



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**  
**SALA CUARTA DE DECISIÓN**  
**M.P. Luis Carlos Marín Pulgarín**

Armenia, once (11) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>63-001-23-33-000-2021-00084-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA.</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MUNICIPIO DE ARMENIA Y OTROS.</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>
<b>INSTANCIA:</b>	<b>PRIMERA.</b>
<b>TEMA:</b>	<b>INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL</b>
<b>SENTENCIA No.</b>	<b>0014-001-2023</b>

## **I.- ASUNTO.**

Procede la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío a proferir sentencia de primera instancia que en derecho corresponda, dentro del medio de control de controversias contractuales, promovido por Mapfre Seguros de Colombia S.A. contra el Municipio de Armenia, Seguros del Estado S.A., Fiduciaria Bancolombia S.A. Sociedad Fiduciaria, Unión Temporal Puentes Armenia –esta última, conformada por Constructora Diez Cardona S.A.S., Furel S.A. y, Construcciones Lezo S.A.S.-.

## **II. PRETENSIONES<sup>1</sup>.**

Por medio de escrito de demanda radicado el 31 de mayo de 2021<sup>2</sup> ante esta Corporación -mediante apoderado-, Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A. solicitó:

- Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 223 del 27 de agosto de 2020, proferida por el Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia mediante el cual se declaró el incumplimiento contractual y se hizo efectivo el amparo de manejo y correcta inversión del anticipo del Contrato de Obra No. 031 de 2015, contenido en la Póliza de cumplimiento No. 65-44-101128442 expedida por SEGUROS DEL ESTADO como aseguradora líder con un 70% de participación y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. como coaseguradora, con un 30% de participación.
- Declarar la nulidad de la Resolución No. 366 del 22 de diciembre de 2020 proferida por el Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia mediante el cual se resolvieron los recursos de reposición formulados en contra de la Resolución No. 223 de 2020 y una petición especial sobre la declaratoria de incumplimiento.
- Condenar -a título de restablecimiento del derecho- a las demandadas, a la restitución del valor total e indexado que MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. hubiere efectuado por concepto de la obligación contenida en la Resolución No. 366 del 22 de diciembre de 2020, que asciende a \$5.641.430.697 de pesos, así como a suspender toda actuación administrativa, coactiva o judicial derivada de los actos administrativos cuestionados, absteniéndose de librar mandamiento de pago de los actos atacados.
- Por último, solicitó que se condenara en costas a la demandada.

Ahora, como pretensiones subsidiarias solicitó:

<sup>1</sup> Onedrive. Archivo 003Demanda.pdf

<sup>2</sup> Onedrive. Archivo 001CorreoOficinaJudicial.pdf

- SE DECLARE LA NULIDAD del Contrato de Seguro documentado en la Póliza de Cumplimiento No. 65-44-101125442 expedida por Seguros del Estado S.A. como aseguradora líder y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. como coaseguradora.
- QUE SE DECLARE LA PRESCRIPCIÓN de las acciones ordinarias derivadas del Contrato de Seguro documentado en la Póliza de Cumplimiento No. 65-44-101125442 expedida por Seguros del Estado S.A. como aseguradora líder y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. como coaseguradora.
- Como consecuencia de la nulidad y/o prescripción del Contrato de Seguro documentado en la Póliza de Cumplimiento No. 65-44-101125442 expedida por Seguros del Estado S.A. como aseguradora líder y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. como coaseguradora, se ordene a los demandados a restituir, actualizados e indexados, a título de restablecimiento del derecho la suma que MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. hubiere efectuado por concepto de la obligación contenida en la Resolución No. 366 del 22 de diciembre de 2020, que asciende a \$5.641.430.697 de pesos.

En resumen y, para soportar su demanda, la parte actora afirmó que:

- El día 23 de diciembre de 2015 entre el Municipio de Armenia y la Unión Temporal Puentes de Armenia se celebró el Contrato de Obra No. 031 de 2015 con el fin de construir y ajustar los diseños de algunas de las vías de Armenia (Quindío), con un valor contractual de \$80.455.727.813 de pesos y un valor por concepto de anticipo de \$24.136.718.343,90.
- Con el fin de manejar el plan de inversión de anticipo, se constituyó un patrimonio autónomo administrado por Fiduciaria Bancolombia S.A. bajo el contrato de fiducia mercantil irrevocable No. 9141.
- El día 15 de febrero de 2016 mediante la Resolución No. 013 de 2016 se adjudicó el proceso de selección del interventor del Contrato de Obra No. 031 de 2015 al Consorcio Interpuentes Quindío, integrado por IZEL CONSTRUCTORES Y CONSULTORES S.A.S. con una participación del 40%, TECNICONULTAS S.A con una participación del 30% y PROYRECO S.A. con una participación del 30% restante.
- El día 09 de marzo de 2016 se suscribió acta de inicio del contrato de obra No. 031 de 2015 con un plazo de ejecución de veinticuatro (24) meses.
- El día 31 de marzo de 2016 el Municipio de Armenia desembolsó ante la Fiduciaria Bancolombia S.A. el valor del anticipo, mismo día que el contratista solicitó y recibió a título de desembolso la cantidad de CUATRO MIL MILLONES DE PESOS (\$4.000.000.000).
- Al día 05 de octubre de 2016, la Fiduciaria Bancolombia S.A. había desembolsado el 100% del valor del anticipo al contratista Unión Temporal Puentes de Armenia con la autorización previa del interventor.
- Mediante modificación No. 001 de 2016 al contrato de obra No. 031 de 2015, suscrita el 22 de noviembre de 2016, se disminuyó el valor contractual a \$70.232.237.614.
- El 06 de marzo de 2017 mediante el Oficio CIQ-01-2016-224 el director de interventoría comunicó al director de obra de la Unión Temporal Puentes Armenia, el ingeniero Giovani Herrera, lo siguiente: “(...) *Teniendo en cuenta los últimos extractos de la fiducia y que los saldos ya se encuentran en cero, se solicita el informe final de la entidad bancaria Bancolombia y el cierre de la fiducia para el respectivo reporte a la secretaría de infraestructura (...).*”
- La UNIÓN TEMPORAL PUENTES DE ARMENIA para asegurar la garantía única de cumplimiento a favor de entidades estatales, tomó un contrato de seguro documentado con la Póliza No. 65-44- 101128442 la cual ampara el buen manejo y correcta inversión del anticipo, la cual, fue expedida por Seguros del Estado, aseguradora líder con una participación del 70%, y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., quien funge como coaseguradora con una participación del 30%.
- Mediante modificación No. 002 suscrita el 14 de junio de 2017 al contrato de obra No. 031 de 2015, se ajustó la garantía única de cumplimiento, correspondiéndole por concepto de anticipo el 34.97% del valor contractual, no el 30%.
- Mediante modificación No. 003 suscrita el 22 de junio de 2017 al contrato de obra No. 031 de 2015, se redujo el valor del contrato a CINCUENTA Y CINCO MIL MILLONES DE PESOS (\$55.000.000.000).

- El 01 de noviembre del 2017, la Alcaldía de Armenia remitió a la Secretaría de Infraestructura soportes documentales relativos a la inversión del anticipo por parte de la UNIÓN TEMPORAL PUENTES DE ARMENIA.
- El día 08 de marzo de 2018, las partes ajustaron finalmente el valor del contrato a \$54.999.991.702.
- Mediante Oficio AM-PGG-0060 del 12 de marzo de 2018, el Alcalde del Municipio de Armenia, solicitó al representante legal del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO y al representante de la UNIÓN TEMPORAL PUENTES DE ARMENIA un informe financiero detallado de interventoría sobre el buen manejo y correcta ejecución de los recursos entregados a título de anticipo dentro del Contrato de Obra No. 031 de 2015.
- Mediante Oficio CIQ-01-2016-385 del 16 de marzo de 2018, el representante del CONSORCIO INTERPUENTES QUINDÍO respondió al requerimiento de la administración en el siguiente sentido: *“(…) 2. Que la interventoría autorizó de manera expresa el plan de inversión del anticipo presentado por la Unión Temporal Puentes de Armenia, teniendo en cuenta que cumplía con los requisitos mínimos establecidos por la entidad para realizar el desembolso previa constitución de la fiducia por parte de la Unión Temporal Puentes de Armenia (…)”*.
- El 04 de mayo de 2018, el representante de la interventoría, ingeniero Andrés Leonardo Lasso Aguirre, mediante Oficio CIQ-01-2016-403 solicitó hacer efectiva las garantías por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo de la Póliza No. 65-44-101128442, cuya aseguradora líder es Seguros del Estado S.A. con la participación del 70% y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., es coaseguradora con una participación del 30%.
- Mediante Oficio DJ-PJU-1187 del 31 de mayo de 2018 el Departamento Administrativo solicitó a la Secretaría de Infraestructura el informe de la interventoría del Contrato de Obra No. 031 de 2015.
- El 09 de abril de 2018 se suscribió acta de suspensión No. 04 al Contrato de Obra No. 031 de 2015 el cual determinó la suspensión del contrato mientras se contrataba un nuevo interventor.
- El 22 de agosto de 2018, el Departamento Administrativo del Municipio de Armenia recibió el informe de presunto incumplimiento remitido por la Secretaría de Infraestructura.
- El día 29 de octubre de 2018 se instaló e inició el proceso administrativo sancionatorio contractual de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 por el presunto incumplimiento del buen manejo y correcta inversión del anticipo del Contrato de Obra Pública No. 031-2015.
- El Decreto Municipal No. 161 del 16 de abril de 2020 determinó suspender los términos de las actuaciones administrativas a partir de la vigencia del mismo.
- Mediante Decreto Municipal No. 276 del 20 de agosto de 2020 se reanudaron los términos.
- El 27 de agosto de 2020 el Departamento Administrativo del Municipio de Armenia convocó a audiencia de incumplimiento de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.
- Mediante Resolución No. 223 del 27 de agosto de 2020, notificada en audiencia virtual, declaró el incumplimiento constitutivo de reclamación de siniestro del amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo del Contrato de Obra No. 031 de 2015 imputable al contratista UNIÓN TEMPORAL PUENTES DE ARMENIA, declaró responsable solidario al Consorcio Interpuentes y, ordenó hacer efectiva la garantía única de cumplimiento contenida en la Póliza No. 65-44- 101128442 por lo que condenó a MAPFRE SEGUROS DE COLOMBIA S.A. a pagar.
- Ante la decisión tomada en la Resolución No. 223 de 2020, la Entidad demandante interpuso recurso de reposición, único procedente, bajo los siguientes argumentos: a) indebida tasación de la cuantía del siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo; b) Ausencia de cobertura e inexistencia de obligación indemnizatoria; c) desconocimiento al principio de congruencia por la modificación del valor del anticipo; d) indebida valoración probatoria por parte de la Alcaldía de Armenia; e) la Ley y el contrato de seguros excluyen la responsabilidad y la indemnización cuando los riesgos y perjuicios derivan de la culpa exclusiva de la víctima; f) El principio de planeación y su cumplimiento por parte de la administración – nulidad del contrato 031 de 2015; g) Ineficacia del contrato de seguro por la declaratoria de nulidad absoluta del contrato 031 de 2015; h) Violación al postulado de la buena fe e insegurabilidad del dolo y la culpa grave; i) Nulidad del contrato de seguro por declaraciones reticentes; y j) Prescripción del contrato de seguro.
- Mediante Resolución No. 366 del 22 de diciembre de 2020, notificada en audiencia virtual, se confirmó la decisión contenida en la Resolución No. 223 del 27 de agosto de 2020, modificando únicamente la tasación del perjuicio material por la suma de DIECIOCHO MIL OCHOCIENTOS CUATRO MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS (\$18.804.768.992).

### III.- ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

Sostuvo la parte accionante que, con los actos administrativos demandados, el Municipio de Armenia incurrió en **falsa motivación** -luego de declarar el incumplimiento del contrato de obra 31 de 2015-, pues en su criterio, los elementos de convicción que se aportaron durante la actuación administrativa no acreditaron que la Unión Temporal Puentes Armenia hubiera incumplido con el referido contrato, sino por el contrario, que los dineros remitidos a la Unión por concepto de anticipo, fueron utilizados para la nómina, mano de obra, alquiler de los equipos, materiales de reserva y maquinaria y anticipos de transportes, es decir, para gastos esenciales para dar marcha a la ejecución del contrato; así mismo que, el anticipo se utilizó para el desarrollo de diseños, ensayos, estudios, replanteo, localización, topografía y cerramiento de gastos administrativos, todo ello, implicó el gasto de la suma de \$17.331.067.352.

De otro lado, se indicó en la demanda que, los señores Hernán Moreno Pérez, Fernando León Diez Cardona y Luz Maribel Ramírez Patiño -representantes legales de Furel S.A., la cual, a su vez, conforma la Unión Temporal Puentes de Armenia-, así como el entonces representante legal y suplente de la Unión Temporal Puentes de Armenia, respectivamente, fueron vinculados a un proceso de responsabilidad penal por los delitos de peculado por apropiación, lavado de activos y falsedad en documento, y como víctima se constituyó el Municipio de Armenia debido a que los mencionados presuntamente abusaron de sus funciones como contratista en el Contrato de Obra Pública No. 031 de 2015.

Que, por tal virtud y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1055 del Código de Comercio, en el evento en el que se considere que la actuación de los presuntos responsables sí se enmarca dentro del dolo o la culpa grave, no se podría ordenar hacer efectiva la Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal No. 65-44-101128442, lo que conllevaría a nulitar el contrato de seguro pactado, por cuanto, a su juicio, es claro que **el dolo y la culpa grave representan hechos no cubiertos ni amparados**.

Indicó también el apoderado de MAPFRE SEGUROS S.A. que, la Alcaldía de Armenia incurrió, además, con la expedición de los actos demandados, en **violación a las normas en las cuales debía fundarse**, específicamente en lo relacionado con el **artículo 1081 del Código de Comercio**, conforme al cual, la prescripción ordinaria será de dos (2) años y, empezará a correr desde el momento el cual, el interesado, haya tenido o haya debido tener conocimiento del hecho que da lugar a la acción.

Para soportar tal argumento, afirmó que, el Municipio de Armenia tuvo conocimiento del mal manejo del anticipo a partir del día 01 de noviembre de 2017, por lo cual, el término para declarar el incumplimiento contractual inició ese día y, finalizó el 02 de noviembre de 2019, fecha en la cual, aún no existía decisión de declaratoria de incumplimiento del contrato de obra 31 de 2015, que afectara la Póliza nro. 65-44-101128442 por la cual ahora se reclama.

De igual forma, consideró la parte actora que, **la Entidad Territorial demandada profirió los actos demandados contrariando las normas en las cuales debía fundarse, en referencia al artículo 1060 del Código de Comercio**, conforme al cual: *“(...) El asegurado o el tomador, según el caso, están obligados a mantener el estado del riesgo. En tal virtud, uno u otro deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que, conforme al criterio consignado en el inciso lo del artículo 1058, signifiquen agravación del riesgo o variación de su identidad local. La notificación se hará con antelación no menor de diez días a la fecha de la modificación del riesgo, si ésta depende del arbitrio del asegurado o del tomador. Si le es extraña, dentro de los diez días*



*siguientes a aquel en que tengan conocimiento de ella, conocimiento que se presume transcurridos treinta días desde el momento de la modificación. Notificada la modificación del riesgo en los términos consignados en el inciso anterior, el asegurador podrá revocar el contrato o exigir el reajuste a que haya lugar en el valor de la prima. La falta de notificación oportuna produce la terminación del contrato. Pero sólo la mala fe del asegurado o del tomador dará derecho al asegurador a retener la prima no devengada (...)."*

Al respecto, manifestó que, el Municipio de Armenia debió haber tenido en cuenta que, desde el momento en el que conoció de las circunstancias que habrían aumentado la probabilidad del acaecimiento del presunto incumplimiento contractual por parte de la Unión Temporal Puentes Armenia, era su deber informar a la Aseguradora sobre las mismas, de manera que esta última pudiese evaluar nuevamente el estado del riesgo y efectuar las modificaciones a la prima inicialmente convenida, lo cual no fue el caso.

Finalmente, solicitó a esta Corporación el decreto de una medida cautelar, en los siguientes términos: *"De acuerdo con los artículos 229 y 230 numeral 2, solicito se adopte medida cautelar de carácter suspensiva sobre los efectos de los siguientes Actos Administrativos: Resolución No. 223 del 27 de agosto de 2020 y Resolución No. 366 del 22 de diciembre de 2020, ambas proferidas por el Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia, las cuales hoy son objeto de nulidad."*

#### **IV.- TRÁMITE PROCESAL**

Habiendo sido admitida la demanda mediante auto del 22 de junio de 2021<sup>3</sup> y, corriéndose traslado de la solicitud de medida cautelar en la misma fecha<sup>4</sup>, mediante decisión del 14 de julio de 2021<sup>5</sup> esta Corporación resolvió no acceder a la solicitud de suspensión provisional de los actos acusados, por considerar que, dicho análisis, era propio de la sentencia por implicar un estudio total y pormenorizado de las actuaciones de las demandadas.

Con posterioridad y, dentro del término oportuno, la apoderada judicial de **FUREL S.A. contestó**<sup>6</sup> la demanda, coadyuvando las pretensiones de la **misma** y, sin proponer excepciones.

Por su parte, el representante judicial de **Fiduciaria Bancolombia S.A. contestó**<sup>7</sup> el libelo, refiriéndose a los hechos de la demanda, proponiendo excepciones de mérito<sup>8</sup> y, como previa<sup>9</sup>, la de *"Falta de legitimación en la causa por pasiva"*.

De igual forma, el **Municipio de Armenia contestó**<sup>10</sup> la demanda, solicitando a esta Corporación no acceder a las pretensiones de la misma, argumentando la legalidad de los actos demandados, la debida motivación de los mismos y, el acatamiento de las normas en las cuales dichos actos debían fundarse, así como proponiendo como excepciones previas las de *"Caducidad"*, *"Indebida integración del litisconsorcio por pasiva"* e, *"Inepta demanda por indebida formulación de pretensiones"*.

<sup>3</sup> Onedrive. Archivo 011AutoAdmitedemanda.

<sup>4</sup> Onedrive. Archivo 012AutoCorreTrasladoSolicMedida

<sup>5</sup> Onedrive. Carpeta 007.MedidaCautelar. Archivo 007.8AutoResuelveSolcMedCau

<sup>6</sup> Onedrive. Carpeta 018.ContestacionesDda. Carpeta 018.1 Furel. Archivo 1.Contestación.pdf

<sup>7</sup> Onedrive. Carpeta 018.ContestacionesDda. Carpeta 018.2 FidBancolombia. Archivo Contestación.

<sup>8</sup> Las cuales denominó *"FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. HA ACTUADO EN ESTRICTO CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES CONTRACTUALES"*, *"FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. ES AJENA A LOS HECHOS, ACTOS Y PRETENSIONES RECLAMADOS POR LA DEMANDANTE"* y, *"FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. HA ACTUADO DE BUENA FE Y EN CUMPLIMIENTO DE SUS DEBERES LEGALES"*.

<sup>9</sup> Onedrive. Carpeta 018.ContestacionesDda. Carpeta 018.2 FidBancolombia. Archivo ExcepciónPrevia.

<sup>10</sup> Onedrive. Carpeta 018.ContestacionesDda. Carpeta 018.3 MpioArmenia. Archivo 0.ContestaciónDemanda 63001233300020210008400.

Finalmente, lo propio hizo la apoderada de **Construcciones Lezo SAS**<sup>11</sup>, quien coadyuvó algunas de las pretensiones de la demanda, manifestando las razones por las cuales, en su criterio, debía accederse a aquellas respecto de las cuales estaba de acuerdo.

En virtud de lo anterior, por medio de auto del 17 de noviembre de 2021<sup>12</sup> este Tribunal resolvió declarar no probadas las excepciones de indebida integración del contradictorio, inepta demanda y caducidad, propuestas por el apoderado del Municipio de Armenia y, disponer que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por los apoderados de Fiduciaria Bancolombia y Construcciones Lezo S.A.S, sería resuelta en la sentencia de forma directa o indirecta.

Contra la referida decisión, el apoderado del Municipio de Armenia interpuso recurso de reposición<sup>13</sup> -por considerar que, debía ser declarada de forma parcial la excepción de caducidad-, el cual fue resuelto por el Ponente en auto del 10 de diciembre de 2021<sup>14</sup>, confirmando la decisión recurrida.

Con posterioridad, por medio de proveído del 31 de enero de 2022<sup>15</sup>, esta Corporación resolvió reconocer a Seguros del Estado S.A. como litisconsorte necesario de la parte actora, en razón a la relación sustancial existente con MAPFRE Seguros S.A., por cuanto fungió como garante del Contrato de Obra 031 de 2015 celebrado entre la Alcaldía de Armenia y la Unión Temporal Puentes Armenia.

El 7 de julio de 2022<sup>16</sup> se llevó a cabo audiencia inicial y, dicha diligencia, se indicó que no existían medidas de saneamiento por adoptar, se declaró fallida la conciliación, se fijó el litigio<sup>17</sup> y, se decretaron pruebas y, incorporaron las siguientes:

- Certificado de existencia y representación legal de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> Onedrive. Carpeta 018.ContestacionesDda. Carpeta 018.4 Lezo. Archivo CONTESTACION DEMANDA 2021-0084.

<sup>12</sup> Onedrive. Archivo 024AutoResuelveExcep.

<sup>13</sup> Onedrive. Carpeta 026RecursoReposición. Archivo ReposiciónMapfre.pdf

<sup>14</sup> Onedrive. Archivo 030AutoResuelveReposicion.

<sup>15</sup> Onedrive. Archivo 034AutoResuelveLitosconsorte.

<sup>16</sup> Samai. Archivo 015ActaAudiencialInicial(.pdf) NroActua 52.

<sup>17</sup> PRETENSIONES PRINCIPALES: 6.1. ¿Habrà lugar a declarar la nulidad de la Resolución 223 del 27 de agosto de 2020 proferida por el Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia mediante la cual declaró el incumplimiento contractual e hizo efectivo al amparo de manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra N° 031 de 2015, contenido en la póliza de cumplimiento N° 65-44-1011228442 expedida por Seguros del Estado como aseguradora líder con un 70% de participación, y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. como coaseguradora con un 30% de participación, por haber incurrido en los cargos de falsa motivación y violación a las normas en que debía fundarse?. 6.2. ¿Debe declararse la nulidad de la Resolución 366 del 22 de diciembre de 2020 proferida por el Departamento Administrativo Jurídico de Armenia, mediante el cual se resolvieron los recursos de reposición en contra de la anterior resolución y una petición especial sobre la declaratoria de incumplimiento?. 6.3. En caso que las respuestas a las anteriores cuestiones sean afirmativas ¿debe ordenarse a título de restablecimiento del derecho la restitución del valor total que MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A efectuó por concepto de la obligación contenida en la Resolución N° 366 del 22 de diciembre de 2020, en suma de \$5.641.430.697 pesos?. 6.4. ¿Debe ordenarse el pago indexado de la suma que hubiere pagado la aseguradora demandante, en virtud de la Resolución N° 366 del 22 de diciembre de 2020, a la fecha en que quede en firme el fallo?. 6.5. Como consecuencia de las anteriores decisiones ¿debe suspenderse toda actuación administrativa, coactiva o judicial derivada de los actos administrativos impugnados, precisando que ninguno de aquellos hace las veces de título ejecutivo y, en consecuencia, de ningún modo es viable su cobro mediante la vía judicial o coactiva, absteniéndose de librar posibles mandamientos de pago?. PRETENSIONES PROPUESTAS POR LA PARTE DEMANDANTE SIN COADYUVANCIA. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS. 6.6. ¿Debe condenarse a los demandados a pagar los perjuicios que se acrediten en el curso del proceso?. 6.7. ¿Habrà lugar a la imposición de costas y agencias en derecho?. CON BASE EN LAS PRETENSIONES SUBSIDIARIAS FORMULADAS POR LA PARTE DEMANDANTE CON OPOSICIÓN DE LEZO S.A.S.: 6.8 ¿Debe declararse la nulidad del contrato de seguro documentado en la póliza de cumplimiento N° 65-44-101125442 expedida por Seguros del Estado S.A., como coaseguradora líder, y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., como coaseguradora, según los fundamentos de la demanda? 6.9. ¿Habrà lugar a declarar la prescripción de las acciones ordinarias derivadas del contrato de seguro documentado en la póliza de cumplimiento N° 65-44-101125442 expedida por Seguros del Estado S.A. y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A, según los fundamentos de la demanda?. 6.1.0. Como consecuencia de la nulidad y/o prescripción del contrato de seguro contenido en la póliza de cumplimiento N° 65-44-101125442 expedida por las referidas aseguradoras según sus partes ¿debe ordenarse a los demandados a restituir, actualizados e indexados, a título de restablecimiento del derecho, la suma que MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., hubiere efectuado por concepto de la obligación contenida en la Resolución N° 366 del 22 de diciembre de 2020 por valor de \$5.641.430.697 pesos?. CON BASE EN LAS PRETENSIONES PROPUESTAS POR LEZO S.A.S. Y POR LA FIDUCIARIA BANCOLOMBIA. 6.1.1. ¿Se configura respecto de las demandadas FIDUCIARIA BANCOLOMBIA y CONSTRUCCIONES LEZO S.A.S., la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva?. CON BASE EN LA PRETENSION FORMULADA POR EL MUNICIPIO DE ARMENIA. 6.1.2. ¿Habrà lugar a dictar sentencia desestimatoria de las pretensiones, denegándolas, e imponiendo condena en costas y se ordene el pago de agencias en derecho?

<sup>18</sup> OneDrive. Archivo 004CettificadoMafreSegurosGenerales CALI

- Resolución nro. 223 del 27 de agosto de 2020<sup>19</sup>.
- Resolución nro. 366 del 22 de diciembre de 2020<sup>20</sup>.
- Póliza nro. 65-44-101128442<sup>21</sup>.
- Contrato 031 de 2015<sup>22</sup> y sus modificatorios.
- Contrato de consultoría nro. 001 de 2016, suscrito por el Municipio de Armenia con el Consorcio Interpuentes Quindío<sup>23</sup>.
- Póliza única de seguro de cumplimiento en favor de entidades estatales, tomada con Seguros del Estado S.A.<sup>24</sup>.
- Contrato de Fiducia Mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos<sup>25</sup>, órdenes de pago expedidas en al interior del mismo<sup>26</sup>, tarjeta de firmas<sup>27</sup> y, matriz de pagos<sup>28</sup> efectuados.
- Contrato interadministrativo nro. 13 de 2015, suscrito por el Municipio de Armenia (Secretaría de Infraestructura) con la Empresa de Desarrollo Urbano de Armenia (EDUA)<sup>29</sup>.
- Derecho de petición radicado el 31 de mayo de 2021 por el apoderado general de MAPFRE SEGUROS GENERAL DE COLOMBIA S.A. ante la Fiscalía General de la Nación, solicitando información relacionada con las investigaciones seguidas contra Hernán Moreno Pérez y otros por la presunta comisión de los delitos de peculado por apropiación, falsedad ideológica en documento y, lavado de activos<sup>30</sup>.
- Constancia de celebración de audiencia de conciliación extrajudicial<sup>31</sup>.
- Expediente de cobro coactivo promovido por la Alcaldía de Armenia contra Seguros del Estado y Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.<sup>32</sup>.
- Derechos de petición elevados por Seguros del Estado a Cinte SAS<sup>33</sup> y la Personería Municipal de Armenia<sup>34</sup>.
- Dictamen pericial de inversión del anticipo del contrato de obra pública nro. 2015-031, con anexos y soportes<sup>35</sup>, aportado por Seguros del Estado S.A.
- Informe preliminar de auditoría especial, rendido por la Contraloría Municipal de Armenia<sup>36</sup>.
- Documentos del proceso sancionatorio seguido contra la Unión Temporal Puentes de Armenia<sup>37</sup>.

El 24 de agosto de 2022<sup>38</sup> se llevó a cabo la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA y, en esa oportunidad, las partes desistieron de algunas pruebas y, se recaudaron e incorporaron las siguientes:

<sup>19</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo Reso 223 27-08-2020.

<sup>20</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo RESO 366 22-12-2020

<sup>21</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivos Póliza 65-44-101128442 y POLIZA.

<sup>22</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivos CONTRATO 2015-031, MODIFICATORIO 001, MODIFICATORIO 002, MODIFICATORIO 003 y, MODIFICATORIO 004. Aportado por Fiduciaria Bancolombia: OneDrive. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Archivo PRUEBA 1. CONTRATO DE OBRA 031.

Aportado por Seguros del Estado. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Contrato 031 de 2015.

<sup>23</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivos C\_PROCESO\_15-15-4416117\_263001011\_19189033\_contrato consultoria y, CTO 001 2016 PDF. Aportado por Seguros del Estado: Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Contrato de Consultoria 001 de 2016.

<sup>24</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo POLIZA\_DE\_CUMPLIMIENTO\_ANTE\_ENTIDAD.

<sup>25</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL - BANCOLOMBIA y UNIÓN TEMPORAL. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Archivo PRUEBA 2. CONTRATO DE FIDUCIA. Aportado por Seguros del Estado. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Fiduciaria Bancolombia

<sup>26</sup> Aportado por Fiduciaria Bancolombia: OneDrive. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Carpeta PRUEBA 4. ORDENES DE PAGO.

<sup>27</sup> Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Archivo PRUEBA 5. TARJETAS DE FIRMAS.

<sup>28</sup> Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Archivo PRUEBA 6. MATRIZ DE PAGOS.

<sup>29</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONTRATO INTERADMINISTRATIVO. Aportado por Seguros del Estado. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Contrato Interadministrativo No. 013 de 2015.

<sup>30</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONSTANCIA ENVIO DERECHO DE PETICIÓN.

<sup>31</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivos CONSTANCIA DE NO ACUERDO y, ACTA DE AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN.

<sup>32</sup> OneDrive. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Cobro Coactivo.

<sup>33</sup> OneDrive. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta D.Petición. Carpeta CINTe SAS.

<sup>34</sup> OneDrive. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta D.Petición. Carpeta Personería.

<sup>35</sup> OneDrive. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta D.Petición. Carpeta Dictamen.

<sup>36</sup> OneDrive. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta D.Petición. Carpeta Informe Preliminar Contraloría General de la República.

<sup>37</sup> OneDrive. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta D.Petición. Carpeta Proceso Sancionatorio.

<sup>38</sup> Samai. Archivo 34\_ACTAAUDIENCIA\_20210008400AU DP(.pdf) NroActua 61



- Oficio nro. DVAJ303-226 del 18 de julio de 2022, en el cual, la Personería Municipal de Armenia indicó que: “(...) a esta agencia del Ministerio Público llegó queja referente al contrato 031, a la cual, se le asignó el número radicado interno 112-2020 y según comité de quejas de esta división, fue remitida mediante auto Nro. 175 de fecha 16 de septiembre de 2021 a la Procuraduría Provincial por competencia, por cuanto se podría ver involucrado el Alcalde Armenia para la época de los hechos.”<sup>39</sup>.
- Memorial del 25 de julio de 2022<sup>40</sup>, por medio del cual, el Alcalde del Municipio de Armenia, bajo la gravedad del juramento, rindió informe y, allegó documental<sup>41</sup>.
- Respuesta del Juzgado 1ro Penal del Circuito de Armenia - Quindío<sup>42</sup>, el cual, por remisión del Centro de Servicios Judiciales de Armenia –a su vez, remitido por el Juzgado 20 Municipal de Medellín-, envió información relacionada con el proceso penal seguido contra Luz Piedad Valencia Franco, Juan Sebastián Londoño Forero, Ricardo Arturo Ramírez Londoño, Sebastián Congote Posada, Francisco Javier Valencia Salazar y Aura María Zapata Saldarriaga, por el delito de contrato sin el cumplimiento de requisitos legales, - entre otros-, registrando como víctima el Municipio de Armenia.
- Respuesta de la Fiscalía 20 Seccional de Armenia<sup>43</sup> -atendiendo el requerimiento efectuado a la Fiscalía General de la Nación-, por medio de la cual, allegó Oficio nro. 20430-01-02-20-060, certificando el estado y aportando pruebas relacionadas con el proceso penal seguido contra Hernán Moreno Pérez, Andrés Leonardo Lasso Aguirre, Fernando León Diez Cardona, Ángel José Angarita Pareja y, Luz Maribel Ramírez Patiño.
- Constancia secretarial del 8 de julio de 2022<sup>44</sup>, en la cual se anexó el link del proceso seguido en esta Corporación bajo de radicación 63001-23-33-000-2021-00037-00, en el cual se profirió sentencia el pasado 21 de abril de 2022, por la Sala Primera de Decisión, proceso incorporado como prueba trasladada.
- Interrogatorio de **María de Jesús Pérez Caez**<sup>45</sup>: Manifestó ser la representante legal de Fiduciaria Bancolombia desde el año 2019 y, en relación con el contrato 031 de 2015, específicamente al ser preguntada por las órdenes de pago libradas por la Fiduciaria, afirmó que, para librar las mismas se verificaban las tarjetas de firmas –esto es, aquellas registradas por el representante de la Unión Temporal y por el Interventor- y, posteriormente, se efectuaban los pagos de acuerdo al plan de inversión. En relación con la cláusula 13.5 del contrato de Fiducia, afirmó que la Fiduciaria Bancolombia suscribió un contrato de administración de recursos, verificando los soportes y firmas respectivos para el pago, de forma que, en su criterio, tal cláusula se cumplió a cabalidad, sin que, en su sentir, hubiera sido necesario efectuar alguna consulta en relación con los procesos penales seguidos en contra de miembros de la Unión Temporal. Adicionó que, para el desembolso de los recursos administrados, solo se requería radicar las órdenes de pago –con sus debidos soportes- y, la verificación de firmas, con ocasión de lo cual, se hicieron pagos desde marzo hasta octubre del año 2016. Sostuvo que, durante la ejecución del contrato, no se recibieron advertencias de los procesos penales seguidos contra algunos miembros del ejecutor del contrato y que, el contrato de Fiducia no incluye la verificación de la correcta inversión del anticipo.
- **Contradicción del dictamen pericial**<sup>46</sup> aportado por Seguros del Estado, sustentado por Gustavo Coronado en su calidad de Gerente General de CORAVIL S.A.S.: Puso de presente los documentos en los cuales se basó el dictamen y, manifestó haber hecho una visita al sitio de las obras, sin que el informe incluyera la cuantificación de la misma, sino que únicamente se refirió a la correcta inversión del anticipo.

<sup>39</sup> Samai. Archivo 022Respuesta Personeria Armeni a(.pdf) NroActua 56.

<sup>40</sup> Samai. Archivo 024Anexo 2. Resolución 013 del 15 de febrero de 2016(.pdf) N roActua 57; 025Remisión informe(.pdf) NroA ctua 57; 026Anexo 1. INFORME FINAL APRO PIA CIONES 16-NOV-2018 5920150 1388 - ALEXANDRA TALERO 1 PERITAZGO VALORIZACIÓN(.pdf) NroActua 57; 027Anexo 3. Acta inicio Contrato de Interventoría 001 de 201 6(.pdf) NroActua 57; 028Informe bajo la gravedad de juramento(.pdf) NroActua 57.

<sup>41</sup> Samai. 030ConstanciaSecretarial(.pdf) NroActua 57. [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/Et\\_rCqcmHIIHjAFuuP8SqnUBuLGDDh0rs0inN3dwBLvtIA?e=8dMsLM](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm_cendoj_ramajudicial_gov_co/Et_rCqcmHIIHjAFuuP8SqnUBuLGDDh0rs0inN3dwBLvtIA?e=8dMsLM) Onedrive. Carpeta 039InformeAlcalde.

<sup>42</sup> Samai. Archivo 031ConstanciaSecretarial(.pdf) NroActua 58. [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/EphY5GOYLvIDoZlqH1NRt0cBLLiOjFWJ6BqaDBVW\\_g2mbQ?e=OmDmeY](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm_cendoj_ramajudicial_gov_co/EphY5GOYLvIDoZlqH1NRt0cBLLiOjFWJ6BqaDBVW_g2mbQ?e=OmDmeY)

<sup>43</sup> Samai. Archivo 032ConstanciaSecretarial(.pdf) NroActua 59. [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/Eoc6uENnd-lAgsVq-OT9DSEBMB1O8TnrebpKCMl68YJs8w?e=M7svCj](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm_cendoj_ramajudicial_gov_co/Eoc6uENnd-lAgsVq-OT9DSEBMB1O8TnrebpKCMl68YJs8w?e=M7svCj)

<sup>44</sup> Samai. ConstanciaSecretarial(.pdf) Nr oActua 55. [https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm\\_cendoj\\_ramajudicial\\_gov\\_co/EtT2-u\\_JNoNNp5NtLFKLt0IBu8HNJkbtQjls0BdwF-FXw?e=SMYpHW](https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/sectribadmarm_cendoj_ramajudicial_gov_co/EtT2-u_JNoNNp5NtLFKLt0IBu8HNJkbtQjls0BdwF-FXw?e=SMYpHW)

<sup>45</sup> Samai. Archivo 34\_ACTAAUDIENCIA\_20210008400AU DP(.pdf) NroActua 61. Minuto: 40:00 – 1:10:00.

<sup>46</sup> Samai. Archivo 34\_ACTAAUDIENCIA\_20210008400AU DP(.pdf) NroActua 61. Minuto: 1:15:00 – 1:35:52 y, video 2 completo.



Con base en lo anterior, sostuvo que, revisada la cláusula tercera contentiva del plan de inversión del anticipo, los hitos cronológicos y, el contrato de Fiducia Mercantil se llegó a la conclusión de que, en efecto, se había causado un perjuicio económico por parte de la Unión Temporal, al Municipio, por indebido manejo del anticipo, información que, además, fue contrastada con las Resoluciones demandadas.

Afirmó que, según el análisis efectuado, la suma del anticipo, efectivamente invertida, fue: \$17.331.067.352 y que, además, no era posible que, en tres meses, cuando la obra se encontraba en fase de ajustes y diseños, se hubiera podido gastar la totalidad del anticipo. Aseguró que, al revisar la documentación, la Unión Temporal sostenía haber invertido parte del anticipo en tramos que, más adelante, fueron excluidos del contrato y, además que, no pudo establecerse quien determinó el plan de inversión pues, tal información no fue aportada.

Finalizó indicando que, no se debió desembolsar el anticipo sin haberse finalizado la etapa de ajustes y diseños.

El 8 de septiembre<sup>47</sup> siguiente se dio continuación a la audiencia de pruebas para recaudar testimonios pendientes; no obstante, en dicha oportunidad se desistió de los mismos –por no lograrse la comparecencia de los citados- y, se incorporó el Oficio<sup>48</sup> remitido por el Juzgado 20 Municipal de Control de Garantías de Antioquia, relacionado con las actuaciones adelantadas en contra HERNAN MORENO PEREZ, FERNANDO LEON DIEZ CARDONA y LUZ MARIBEL RAMIREZ PATIÑO, en virtud del contrato de obra pública N° 031 de 2015. No habiendo más pruebas por practicar, se cerró el debate probatorio y se corrió traslado a las partes para presentar sus alegatos conclusivos.

Por virtud de lo anterior, el representante judicial de **Mapfre Seguros Generales de Colombia**<sup>49</sup> alegó escrito de alegatos solicitando a esta Instancia acceder a lo pretendido, en similares términos a los plasmados en la demanda.

De igual forma, el apoderado de **Seguros del Estado S.A.**<sup>50</sup> **alegó de conclusión** -como demandada y como litisconsorte necesario-, solicitando a esta Corporación la declaratoria de nulidad de la Resolución nro. 223 del 27 de agosto de 2020, afirmando que, dicho acto administrativo fue expedido con i) falsa motivación -pues, se plasmaron como motivos del acto hechos que no son ciertos, claros u objetivos, sino que, por el contrario, obedecen a valoraciones y apreciaciones subjetivas-, ii) indebida valoración probatoria por parte del Municipio, iii) indebida tasación de la cuantía del siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo, iv) desconocimiento del principio de congruencia por la modificación del valor del anticipo, v) desconocimiento de que el presunto siniestro devino por culpa exclusiva de la Entidad, vi) desconocimiento de que la amortización del anticipo no es objeto de cobertura a la luz del contrato de seguro y, vii) desconocimiento de que para el momento en el que se profirió la Resolución No. 223 ya había operado la prescripción de las acciones que derivan del contrato de seguro.

En relación con la Resolución nro. 366 del 22 de diciembre de 2020, el apoderado del litisconsorte necesario solicitó su declaratoria de nulidad, por considerar que la misma vulneró los principios de congruencia y al debido proceso.

Por su parte, el representante judicial de la sociedad **Construcciones Lezo SAS**<sup>51</sup> alegó solicitando a esta Corporación acceder a las pretensiones de la demanda, argumentando: i) falta de motivación del acto administrativo e incongruencia argumentativa entre la decisión y los hechos que dieron lugar a dicha decisión, ii) falta de proporcionalidad de la declaratoria de incumplimiento y declaratoria del siniestro a la luz de la evidencia probatoria de la inversión correcta del anticipo, iii) incumplimiento del principio de planeación por parte del Municipio de Armenia, iv) vulneración al debido proceso en el

<sup>47</sup> Samai. Archivo 43\_ACTAAUDIENCIA\_20210008400CO NTIN(.pdf) NroActua 68

<sup>48</sup> Samai. Archivo 038Respuesta Juzgado 20 Penal Mpal(.pdf) NroActua 65.

<sup>49</sup> Samai. Archivo 053Alegatos Mapfre Seguros(.pdf) NroActua 73

<sup>50</sup> Samai. Archivos 044Alegatos Seguros del Estado (.pdf) NroActua 70 y 048S.E. Solicitud por activa l itisconsorte cuasinecesario(.pdf) NroActua 70

<sup>51</sup> Samai. Archivos 049Alegatos Lezo S.A.S.(.pdf) NroActua 71

proceso sancionatorio seguido contra el contratista e, v) inexistencia de siniestro de anticipo y falta de acreditación del mismo.

En similar sentido la poderhabiente de **FUREL S.A.**<sup>52</sup> solicitó a este Tribunal declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, por considerar que los mismos, fueron expedidos con: i) falsa motivación, ii) indebida valoración probatoria del dictamen pericial aportado por Seguros del Estado S.A., iii) indebida valoración probatoria de la documentación aportada, iv) desconocimiento de que el anticipo se utilizó acorde al diseño de inversión, v) transgresión al principio de planeación por parte de la Entidad territorial y, vi) sin convocar liquidación bilateral del contrato.

De otro lado, el apoderado de **FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A.**<sup>53</sup> alegó de conclusión, argumentando que su representada había actuado conforme a las obligaciones del contrato de Fiducia Mercantil, de buena fe y, en cumplimiento de sus deberes legales, por lo cual, solicitó no involucrar a su poderdante en una eventual condena.

De igual forma, el representante judicial del **Municipio de Armenia**<sup>54</sup> deprecó no se accediera a las pretensiones del libelo, pues en su criterio, los actos demandados fueron expedidos con i) abundante evidencia de que el contratista no cumplió con el buen manejo y correcta inversión del anticipo y, ii) conocimiento del supuesto incumplimiento contractual a partir del 2 de noviembre de 2017 -por lo cual, no ocurrió la prescripción del contrato de seguros-.

Finalmente, el representante del Ministerio Público<sup>55</sup> guardó silencio.

## **VI.- CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

### **6.1. Competencia.**

Conforme a lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA-, esta Corporación es competente para conocer en primera instancia del proceso referenciado, en razón a las pretensiones de la parte actora y la autoridad que profirió los actos atacados, por lo cual se procede a resolver de fondo el asunto.

### **6.2. De legitimación en la causa, la oportunidad de la acción y, el requisito de procedibilidad de la misma.**

En relación con la **legitimación en la causa por activa** de MAPFRE SEGUROS S.A., encuentra la Sala que, respecto de las pretensiones principales, esto es, la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 223 y 366 de 2020 -así como la restitución indexada de los dineros pagados por tal virtud y, la cesación de actuaciones administrativas, coactivas o judiciales derivadas de esos actos- y, de las subsidiarias –es decir, la declaratoria de nulidad del contrato de seguro documentado en la póliza de cumplimiento N° 65-44-101125442 expedida por Seguros del Estado S.A., como coaseguradora líder, y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., como coaseguradora, así como la declaratoria de prescripción de las acciones ordinarias y, la restitución indexada de los dineros pagados por tal virtud-, la parte actora se encuentra legitimada pues, MAPFRE SEGUROS S.A. suscribió contrato de seguro enmarcado en la Póliza de Cumplimiento No. 65-44-101128442 expedida junto con SEGUROS DEL ESTADO S.A. en coaseguro, amparando con ello el cumplimiento y demás aspectos del Contrato de Obra Nro. 031 de 2015 celebrado entre el Municipio de Armenia y la Unión Temporal Puentes Armenia, además la sociedad demandante es directamente interesada y afectada de los actos

<sup>52</sup> Samai. Archivo 051Alegatos Furel(.pdf) NroActua 72

<sup>53</sup> Samai. Archivo 057Alegatos Fiduciaria Bancolombia(.pdf) NroActua 75

<sup>54</sup> Samai. Archivo 060Alegatos Mpio Armenia(.pdf) NroActua 76

<sup>55</sup> Samai. Archivo 064PasoaDespacho(.pdf) NroActu a 78

administrativos demandados Resolución Número 223 del 27 de agosto de 2020 emitida por el Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia.

Ahora bien, en relación con la vinculada como litisconsorte por activa, esto es **Seguros del Estado S.A.**, es menester recordar que su participación no se extiende más allá de coadyuvar las pretensiones de Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.

De otro lado y, en punto de la **legitimación en la causa por pasiva**, se tiene debidamente acreditada respecto del Municipio de Armenia -en cuanto expidió los actos administrativos acusados y, además, por haber sido el beneficiario de la póliza de cumplimiento nro. 6544101128442-, así como también se encuentra probada respecto de Fiduciaria Bancolombia S.A. Sociedad Fiduciaria y, la Unión Temporal Puentes de Armenia – conformada por Constructora Diez Cardona S.A.S., FUREL S.A. y Construcciones LEZO S.A.S.-, por cuanto de ellas se pretende la restitución de los dineros pagados por MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. y SEGUROS DEL ESTADO S.A., como coaseguradoras que pagaron la póliza de seguro que amparaba la correcta inversión del anticipo respecto del contrato de obra nro 031 de 2015.

Debe recordarse que, pese a haberse demandado a SEGUROS DEL ESTADO S.A., este Tribunal lo vinculó como litisconsorte necesario de MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., por cuanto realmente coadyuvó las pretensiones de la demanda.

Ahora bien, en relación con la **oportunidad de presentación del medio de control**, se tiene que, al contabilizar la fecha en la cual se estableció finalizaría el contrato, esto es, el 8 de marzo de 2018, los dos años de que trata el punto v) del literal j) del artículo 164 del CPACA correrían hasta el día 8 de marzo de 2020. No obstante, al prorrogarse por 13 meses y dos días más el plazo, según los acuerdos modificatorios en cuanto a la suspensión del contrato, dicho interregno transcurriría hasta el día 10 de abril de 2021, fecha para la cual, ya el día 27 de agosto de 2020, había sido expedida la Resolución acusada N° 223 de dicha fecha, respecto de la cual, fue resuelto el recurso de reposición incoado en su contra, mediante la Resolución 366 del 22 de diciembre de 2020.

En consecuencia, se tiene que conforme lo señalado en el punto v) del literal j) del artículo 164 del CPACA aquí ya citada, esto es, contabilizando además el plazo de 4 meses de que trata dicha norma, la oportunidad para incoar la demanda transcurriría hasta el día 10 de agosto de 2021, siendo interpuesto el libelo el día 31 de mayo de 2021, lo cual conduce a estimar que la demanda fue promovida en tiempo por la parte actora.

Finalmente, y ya en lo tocante al **requisito de procedibilidad de la acción**, se tiene que, la aseguradora demandante, agotó debidamente el requisito de procedibilidad consistente en agotar la conciliación prejudicial ante la Procuraduría 13 Judicial II para Asuntos Administrativos, diligencia en la que no se llegó a un acuerdo conciliatorio.

### 6.3. Problemas jurídicos a resolver y metodología para solucionarlos.

Corresponde a la Sala Cuarta de decisión -conforme la fijación del litigio efectuada en audiencia inicial del 7 de julio de 2022<sup>56</sup>- resolver los siguientes problemas jurídicos:

En relación con las pretensiones principales:

- ¿Habrá lugar a declarar la nulidad de las Resoluciones 223 del 27 de agosto de 2020 y 366 del 22 de diciembre de 2020 proferidas por el Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia, mediante las cuales la Entidad Territorial declaró y confirmó el incumplimiento contractual e hizo efectivo al amparo de manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra N° 031 de 2015, contenido en la póliza de cumplimiento N°

<sup>56</sup> Samai. Archivo 015ActaAudiencialInicial(.pdf) NroActua 52.

65-44-1011228442 expedida por Seguros del Estado como aseguradora líder con un 70% de participación, y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. como coaseguradora con un 30% de participación, por haber incurrido en los cargos de falsa motivación y violación a las normas en que debía fundarse?.

- En caso afirmativo, ¿debe ordenarse a título de restablecimiento del derecho la restitución indexada del valor total que MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A. efectuó por concepto de la obligación contenida en la Resolución N° 366 del 22 de diciembre de 2020, en suma, de \$5.641.430.697 pesos y, ordenarse la suspensión de toda actuación administrativa, coactiva o judicial derivada de los actos administrativos demandados?

En relación con las pretensiones subsidiarias:

- ¿Debe declararse la nulidad del contrato de seguro documentado en la póliza de cumplimiento N° 65-44-101125442 expedida por Seguros del Estado S.A., como coaseguradora líder, y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., como coaseguradora, según los fundamentos de la demanda?
- ¿Habrà lugar a declarar la prescripción de las acciones ordinarias derivadas del contrato de seguro documentado en la póliza de cumplimiento N° 65-44-101125442 expedida por Seguros del Estado S.A. y MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., según los fundamentos de la demanda?
- Como consecuencia de la nulidad y/o prescripción del contrato de seguro contenido en la póliza de cumplimiento N° 65-44-101125442 expedida por las referidas aseguradoras según sus partes ¿debe ordenarse a los demandados a restituir, actualizados e indexados, a título de restablecimiento del derecho, la suma que MAPFRE SEGUROS GENERALES DE COLOMBIA S.A., hubiere efectuado por concepto de la obligación contenida en la Resolución N° 366 del 22 de diciembre de 2020 por valor de \$5.641.430.697 pesos?.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío analizará, directamente en el caso concreto el marco normativo y jurisprudencial del anticipo y, del contrato de seguro, para verificar si hay o no lugar a acceder a las pretensiones de la demanda.

**6.4. La Sala Cuarta de Decisión de este Tribunal negará las pretensiones de la demanda, por encontrar que, los actos administrativos demandados no fueron expedidos ni con falsa motivación, ni contrariando los artículos 1060 y 1081 del Código de Comercio, al tiempo que, no debe declararse la nulidad del contrato de seguros porque, al tratarse de un contrato estatal, el dolo y la culpa grave sí son asegurable mientras el Estado no haya dado lugar a la declaratoria de incumplimiento contractual.**

En efecto, corresponde a esta Sala determinar si, i) debe declararse la nulidad de los actos administrativos demandados -Resoluciones 223 del 27 de agosto de 2020 y 366 del 22 de diciembre de 2020 proferidas por el Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia- y, ordenarle a la Entidad Territorial y a las demandadas, restituir debidamente indexados los dineros pagados por concepto del contrato de seguro de adecuado manejo del anticipo, así como, de forma subsidiaria, ii) evaluar si debe declararse la nulidad de dicho contrato de seguro, así como la declaratoria de prescripción de las acciones ordinarias derivadas del mismo.

Pues bien, con la finalidad de dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, debe iniciarse por recordar que, mediante la Resolución nro. 223 del 27 de agosto de 2020, el Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia declaró el incumplimiento del contrato de obra nro. 031 de 2015, por la ocurrencia del siniestro del buen manejo y correcta inversión del anticipo, decisión que fue confirmada por medio de la Resolución nro. 366 del 22 de diciembre del mismo año.



En tales decisiones, se ordenó también hacer efectiva la garantía única de cumplimiento a favor de entidades estatales, contenida en la Póliza nro. 65-44-101128442 expedida bajo la figura de coaseguro por las compañías Seguros del Estado S.A. y, Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A., por valor de dieciocho mil setecientos sesenta y cuatro millones ochenta y dos mil novecientos noventa y ocho pesos (\$18.764.082.998 M/cte), correspondiéndole a la primera pagar el 70% del valor referido y, a la ahora demandante, Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A, el 30% restante.

Ahora bien, claro cómo se encuentra entonces que, los pagos reclamados por la parte actora se dieron en el marco del contrato de obra 31 de 2015, se estima necesario conocer la serie de eventos que desencadenaron en la exigencia de efectividad de la póliza de seguros, así:

1. Se tiene que el 2 de noviembre de 2016 se celebró el Contrato de Obra Pública 031 de 2015<sup>57</sup> entre el Municipio de Armenia y, la Unión Temporal Puentes de Armenia - conformado por Constructora Diez Cardona (40%), FUREL S.A. (35%) y, Construcciones Lezo S.A.S. (25%)-, con las siguientes características a resaltar:
  - a. OBJETO -ARTÍCULO PRIMERO-: el “AJUSTE A DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS: VIA 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”.
  - b. VALOR -ARTÍCULO SEGUNDO-: de OCHENTA MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS VEINTISIETE MIL OCHOCIENTOS TRECE PESOS (\$80.455.727.813).
  - c. FORMA DE PAGO -ARTÍCULO TERCERO-: Se estableció que la Entidad contratante entregaría al CONTRATISTA un anticipo correspondiente al treinta por ciento (30%) del valor del contrato, el sesenta y cinco por ciento (65%) sería pagado a través de actas parciales de recibo de obra y, el cinco por ciento (5%) restante, previa suscripción del acta final y recibo a satisfacción por parte del Municipio de Armenia.
  - d. OBLIGACIONES -ARTÍCULO CUARTO-: Se tiene que, dentro de las obligaciones adquiridas por el contratista, deben resaltarse las número 1, 2 y 17, conforme las cuales Unión Temporal Puentes de Armenia debía: “(...) 1) Realizar la obra contratada de acuerdo a las especificaciones técnicas señaladas; 2) Realizar los trabajos en el tiempo acordado (...) 17) Realizar la revisión, ajuste y complemento de los estudios y diseños existentes, en un término no mayor de Treinta (30) días, contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato (...)”.
  - e. GARANTÍA ÚNICA -ARTÍCULO SEXTO-: Se estipuló que, el CONTRATISTA constituiría garantía única a favor del MUNICIPIO DE ARMENIA mediante póliza de seguro expedida por una compañía de seguros establecida legalmente en Colombia, cuya matriz estuviera aprobada por la Superintendencia Financiera, o cualquier otro mecanismo de cobertura del riesgo, la cual debería garantizar a favor del MUNICIPIO DE ARMENIA, varios riesgos del contrato, entre otros, el BUEN MANEJO Y CORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO, por valor del anticipo y, hasta la liquidación del contrato. Por tal virtud, se expidió la Póliza de **Coaseguro para garantizar el Cumplimiento a Entidad Estatal nro. 65-44-101128442, emitida con ocasión del contrato de seguros suscrito por Unión Temporal Puentes de Armenia con Seguros del Estado (70%) y, MAPFRE SEGUROS DE COLOMBIA S.A. (30%), con vigencia del 23 de diciembre de 2015 al 23 de abril de 2019 respecto del amparo por buen manejo y correcta inversión del anticipo, el cual tenía un monto límite de veinticuatro mil ciento treinta seis millones setecientos dieciocho mil trescientos cuarenta y un pesos (\$24.136.718.341).**
  - f. PLAZO DE EJECUCIÓN -ARTÍCULO DÉCIMO-: Inicialmente, veinticuatro (24) meses.

<sup>57</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivos CONTRATO 2015-031, MODIFICATORIO 001, MODIFICATORIO 002, MODIFICATORIO 003 y, MODIFICATORIO 004. Aportado por Fiduciaria Bancolombia: OneDrive. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Archivo PRUEBA 1. CONTRATO DE OBRA 031. Aportado por Seguros del Estado. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Contrato 031 de 2015.

2. Para la interventoría del contrato de obra pública 31 de 2015, el Municipio de Armenia suscribió contrato de Consultoría 001 de 2016<sup>58</sup> con el Consorcio Interpuentes Quindío -por virtud del concurso de méritos nro. DAJ-CM-011 de 2015- y, en el mismo, se estableció que, lo atiente a la Supervisión del contrato sería ejercido por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia -estando el supervisor autorizado para impartir órdenes o instrucciones al interventor-, mientras que, se establecieron las siguientes obligaciones a cargo del CONTRATISTA: “(...) **“CUARTA: OBLIGACIONES DE LAS PARTES: OBLIGACIONES DEL INTERVENTOR:** 1) *Supervisar y verificar la ejecución del contrato que le sea asignado, a fin de garantizar a la Secretaría de Infraestructura, el cumplimiento de las condiciones y obligaciones pactadas en el mismo, así como la verificación de cumplimiento de los aspectos técnicos, administrativos y financieros de acuerdo con la naturaleza del contrato de tal forma que se cumpla con la finalidad de la contratación.* 2) *Los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la interventoría, como por los hechos y 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(...)* **A) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS:** 1. *Verificar y aprobar la localización de trabajos y de sus condiciones técnicas para iniciar y desarrollar el objeto del contrato, igualmente constatar según el caso, la existencia de planos, diseños, licencias, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones y demás consideraciones técnicas que estime necesarias para suscribir el acta de iniciación y la ejecución del objeto pactado(...)* 5. *Velar por el cumplimiento del cronograma y flujo de inversión del contrato, efectuando controles periódicos de las actividades programadas, así mismo recomendar los ajustes a los que haya lugar. En caso de incumplimiento, el interventor deberá informar oportunamente a la Secretaría de Infraestructura y sugerir si es del caso la aplicación de los procedimientos sancionatorios establecidos en el contrato (...)*”.
3. Con ocasión del contrato de obra pública 031 de 2015, se evidenciaron los siguientes hechos más relevantes para el estudio a abordar por la Sala:
  - a. El 24 de febrero de 2016<sup>59</sup>, la Unión Temporal Puentes de Armenia suscribió contrato de Fiducia mercantil irrevocable para la administración y pago para el manejo de anticipos, con Fiduciaria Bancolombia S.A. Sociedad Fiduciaria, determinándose un valor de anticipo de veinticuatro mil ciento treinta y seis millones setecientos dieciocho mil trescientos cuarenta y cuatro pesos (\$24.136.718.344), correspondiente al treinta por ciento (30%) del valor total del contrato de obra pública.  
El objeto de dicho contrato, se estableció en la cláusula segunda, así: “(...) **“SEGUNDA – FINALIDAD DEL CONTRATO:** *La finalidad del CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL es: (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*

<sup>58</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivos C\_PROCESO\_15-15-4416117\_263001011\_19189033\_contrato consultoria y, CTO 001 2016 PDF. Aportado por Seguros del Estado: Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Contrato de Consultoría 001 de 2016.

<sup>59</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL - BANCOLOMBIA y UNIÓN TEMPORAL. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Archivo PRUEBA 2. CONTRATO DE FIDUCIA. Aportado por Seguros del Estado. Carpeta 023IntervenciónLitisConsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Fiduciaria Bancolombia



entregados por concepto de ANTICIPO así como sus remanentes cuando la ENTIDAD ESTATAL así lo solicite por escrito.”

La relación de la inversión del anticipo<sup>60</sup> presentada ante la Fiduciaria Bancolombia, se realizaría en un término de tres (03) meses en los siguientes rubros: i) Mes 1: \$12.751.425.301. ii) Mes 2: \$7.242.014.503 y, iii) Mes 3: \$4.144.274.540, para un total de \$24.146.718.344.

Y, el registro de firmas autorizadas para el desembolso, fue el siguiente:

Fiduciaria

**Bancolombia**

¿Qué tan alto quieres llegar?

**VICEPRESIDENCIA DE ADMINISTRACION DE FIDEICOMISOS**

**REGISTRO DE FIRMAS AUTORIZADAS**

TARJETA

1 de 1

CIUDAD	ANO	MES	DIA	OFICINA	FIDEICOMISO
Medellín	2016	3	11	Fiduciaria Bancolombia	P.A ANTICIPO UT VIAS ARMENIA (9141)
NOMBRE O RAZON SOCIAL (FIDEICOMITENTE/BENEFICIARIO)					NIT
REGISTRA PROTECTOR					TELEFONO
SI - NO X					4136618
CANTIDAD SELLOS					
SECOS 0 TINTA 0					
Todos los pagos llevan firma conjunta. La persona autorizada para la confirmacion de ordenes telefonicamente es: IVAN MAURICIO VELEZ VELEZ (3216362623)					

NOMBRE Y APELLIDOS

**FERNANDO DIEZ CARDONA**

AUTORIZADO

Representante Legal	VIGENCIA DE LA FIRMA H	FIRMA CONJUNTA
DOCUMENTO DE IDENTIDAD	ANO MES DIA	Si X No
71.760.342	INDEFINIDA	

COMENTARIO PARA USO DE LA FIRMA

Todos los pagos llevarán firma Conjunta

REGISTRO FIRMA Nº 1

REGISTRO FIRMA Nº 2

NOMBRE Y APELLIDOS

**LEONARDO LASSO**

AUTORIZADO

Interventor	VIGENCIA DE LA FIRMA	FIRMA CONJUNTA
DOCUMENTO DE IDENTIDAD	ANO MES DIA	Si X No
80.187.378	INDEFINIDA	

COMENTARIO PARA USO DE LA FIRMA

Todos los pagos llevarán firma Conjunta

- b. El 9 de marzo de 2016, se suscribió Acta de Inicio del Contrato<sup>61</sup>, por parte del representante legal de Unión Temporal Puentes de Armenia, el representante legal de la firma Interventora Interpuentes Quindío y, el secretario de Infraestructura del Municipio de Armenia.
- c. Con ocasión del contrato de Fiducia suscrito con Bancolombia y, desde el 31 de marzo de 2016 hasta el 31 de octubre del mismo año, se hicieron varios desembolsos del anticipo, por valor total de veintidós mil novecientos veintiséis millones ochocientos treinta mil cuatrocientos setenta y tres pesos (\$22.926.830.473), originados en veinticinco (25) órdenes de pago<sup>62</sup> debidamente suscritas.
- d. El 2 de noviembre de 2016, se suscribió el Modificadorio nro. 001<sup>63</sup> al Contrato de Obra Pública nro. 031 de 2015, en el cual se efectuaron cambios en la cláusula segunda del contrato, que quedó así: “(...) PRIMERA: OBJETO: Modifíquese la cláusula segunda del contrato, la cual quedará así "SEGUNDA: VALOR. Para efectos fiscales el valor total del presente contrato asciende a la suma de SETENTA MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS CATORCE PESOS MCTE (\$70.232.237.614). EL CONTRATISTA asumirá el pago de los tributos locales, departamentales y nacionales correspondientes en la oportunidad debida, de acuerdo a las normas aplicables y lo estipulado en el pliego de condiciones, de conformidad con la propuesta económica presentada y sus valores unitarios (...)”.
- e. El 14 de julio de 2017 se suscribió el Modificadorio nro. 002<sup>64</sup> al Contrato 031 de 2015, en el siguiente sentido: “(...) : CLÁUSULA PRIMERA: MODIFIQUESE la cláusula Tercera del

<sup>60</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL - BANCOLOMBIA y UNIÓN TEMPORAL. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Archivo PRUEBA 2. CONTRATO DE FIDUCIA. Aportado por Seguros del Estado. Carpeta 023IntervenciónLitisconsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Fiduciaria Bancolombia

<sup>61</sup> Como se afirmó en el hecho 4 de la demanda, aceptado por el Municipio de Armenia.

<sup>62</sup> OneDrive. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Carpeta Prueba 4.Ordenes de pago.

<sup>63</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONTRATO 2015-031, MODIFICATORIO 001.

<sup>64</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONTRATO 2015-031, MODIFICATORIO 002.



*Contrato de Obra 031 de 2.015 respecto a la forma de pago, la cual quedará así: "El valor del contrato que se suscriba con ocasión del presente proceso de contratación será cancelado por el sistema de precios unitarios fijos, así: A) Una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y legalización del contrato, la ENTIDAD entregará un anticipo del treinta y cuatro punto setenta y nueve por ciento (34.79%) del valor del contrato, el contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo en los términos previstos en el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011. El anticipo se constituye como aquella suma de dinero que se entrega al contratista para ser destinada al cubrimiento de los costos en que éste debe incurrir para iniciar la ejecución del objeto contractual, a su vez es la financiación por parte de la entidad estatal de los bienes y servicios correspondientes a la prestación a ejecutar, el mismo además de contar con el respaldo legal consagrado a través del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, es a su vez viable pactarlo en aquellos contratos que por su naturaleza lo requieren tales como los de obra, toda vez que el contratista para dar inicio al objeto contractual debe realizar la contratación de la mano de obra y la adquisición de materiales, maquinaria u otros elementos que se precisen para adelantar la ejecución del contrato. B) El Sesenta por ciento (60 %) del valor total del contrato a través de actas parciales de recibo de obra., y C) El Cinco punto veintiún por ciento (5.21%) restante (último pago) (...)"*

- f. El 22 de junio de 2017, se suscribió el Modificadorio nro. 003<sup>65</sup>, en cuanto al objeto y valor del contrato por supresión de obras -determinándose que el nuevo valor del contrato sería de \$55.000.000)-, así: "(...) PRIMERA: OBJETO: El objeto del presente contrato es el AJUSTE A DISEÑOS: VÍA MONTECARLO TRAMO II, AVENIDA DE OCCIDENTE TRAMO III, VÍA DEL YULIMA (CRA 19 - AV. OCCIDENTE TRAMO Iii), VIA LA COLONIA (CENTRO DE CONVENCIONES-C R 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), INCLUYENDO LA ENTREGA DE LOS PERMISOS AMBIENTALES, Y CONSTRUCCIÓN DE LAS VÍAS: VÍA MONTECARLO TRAMO II, VIA LA COLONIA (CENTRO DE CONVENCIONES-CR 19), y AVENIDA 19 NORTE TRAMO I (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", de acuerdo a los requisitos y especificaciones de los estudios previos, anexos, pliego de condiciones definitivo, así como de la propuesta presentada por el contratista y adendas, documentos estos que hacen parte integral del presente contrato (...)"
- g. El 8 de marzo de 2018 se suscribió el Modificadorio nro. 004<sup>66</sup>, en el sentido de ajustar el valor del contrato a cincuenta y cuatro mil novecientos noventa y nueve millones novecientos noventa y un mil setecientos dos pesos (\$54.999.991.702), así: "(...) SEGUNDA: VALOR. Para efectos fiscales el valor total del presente contrato asciende a la suma de CINCUENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y UN MIL SETECIENTOS DOS PESOS M/CTE (\$54.999.991.702.00), de conformidad con la modificación de la propuesta económica, el oficio POI - 0795 y el contrato estatal, EL CONTRATISTA asumirá el pago de los tributos locales departamentales y nacionales correspondientes en la oportunidad debida, de acuerdo a las normas aplicables y lo estipulado en el pliego de condiciones, de conformidad con la propuesta económica presentada y sus valores unitarios (...)"
- h. El 12 de marzo de 2018, por medio de Oficio nro. AM-PGG-060, el Despacho del Alcalde solicitó a la Interventoría del Contrato de Obra 31 de 2015, la presentación de un informe financiero detallado sobre el manejo y ejecución de los recursos entregados a título de anticipo a la UNIÓN TEMPORAL PUENTES DE ARMENIA.
- i. El 10 de abril de 2018<sup>67</sup>, el Departamento Administrativo Jurídico requirió al representante legal de la Unión Temporal Puentes de Armenia, para que suspendiera inmediatamente las obras hasta por el término de 2 meses, por vencimiento del plazo de ejecución del contrato de consultoría 001 de 2016.
- j. Mediante Oficios nro. CIQ-01-2016-402 del 30 de abril de 2018<sup>68</sup> y CIQ-01-2016-403 del 30 de abril de 2018<sup>69</sup> **el Consorcio Interpuentes manifestó considerar que el contratista no había efectuado un buen manejo y correcta inversión del anticipo, por**

<sup>65</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONTRATO 2015-031, MODIFICATORIO 003.

<sup>66</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONTRATO 2015-031, MODIFICATORIO 004.

<sup>67</sup> OneDrive. Carpeta 039AnexosInformeAlcalde. Carpeta TOMO I. Archivo Documento 1. Fls. 14-22.

<sup>68</sup> OneDrive. Carpeta 039AnexosInformeAlcalde. Carpeta TOMO I. Archivo Documento 12. Fls. 23 y siguientes.

<sup>69</sup> OneDrive. Carpeta 039AnexosInformeAlcalde. Carpeta TOMO I. Archivo Documento 6. Fls. 15-23.



**lo que solicitó hacer efectiva la póliza de seguro por el riesgo de buen manejo y correcta inversión del mismo**, indicando que habían transcurrido más de 21 meses desde la suscripción del acta de inicio del contrato, encontrándose ejecutado el 23% del mismo, esto es, menos de un 1% mensual, lo cual, constituía un claro incumplimiento de las cláusulas 2, 3 4 y 6 del contrato.

- k. El 7 de mayo de 2018<sup>70</sup>, la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia le informó al Departamento Administrativo de dicha entidad territorial que, **“(...) no existe en la Secretaría de Infraestructura de Armenia, ningún soporte de las facturas y/o cuentas de cobro que soporten los pagos realizados con los dineros del anticipo (...)”**.
- l. En el mes de agosto de 2018 la Interventoría del contrato de obra 031 de 2015 rindió informe final<sup>71</sup>, en el cual se indicó -específicamente con el manejo e inversión del anticipo-, lo que sigue:

*“(...) Según cláusula QUINTA del contrato de obra No.2015-031, se le entregó a la Unión Temporal Puentes Armenia, en condición de contratista, un anticipo correspondiente al treinta por ciento (30%) del valor original del contrato, igual a \$24.136.718.343,90 (Veinticuatro mil ciento treinta y seis millones setecientos dieciocho mil trescientos cuarenta y tres pesos con noventa centavos). Para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo se constituyó una fiducia para la entrega de los recursos en la entidad bancaria Bancolombia. La UT-PUENTES DE ARMENIA presentó plan de manejo de anticipo. En el anexo 11 se presenta el seguimiento a la fiducia y se reporta el estado de inversión del anticipo. A la fecha el anticipo fue retirado en su totalidad (Teniendo en cuenta lo reportado por la fiducia). De acuerdo con lo entregado por el contratista respecto al informe de la fiducia, cabe aclarar que en los oficios CIQ01-2016-336 de fecha 13/09/2017 y CIQ-01-2016-383 del 14 de marzo de 2018 se le ha pedido al contratista entregar los soportes de los desembolsos de la fiducia, el informe de rendición final de cuentas expedido por la entidad bancaria Bancolombia, complementar los valores para justificar el manejo del anticipo y aclarar los gastos que no están enmarcados en el plan de inversión del anticipo. La interventoría solicitó la documentación para la legalización del anticipo mediante oficios CIQ-01-2016-224 de fecha de 06/03/2017, CIQ-01-2016-265 de fecha de 18/04/2017, CIQ-01-2016-297 de fecha de 14/06/2017 y CIQ-01-2016-309A de fecha de 06/07/2017 y que fue suministrada por el contratista mediante oficio U.T.PUENTES-031-2015-173 de fecha 15/08/2017, en el cual adjuntan gastos sólo por \$19.601.640.680, esta consultoría responde este oficio bajo el oficio CIQ-01-2016-336 del 13 de septiembre de 2017 dirigido al contratista de obra y con copia a la entidad informando que **los documentos no estaban enmarcados dentro del plan de inversión de anticipo, que no justificaron de manera adecuada la inversión del anticipo y que no enviaron a esta interventoría los informes respecto a los pagos por rendimientos financieros, ni la manera como se manejó dicho anticipo, tampoco se presentó el informe final de la entidad bancaria Bancolombia y el cierre de la fiducia para el respectivo reporte a la entidad solicitado en los oficios anteriormente citados, es por ello que mediante oficio CIQ-01-2016-383 del 14 de marzo de 2018 se solicita subsanar las observaciones a los soportes del manejo del anticipo; dado que no se recibió respuesta por parte del contratista, esta consultoría solicitó mediante oficio CIQ-01-2016-403 del 04 de mayo de 2018 a la secretaria de infraestructura del municipio de Armenia y enteró a Seguros del Estado (Sede Medellín) la solicitud para hacer efectivas las garantías por buen manejo y correcta inversión del anticipo. Se desconoce a la fecha cualquier actuación de la entidad ante la aseguradora, respecto a lo evidenciado por esta consultoría. Esta consultoría aclara que nunca ha realizado aprobación de facturas y mucho menos ha tenido ó ha suscrito algún documento de aprobación de desembolsos del anticipo para la ejecución de la obra, tal como se le respondió bajo el oficio CIQ-01-2016-385 al señor Alcalde Carlos Mario***

<sup>70</sup> OneDrive. Carpeta 039AnexosInformeAlcalde. Carpeta TOMO I. Archivo Documento 2. Fls. 3 y siguientes.

<sup>71</sup> OneDrive proceso rad. 630012333000202200037. Carpeta 021ContestaciónDda. Carpeta 021.2MpioArmenia. Carpeta antecedentes. Carpeta expedientes. Carpeta contrato de obra 031. Archivo InformeFinalV18L.pdf

***Álvarez Morales. Teniendo en cuenta que el contratista mediante los oficios ya citados, no llegó a cumplir con los requisitos del buen manejo e inversión del anticipo y no envió a esta consultoría ningún soporte válido para determinar la inversión del anticipo, mucho menos algún documento para autorizar desembolsos, esta consultoría debió solicitarle a la entidad que llevase a cabo el proceso de reclamación de las pólizas de buen manejo e inversión del anticipo bajo el oficio CIQ-01-2016- 403 dirigido a la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Armenia (...)*** (Negrillas fuera de texto).

También se dejó constancia que, el contratista amortizó sólo cuatro mil cincuenta y dos millones ochocientos dos mil novecientos treinta y pesos (\$4.052.802.930) de los veinticuatro mil ciento treinta y seis millones setecientos dieciocho mil trescientos cuarenta y tres pesos con noventa centavos (\$24.136.718.343.<sup>90</sup>), por lo cual, el valor pendiente de amortizar y, objeto de una eventual reclamación ante la Aseguradora, sería de veinte mil ochenta y tres millones novecientos quince mil cuatrocientos trece pesos con noventa centavos (\$20.083.915.413.<sup>90</sup>).

- m. El 16 de agosto de 2018 la Secretaría de Infraestructura expidió el Oficio Nro. SI-POP-3312<sup>72</sup>, mediante el cual puso en conocimiento del Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia que, para la tasación de perjuicios informados por el Interventor, se tuvieron en cuenta los siguientes hechos: i) relaciones comerciales no ciertas y/o facturas falsas por valor de cuatrocientos noventa y siete millones ciento noventa y ocho mil cuatrocientos sesenta pesos (\$497.198.460); ii) valor no amortizado por el contratista por valor de veinte mil ochenta y tres millones novecientos quince mil cuatrocientos trece pesos con noventa centavos (\$20.083.915.413.<sup>90</sup>); iii) existieron gastos no incluidos en el plan de inversión del anticipo por valor de doscientos ochenta y tres millones ochocientos sesenta y cuatro mil trescientos cuarenta y ocho pesos con cuarenta y ocho centavos (\$283.864.348.<sup>48</sup>); y, iv) se evidenciaron facturas aportadas por el contratista, anteriores a la fecha de suscripción del acta de inicio por valor de cuatro mil treinta y nueve millones ciento noventa y cuatro mil ochocientos pesos (\$4.039.194.800).
- n. El 3 de septiembre de 2018<sup>73</sup> la Secretaría de Infraestructura de Armenia comunicó al Departamento Administrativo Jurídico del Municipio de Armenia, la realización de una nueva tasación de perjuicios en relación con el manejo del anticipo en el Contrato de Obra Pública 031 de 2015, en donde concluyó que la cuantía del presunto perjuicio realmente ascendía a la suma de veinte mil ochenta y tres millones novecientos quince mil cuatrocientos trece pesos con noventa centavos (\$20.083.915.413.<sup>90</sup>).

Pues bien, justamente por los hechos anteriormente narrados, fue que el Municipio dio apertura al trámite de proceso administrativo de declaratoria de incumplimiento del Contrato de Obra 031 de 2015 -en lo que respecta al buen manejo y correcta inversión del anticipo-, con ocasión del cual, al final fueron expedidas las Resoluciones demandadas, las que, en criterio de la parte actora, se encuentran viciadas por i) falsa motivación y, ii) por haber sido expedidas contrariando las normas en las cuales debía fundarse –esto es, los artículos 1060 y 1081 del Código de Comercio-, amén del hecho que, solicitó la declaratoria del contrato de seguros por cuanto, a su juicio, el dolo y la culpa grave representan hechos no cubiertos ni amparados.

En ese orden de ideas, para resolver entonces los argumentos de la demanda, debe recordarse que, según sostuvo la parte actora, las Resoluciones 223 del 27 de agosto y 366 del 22 de diciembre de 2020-, fueron expedidas, como se dijo anteriormente, con **falsa motivación**, por cuanto en su criterio, los elementos de convicción que se aportaron durante la actuación administrativa no acreditaron que la Unión Temporal Puentes Armenia hubiera incumplido con el contrato de obra 031 de 2015, sino por el contrario, que los dineros remitidos a la Unión por concepto de anticipo, fueron utilizados para la nómina, mano de obra, alquiler de los equipos, materiales de reserva y maquinaria y anticipos de transportes, es decir, para gastos esenciales para dar marcha a la ejecución

<sup>72</sup> OneDrive proceso rad. 630012333000202200037. Carpeta 021ContestaciónDda. Carpeta 021.2MpioArmenia. Carpeta antecedentes. Carpeta AnticCto031-2015Tom1. Archivo ANTICIPO7642.pdf. Fl. 125-130.

<sup>73</sup> OneDrive proceso rad. 630012333000202200037. Carpeta 021ContestaciónDda. Carpeta 021.2MpioArmenia. Carpeta antecedentes. Carpeta AnticCto031-2015Tom1. Archivo ANTICIPO7642.pdf. Fl. 167-171.

del contrato; así mismo que, el anticipo se utilizó para el desarrollo de diseños, ensayos, estudios, replanteo, localización, topografía y cerramiento de gastos administrativos, todo lo cual, implicó el gasto de la suma de \$17.331.067.352.

Al respecto, se impone recordar que, al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, “(...) *en los contratos que celebren las entidades estatales se podrá pactar el pago anticipado y la entrega de anticipos, pero su monto no podrá exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor del respectivo contrato (...)*”.

En relación con la definición del anticipo, debe recordarse que, como lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>74</sup>, este debe ser entendido como un préstamo efectuado al contratista por parte de la Entidad Pública contratante, para la iniciación de la ejecución del contrato y, tiene como finalidad, facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios y/u obras encargadas con ocasión de la celebración del contrato; de tal suerte que, al tratarse de un préstamo para la ejecución del mismo, el contratista se encuentra obligado a i) realizar un adecuado manejo y correcta inversión del anticipo—el cual se encuentra plasmado en el Plan de Inversión-, y, ii) amortizar o pagar la suma que le fue entregada por dicho concepto (entiéndase que, la amortización, implica la devolución paulatina del préstamo).

Tales definiciones, fueron puestas de presente en la parte considerativa de la Resolución 223 del 27 de agosto de 2020 –confirmada en la Resolución 366 del 22 de diciembre de 2020, en la cual, se indicó que, en virtud del principio de integración, las sumas entregadas como anticipo al contratista, seguían teniendo la calidad de recursos públicos mientras este no los amortizara totalmente, razón por la cual, se solicitó al contratista garantizar la correcta inversión y manejo del anticipo.

<sup>74</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de junio de 2001, Exp. 13436. M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque. “(...) *En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato. Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No. 10.607) en relación con el anticipo expresó: “no puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro”. En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aún el contratista no ha prestado el servicio, ejecutado la obra o entregado los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el cómputo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de préstamo. Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.*”





Se expuso también en las mencionadas Resoluciones que, de acuerdo con el Plan de Inversión del Anticipo<sup>75</sup> acordado entre el contratista y la Interventoría, la inversión del mismo se efectuaría en un término de tres (03) meses, así:

RELACION DE INVERSION DE ANTICIPO						
CONTRATO PUENTES DE ARMENIA # 2015-031						
VALOR DEL CONTARTO				\$ 80.455.727.813,00		
VALOR DEL ANTICIPO				\$ 24.136.718.344		
CAPIT.	FECHA	DOC.	DESCRIPCION	PROVEEDOR	VALOR	SUBTOTAL CAPITULO
						\$ 12.751.428.301
mes 1		1	Nómina personal de obra	Contratista	\$ 3.358.511.314	53%
		2	Alquiler Equipo y maquinaria	Contratista	\$ 3.048.467.527	
		3	Anticipos Materiales	Contratista	\$ 5.041.066.670	
		4	Transportes en general	Contratista	\$ 1.206.835.917	
		5	GMF	Contratista	\$ 96.546.873	
		TOTAL MES 1				\$ 12.751.428.301
mes 2						\$ 7.241.015.503
		1	Nómina personal de obra	Contratista	\$ 1.206.835.917	
		2	Alquiler Equipo y maquinaria	Contratista	\$ 482.734.367	30%
		3	Anticipos Materiales	Contratista	\$ 4.344.609.302	
		4	Transportes en general	Contratista	\$ 1.206.835.917	
		TOTAL MES 2				\$ 7.241.015.503
mes 3						\$ 4.144.274.540
		1	Nómina personal de obra	Contratista	\$ 217.230.465	17%
		2	Alquiler Equipo y maquinaria	Contratista	\$ 241.367.183	
		3	Anticipos Materiales	Contratista	\$ 3.613.266.736	
		4	Transportes en general	Contratista	\$ 72.410.155	
		TOTAL MES 3				\$ 4.144.274.540
						\$ 24.136.718.344
TOTAL ANTICIPO						30% \$ 24.136.718.344

Aseverándose también que, conforme las pruebas aportadas por la fiducia, se expidieron 27 órdenes de pago por concepto de anticipo<sup>76</sup> las cuales estaban suscritas por el Contratista e Interventor, generando con ello 56 movimientos financieros entre “REEMBOLSO” y “PAGOS A TERCERO”.

Indicó el Municipio de Armenia que conforme el Informe Final de Rendición de Cuentas de la Fiduciaria Bancolombia S.A. se acreditó que a la fiducia se giraron en total \$22.929.882.427 pesos, y a su vez la Fiducia giró el 100% de los recursos al Contratista, así<sup>77</sup>:

<sup>75</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo CONTRATO DE FIDUCIA MERCANTIL - BANCOLOMBIA y UNIÓN TEMPORAL. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Archivo PRUEBA 2. CONTRATO DE FIDUCIA. Aportado por Seguros del Estado. Carpeta 023IntervenciónLitisconsorte. Carpeta Pruebas.zip. Carpeta Fiduciaria Bancolombia

<sup>76</sup> OneDrive. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Carpeta Prueba 4.Ordenes de pago.

<sup>77</sup> OneDrive. Carpeta 018ContestacionesDda. Carpeta 018.2FidBancolombia. Carpeta Pruebas. Carpeta Prueba 4.Ordenes de pago.





**Sentencia Primera Instancia**  
Medio de Control: Controversias contractuales  
Demandante: Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.  
Demandado: Municipio de Armenia, Fiduciaria Bancolombia S.A. Sociedad Fiduciaria, Seguros del Estado S.A., Unión Temporal Puentes de Armenia.  
Radicación: 63-001-23-33-000-2021-00084-00

COD CONTRATO	FECHA OPERACION	VALOR ORDEN	ORDEN DE PAGO.	ITEM PRESUPUESTAL	VALOR A DESCONTAR	CONFIRMACION VISTO BUENO	CONCEPTO
9141	31/03/2016	\$ 4.000.000.000,00	9141-001	9141-1	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	31/03/2016	\$ 4.000.000.000,00	9141-001	9141-2	\$ 1.000.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	31/03/2016	\$ 4.000.000.000,00	9141-001	9141-3	\$ 2.000.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	31/03/2016	\$ 4.000.000.000,00	9141-001	9141-4	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	04/04/2016	\$ 2.000.000.000,00	9141-002	9141-3	\$ 2.000.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	08/04/2016	\$ 2.000.000.000,00	9141-003	9141-1	\$ 1.000.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	08/04/2016	\$ 2.000.000.000,00	9141-003	9141-2	\$ 1.000.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	13/04/2016	\$ 137.197.902,00	9141-004	9141-2	\$ 137.197.902,00	SI	GIRO A TERCERO
9141	14/04/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-005	9141-3	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	14/04/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-005	9141-4	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	18/04/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-006	9141-1	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	18/04/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-006	9141-2	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	22/04/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-007	9141-1	\$ 100.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	22/04/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-007	9141-2	\$ 200.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	22/04/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-007	9141-3	\$ 100.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	22/04/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-007	9141-4	\$ 600.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	22/04/2016	\$ 504.516.961,00	9141-008	9141-2	\$ 100.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	22/04/2016	\$ 504.516.961,00	9141-008	9141-3	\$ 404.516.961,00	SI	REEMBOLSO
9141	26/04/2016	\$ 500.000.000,00	9141-009	9141-1	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	28/04/2016	\$ 700.000.000,00	9141-010	9141-1	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	28/04/2016	\$ 700.000.000,00	9141-010	9141-2	\$ 100.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	28/04/2016	\$ 700.000.000,00	9141-010	9141-4	\$ 100.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	04/05/2016	\$ 700.000.000,00	9141-011	9141-1	\$ 258.511.314,00	SI	REEMBOLSO
9141	04/05/2016	\$ 700.000.000,00	9141-011	9141-2	\$ 11.269.624,00	SI	REEMBOLSO
9141	04/05/2016	\$ 700.000.000,00	9141-011	9141-3	\$ 423.383.145,00	SI	REEMBOLSO
9141	04/05/2016	\$ 700.000.000,00	9141-011	9141-4	\$ 6.835.917,00	SI	REEMBOLSO
9141	11/05/2016	\$ 500.000.000,00	9141-012	9141-3	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	18/05/2016	\$ 500.000.000,00	9141-013	9141-1	\$ 250.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	18/05/2016	\$ 500.000.000,00	9141-013	9141-2	\$ 250.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	24/05/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-014	9141-1	\$ 200.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	24/05/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-014	9141-2	\$ 200.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	24/05/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-014	9141-3	\$ 400.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	24/05/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-014	9141-4	\$ 200.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	31/05/2016	\$ 186.582.572,00	9141-015	9141-3	\$ 186.582.572,00	SI	GIRO A TERCERO
9141	01/06/2016	\$ 800.000.000,00	9141-016	9141-1	\$ 300.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	01/06/2016	\$ 800.000.000,00	9141-016	9141-4	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	02/06/2016	\$ 1.970.138.230,00	9141-017	9141-3	\$ 1.970.138.230,00	SI	REEMBOLSO
9141	13/06/2016	\$ 600.000.000,00	9141-018	9141-1	\$ 300.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	13/06/2016	\$ 600.000.000,00	9141-018	9141-3	\$ 300.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	15/06/2016	\$ 500.000.000,00	9141-019	9141-3	\$ 500.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	23/06/2016	\$ 331.000.000,00	9141-020	9141-1	\$ 100.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	23/06/2016	\$ 331.000.000,00	9141-020	9141-2	\$ 31.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	23/06/2016	\$ 331.000.000,00	9141-020	9141-3	\$ 200.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	24/06/2016	\$ 1.000.000.000,00	9141-021	9141-3	\$ 1.000.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	19/07/2016	\$ 500.000.000,00	9141-022	9141-1	\$ 90.374.652,00	SI	REEMBOLSO
9141	19/07/2016	\$ 500.000.000,00	9141-022	9141-2	\$ 201.734.367,00	SI	REEMBOLSO
9141	19/07/2016	\$ 500.000.000,00	9141-022	9141-3	\$ 201.055.064,00	SI	REEMBOLSO
9141	19/07/2016	\$ 500.000.000,00	9141-022	9141-4	\$ 6.835.917,00	SI	REEMBOLSO
9141	02/09/2016	\$ 500.000.000,00	9141-023	9141-1	\$ 183.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	02/09/2016	\$ 500.000.000,00	9141-023	9141-2	\$ 40.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	02/09/2016	\$ 500.000.000,00	9141-023	9141-3	\$ 207.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	02/09/2016	\$ 500.000.000,00	9141-023	9141-4	\$ 70.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	08/09/2016	\$ 355.394.808,00	9141-024	9141-3	\$ 355.394.808,00	SI	GIRO A TERCERO
9141	09/09/2016	\$ 200.000.000,00	9141-025	9141-3	\$ 200.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	16/09/2016	\$ 400.000.000,00	9141-026	9141-3	\$ 400.000.000,00	SI	REEMBOLSO
9141	05/10/2016	\$ 42.000.000,00	9141-027	9141-3	\$ 42.000.000,00	SI	REEMBOLSO
					\$ 22.926.830.473,00		

Se precisó que, como la primera consignación realizada por la Fiducia al contratista se dio el 31 de marzo de 2016, el término de 03 meses dispuesto en el Plan de Inversión del Anticipo culminaba el 01 de julio de 2016, fecha para la cual, no se había cumplido con dicha obligación contractual; también se afirmó que, en el contrato de obra se suscribieron 13 actas parciales, en las cuales se realizó una amortización del anticipo por valor de \$4.064.569.832, quedando una suma pendiente por amortización de \$20.072.148.512,03, así:



RESUMEN DEL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 2015-031				
VALOR INICIAL				\$80.455.727,813,00
VALOR ANTICIPO		28-mar-16	\$24.136.718.343,90	
FECHA	ACTA No.	VALOR ACTA	VALOR AMORTIZADO	NETO PAGADO
23-sep-16	1	\$ 1.035.226.125	\$ 310.567.838	\$ 724.658.287
28-sep-16	2	\$ 749.372.204	\$ 224.811.661	\$ 524.560.543
1-oct-16	3	\$ 646.659.775	\$ 193.997.933	\$ 452.661.843
13-dic-16	4	\$ 3.560.524.912	\$ 1.068.157.474	\$ 2.492.367.438
27-ene-17	5	\$ 98.174.500	\$ 29.452.350	\$ 68.722.150
27-ene-17	6	\$ 53.848.194	\$ 16.154.458	\$ 37.693.736
24-may-17	7	\$ 652.575.177	\$ 195.772.553	\$ 456.802.624
24-jun-17	8	\$ 245.655.559	\$ 85.463.569	\$ 160.191.990
28-sep-17	9	\$ 2.820.028.635	\$ 981.087.962	\$ 1.838.940.673
22-nov-17	10	\$ 434.726.690	\$ 151.241.415	\$ 283.485.275
15-dic-17	11	\$ 1.077.188.535	\$ 374.753.891	\$ 702.434.644
15-feb-18	12	\$ 502.219.505	\$ 174.722.166	\$ 327.497.339
14-mar-18	13	\$ 742.703.540	\$ 258.386.562	\$ 484.316.978
		\$ 12.618.903.351	\$ 4.064.569.832	\$ 8.554.333.519
SALDO POR AMORTIZAR ANTICIPO			\$20.072.148.512,03	
VALOR CONT. DE OBRA SEGÚN MOD. 04			\$54.999.991.702,00	
VALOR POR EJECUTAR CONT. DE OBRA			\$42.381.087.721,00	

Pudo observarse también que, en los actos demandados, la entidad realizó una valoración probatoria de los documentos aportados como soporte de la inversión del anticipo realizada entre el 31 de marzo al 30 de abril de 2016, relacionando 37 ítems a los cuales realizó las respectivas observaciones, aceptando algunos y, rechazando otros<sup>78</sup> por, entre otras razones, tratarse de gastos precontractuales, no aportarse los soportes de los gastos reembolsados, no tener relación de causalidad, etc.

Nit: 890000464-3			
Departamento Administrativo Jurídico			
Resolución Número 223 de 2020			
4/01/2016	RAVE AGENCIA DE SEGUROS LTDA REMISIÓN No 16290-2015	\$ 137.197.902,60	POLIZAS CONTRATO 2015-031
20/01/2016	LITOGRAFIA SUAREZ	\$ 77.720,00	OK, COMPRA DE SELLOS
21/01/2016	CUENTA DE COBRO ABOGADO RODRIGO JARAMILLO RAMIREZ	\$ 6.680.000,00	OJO GASTO PRECONTRACTUAL ACOMPAÑAMIENTO EN LICITACIÓN
26/01/2016	LITOCROMIA LTDA. FRA No. 28881	\$ 216.746,00	OK, COMPRA DE TALONARIO DOCUMENTOS EQUIVALENTES
29/01/2016	REEMBOLSO DE CAJA MENOR DEL 01/01/2016 AL 29/01/2016	\$ 614.106,28	NO APORTA LOS SOPORTES DE LOS GASTOS REEMBOLSADOS
30/01/2016	PAGO NOMINA - LUISA FERNANDA LONDOÑO DIAZ 16/01/2016 AL 30/01/2016	\$ 1.547.000,00	NO APORTA DOCUMENTO FIRMADO POR LOS TRABAJADORES
30/01/2016	CONSTRUCTORA DIEZ CARDONA S.A.S ORDEN DE PAGO No. 7049 AL BANCO DE BOGOTÁ S.A. TIQUETE AEREO AEROLINEA DE ANTIOQUIA	\$ 533.532,00	OJO NO TIENE RELACIÓN DE CAUSALIDAD LOS RECURSOS SE MANEJARON A TRAVÉS DE BANCOLOMBIA
1/02/2016	LITOCROMIA LTDA. FRA No. 28939	\$ 197.026,00	OK, TALONARIO FACTURAS DE VENTA 001 AL 050
16/02/2016	PAGO NOMINA LUISA FERNANDA LONDOÑO DIAZ FEBRERO 01/02/2016 AL 15/02/2016	\$ 1.365.000,00	NO APORTA DOCUMENTO FIRMADO POR LOS TRABAJADORES
17/02/2016	HAROLD EDWAR GARCIA MEJIA FRA No. 0159	\$ 2.750.000,00	OK, TOPOGRAFO, NO APORTA CUENTA DE COBRO, RUT Y

De igual forma en los actos acusados, la entidad realizó una valoración probatoria de los documentos aportados como soporte de la inversión del anticipo realizada entre el 01 de mayo al 31 de mayo de 2016, relacionando 21 ítems a los que efectuó las respectivas observaciones, aceptando algunas y rechazando otras -por similares razones a las arriba indicadas- y, concluyendo que, de las facturas presentadas por \$48.382.496, solo tenían relación de causalidad con el Contrato de Obra \$37.678.030.

En cuanto al tercer mes del Plan de Inversión del Anticipo, se indicó que su destinación específica estaba dirigida al pago de nómina de personal de obra, alquiler de equipos y maquinaria, anticipo de materiales y transporte en general, lo cual se presupuestó en la suma de \$4.144.274.540 (17% del anticipo); empero, de acuerdo con lo certificado por la Fiducia entre el 01 de junio al 01 de julio de 2016 se desembolsó al Contratista por

<sup>78</sup> OneDrive. Carpeta 006PruebasAnexos. Carpeta 006.1CarpetaPruebas. Archivo Reso 223 27-08-2020. Fls. 118 y s.s.

concepto de anticipo la suma de \$5.201.138.230, de los cuales, al revisarse los documentos aportados como soporte de la inversión del anticipo –del periodo comprendido entre el 01 de junio al 01 de julio de 2016-, en relación con 40 ítems, la valoración contable arrojó una suma de \$63.200.044, de los cuales solo fueron validados y considerados con relación de causalidad con el Contrato de Obra \$45.277.523, esto es, un valor ni siquiera cercano al presupuestado.

Concluyó entonces el Municipio de Armenia que, las facturas que cumplieran con los requisitos legales y tenían causalidad con la inversión y manejo del anticipo durante el período del 31 de marzo al 1 de julio de 2016, sumaban únicamente \$98.177.643, mientras que el valor desembolsado por la fiducia en los 03 meses del Plan de Inversión del Anticipo fue de \$20.929.435.665, discriminados así: i) \$20.605.655.191 por concepto de reembolso directo al contratista y, ii) \$323.780.474 por concepto de pago a terceros.

Al respecto encuentra la Sala que, contrario a lo sostenido por el extremo activo, el Municipio de Armenia expidió los actos administrativos demandados con base en el estudio riguroso del material probatorio aportado, el cual, daba cuenta de que, el anticipo desembolsado no había sido administrado ni invertido de forma adecuada, pues no sólo no se cumplió con el plan de inversión del anticipo –temporalmente hablando-, sino que además, muchos de los recursos utilizados, carecían de soportes contables y financieros que permitieran ser amortizados del valor total de la obra.

Justamente, en punto de cumplir con el plan de inversión del anticipo en cuanto al periodo dispuesto para ello, debe esta Corporación recordar que, al establecerse un periodo para la inversión del anticipo, se conmina al contratista a dar pronta ejecución a los recursos entregados a título de préstamo para el impulso de la obra y, se cumple además lo previsto en el artículo 2.2.1.1.2.4.1 del Decreto 1081 de 2015, conforme al cual:

*“(…) En los casos previstos en la ley, el contratista debe suscribir un contrato de fiducia mercantil para crear un patrimonio autónomo, con una sociedad fiduciaria autorizada para ese fin por la Superintendencia Financiera de Colombia, a la cual la Entidad Estatal debe entregar el valor del anticipo.*

*Los recursos entregados por la Entidad Estatal a título de anticipo dejan de ser parte del patrimonio de esta para conformar el patrimonio autónomo. En consecuencia, los recursos del patrimonio autónomo y sus rendimientos son autónomos y son manejados de acuerdo con el contrato de fiducia mercantil.*

*En los pliegos de condiciones, la Entidad Estatal debe establecer los términos y condiciones de la administración del anticipo a través del patrimonio autónomo.*

*En este caso, la sociedad fiduciaria debe pagar a los proveedores, con base en las instrucciones que reciba del contratista, las cuales deben haber sido autorizadas por el Supervisor o el Interventor, siempre y cuando tales pagos correspondan a los rubros previstos en el plan de utilización o de inversión del anticipo.”.*

Ahora bien, como se indicó en las primeras páginas de esta providencia, el asunto que hoy debate la Sala, había sido ya estudiado por esta Corporación cuando, Seguros del Estado S.A. -coasegurador líder a cargo del 70% del contrato de seguro de adecuado manejo y correcta inversión del anticipo del contrato de obra 031 de 2015-, demandó al Municipio de Armenia en el proceso radicado con el número 63001233300020210003700 –prueba trasladada a este proceso-, con ocasión del cual, la Sala Primera de Decisión, en sentencia del 21 de abril de 2022, sostuvo:

*“(…) la discusión planteada por la parte actora no encuentra asidero alguno, dado que se encuentra plenamente acreditado que el Contratista incumplió la obligación contractual de buen manejo y correcta inversión del anticipo; se reitera que el Contratista contaba con un término de tres (03) meses para la inversión del anticipo conforme el Plan de Inversión del mismo, previamente aprobado por la interventoría, no obstante, pese a que el Contratista recibió al 01 de julio de 2016 -fecha en que venció el término del Plan de Inversión del Anticipo- la suma de \$20.929.435.565, la*



*realidad es que no acreditó soportes de la inversión de dicha suma, máxime que la gran mayoría de la misma la recibió materialmente a título de reembolso; además, conforme las actas de avance de obra No. 01, 02, 03 y 04, el Contratista había ejecutado obra a diciembre de 2016 por \$5.991.783.016, quedando al descubierto que los recursos solicitados del Patrimonio Autónomo no fueron invertidos en el Contrato de Obra 031 de 2015, desconociéndose su rumbo. Por otro lado, en la discusión de la tasación del perjuicio tampoco cabe lo relativo al análisis de soportes de pago a que alude la sociedad demandante, puesto que el perjuicio fue tasado con base en el saldo del anticipo no amortizado, frente a lo cual concuerda la Sala, pues tal como se indica en el acto demandado, el daño antijurídico imputable al Contratista de obra radica en la lesión al derecho de crédito de la entidad contratante Municipio de Armenia, es decir, que el daño en que se sustentó la decisión sancionatoria es en relación con los recursos del anticipo, son tales recursos los que se cuestionan y pretenden recuperar, de ahí que el perjuicio se tase en el saldo que a la fecha no se había amortizado o recibido por la entidad (...).*

En conclusión, para esta Sala los actos administrativos demandados no están viciados por **falsa motivación** por cuanto, se itera, fueron expedidos con fundamento en las pruebas conforme las cuales, el contratista Unión Temporal Puentes de Armenia, no cumplió con el plan de inversión del anticipo, no sólo en cuanto al plazo establecido para ello, sino además, frente a la inversión de los recursos que, solo permitió la amortización de cuatro mil cincuenta y dos millones ochocientos dos mil novecientos treinta y pesos (\$4.052.802.930).

Ahora bien, en cuanto al segundo argumento de la demanda frente a los actos acusados, esto es, el haber sido **expedidos contrariando las normas en las cuales debía fundarse –esto es, los artículos 1060 y 1081 del Código de Comercio–**, encuentra la Sala que, tales aseveraciones tampoco tienen vocación de prosperidad, como pasa a explicarse.

En efecto, en lo relacionado con el cumplimiento del artículo 1060 del Código de Comercio, reclama la parte actora que, el Municipio de Armenia, no hubiere puesto en su conocimiento el cambio en el estado de riesgo del contrato de seguro, al haberse dado el incumplimiento por el siniestro de adecuado manejo del anticipo. El mencionado artículo dispone:

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

*La notificación se hará con antelación no menor de diez días a la fecha de la modificación del riesgo, si ésta depende del arbitrio del asegurado o del tomador. Si le es extraña, dentro de los diez días siguientes a aquel en que tengan conocimiento de ella, conocimiento que se presume transcurridos treinta días desde el momento de la modificación.*

*Notificada la modificación del riesgo en los términos consignados en el inciso anterior, el asegurador podrá revocar el contrato o exigir el reajuste a que haya lugar en el valor de la prima.*

*La falta de notificación oportuna produce la terminación del contrato. Pero sólo la mala fe del asegurado o del tomador dará derecho al asegurador a retener la prima no devengada (...).*

Frente a tal normatividad, deviene claro para la Sala que, la obligación para –en este caso- el asegurado, se encuentra relacionada con hechos o circunstancias no previsibles y, en ese orden de ideas, al tratarse del amparo de correcto y adecuado manejo del anticipo, no podría alegarse tal circunstancia. Asegurar –como lo hace la parte demandante- que, el siniestro por incorrecto uso del anticipo constituye un hecho no previsible, es equivalente a desconocer el sentido mismo del amparo de la póliza.



Precisamente en este punto, esta Corporación, en la reiterada providencia del 21 de abril de 2022 -página 244- sostuvo: “(...) *reitérese que el Municipio de Armenia al no tener la condición de tomador dentro del contrato de seguro, no es posible atribuirle el deber de manifestar el estado de riesgo; por lo anterior pierde relevancia el análisis de la presunta vulneración del principio de buena fe respecto del ente territorial. Finalmente debe agregar la Sala que, la sociedad aseguradora Seguros del Estado S.A. como empresa con amplia experiencia en el tema de asegurabilidad de contratos estatales no puede alegar el total desconocimiento de las circunstancias que rodearon la ejecución y posterior suspensión del Contrato de Obra 031 de 2015, máxime que, como lo indicó el ingeniero Gustavo Enrique Coronado Nieves, Gerente General de Coravil S.A.S. en declaración rendida ante esta Corporación, la aseguradora Seguros del Estado S.A. contaba con un contratista externo para la vigilancia de la ejecución del Contrato de Obra 031 de 2015, quien rendía los respectivos informes (...)*”.

De otra parte y, frente el asunto de la prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro (artículo 1081 del Código de Comercio) y, específicamente en el caso concreto, este Tribunal concluyó, en la pluricitada sentencia proferida por la Sala Primera de Decisión en el radicado 63001233300020210003700 que, no se encuentra acreditada la prescripción extintiva de la acción de seguro –la cual, como lo ha señalado de forma reciente el Consejo de Estado<sup>79</sup>, es de dos (2) años- para activar la Póliza de Seguro de Cumplimiento nro. 65-14-101128-442, en los siguientes términos:

*“(...) en los contratos de seguros para garantía de contratos estatales y donde medie póliza única de cumplimiento, la entidad estatal contará con un término de dos (02) años contados desde que tuvo conocimiento o razonablemente pudo tener conocimiento de la existencia del riesgo asegurado.*

*En el caso concreto, en cuanto a la fecha de conocimiento del riesgo asegurado por parte del Municipio de Armenia se plantean fechas distintas; así la sociedad demandante manifiesta que el conocimiento del ente territorial data del 02 de noviembre de 2017, y coincide con el momento en que la interventoría remite a la Secretaría de Infraestructura los soportes documentales de la inversión del anticipo; mientras que en la Resolución 223 de 2020 se indicó como fecha de conocimiento el 03 de septiembre de 2018, fecha de presentación del informe elaborado por la Supervisión del contrato, y en donde se comunicó el presunto incumplimiento contractual.*

*Sobre el particular la Sala advierte que, en primer lugar, no se advierte aportado el memorial respecto del cual la sociedad demandante pretende derivar el conocimiento del ente territorial, máxime que, se manifiesta que el mismo es remitido a la Secretaría de Infraestructura; considera la Sala que el conocimiento adecuado se configura cuando el representante legal de la entidad o su delegado es enterado del presunto incumplimiento del Contratista, esto es, de la existencia del riesgo, pues es a instancia de este funcionario que se inicia el trámite de reclamación.*

*Por otro lado se cuenta con el oficio SI-POI-3498 del 03 de septiembre de 2018 mediante el cual la Secretaría de Infraestructura de Armenia comunicó al Departamento Administrativo Jurídico la realización de tasación de perjuicios en relación con el manejo del anticipo en el Contrato de Obra Pública No. 031 de 2015, en donde concluyó que la cuantía del presunto perjuicio realmente ascendía a la suma de \$20.083.915.413.90, momento del que se desprende un conocimiento adecuado de la existencia del riesgo asegurado.*

<sup>79</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023) Radicación número: 63001-23-33-000-2020-00050-01 (66721). “(...) El término de prescripción que corre respecto de una entidad beneficiaria de una póliza de cumplimiento es el ordinario de dos años (...)”.

*Debe resaltarse que en la medida en que se trata del cómputo del término para ejercer la acción pertinente ante la aseguradora, se considera que el conocimiento que se debe predicar debe ser real, adecuado y suficiente, de modo que no toda simple manifestación de hechos relacionados sirva para su configuración, esto es, hechos de los que se presume o quede a la interpretación; debe haber certeza en cuanto a que la entidad se enteró de la posible ocurrencia del riesgo asegurado. (...)."*

Sean suficientes las anteriores consideraciones para **negar la pretensión de declaratoria de nulidad de las Resoluciones nro. 223 del 27 de agosto y 366 del 22 de diciembre de 2020 y, declarar la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.**

Ahora, en relación con la pretensión subsidiaria de declaratoria de nulidad del contrato de seguro suscrito por SEGUROS DEL ESTADO S.A. (como aseguradora líder con el 70%) y, MAPFRE SEGUROS DE COLOMBIA S.A. (como coaseguradora con el 30%), manifestó la parte actora que "(...) *el artículo 1055 del Código de Comercio contiene una disposición de ineficacia en el marco de las reglamentaciones que rodean a los contratos de seguro. Dicha normativa, establece expresamente que **las actuaciones dolosas o gravemente culposas comportan riesgos inasegurables**, por lo que cualquier pacto en contrario será ineficaz de pleno derecho (...).*"

Pues bien, a efectos de dar respuesta a este argumento de la demanda, conviene recordar que, el contrato de seguro suscrito por la demandante -junto a Seguros del Estado S.A.-, con la Unión Temporal Puentes de Armenia, para amparar el adecuado manejo y correcta inversión del anticipo, se dio en el marco del contrato de obra 31 de 2015, a su vez suscrito por la Unión Temporal con el Municipio de Armenia.

Tal contrato de seguro, conforme lo dispone el artículo 7<sup>o</sup><sup>80</sup> de la Ley 1150 de 2007, se torna obligatorio para que el contratista, pueda prestar garantía única del cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión del contrato estatal.

Por tal razón, es preciso recordar que, si bien en principio dicho contrato no puede ser considerado propiamente como un contrato estatal -como quiera que, conforme los

<sup>80</sup> "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.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante el período 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. (...)."

artículos 2<sup>81</sup> y 32<sup>82</sup> de la Ley 80 de 1993<sup>83</sup>, el criterio para establecer si un contrato es estatal, parte de que alguno de las partes del contrato sea una entidad estatal-, lo cierto es que, para el órgano límite de esta Jurisdicción<sup>84</sup>, los contratos de seguro celebrados para garantizar el cumplimiento de otros contratos celebrados por una Entidad Pública, sí tienen la naturaleza de estatales.

Aclarado entonces que, el contrato de seguro suscrito por la parte actora constituye un contrato estatal, debe indicarse que, el aspecto de asegurabilidad del dolo y la culpa grave en el contrato de seguros referido, también fue objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación en el mencionado proceso 63001233300020210003700, de la siguiente manera:

*“(…) La norma en comento [artículo 1055 del Código de Comercio] contiene los riesgos excluidos para asegurabilidad al ser actos que provienen de la liberalidad del tomador, asegurado o beneficiario, entre lo cual se ubica el dolo y la culpa grave. Sobre la exclusión del dolo y la culpa grave como riesgos asegurables es necesario destacar las connotaciones particulares de dicho postulado, tratándose del contrato de seguro de cumplimiento frente a entidades estatales. Si bien la tipología del contrato de seguro se desprende de lo dispuesto en el Código de Comercio -artículo 1036 y siguientes, lo cierto es que en la modalidad del seguro de cumplimiento para entidades estatales tienen lugar características especiales que la misma ley -y en ocasiones la jurisprudencia- le otorga; por ejemplo los riesgos amparados están debidamente contemplados en la ley -artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015-, además de que las pólizas no expiran por falta de pago de la prima -lo que sí ocurre en el derecho privado-, las exclusiones frente a reclamaciones de siniestro están limitadas a lo señalado en el artículo 2.2.1.2.3.2.3 del Decreto 1082 de 2015, entre otras características. **Frente a la inasegurabilidad del dolo y la culpa grave también radica una característica peculiar en relación con el contrato de seguro de entidades estatales, pues la nota distintiva radica en que en este quien figura como tomador es un contratista colaborador, mientras que el asegurado o beneficiario es la entidad pública, por lo que sí procede la asegurabilidad del dolo y culpa grave respecto del tomador, dado que así se desprende de la naturaleza y finalidad de esta modalidad de seguro (…)**” (Negrillas fuera de texto).*

De lo anterior se concluye que, en el contrato de seguro para entidades estatales sí aplica la asegurabilidad del dolo y culpa grave respecto del tomador, pues es precisamente esta la modalidad del seguro; cuestión diferente es que, la Entidad estatal vulnere el principio de buena fe y, propicie el incumplimiento del contrato, caso en el cual, no le puede ser exigible al asegurador el pago de la aludida garantía.

<sup>81</sup> “Artículo 2: DE LA DEFINICIÓN DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PÚBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.

b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos. (…)

<sup>82</sup> “ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (…)

<sup>83</sup> Artículo 32:

<sup>84</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 30 de enero de 2008, Exp. No. 32.867, M.P. Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Así lo ha manifestado el órgano límite de esta Jurisdicción en providencia del 16 de mayo de 2019<sup>85</sup>, así:

*“(…) “Es pertinente recalcar que, en el seguro de cumplimiento constituido para garantizar el contrato estatal y, bajo lo establecido en el artículo 1037 del Código de Comercio[xx], obran como partes, el asegurador –vale decir, la compañía de seguros que expide la respectiva póliza y que asume la obligación de cubrir el riesgo amparado con la misma- y el tomador –en este caso, el contratista del Estado que celebra el contrato de seguro con la aseguradora, pero no es el titular del interés asegurable, sino que toma el seguro a favor de un tercero que es, precisamente, la entidad pública-. Adicionalmente, toda vez que el contratista–tomador solicita la constitución de la garantía a favor de la entidad estatal contratante, esta interviene en la relación negocial de la garantía única como sujeto asegurada y como beneficiaria del seguro, por ser la titular del interés patrimonial cubierto con el seguro.*

*Así entonces, como lo explica la doctrina, el seguro de cumplimiento “existe como seguro patrimonial de daños, cuyo interés asegurable es que el acreedor en una relación contractual [el Estado contratante] sea indemnizado en caso de incumplimiento del deudor [particular contratista]”.*

*Tal identificación de las partes resulta de particular relevancia en el examen del presente caso, dada la necesidad de establecer con claridad que, en el contrato de seguro de cumplimiento de contratos estatales –es decir, en la garantía única- , el riesgo que se cubre es aquel originado en el incumplimiento del contratista tomador, que es el llamado por la ley a constituir la aludida garantía, precisamente para avalar o afianzar sus obligaciones contractuales adquiridas con el Estado.*

*En esa medida, si, por el contrario, es el Estado quien por su propio incumplimiento da lugar a la concreción de un riesgo patrimonial en su contra, la garantía del contrato respectivo no le puede ser exigible al asegurador, puesto que la lesión patrimonial no se produjo en las condiciones previstas en la póliza, sino que fue provocada por la conducta y el arbitrio del asegurado afectado (...).”.*

En ese orden de ideas, como quiera que, no se alegó en la demanda que el Municipio de Armenia hubiera incurrido en alguna conducta que diera lugar a la declaratoria de incumplimiento del contrato de obra nro. 031 de 2015, se evidencia que el argumento analizado tampoco tiene vocación de prosperidad.

Analizados entonces los argumentos del libelo demandatorio y, evidenciado que ninguno de ellos tiene vocación de prosperidad, se impone negar las pretensiones de la parte actora.

Finalmente, esta Corporación se abstendrá de condenar en costas a la demandada, como quiera que, conforme al criterio acogido por este Tribunal en Sala Plena del 1º de noviembre de 2018<sup>86</sup>, se considera que no hay lugar a imponerlas en esta instancia por cuanto no se demostró su causación.

## **IX. DECISIÓN.**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Quindío, administrando justicia en nombre de la República de Colombia<sup>87</sup> y por autoridad de la ley.

## **FALLA**

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de mayo de 2019, Exp. No. 85001-23-31-000-2007-00159-01(40102), M.P. Dra. María Adriana Marín.

<sup>86</sup> TAQ Sala Plena de Decisión, M.P. ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO, radicado 63001-3340-005-2016-00066-01, con aclaración de voto Mg. LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA.

<sup>87</sup> Artículo 280 CGP.





**Sentencia Primera Instancia**

Medio de Control: Controversias contractuales

Demandante: Mapfre Seguros Generales de Colombia S.A.

Demandado: Municipio de Armenia, Fiduciaria Bancolombia S.A. Sociedad Fiduciaria, Seguros del Estado S.A., Unión Temporal Puentes de Armenia.

Radicación: 63-001-23-33-000-2021-00084-00

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia

**TERCERO:** Aceptar la renuncia de poder radicada por la doctora Eliana Muñoz Rodríguez -apoderada de FUREL S.A.-, a partir del 12 de octubre de 2022 inclusive, en los términos del artículo 76 del C.G.P.

**CUARTO:** En firme esta decisión, archívese el expediente, previa anotación del Sistema Siglo XXI.

Esta providencia se discutió en sala 29 de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase.**

**Los magistrados,**

**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**

**LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

*KAPL*