1,2,3,4,5,6, profesional siso 1, 2 y 3, topógrafo 1, 2 y 3, cadeneros 1 y 2 apoyo administrativo

El contratista durante el proceso de selección y con la oferta que se adjudicó el contrato de consultoría el cual hace parte integral del negocio jurídico se comprometió a ejecutar el contrato con las siguientes hojas de vida:

Nº	CARGO/OFCIO	NOMBRE
1	DIRECTOR DE INTERVENTORIA	FEDERICO GARCÍA ARBELAEZ
2	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 1	GUSTAVO ADOLFO VARGAS MURCIA
3	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 2	WILMER ALVEIRO PARRA ACEROS
4	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 2	CLAUDIA MARISOL BORDA SANDOVAL
5	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 2	MIGUEL ANGEL RODRIGUEZ MANTILLA
6	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 3	OSCAR URIBE RAMIREZ
7	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 3	OSCAR MAURICIO VELASQUEZ BOBADILLA
8	RESIDENTE DE URBANISMO	CARLOS HUMBERTO ERASO MARTINEZ
9	RESIDENTE AMBIENTAL	JUAN DAVID HURTADO BEDOYA
10	PROFESIONAL SISO	ALEJANDRO ANTONIO RICO POSADA
11	PROFESIONAL ELÉCTRICO	EDUARDO ANDRÉS CORTEZ DUQUE
12	PROFESIONAL GEOTÉCNICO	ALEJANDRO VELASQUEZ ALVAREZ
13	PROFESIONAL EN ESTRUCTURA	NELSON DAVID MALDONADO CORREA

Los informes mensuales presentados por la contratista plural evidencian que se hace relación del personal de la interventoría empleado para el cumplimiento de las obligaciones del mes informado, de lo cual se puede evidenciar el personal empleado durante la ejecución contractual - planillas anexas a cada informe:

PERSONAL RELACIONADO EN LOS INFORMES MENSUALES DE INTERVENTORIA				
Nº	CARGO/OFCIO	NOMBRE	TIPO DE VINCULACIÓN	EMPLEADOR
1	DIRECTOR DE INTERVENTORIA	FEDERICO GARCÍA ARBELAEZ	INDEPENDIENTE	
2	ESPECIALISTA ESTRUCTURA	N/A		
3	ESPECIALISTA GEOTECNIA	OSCAR MAURICIO VELASQUEZ BOBADILLA	INDEPENDIENTE	
4	PROFESIONAL EN REDES ELÉCTRICAS	N/A		
5	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 1	ANDRES LEONARDO LASSO AGUIRRE	INDEPENDIENTE/ LABORAL	IZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES S.A.S
6	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 2	CLAUDIA MARISOL BORDA SANDOVAL	LABORAL	CONSORCIO INTERPUENTES DEL QUINDIO
7	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 3	LINA MARIA CIFUENTES	INDEPENDIENTE	
8	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 4	EDUAR JULIAN GARCIA VELASQUEZ	INDEPENDIENTE	





MUNICIPIO DE ARMENIA  
Nit: 890000464-3

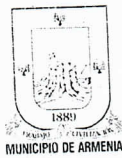
R-AM-SGI-032  
01/11/2017 V2

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

9	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 5	N/A		
10	RESIDENTE DE INTERVENTORIA 6	N/A		
11	RESIDENTE URBANISMO 1	ANA MARIA GIRALDO / NIDIA LUCERO RINCON	INDEPENDIENTE	
12	RESIDENTE URBANISMO 2	JHONATAN RESTREPO	INDEPENDIENTE	
13	RESIDENTE AMBIENTAL 1	ANDREA GIRALDO	INDEPENDIENTE	
14	RESIDENTE AMBIENTAL 2	N/A		
15	RESIDENTE AMBIENTAL 3	N/A		
16	PROFESIONAL SISO 1	CAROLINA ARANGO PALACIOS	INDEPENDIENTE	
17	PROFESIONAL SISO 2	JULIANA ANDREA MONSALVE	INDEPENDIENTE	
18	PROFESIONAL SISO 3	N/A		
19	INSPECTOR INTERVENTORIA 1	CARLOS LASSO	INDEPENDIENTE	
20	INSPECTOR INTERVENTORIA 2	JHONY LEANDRO VALENCIA	INDEPENDIENTE	
21	INSPECTOR INTERVENTORIA 3	MAIQUEL ARDILA	INDEPENDIENTE	
22	INSPECTOR INTERVENTORIA 4	LAURA VANEGAS	INDEPENDIENTE	
23	INSPECTOR INTERVENTORIA 5	N/A		
24	INSPECTOR INTERVENTORIA 6	JAIDER RUBIO	LABORAL	CONSORCIO INTERPUESTOS DEL QUINDIO
25	TOPOGRAFO 1	SANTIAGO BELTRAN	LABORAL	CONSORCIO INTERPUESTOS DEL QUINDIO
26	TOPOGRAFO 2	LUIS GIRALDO	LABORAL	CONSORCIO INTERPUESTOS DEL QUINDIO
27	TOPOGRAFO 3	MAIRA ALEJANDRA SERNA	LABORAL	IZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES S.A.S
28	CADENEROS 1	N/A		
29	CADENEROS 1	N/A		
30	CADENEROS 1	N/A		
31	CADENEROS 2	JUAN CAMILO BELTRAN	LABORAL	IZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES S.A.S
32	CADENEROS 2	N/A		
33	CADENEROS 2	N/A		
34	APOYO ADMINISTRATIVO	JOHAN LEONARDO GARZON	LABORAL	IZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES S.A.S
35	SECRETARIA	ANDREA CASTAÑO	LABORAL	CONSORCIO INTERPUESTOS DEL QUINDIO
36	SECRETARIA	YULIANA CHICA	LABORAL	CONSORCIO INTERPUESTOS DEL QUINDIO
PERSONAL CON CARGO SIN ESTAR ESTABLECIDO EN LA PROPUESTA ECONOMICA				
37	COORDINADOR DE DISEÑO	NICOLAS JOSE GIRALDO	LABORAL/INDEPENDIENTE	VERTICE/ IZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES SAS
38	COORDINADORA INTERVENTORIA	LUZ ELENA RUIZ GOMEZ	INDEPENDIENTE	
39	LABORALISTA	RONAY ANDRADE	LABORAL	CONSORCIO INTERPUESTOS DEL QUINDIO
PERSONAL RELACIONADO SIN CARGO ESPECIFICO				
40	SIN CARGO	CARLOS JULIAN BAQUERO	LABORAL	VERTICE





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

41	SIN CARGO	RUBIELA HUERFANO	LABORAL	VERTICE
42	SIN CARGO	DIANA COSTANZA	LABORAL	VERTICE
43	SIN CARGO	JAVIER EDUARDO CASTRO	LABORAL	VERTICE
44	SIN CARGO	CESAR AUGUSTO MARQUEZ	LABORAL	CONSORCIO AIG
45	SIN CARGO	JAIDER RUBIO	LABORAL	CONSORCIO INTERPUENTES DEL QUINDIO
46	SIN CARGO	ANA LUCIA LOPEZ	LABORAL	VERTICE
47	SIN CARGO	JOHANA MARCELA BEDOYA	INDEPENDIENTE	
48	SIN CARGO	MAURICIO RAMIREZ GAONA	INDEPENDIENTE	
49	SIN CARGO	NATALIA ISABEL ARBOLEDA	LABORAL	IZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES S.A.S
50	SIN CARGO	LEIDY ARANGO	LABORAL	CONSORCIO INTERPUENTES DEL QUINDIO
51	SIN CARGO	SEBASTIAN NARANJO	LABORAL	CONSORCIO INTERPUENTES DEL QUINDIO
52	SIN CARGO	NOEL PARRA	LABORAL	CONSORCIO INTERPUENTES DEL QUINDIO
53	SIN CARGO	LAURA SOTO	LABORAL	CONSORCIO INTERPUENTES DEL QUINDIO
54	SIN CARGO	CARLOS MARIO LOAIZA	INDEPENDIENTE	

Resulta claro para el Despacho que lo relacionado por el contratista en la propuesta económica respecto al personal durante la ejecución, es diferente al que contrató y al que prestó el servicio.

El pliego de condiciones el cual hace parte integral del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016, determinó como valor del sinalagmático en la cláusula tercera, el método de remuneración a favor del contratista, y estese encuentra fijado bajo un factor multiplicador de 2.1 en relación al costo del personal requerido para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, para ello, el presupuesto fue determinado conforme a lo enunciado en el pliego de condiciones en el capítulo o sección "Análisis técnico y económico que soporta el valor del contrato" estableciendo claramente que el valor se fundamenta en "las variables de precios relacionadas con labores de interventoría con base en el salario mínimo legal vigente y con sus respectivas prestaciones sociales" es decir que el factor multiplicador tiene fundamento en las prestaciones sociales del personal a cargo de la contratista.

No obstante, esta plenamente demostrado que el contratista interventor debía cubrir el valor de las prestaciones sociales de los profesionales ofertados, conforme al presupuesto del contrato, la gran mayoría del personal estaba vinculado como independiente.

Igualmente, el contratista consultor vinculó deliberadamente otros profesionales no pactados en el contrato, ni tenidos en cuenta en el proceso de selección y la oferta, tales como:

PERSONAL CON CARGO SIN ESTAR ESTABLECIDO EN LA PROPUESTA ECONOMICA			
COORDINADOR DE DISEÑO	NICOLAS JOSE GRALDC	LABORAL/INDEPENDIENTE	VERTICE/ IZEL CONSTRUCCIONES Y CONSULTORES S.A.S
COORDINADORA INTERVENTORIA	LUZ ELENA RUJ GOMEZ	INDEPENDIENTE	
LABORALISTA	RONAY ANDRADE	LABORAL	CONSORCIO INTERPUENTES DEL QUINDIO

Además de no cumplir con su oferta económica y no cumplir con el contenido obligacional íntegro del contrato de consultoría Nro. 001 de 2016, el consultor incluyó en los cobros mensuales los valores de dicho personal no pactado contractualmente en el acuerdo bilateral con el municipio de Armenia.

El contratista plural - consorcio interpuentes Quindío -, en cumplimiento al principio de buena fe contractual objetiva debía presentar el cobro a la entidad contratante - Municipio de Armenia - del personal previamente pactado contractualmente y realmente utilizado para cumplir con el objeto contractual, teniendo en cuenta las variaciones evidentes del contrato





Nit: 890000464-3

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

Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

coligado de obra pública nro. 031 de 2015, que derivaba necesariamente en una disminución del personal para ejercer la interventoría, es decir, que los costos directos del contrato de consultoría no podrían continuar como inicialmente se había previsto, toda vez que las características de ejecución, avance de obra, y alcance del contrato de obra pública vigilado, habían sido modificados sustancialmente, lo anterior, ligado al principio de coligación negocial o conexión negocial que existe entre el contrato de obra pública y el contrato de quien ejerce la interventoría de este.

De las pruebas testimoniales practicadas y valoradas por el Despacho, es pertinente traer a colación, aquellas que brindan veracidad a los hechos, siendo pertinentes y conducentes al relacionar el problema jurídico planteado.

Respecto a la prueba testimonial del señor Andrés Leonardo Lasso Aguirre – Representante legal del Consorcio Interpuentes Quindío, en su dicho, se demuestran contradicciones entre los hechos probados con las pruebas documentales recaudadas al interior del presente proceso administrativo y su declaración juramentada. En especial, respecto a las obligaciones establecidas expresamente y de manera solemne en la Ley, en el contrato (incluyendo Estudios previos y Pliego de condiciones), en el conocimiento de las estipulaciones de la Fiducia Mercantil irrevocable de administración y pago, de la aprobación de desembolsos, el cumplimiento del plan de inversión del anticipo y actas parciales.

Igualmente, esta declaración jurada denota que el representante del consorcio interpuentes Quindío, conociendo las circunstancias, avance de obra, y modificaciones del contrato de obra pública objeto de vigilancia y control, era consciente de que no necesitaba la totalidad del personal propuesto, sin embargo, en cada acta de pago, cobró el personal no utilizado ni necesario para la ejecución del contrato de consultoría.

Prueba de ello está, el porcentaje financiero de ejecución del contrato de consultoría, versus el porcentaje real de ejecución de la obra pública, donde es evidente una desproporción irrazonable, entre los dos (02) contratos estatales que necesariamente tienen coexistencia uno del otro, a pesar de la independencia y autonomía como negocios jurídicos diferentes.

Para el despacho, además de estar probadas todas las anteriores situaciones ya mencionadas, existe un punto relevante que conforme a la declaración del señor Lasso Aguirre, resulta completamente demostrado el incumplimiento del consultor respecto a la vigilancia y control del contrato de obra pública nro. 031 de 2015 y la anuencia de la interventoría en algunas anomalías presentadas en la ejecución de la obra pública.

A continuación, se citarán apartes fácticos y jurídicamente relevantes referentes a la apreciación de la prueba testimonial practicada en el marco del interrogatorio llevado a cabo:

(...)

**ADRIAN MAURICIO QUINTANA PARRA:** Con relación y específicamente menciona usted al tema de Montecarlo, de los puentes de Montecarlo, informe, manifieste al despacho lo que sea de su conocimiento, recordación, cómo se ejecutaron estas obras y cuál fue su gestión en la ejecución de esas obras y posteriormente indíqueme al despacho que se pagó y cómo se pagó de esas obras de Montecarlo al contratista.

**ANDRES LEONARDO LASSO AGUIRRE:** Bueno ahí quiero hacer precisión que la interventoría no hace parte de la ejecución, como tal del contrato 031, nosotros hacemos consultoría y respecto a la consultoría en este caso de interventoría a la ejecución que hacía (...) es decir, el contratista de obra entregaba a la consultoría los informes de avance en cada una de las etapas de este tema de puentes, yo quisiera hacer claridad, y esta pregunta que me la han hecho en varias mesas de trabajo con la secretaría de infraestructura, es respecto al pago de la estructura metálica, y es que el pago de la estructura metálica, una precisión es que las especificaciones técnicas establecidas para el contrato de obra 031 de 2015, no fueron aportadas, no fueron aportadas no, no están detalladas de tal manera que se infiera cada una de las especificaciones de los ítems que debía pagar la entidad contratante, la entidad contratante en este caso la alcaldía de Armenia, quien es quien hace dicha licitación, y esta claridad se hace porque en entidades tales como el Invías y el IDU, se establecen unas especificaciones técnicas que hacen parte del contrato y las cuales se llevan a cabo teniendo en cuenta dichas especificaciones. Teniendo en cuenta que estos contratos de estructura metálica, su mayor costo por así decirlo, o el tema de flujo de caja en este tipo de actividades están centradas en el suministro y fabricación, es decir, cerca del 70% del valor de un puente metálico, entre el 60 y el 70% de un puente metálico obedece al suministro y la fabricación de este tipo de contratos. El tema de transporte e instalación de este tipo de ejecuciones tienen unos costos asociados mucho menores, debido a ello y desde el acta, esos sí son varios comités, pero desde el acta 64 de manera formal, acta 64 de comité técnico del 27 de septiembre del 2017, se establece y se propone





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

## RESOLUCIÓN 120 DE 2021

el tema de cómo se va a realizar el pago de estos ítems, de los ítems que hacen parte de los puentes en estructura metálica, porque aquí el ítem a contratar, si no estoy mal, eran platinas, pernos y perfiles tipo colmena, si la memoria no me falla; entonces estos perfiles, pernos y, estas platinas, perfiles y, perfiles tipo colmena hacen parte en su conjunto de la estructura metálica, se establece de acuerdo a directrices y especificaciones también incluso del Inviás y del IDU, en el cual por temas de flujo de caja los pagos se realizan proporcionales a la base que se realiza en temas de flujo de caja de cada uno de los contratistas, por ejemplo el Inviás, la especificación técnica que establece el Inviás para este tipo de estructuras, es, si no estoy mal la 630, y en esta 630 se establece incluso, perdón, 650, se establece los tipos de pago que hacen parte de un puente, y estos son, el 650.1 que sería el diseño y fabricación de estructura metálica, esto obedece a los planos de taller como tal y su estructuración, el 650.2 que es la fabricación de la estructura metálica en los sitios autorizados y los sitios determinados para realizar ello, el transporte de la estructura metálica y un montaje, y entonces una de las preguntas que me hacían, venga, y esto por qué no lo hacían en obra, resulta que este tipo de estructuras que lo establece el código de soldadura y diferentes procesos certificados de las empresas tienen que tener garantizadas el tema ambiental para poder garantizar el tema de soldaduras que es lo crítico en este tipo de elementos, por lo cual esto se hacía en unos talleres debidamente especificados, que contaran con el equipo para poder realizar este tipo de soldaduras, inclusive las grúas que se necesitan para poder izar este tipo de elementos. Entonces en el caso del Inviás se establecen esos cuatro elementos para poder pagar, los cuales los primeros dos obedecen al 70% que es suministro y fabricación, debido a ello e IDU también establece en sus especificaciones técnicas y en lo que se paga, un tema que se llama suministro dentro del APU, suministro del acero dependiendo el tipo de acero que se vaya a utilizar, la fabricación del elemento que se va a fabricar, el transporte y la instalación en el caso de que hubiese pintura o algún requerimiento adicional de este tipo de acero, pues sería, en el caso de nosotros, en un acero A 588, pues esto.

En esta acta 64 como tal, y debido a los antecedentes que se tienen de las demás entidades, el contratista plantea, que se realice un avance al pago de esta estructura metálica teniendo en cuenta los precedentes ya mencionados y queda escrito del acta 64 del 27 de septiembre del 2017, en el cual se establece que el suministro en los puentes llegaría a ser el 40%, la fabricación el 40, el transporte en el 10 y el montaje en el 10. Que estos eran avances parciales, pagos parciales que estaban sujetos a cualquier tipo de determinación que se encontrase por parte o de la consultoría o de la entidad contratante.

Luego, ya hablando del 27 de septiembre, luego en el acta número 70 de comité, se hace una visita por parte del contratista de la interventoría y de la entidad contratante, en este caso fue la secretaria de infraestructura en cabeza del doctor Álvaro José Jiménez, secretario de infraestructura, la doctora Blanca Inés Álvarez, quien fungía como supervisora de obras y la doctora Claudia, no sé cuál será el segundo apellido, Salcedo, un profesional especializado de parte de infraestructura, en el cual revisan el estado de los puentes en la fábrica para poder realizar el avance solicitado en el acta 64, se revisan las calificaciones de procedimientos y calificaciones de los operarios y se establecen dos porcentajes de fabricación que se encuentra en su momento en cada uno de los talleres, así mismo se entregan los manifiestos del material llegado al puerto de Barranquilla, los cuales serían fabricados también en dicho taller y se menciona posibles tiempos de llegada del material. En el acta 74 del 6 de diciembre de 2017, es decir, casi tres meses después del acta 60, es decir, cuando se propuso este pago, es decir, hasta tres meses después este contratista proyecta un acta de pago como tal para poder llegar a un acuerdo sobre los porcentajes de dicho pago, y allí quisiera señalar y decir textualmente el punto de lo que se dijo en esta acta. En el punto dice, se hace revisión de las cantidades proyectadas, por quién, por la secretaria de infraestructura para el acta de obra número 11, para evaluar si es posible llegar a dichas cantidades de obra, a lo que la interventoría aclara que no ve conveniente el pago del suministro del puente cuatro de la avenida Montecarlo y no ve posible ejecutar la instalación de 200 toneladas de acero refuerzo en el mes de diciembre, el contratista se compromete a entregar la proyección del acta de obra número 11. (...)

En el acta 76, se informan, ya está fabricado el puente tres como tal y se informan los inconvenientes en el traslado debido a los derrumbes de la red vial que estaban estableciendo para poder llegar a un acuerdo en el tema del pago del acta 11, y en este comité el acta 76 se revisa en comité por cada una de las partes, es decir, por la secretaria de infraestructura, por la interventoría y por el contratista, el acta número 11 y se define, que se pagarán dos tercios de las partes del puente cuatro de vía Montecarlo que estaba totalmente fabricado, correspondientes al suministro y fabricación, se deja retenida la tercera para, aquí se equivocaron en suministro y transporte, porque era para el tema de transporte e izaje, y allí, que era una de las cosas que usted me preguntaba con anterioridad, nosotros recibimos el avance reportado para la obra Montecarlo, es del 32.35% y el avance de la avenida 19 norte es del 2.53%, es decir que sabiendo que a 20 de diciembre de 2017, quedaban tres meses para terminar el plazo contractual establecido para el 031 del 2017, la avenida 19 norte no era posible terminarla y así se informó. En el acta 83, Cuando ya se va a iniciar el izaje de los puentes se informa que en semana santa se laborará, bueno, hasta el día miércoles 29 de marzo,



Departamento Administrativo Jurídico

RESOLUCIÓN 120 DE 2021

y, quería hacer esta precisión, el contratista manifiesta su preocupación por la falta de escombrera autorizada por parte del municipio, dado que existe gran cantidad de material proveniente de las excavaciones de la avenida Montecarlo y la avenida 19 norte que se encuentra acopiado en un lote particular aledaño a la avenida Montecarlo, al cual se le está pagando alquiler, (.....), el contratista y la interventoría, de realizar los pagos en un avance de dichos puentes y fue solamente tres meses después que cuando se evidenció con los informes, que incluso fueron radicados el 29 de diciembre de 2017, a la interventoría, que se pudo realizar el pago de dichas actividades, no obstante en el informe final quedaron como compromisos unos pendientes del puente número dos, del cual no se pagó su totalidad respecto a los informes de calidad de dicho puente y por los cuales en el informe de interventoría final se solicita el descuento de dichas actividades. (.....)"

No solo la declaración del representante del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO prueba practicada a solicitud de parte dentro de la presente actuación administrativa, demuestra el incumplimiento imputable al contratista consultor respecto al clausulado del contrato 001 de 2015 y el estatuto general de la contratación estatal.

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  $f_y = 420,0 \text{ mpa}$  (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 número 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  $f_y = 420,0 \text{ mpa}$  (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  $f_y = 420,0 \text{ mpa}$  (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:

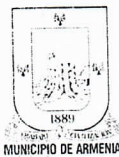
- II.4.8 Acero de refuerzo  $f_y = 420,0 \text{ mpa}$  (60.000 p.s.i.) Incluye suministro, corte y figuración - fundaciones, columnas, vigas de pórtico, losa maciza de los puentes: \$59.508.389. (acumulado \$375.350.186).

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  $\varnothing 1"$ , 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  $f_y = 420,0 \text{ mpa}$  (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:





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

- 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 parcial<sup>28</sup> 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).
- 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 que el pago autorizado por parte de la Interventoría del Contrato de obra Nro. 031 de 2015 por los ítems antes mencionados en un total **CINCO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA CUATRO MIL OCHENTA Y OCHO PESOS (\$5.264.664.088)**.

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, pero además el contrato de obra pública, nunca fue modificado en tal sentido.

Cabe recordar que el negocio jurídico al cual se le estaba ejerciendo por parte del CONSORCIO INTERPUNTES QUINDÍO la interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental corresponde 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.

<sup>28</sup> 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 120 DE 2021

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 en tal sentido, constituyendo dicho reconocimiento económico un pago de lo no debido.

Queda claro el incumplimiento de las obligaciones contractuales es imputable al CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO quien además en la declaración del representante legal quien aceptó la autorización del pago de materiales y demás omisiones definidas previamente, así su comportamiento lo pretenda justificar en el presunto incumplimiento de la entidad, desconoció sus propias obligaciones las cuales no logró desvirtuar en la presente actuación administrativa.

Igualmente, frente a la tasación anticipada del perjuicios pactada de manera convencional por los extremos negociales, se deja constancia en el presente acto administrativo, que la presente declaratoria de incumplimiento contractual y su tasación del perjuicio material se hace efectiva en sede administrativa, sin perjuicio para la entidad estatal de reclamar en sede judicial los mayores valores económicos q a título de indemnización se pretendan reclamar por la lesión al derecho de crédito, no cubiertos por la tasación anticipada de perjuicios.

Por lo anteriormente expuesto, el director del Departamento Administrativo Jurídico,

RESUELVE

ARTICULO 1º. 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:

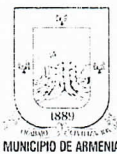
INTEGRANTES	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
IZEL CONSTRUCTORES Y CONSULTORES SAS	40%
TECNICONSULTA SAS	30%
PROYTECO SAS	30%

ARTÍCULO 2º ORDENAR 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.

COMPañIA 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.





Nit: 890000464-3

Departamento Administrativo Jurídico

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

### RESOLUCIÓN 120 DE 2021

**ARTÍCULO 3.** 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 al contratista plural denominado **CONSORCIO INTERFUENTES QUINDÍO**, integrantes, y a la compañía aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

**ARTÍCULO 4°.** La presente resolución se entiende notificada en estrados, y contra la presente decisión procede el **Recurso de Reposición**, el cual deberá interponerse y sustentarse en audiencia.

**ARTÍCULO 5°.** Publicar la presente Resolución para garantizar el principio de publicidad y el debido proceso en el SECOP y proceder a informar a la procuraduría general de la Nación y Cámara de comercio.

Dada en Armenia, Quindío, a los (7) siete días del mes de abril de 2021 (dos mil veintiuno)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JIMMY ALEJANDRO QUINTERO GIRALDO  
Director  
Departamento Administrativo Jurídico

Proyectaron:

Gustavo Adolfo Pineda Aguirre

Leidy Cecilia Valencia Camargo

Laura Juliana González Ramírez