

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Interior

MINISTERIO DEL INTERIOR

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

LA SUBDIRECTORA DE GESTIÓN CONTRACTUAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, en ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas en el numeral 5.7.1.2.3 del Manual de Contratación del Ministerio del Interior, adoptado mediante la Resolución 0759 del 14 de mayo de 2024 suscrita por el Ministro del Interior y en cumplimiento de las previstas en los artículos 13 de la Ley 80 de 1993, artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y artículos 2.2.1.2.3.1.7 numeral 2 y 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

1. El diecinueve (19) de noviembre de 2021, EL MINISTERIO y EL MUNICIPIO suscribieron el convenio interadministrativo 2057 de 2021, por un valor de \$5.663.486.246 M/L, cuyo objeto es: *"Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover los estudios, diseños y construcción (obra) de la sede administrativa de la alcaldía municipal de López de Micay Cauca"*.
2. El plazo inicial de ejecución del convenio se pactó hasta el día treinta y uno (31) de julio de 2022.
3. El veintinueve (29) de julio de 2022, las partes suscribieron la primera prórroga al convenio, ampliando el plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2022.
4. El nueve (09) de diciembre de 2022, las partes suscribieron la segunda prórroga y la primera modificación al convenio, ampliando el plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023 y modificando la cláusula quinta – valor del contrato y la cláusula séptima – sujeción a las apropiaciones presupuestales.
5. El cuatro (04) de septiembre de 2023, las partes suscribieron la tercera prórroga y la segunda modificación al convenio, ampliando el plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de agosto de 2024 y modificando la cláusula quinta – valor del contrato y la cláusula séptima – sujeción a las apropiaciones presupuestales.
6. El tres (03) de julio de 2024, el supervisor por parte del Ministerio del Interior presentó solicitud de inicio de trámite de presunto incumplimiento con radicado No. 2024-2-003122-030875 Id: 360339 del tres (03) de julio de 2024
7. El veintiuno (21) de agosto de 2024 se suscribió el acta de suspensión No. 1 hasta el veinte (20) de octubre de 2024, y con un nuevo plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de octubre de 2024.
8. El veintiuno (21) de octubre de 2024, las partes suscribieron el acta de reanudación del convenio, y con un nuevo plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de octubre de 2024.

II. RAZONES DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO EXPUESTA POR EL SUPERVISOR:

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

En la solicitud de inicio del trámite de presunto incumplimiento con radicado No.2024-2-003122-030875 Id: 360339 del tres (03) de julio de 2024, la supervisión del convenio por parte del Ministerio indicó lo siguiente:

“(…) a. Se evidencia desde la Supervisión del Ministerio del Interior que el municipio de López de Micay - Cauca no ha cumplido con la ejecución del cronograma vigente suscrito y aprobado entre las partes; toda vez que, según lo programado para la fecha del 30 de mayo de 2024, la obra debería estar al 100%, en junio de 2024 las certificaciones Retie-Retilap y durante el presente mes de julio de 2024 la obtención de la conexión eléctrica definitiva.

b. El 29 de febrero de 2024, se adelantó comité virtual de empalme con la nueva administración, Representantes Legales de Obra e Interventoría y Supervisión del Ministerio del Interior, en el cual se le reiteró al municipio no iniciar con las actividades de obra teniendo en cuenta que, el proyecto no tiene cierre financiero, tal como quedó consagrado en el “Anexo 22 – Acta de recibo de entregables de estudios y diseños”, evidenciando que el municipio López de Micay no ha cumplido con su obligación contractual de aportar y/o gestionar por su propia cuenta los recursos adicionales que se lleguen a requerir como resultado del presupuesto entregado de la consultoría. (ver anexo 1 y anexo 2).

c. El 11 de marzo de 2024, se remitió oficio de citación presencial en las instalaciones del Ministerio del Interior al municipio de López de Micay por el presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales, radicado 2024-2-003122-009156 Id:296506, (anexo 3).

d. El 12 de marzo de 2024, se llevó cabo reunión presencial en las instalaciones del Ministerio del Interior, en el cual se contó únicamente con el Supervisor del municipio, en dicha mesa técnica se reiteró a la Entidad Territorial dar cumplimiento con sus obligaciones contractuales y también se contempló la posibilidad de liquidar el convenio bilateralmente; sin embargo, el señor alcalde el cual asiste de manera virtual, expresó gran preocupación por la situación que actualmente antecede el convenio y enfatizó que el municipio no dispone del capital presupuestal para adicionarle el convenio; igualmente, mencionó que adelantará todas las gestiones necesarias y a su vez solicitará al Ministerio del Interior mediante comunicado oficial el recurso faltante para poder darle cierre financiero y llevar a feliz término el proyecto, (ver anexo 4).

e. El 19 de marzo de 2024, se remitió oficio al municipio de López de Micay alertándolo de un presunto incumplimiento a las obligaciones contractuales, radicado 2024-2-003122-010780 Id: 301658, (ver anexo 5).

f. El 19 de marzo de 2024, se remitió oficio al municipio de López de Micay, en el cual se solicitó los documentos correspondientes para iniciar con el proceso contractual de liquidación, en vista de que la Entidad Territorial persiste en el no cumplimiento a sus obligaciones contractuales, entre otras cosas por no lograr el cierre financiero del proyecto, radicado 2024-2-003122-010781 Id: 301659, (ver anexo 6).

g. El 24 de abril de 2024, se remitió oficio de citación presencial por segunda ocasión en las instalaciones del Ministerio del Interior al municipio de López de Micay, reiterando el presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales, radicado 2024-2-003122-017011 Id: 320438, (ver anexo 7).

h. El 29 de abril de 2024, se llevó cabo reunión presencial en las instalaciones del Ministerio del Interior, en dicha mesa técnica, se contó con la participación de la secretaría de gobierno del municipio y Representantes Legales de Obra e Interventoría. En la mesa técnica la Entidad Territorial menciona que reinició su contratación derivada y dio inicio a las actividades de obra en el mes de marzo de 2024;no obstante, también es claro que en el mes de febrero 2024, la nueva Supervisión del Ministerio del Interior indicó no ejecutar obra bajo ninguna circunstancia porque el proyecto no cuenta con cierre

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

financiero, así como también se ha reiterado mediante correos, oficios y reuniones; sin embargo, el municipio e Interventor de manera autónoma e independiente en marzo 2024, un mes después de que se les precisó no ejecutar actividades de obra, decidió hacerlo; Así mismo, frente a la solicitud de adicionar, se le informó al municipio que las obras que se encuentren ejecutadas y sean parte del sustento de la adición, no serán tenidas en cuenta en el análisis de solicitud por tratarse de hechos cumplidos; igualmente, no podrán ser canceladas con recursos aportados y desembolsados al municipio desde el Ministerio del Interior (ver anexo 8).

i. El 24 de mayo de 2024, se adelantó comité virtual, en el cual se contó con la participación por parte de la administración municipal del Alcalde, Secretaria de Gobierno y Supervisor del Convenio, también con los Representantes Legales de Obra e Interventoría y Supervisión del Ministerio del Interior. En dicha mesa técnica se precisaron los siguientes puntos:

Pese a que el municipio entregó el 21 de mayo de 2024 mediante correo electrónico parte de la documentación correspondiente al expediente contractual del Convenio y luego de que la Supervisión del Ministerio del Interior realizara unas observaciones para que fuesen atendidas de manera inmediata; es de indicar que, estos compromisos no han sido cumplidos por parte de la Entidad Territorial.

Por otra parte, el municipio mediante oficio No. 126 del 8 de mayo de 2024 solicitó una adición presupuestal al Convenio y la Supervisión del Ministerio del Interior expresa que es necesario que la Entidad Territorial allegue los soportes técnicos, jurídicos y financieros en el cual se relacione específicamente los motivos que originan la necesidad de mayores recursos; y segundo, para cuáles actividades se tiene contemplado utilizar los recursos adicionales que solicita el municipio; Así mismo, el municipio deberá en conjunto con sus contratos ejecutores revisar, verificar y aclarar a la Supervisión del Ministerio del Interior cada uno de los valores que fueron establecidos en el Anexo 22; toda vez que, se evidencia que el recurso solicitado supera el 50% al valor total de Convenio. Esta situación conlleva a la imposibilidad de adicionar un valor que supera el 50% del valor del negocio contractual, (ver anexo 9 y anexo 10).

j. El 28 de mayo de 2024, se remitió oficio al municipio de López de Micay, de radicado 2024-2-003122-023482 Id: 340048, en el cual se reiteró allegar los anexos técnicos, jurídicos y financieros en relación a la solicitud que elevó la Entidad Territorial mediante oficio No. 126 de asunto: “Solicitud de adición convenio 2057 de 2021 para la construcción del Centro Administrativo Municipal – López de Micay Cauca”, así como también se notificó que esta Supervisión está presta adelantar mesa técnica con el Municipio López de Micay – Cauca con el objetivo de establecer los parámetros y las pautas para consolidar la documentación y lograr el cierre financiero del proyecto CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL, (ver anexo 11).

k. El 29 de mayo de 2024, se remitió oficio al municipio de López de Micay, Radicado 2024-2- 000000-023753 Id: 340741, en el cual la Supervisión del Ministerio del Interior expresó que se aparta de la decisión tomada a riesgo por el municipio de López de Micay-Cauca de reiniciar los contratos derivados y ejecutar actividades de obra, del mismo modo se precisa que las actividades ejecutadas no podrán ser objeto de análisis y/o estudio en relación a la solicitud de adición allegada por la Entidad Territorial, como tampoco serán reconocidas y pagadas al Contratista de Obra con recursos del Ministerio del Interior, por tratarse de hechos cumplidos, (ver anexo 12).

l. El 4 de junio de 2024, se remitió oficio al municipio de López de Micay, radicado 2024-2-003122-025215 Id: 344143, en el cual se reiteró entregar los soportes técnicos en relación con la solicitud de adición presupuestal elevada por la Entidad Territorial, (ver anexo 13). m. El 12 de junio de 2024, se remitió oficio al municipio de López de Micay, Radicado 2024-2- 003122-026309 Id: 347626, en el cual la Entidad Territorial realizó la segunda entrega del expediente contractual enviada mediante correos electrónicos del 27 y 30 de mayo de 2024; sin embargo, la Supervisión del Ministerio del Interior evidenció

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

que no hizo la totalidad de la información y adicionalmente se precisó que no son admitidos los informes mensuales y semanales de interventoría en los cuales se reporten actividades de obra, (ver anexo 14).

n. El 13 de junio de 2024, se adelantó comité virtual en el cual la Supervisión del Ministerio del Interior reiteró:

Subsanaciones del expediente documental en cumplimiento a las obligaciones contractuales.

Anexos técnicos solicitud de adición por parte del municipio.

Reiteración no ejecutar actividades de Obra, (ver anexo 15).

Con relación al cronograma del convenio

Establece el numeral 3 de la CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO I. ESPECIFICAS: “(...) Numeral 4. Dar estricto cumplimiento al cronograma presentado y aprobado por el Ministerio. (...)”

Razones del presunto incumplimiento:

De acuerdo al numeral anterior descrito y el cronograma vigente del Convenio Interadministrativo No. 2057 de 2021 suscrito entre las partes, se evidencia con preocupación desde la Supervisión del Ministerio del Interior el NO CUMPLIMIENTO de esta obligación contractual; toda vez que, según lo programado para la fecha del 30 de mayo de 2024, la obra debería estar al 100%, en junio de 2024 las certificaciones Retie-Retilap y durante el presente mes de julio de 2024 la obtención de la conexión eléctrica definitiva.

Con relación a las obligaciones específicas

“(...) (21) Incluir como riesgo previsible en su contratación los mayores valores que puedan arrojar los estudios y diseños. En caso de materializarse este riesgo, deberá aportar y/o gestionar por su propia cuenta los recursos adicionales que se lleguen a requerir como resultado del presupuesto entregado con los estudios y diseños. Lo anterior, deberá ser revisado y aprobado por el interventor y el supervisor del convenio por parte del MUNICIPIO, ¡para lo cual deberá presentar el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuesta!, previo al inicio de la ejecución de la obra, a fin de garantizar el cierre financiero del proyecto. Los recursos adicionales a los que se refiere este numeral serán adicionados por el MUNICIPIO a los contratos derivados según se requiera, previa modificación del convenio”.

“22) Aportar y/o gestionar por su propia cuenta los recursos adicionales que se lleguen a requerir durante la ejecución de los contratos derivados del presente convenio, para lo cual presentará al Ministerio el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuesta I. Estos recursos se adicionarán directamente por el MUNICIPIO a los contratos. Lo anterior deberá ser comunicado al Ministerio del Interior, antes de que se inicie la ejecución las actividades que requieran mayores recursos, para lo cual se deberá contar con la aprobación del interventor y el supervisor de la entidad territorial, así como el sustento técnico de los mayores recursos”.. (...)”.

Razones del presunto incumplimiento:

Conforme a los numerales anteriormente descritos, se evidencia con preocupación desde la Supervisión del Ministerio del Interior el NO CUMPLIMIENTO de estas obligaciones contractuales; toda vez que, es la Entidad Territorial la encargada y responsable de adelantar la financiación y consecución de los recursos faltantes, de acuerdo a lo descrito en el “Anexo 22 – ACTA DE RECIBO DE ENTREGABLES DE ESTUDIOS Y DISEÑOS”,

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

donde la Supervisión del Ministerio del Interior no autorizó el inicio de las actividades porque el proyecto CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL no cuenta con cierre financiero.

Con relación a las obligaciones específicas

“32) Mantener un control contable y financiero con sus respectivos documentos soportes, sobre la cuenta aperturada para el presente convenio de la que tratan los numerales anteriores. Estos documentos deberán ser presentados en el informe mensual al MINISTERIO FONSECON, de tal forma que le permita a este hacer un seguimiento y control de dichos recursos”.

“33) Suministrar oportunamente la información solicitada por el MINISTERIO, a través del supervisor o el apoyo a la supervisión y acompañar el desarrollo de las visitas de seguimiento que se realicen”.

“36) Elaborar, presentar al MINISTERIO-FONSECON para aprobación y publicar en la plataforma SECOP II, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, iniciando en el mes siguiente a la fecha de legalización del convenio, un informe técnico, administrativo y financiero sobre el avance del objeto del convenio, suscrito por el supervisor del MUNICIPIO. En el informe se deberán indicar los porcentajes de avance y ejecución, conforme a lo establecido en el cronograma de convenio previamente presentado, adjuntando: a) Los informes de ejecución tanto del contrato de estudios, diseño y obra como el de interventoría. b) Soportes de cada uno de los pagos realizados por parte del MUNICIPIO, discriminados por contrato y fuente de financiación, anexando las respectivas órdenes de pago, cuando corresponda los comprobantes de egreso y copia de los extractos de la cuenta bancaria registrada ante el MINISTERIO, donde se depositan dichos recursos.) Certificación en la que conste el cumplimiento de las obligaciones de dichos contratistas frente al Sistema de Seguridad Social en los contratos derivados, de acuerdo con lo exigido en la legislación vigente para el efecto”.

“37) Entregar durante la ejecución de la obra, junto con el informe mensual: el registro fotográfico en el cual se evidencie el inicio y avances de obra objeto del convenio, discriminado por etapas”.

“38) Adicionalmente a la anterior obligación, entregar durante la ejecución de la obra el informe semanal de interventoría el primer día hábil de cada semana, con corte a la semana inmediatamente anterior, conforme al formato ya avalado por el Ministerio del Interior”.

“49) Tener a disposición del MINISTERIO y de los entes de control toda la información jurídica, técnica y financiera del proyecto relacionado en el objeto del presente convenio”.

“50) Responder por la veracidad de la Información remitida al MINISTERIO - FONSECON”.

“52) Remitir mensualmente el extracto de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos del proyecto, el cual deberá ser expedido por la entidad financiera correspondiente. En el evento en que la entidad financiera no genere extracto mensual, esta deberá expedir documento equivalente avalado por el supervisor y el tesorero del MUNICIPIO, reflejando los movimientos financieros de la cuenta, durante el respectivo mes. Cuando se efectúen movimientos financieros en dicha cuenta, éstos deberán guardar estricta relación con los pagos efectuados a los contratos derivados del cumplimiento del convenio, para lo cual, el supervisor y el tesorero por parte del MUNICIPIO, expedirán certificación en la que conste dicho cumplimiento”.

Razones del presunto incumplimiento:

Conforme a los numerales anteriormente descritos, se evidencia con preocupación desde la Supervisión del Ministerio del Interior el NO CUMPLIMIENTO de estas obligaciones contractuales; toda vez que, a hoy el municipio de López de Micay – Cauca, no ha

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

realizado la respectiva entrega de la totalidad de los documentos solicitados, los cuales hacen parte de todo el expediente contractual del Convenio Interadministrativo No. 2057 de 2021, así como también de la contratación derivada obra e interventoría.

CONCLUSIONES DE LA SUPERVISIÓN:

Una vez expuestos los hechos que generan el posible incumplimiento contractual, se puede reseñar que la clasificación de éste es un “Incumplimiento parcial”, debido a que el municipio de López de Micay – Cauca no ha podido cumplir con el objeto del convenio la ejecución de un proyecto “CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL”, con sus componentes como se establece en la viabilidad, para el 1 de julio de 2021.

Al respecto, es importante recordar que de conformidad con lo previsto en el artículo 1608 del Código Civil, aplicable a la contratación estatal de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, el deudor está en mora: “1. Cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado, salvo que la ley, en casos especiales, exija que se requiera al deudor para constituirlo en mora.” Aunado a lo anterior, el municipio López de Micay - Cauca ha incumplido con el principio de planeación contractual, que soporta aún más su incumplimiento. De los incumplimientos descritos, se observa que los mismos le son imputables al Municipio y en consecuencia está en la obligación de indemnizar los perjuicios causados al Ministerio del Interior en una cuantía de: \$ 4.813.963.309,00 M/L.

III. ACTUACIONES PROCESALES

1. El (03) de julio de 2024, el supervisor del convenio por parte del Ministerio del Interior, mediante el memorando con radicado No. 2024-2-003122-030875 Id: 360339, solicitó ante la Subdirección de Gestión Contractual iniciar el trámite administrativo por presunto incumplimiento parcial del convenio 2057 de 2021, suscrito con el municipio de López de Micay – Cauca.

2. El (10) de julio de 2024 se envió citaciones por correo electrónico certificado, convocando a la instalación de la audiencia de presunto incumplimiento parcial del convenio 2057 de 2021, la cual se programó para el (19) de julio de 2024 a las 11:00 a.m., no obstante, por solicitud de aplazamiento por parte del municipio, se reprogramó para (16) de agosto de 2024 a las 11:00 am.

3. En la hora y fecha señalada se instaló la audiencia de presunto incumplimiento conforme a los términos establecidos en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011. Se escuchó a las partes rendir sus descargos, se corrió traslado de las pruebas aportadas por el municipio de López de Micay a la supervisión por parte del Ministerio, y se suspendió la diligencia, y se fijó hora y fecha para su reanudación para el (07) de octubre de 2024 a las 3:00 p.m.

4. El (07) de octubre de 2024, se reanudó la diligencia. El supervisor por parte del Ministerio indicó que persistían las razones que dieron origen al trámite de presunto incumplimiento. El municipio indicó que habían radicado nuevos documentos a la supervisión, con el fin de ser revisados. En aras de analizar las situaciones planteadas, se suspendió la diligencia y fijó como fecha de reanudación el veintitrés (23) de octubre de 2024 a las 02:30 p.m., no obstante, por motivos de fuerza mayor, esta fue reprogramada para el (28) de octubre de 2024 a las 10:00 a.m.

5. En la fecha señalada se reanudó la audiencia de presunto incumplimiento, en la cual, el representante legal del municipio no se hizo presente ni tampoco otorgó poder para su representación, motivo por el cual el supervisor por parte del Ministerio del Interior hizo una actualización de los hechos que dieron origen al trámite administrativo sancionatorio, y posterior a ello se suspendió la diligencia para el día (30) de octubre de 2024, con el fin de dar lugar a los alegatos de cierre.

6. El (30) de octubre de 2024 se reanudó la diligencia. Se le otorgó la palabra al supervisor del convenio por parte del Ministerio quien indicó que la documentación que el municipio

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

allegó no fue suficiente para superar los hechos que dieron origen al trámite de presunto incumplimiento. En este sentido, se clausuró la etapa probatoria y se le otorgó la palabra a las partes para realizar sus alegatos de cierre.

7. Terminada la etapa de alegatos de conclusión, la Subdirección de Gestión Contractual procede a tomar una decisión de fondo en el trámite de presunto incumplimiento del convenio 2057 de 2021.

IV. CONSIDERACIONES

De acuerdo con los soportes referenciados por el municipio convenido y la supervisión del Ministerio en cada una de las audiencias celebradas, los cuales hacen parte del expediente del convenio No. 2057 de 2021, y una vez agotadas las instancias del proceso sancionatorio, en concordancia con los principios de buena fe, debido proceso, derecho de defensa y principio de legalidad que rigen en la materia y de conformidad con los artículos 6, 29, 83, 121, 123 inciso segundo de la Constitución; 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011, una vez atendidas las consideraciones fácticas, jurídicas y probatorias, la Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio del Interior se pronunciará sobre cada uno de los argumentos esbozados por las partes, a saber:

1.1. NORMATIVIDAD

La Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio del Interior, en aplicación de los artículos 29 de la Constitución Política, 3 de la Ley 489 de 1998, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, 17 de la Ley 1150 de 2007, y 86 de la Ley 1474 de 2011, en busca de la salvaguarda del debido proceso, derecho de defensa y contradicción, adelantó el trámite de presunto incumplimiento de las obligaciones contraídas por el municipio de López de Micay, Cauca, en el convenio No. 2057 de 2021.

1.2. COMPETENCIA

La Nación – Ministerio del Interior, a través de la Subdirección de Gestión Contractual es competente para adelantar procesos e imponer multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento contractual, conforme lo establecido en el numeral 5.7.1.2.3 del Manual de Contratación del Ministerio del Interior.

Actualmente, funge como Subdirectora de Gestión Contractual **ASTRID CAROLINA SÁNCHEZ CALDERÓN**, nombrada mediante Resolución No. 1433 del 21 de agosto de 2024 y con acta de posesión del 22 de agosto de 2024.

Con respecto a la competencia del Ministerio del Interior para adelantar trámites de presunto incumplimiento en contra de convenios interadministrativos, la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto 2257 del 26 de julio de 2016 (11001-03-06-000-2015-00102-00), Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas, se indica lo siguiente:

“El caso de los “convenios interadministrativos” que comporten el pago de una remuneración, es decir, que su objeto tenga obligaciones de contenido patrimonial, los cuales se someterán al mismo régimen de los contratos interadministrativos, conforme a lo ya analizado, pues no interesa cómo las entidades estatales partes denominen sus negocios jurídicos y acuerdos dado que son los elementos esenciales de estos los que permiten no solo nominarlos sino tipificarlos y darles los efectos jurídicos que le correspondan según la legislación. (...) Por información pública que reposa en la sede electrónica del Ministerio del Interior, la Sala ha conocido “convenios” celebrados por el Ministerio del Interior con cargo al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana-FONSECON con los entes territoriales para que estos a su vez subcontraten las obras, servicios y suministros. Se observa que, aun cuando se especifica que su objeto es aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio y la otra entidad estatal parte de los mismos (generalmente los municipios u otros entes de carácter territorial) para promover la convivencia ciudadana, lo cierto es que de las estipulaciones que emanan de los mismos, en realidad, se obligan las entidades

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

intervinientes patrimonialmente y acuerdan una obligación a favor de la otra o con reciprocidad, es decir, en forma conmutativa. Para una -el Ministerio- será la realización de una obra (o prestación de un servicio o la transferencia de un bien, etc.) y para la otra (el Municipio) será el pago de una contraprestación económica (precio o valor económico), lo que además implica que existe un precio como elemento esencial del contrato, de manera que, a juicio de la Sala, se constituyen en contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. De ahí que en su texto se destaquen cláusulas sobre las obligaciones que asume la entidad contratista frente a las de la entidad contratante; el plazo de ejecución y liquidación del contrato; el valor del convenio (precio); la forma de los desembolsos o pagos; las garantías de cumplimiento que debe otorgar la entidad estatal contratista a favor de la entidad contratante; la autonomía técnica y administrativa para la ejecución del objeto y las obligaciones por parte de la entidad estatal contratista frente a la contratante y la exclusión de la relación laboral para con el personal utilizado por aquella para el cumplimiento del objeto contractual; la supervisión del acuerdo; las multas y la cláusula penal ante el incumplimiento de las obligaciones de la entidad contratista; la declaratoria de incumplimiento y demás sanciones contractuales; su perfeccionamiento y ejecución, entre otras, todas las cuales, se reitera, permiten deducir que se tratan más bien de “contratos interadministrativos”, pese a que se denominen como “convenios interadministrativos”. En consecuencia, los “convenios de cofinanciación” descritos son contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica (...).”

El Ministerio del Interior se encuentra facultado para pactar e imponer mediante el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 en concordancia con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, las multas, sanciones y declaratoria de incumplimiento en los convenios interadministrativos de cofinanciación que establezcan obligaciones de contenido patrimonial. Así mismo el Ministerio se encuentra facultado para realizar el trámite correspondiente para hacer efectiva la garantía de cumplimiento. En este sentido, en la cláusula décima tercera del anexo de condiciones del convenio No. 2057 de 2021 se pactó que: *“En caso de incumplimiento, por parte del MUNICIPIO, de las obligaciones, términos o condiciones establecidas en el presente Convenio, EL MINISTERIO podrá declarar el incumplimiento, previo cumplimiento del debido proceso establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Las partes aceptan que en el caso en que el supervisor por parte del MINISTERIO advierta un presunto incumplimiento, se acudirá al procedimiento previsto en el Manual de Contratación del Ministerio del Interior y los Fondos a su cargo.”*

Conforme a lo anterior, el Ministerio del Interior, a través de la Subdirección de Gestión Contractual, se encuentra facultado para adelantar el presente trámite.

1.3. LEGITIMACIÓN

Legitimación activa

El señor **MANUEL ANTONIO LINARES DONATO**, en su condición de supervisor del convenio No. 2057 de 2021, se encuentra legitimado para solicitar que se adelante el trámite de posible incumplimiento del convenio conforme a las obligaciones previstas en la Resolución No. 1808 del 07 de noviembre de 2018 (Manual de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales).

Legitimación pasiva

Se identifica plenamente al señor **JHON HAROLD GARCÍA RIASCOS** con cédula de ciudadanía No. 76.323.710, quien funge como representante legal del municipio de López de Micay, Cauca, en su condición de alcalde municipal dentro del trámite de presunto incumplimiento de las obligaciones contraídas por el municipio en el convenio 2057 de 2021.

Llamado en garantía

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

Se logra identificar plenamente que el convenio No. 2057 de 2021 celebrado entre La Nación – Ministerio del Interior y el municipio de López de Micay, Cauca se encuentra respaldado por la póliza No. 435-47-994000047251 expedida por la aseguradora **SOLIDARIA DE COLOMBIA**, representada por **GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA**, identificado con C.C. No. 19.395.114, quien a su vez confiere poder al abogado **JUAN SEBASTIÁN LONDOÑO GUERRERO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.094.920.193 de Armenia con T.P. 259.612 del C.S de la J.

1.4. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Corresponde a la Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio del Interior determinar si el municipio de López de Micay, Cauca, incumplió las obligaciones contraídas en el convenio interadministrativo 2057 de 2021, de conformidad con lo expuesto por el supervisor en la solicitud de presunto incumplimiento y el desarrollo de las audiencias celebradas.

1.5. ACERVO PROBATORIO

Se tienen como pruebas los siguientes documentos allegados de manera oportuna dentro del trámite:

A. DOCUMENTOS PRECONTRACTUALES Y CONTRACTUALES

- Anexo de condiciones contractuales del convenio
- Póliza de cumplimiento No. 435-47-994000047251 expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia.
- Minuta Primera prórroga suscrita el (29) de julio de 2022, ampliando el plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2022.
- Minuta de la segunda prórroga y la primera modificación al convenio, ampliando el plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023 y modificando la cláusula quinta – valor del contrato y la cláusula séptima – sujeción a las apropiaciones presupuestales.
- Minuta de la tercera prórroga y la segunda modificación al convenio, ampliando el plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de agosto de 2024 y modificando la cláusula quinta – valor del contrato y la cláusula séptima – sujeción a las apropiaciones presupuestales.
- Acta de suspensión No. 1 hasta el veinte (20) de octubre de 2024, y con un nuevo plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de octubre de 2024.
- Acta de reanudación del convenio, y con un nuevo plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de octubre de 2024.

B. DOCUMENTOS ALLEGADOS POR EL SUPERVISOR

- Radicado No. 2024-2-003122-030875 Id: 360339, solicitud de inicio de actuación de presunto incumplimiento (12 Folios).
- Anexos del Radicado No. 2024-2-003122-030875 Id: 360339 (129 Folios).
- Respuesta al oficio de solicitud del municipio de López de Micay bajo radicado No. 2024-2-003122-057326 Id: 436139 (3 folios).

C. DOCUMENTOS ALLEGADOS POR EL MUNICIPIO

Mediante correo electrónico recibido por la Subdirección el 29 de octubre de 2024, con asunto “*convenio 2057 de 2021*”, el convenido aportó los siguientes archivos en formato JPG los cuales son soportes de cargue de documentos en la plataforma de SECOP II y archivos en formato PDF y GoogleDrive denominados de la siguiente manera:

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

- “2024-2-003122-001309 Solicitud documentos liquidación” (PDF)
- “Informe mensual de supervisión López de Micay mayo 2022” (PDF)
- “Informe mensual de supervisión López de Micay julio 2022” (PDF)
- “Informe mensual de supervisión López de Micay junio 2022” (PDF)
- “Agosto informe mensual de supervisión López de Micay agosto 2022” (PDF)
- “Informe mensual de supervisión López de Micay septiembre 2022” (PDF)
- “Octubre informe mensual de supervisión López de Micay octubre 2022” (PDF)
- “Noviembre informe mensual de supervisión López de Micay noviembre 2022” (PDF)
- “Diciembre informe mensual de supervisión López de Micay Diciembre 2022” (PDF)
- (3 archivos en formato JPG)
- “Informe financiero CAM mes de agosto 2021”
- “Informe financiero CAM mes de diciembre de 2021”
- “Informe financiero CAM mes de enero 2022”
- “Informe financiero CAM mes de febrero 2022”
- “Informe financiero CAM mes de marzo 2022”
- “Informe financiero CAM mes de abril 2022”
- “Informe financiero CAM mes de mayo 2022”
- “Informe financiero CAM mes de agosto 2023”
- “Informe financiero CAM mes de septiembre 2023”
- “Informe financiero CAM mes de octubre 2023”
- “Informe financiero CAM mes de noviembre 2023”
- “Informe financiero CAM mes de noviembre 2023”
- “Informe financiero CAM mes de diciembre 2023”
- “Informe financiero CAM mes de enero 2023”
- “Informe financiero CAM mes de febrero 2023”
- “Informe financiero CAM mes de marzo 2023”
- “Informe financiero CAM mes de abril 2023”
- “Informe financiero CAM mes de mayo 2023”
- “Informe financiero CAM mes de junio 2023”
- “Informe financiero CAM mes de julio 2023”
- “Informe financiero CAM mes de agosto 2022”
- “Informe financiero CAM mes de septiembre 2022”
- “Informe financiero CAM mes de octubre 2022”
- “Informe financiero CAM mes de noviembre 2022”
- “Informe financiero CAM mes de diciembre 2022”
- “Informe financiero CAM mes de enero 2023”
- “Informe financiero CAM mes de febrero 2023”
- “Informe financiero CAM mes de marzo 2023”
- “Informe financiero CAM mes de abril de 2023”
- “Informe financiero CAM mes de mayo de 2023”
- “Informe financiero CAM mes de junio de 2023”
- “Informe financiero CAM mes de julio de 2023”
- “Informe financiero CAM mes de agosto de 2023”
- “Informe financiero CAM mes de septiembre de 2023”
- “Informe financiero CAM mes de octubre de 2023”
- “Informe financiero CAM mes de noviembre de 2023”
- “Informe financiero CAM mes de diciembre de 2023”
- “Informe financiero CAM mes de enero de 2024”
- “Informe financiero CAM mes de febrero de 2024”
- “Informe financiero CAM mes de marzo de 2024”
- “Informe financiero CAM mes de abril de 2024”
- “Informe financiero CAM mes de mayo de 2024”
- “Informe financiero CAM mes de junio de 2024”
- “Informe financiero CAM mes de julio de 2024”
- “Informe financiero CAM mes de agosto de 2024”
- “Informe financiero CAM mes de septiembre de 2024”

Mediante correo electrónico recibido por la Subdirección el 30 de octubre de 2024, con

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

asunto “convenio 2057 de 2021”, el convenido aportó los siguientes archivos en formato PDF denominados de la siguiente manera:

- “PANTALLAZOS SOLICITUDES CONSTRUCCIÓN CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL”
- “SOLICITUDES CONSTRUCCIÓN ALCALDIA20241015_16574116_0119”

1.6. ANÁLISIS PROBATORIO Y SENTIDO DE LA DECISIÓN.

1.6.1. Hechos probados

Dentro del trámite se logró determinar lo siguiente:

El (19) de noviembre de 2021 la Nación-Ministerio del Interior- Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSECON, y el municipio de López de Micay, suscribieron el convenio interadministrativo de cofinanciación No. 2057 de 2021, cuyo objeto es: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre las partes para promover los estudios, diseños y construcción (obra) de la sede administrativa de la alcaldía municipal de López de Micay Cauca”*, cuyo valor se pactó por la suma de (\$5.663.486.246).

El plazo inicial de ejecución del convenio se pactó hasta el 31 de julio de 2022.

El municipio para el perfeccionamiento del convenio aportó la póliza No. 435-47-994000047251 expedida por la aseguradora SOLIDARIA DE COLOMBIA.

La fecha de inicio del Convenio fue el (29) de noviembre de 2021.

El veintinueve (29) de julio de 2022, las partes suscribieron la primera prórroga al convenio, ampliando el plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2022.

El nueve (09) de diciembre de 2022, las partes suscribieron la segunda prórroga y la primera modificación al convenio, ampliando el plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2023 y modificando la cláusula quinta – valor del contrato y la cláusula séptima – sujeción a las apropiaciones presupuestales.

El cuatro (04) de septiembre de 2023, las partes suscribieron la tercera prórroga y la segunda modificación al convenio, ampliando el plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de agosto de 2024 y modificando la cláusula quinta – valor del contrato y la cláusula séptima – sujeción a las apropiaciones presupuestales.

El (29) de febrero de 2024, se adelantó comité virtual de empalme con la nueva administración, Representantes Legales de Obra e Interventoría y Supervisión del Ministerio del Interior, en el cual se le reiteró al municipio no iniciar con las actividades de obra teniendo en cuenta que, el proyecto no tiene cierre financiero, tal como quedó consagrado en el “Anexo 22 – Acta de recibo de entregables de estudios y diseños”, evidenciando que el municipio López de Micay no ha cumplido con su obligación contractual de aportar y/o gestionar por su propia cuenta los recursos adicionales que se lleguen a requerir como resultado del presupuesto entregado de la consultoría.

El (11) de marzo de 2024, se remitió oficio de citación presencial en las instalaciones del Ministerio del Interior al municipio de López de Micay por el presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales, radicado 2024-2-003122-009156 Id: 296506.

El (12) de marzo de 2024, se llevó cabo reunión presencial en las instalaciones del Ministerio del Interior, en el cual se contó únicamente con el Supervisor del municipio, en dicha mesa técnica se reiteró a la Entidad Territorial dar cumplimiento con sus obligaciones contractuales y también se contempló la posibilidad de liquidar el convenio bilateralmente; sin embargo, el señor alcalde el cual asiste de manera virtual, expresó gran preocupación por la situación

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

que actualmente antecede el convenio y enfatizó que el municipio no dispone del capital presupuestal para adicionarle el convenio; igualmente, mencionó que adelantará todas las gestiones necesarias y a su vez solicitará al Ministerio del Interior mediante comunicado oficial el recurso faltante para poder darle cierre financiero y llevar a feliz término el proyecto.

El (19) de marzo de 2024, se remitió oficio al municipio de López de Micay alertándolo de un presunto incumplimiento a las obligaciones contractuales, radicado 2024-2-003122-010780 Id: 301658.

El (24) de abril de 2024, se remitió oficio de citación presencial por segunda ocasión en las instalaciones del Ministerio del Interior al municipio de López de Micay, reiterando el presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales, radicado 2024-2-003122-017011 Id: 320438.

El (29) de abril de 2024, se llevó cabo reunión presencial en las instalaciones del Ministerio del Interior, en dicha mesa técnica, se contó con la participación de la Secretaria de Gobierno del municipio y Representantes Legales de Obra e Interventoría. En la mesa técnica la Entidad Territorial menciona que reinició su contratación derivada y dio inicio a las actividades de obra en el mes de marzo de 2024; no obstante, también es claro que en el mes de febrero 2024, la nueva Supervisión del Ministerio del Interior indicó no ejecutar obra bajo ninguna circunstancia porque el proyecto no cuenta con cierre financiero, así como también se ha reiterado mediante correos, oficios y reuniones; sin embargo, el municipio e Interventor de manera autónoma e independiente en marzo 2024, un mes después de que se les precisó no ejecutar actividades de obra, decidió hacerlo; Así mismo, frente a la solicitud de adicionar, se le informó al municipio que las obras que se encuentren ejecutadas y sean parte del sustento de la adición, no serán tenidas en cuenta en el análisis de solicitud por tratarse de hechos cumplidos; igualmente, no podrán ser canceladas con recursos aportados y desembolsados al municipio desde el Ministerio del Interior.

El (28) de mayo de 2024, se remitió oficio al municipio de López de Micay, de radicado 2024-2-003122-023482 Id: 340048, en el cual se reiteró allegar los anexos técnicos, jurídicos y financieros en relación a la solicitud que elevó la Entidad Territorial mediante oficio No. 126 de asunto: “Solicitud de adición convenio 2057 de 2021 para la construcción del Centro Administrativo Municipal – López de Micay Cauca”, así como también se notificó que esta Supervisión está presta adelantar mesa técnica con el Municipio López de Micay – Cauca con el objetivo de establecer los parámetros y las pautas para consolidar la documentación y lograr el cierre financiero del proyecto CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.

El (13) de junio de 2024, se adelantó comité virtual en el cual la Supervisión del Ministerio del Interior reiteró:

- Subsanaciones del expediente documental en cumplimiento a las obligaciones contractuales.
- Anexos técnicos solicitud de adición por parte del municipio
- Reiteración no ejecutar actividades de Obra.

El veintiuno (21) de agosto de 2024 se suscribió el acta de suspensión No. 1 hasta el veinte (20) de octubre de 2024, y con un nuevo plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de octubre de 2024.

El veintiuno (21) de octubre de 2024, las partes suscribieron el acta de reanudación del convenio, y con un nuevo plazo de ejecución hasta el treinta y uno (31) de octubre de 2024.

1.6.2. Sobre los hechos debatidos en audiencia.

El debate procesal del presente trámite se limita a aquellos hechos presentados por el supervisor del convenio por parte del Ministerio que, para el caso puntual, se enmarca en el incumplimiento en la ejecución del cronograma, falta de correcciones en los informes financieros desde el mes de marzo de 2023, no allegar los informes mensuales de

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

supervisión de agosto de 2024 y septiembre de 2024, falta de cargue en la plataforma SECOP II de los documentos soportes de la ejecución contractual, soportes y justificación de los movimientos de los recursos públicos en la cuenta bancaria, y aportar los actos administrativos de los contratos derivados de obra e interventoría.

1.7. CONSIDERACIONES DE LA SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN CONTRACTUAL

1.7.1. CLASIFICACIÓN DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO

Una vez expuestos los hechos que generan el trámite de presunto incumplimiento contractual, y escuchadas las partes en audiencia, se debe precisar que, ni el supervisor por parte del Ministerio, ni los intervinientes por parte del municipio, hacen referencia a la imposibilidad de poder continuar con la ejecución del convenio hasta llegar a la culminación total del mismo en un tiempo determinado, lo que permite determinar que en el presente caso, se está ante un presunto incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas por el municipio de López de Micay, Cauca, al no cumplir con el cronograma aprobado para la ejecución de un proyecto para pro mover los estudios, diseños y construcción (obra) de la sede administrativa de la alcaldía municipal de López de Micay, Cauca.

En este sentido, el resultado del presente trámite no puede desbordar los señalamientos hechos por el supervisor por parte del Ministerio, y el resultado no podrá ir más allá de la declaratoria del incumplimiento parcial y la imposición de una multa conforme a lo pactado en el anexo de condiciones del convenio.

1.7.2. SANCIONES APLICABLES

El supervisor en la solicitud de presunto incumplimiento radicada ante la Subdirección de Gestión Contractual, solicita que se impongan las siguientes sanciones pactadas en el convenio.

1.7.2.1. MULTA

Como base de la imposición de una multa en el presente trámite se tiene que, en el anexo de condiciones del convenio, se pactaron las multas como una herramienta de coerción para lograr el cumplimiento del objeto del convenio. En este sentido, la cláusula undécima del anexo de condiciones del convenio 2057 de 2021 establece que:

“Si EL MUNICIPIO se constituye en mora o incumple, total o parcialmente, las obligaciones que asume en virtud de este convenio, salvo fuerza mayor o caso fortuito, se causarán multas sucesivas del uno por ciento (1%) del valor del Convenio por cada día de retardo, sin exceder el diez por ciento (10%) del valor del Convenio y sin perjuicio de que EL MINISTERIO pueda hacer efectiva la sanción pecuniaria por incumplimiento PARÁGRAFO PRIMERO. LAS PARTES autorizan expresamente al MINISTERIO para deducir directamente el valor de las multas causadas, de cualquier suma que se deba desembolsar al MUNICIPIO por razón de este Convenio. PARÁGRAFO SEGUNDO. La suma de los valores por multas causadas en desarrollo del presente Convenio no podrá exceder el diez por ciento (10%) del valor del mismo.”

Inicialmente hay que hacer referencia en las excepciones para la imposición de la multa por fuerza mayor o caso fortuito. El artículo 64 del Código Civil Colombiano señala que: *“se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto á que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”* Esto requiere que las causas o hechos sean imprevisibles o irresistibles. Los imprevisible hace referencia a un acontecer intempestivo, excepcional o sorpresivo, mientras que lo irresistible indica lo imposible o inevitable de superar en sus consecuencias.

En este sentido, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 20 de febrero de 2019, con radicado 11001-03-15-000-2018-03883-00, con ponencia de la Consejera María Adriana Marín, precisa que en materia contractual: *“eximen*

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

de responsabilidad, la inimputabilidad, la imprevisibilidad y la irresistibilidad, consistente la primera en que el hecho no se derive en modo alguno de la conducta culpable del obligado, de su estado de culpa precedente o concomitante con el hecho; la segunda cuando el evento no es previsible para quien obra prudentemente y era imposible preverlo; la tercera en que ante las medidas tomadas se hizo imposible evitar que el hecho se presentara.”

No puede predicarse fuerza mayor o caso fortuito en el caso en revisión, puesto que el municipio solo alega que la actual administración encontró una obra en estado de abandono originado por la negligencia del anterior gobierno municipal, lo cual no deriva de forma automática en un hecho imprevisible o irresistible.

Por una parte, no hay que olvidar que el trámite de presunto incumplimiento se adelanta en contra del municipio con quien la Nación – Ministerio del Interior suscribió el convenio 2057 de 2021, es decir, que se debate sobre las base de las obligaciones que el ente territorial adquirió con el Ministerio, sin importar que haya sido suscrito a través del representante legal de la época, puesto que se trata del mismo sujeto contractual, sin importar quien ostente dicha representación.

Igualmente, no consta en el expediente prueba de alguna situación, diferente a la ya mencionada, que permita establecer que el municipio no pudo prever un acontecer intempestivo, excepcional o sorpresivo en el avance de la ejecución del convenio, ni que advertidas estas situaciones estas fueron imposibles de superar en sus consecuencias. Como lo demuestran los hechos probados, el plazo de ejecución inicial del convenio se pactó desde el (29) de noviembre de 2021 hasta el (31) de julio de 2022. El convenio fue modificado y ampliado su periodo de ejecución, incluidas sus suspensiones, hasta el 31 de octubre de 2024, lo cual representa un periodo adicional de (27) meses al inicialmente pactado, lo cual representa tiempo suficiente para poder prever y superar cualquier situación que pudiera evitar que el convenio se ejecutara al 100%.

En este sentido, es procedente la imposición de una multa por carecer de causales que conlleven a un eximente de responsabilidad por fuerza mayor o caso fortuito.

De igual forma es importante resaltar que la finalidad de la imposición de la multa dentro de la ejecución de los convenios y contratos estatales, está dirigida a conminar al cumplimiento de las obligaciones pactadas, en los casos en que el convenido o contratista se encuentre en mora en el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

La Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del catorce (14) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00473-00(1955-12) Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER, establece lo siguiente: *“El propósito de la multa se asocia con un fin proteccionista del interés público que involucra la celebración del contrato estatal, en tanto busca la ejecución efectiva de la labor encomendada al contratista, al margen de que su satisfacción oportuna hubiese causado o no daño al ente contratante, su finalidad, en esencia, es fungir como herramienta de apremio o acoso dirigida a compeler al contratista para el cumplimiento del objeto contractual en la forma y tiempo acordados.”* Las multas constituyen entonces, una sanción a cargo del contratista incumplido, la cual tiene como finalidad la imposición de una sanción pecuniaria para conminar al cumplimiento de la obligación contractual omitida, cumplida parcialmente o cumplida defectuosamente.

La normatividad vigente y la jurisprudencia son enfáticas en determinar el carácter conminatorio de la multa cuyo ejercicio está supeditado a que tenga tal condición, es decir, y en concordancia con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, las multas encuentran su verdadera esencia y finalidad en apremiar al contratista para que dé cumplimiento a sus obligaciones en la oportunidad y términos pactados. En este sentido, la administración cuenta con esta herramienta de presión para lograr la correcta ejecución del contrato, y sobre todo, imponer los correctivos para encauzarlo en el momento oportuno, apremiando al contratista a culminar el objeto contractual y evitando que el contrato sea incumplido

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

definitivamente y, como consecuencia, se deba producir la declaratoria de caducidad, impidiendo que se cumpla la finalidad pública o interés general representado en el beneficio que su ejecución reporta a la comunidad.

En razón a lo anterior, la administración, no solo se encuentra facultada, sino obligada al uso de las herramientas que legalmente se tienen para lograr el cumplimiento de los contratos que suscriba, sin dejar de lado que debe buscar las formas que permitan dar cumplimiento a los fines del Estado y el interés general que, para el caso concreto, se ven reflejados en una obra culminada y entregada a satisfacción para el uso y goce de la comunidad en general, que le permitan desarrollarse de manera adecuada conforme a sus dinámicas propias.

Es por ello que la imposición de una multa, además de buscar presionar al convenido para el cumplimiento de sus obligaciones, debe estar acompañada de un análisis detallado del caso concreto que permita establecer los mecanismos apropiados y necesarios para dar cabal cumplimiento al objeto del convenio suscrito. Es deber del supervisor del convenio por parte del Ministerio agotar todas las herramientas jurídicas y técnicas que lleven a que el convenido cumpla las obligaciones en las que se encuentre en mora.

Por esta razón, desde la Subdirección de Gestión Contractual se conmina al supervisor del convenio por parte del Ministerio a que se haga un estudio detallado de las opciones con las que se cuentan y se apliquen de manera urgente, ya sea mediante la suscripción de una prórroga, suspensión o modificación del convenio para que el convenido tenga la posibilidad de cumplir con el objeto del convenio y así cumplir a su vez con la finalidad y función de la multa.

Con base en lo expuesto, la imposición de una multa en el presente caso, se encuentra justificada puesto que el convenido, a pesar de contar con el tiempo suficiente para el cumplimiento de sus obligaciones, a la fecha no ha logrado probar que existió un impedimento, imprevisibilidad o irresistibilidad para dar fin a la ejecución de la obra y la entrega oficial del proyecto al Ministerio.

1.7.2.2. DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO

El Ministerio del Interior, a través de la Subdirección de Gestión Contractual, cuenta con la competencia y las facultades de declarar el incumplimiento del presente convenio, conforme a lo pactado en la cláusula décima tercera del anexo de condiciones del convenio, la cual establece que: *“En caso de incumplimiento, por parte del MUNICIPIO, de las obligaciones, términos o condiciones establecidas en el presente Convenio, EL MINISTERIO podrá declarar el incumplimiento, previo cumplimiento del debido proceso establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Las partes aceptan que en el caso en que el supervisor por parte del MINISTERIO advierta un presunto incumplimiento, se acudirá al procedimiento previsto en el Manual de Contratación del Ministerio del Interior y los Fondos a su cargo”*.

Lo anterior no implica que el Ministerio pueda declarar incumplimiento de manera unilateral y de plano, sino que para ello debe otorgarle a las partes involucradas las garantías procesales necesarias para que se materialicen sus derechos de defensa y contradicción, en el marco del debido proceso.

En este sentido, tanto al municipio como al garante, se le han otorgado todas las garantías procesales materializadas en todas las actuaciones procesales establecidas en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 para el trámite de presunto incumplimiento del convenio. Conforme a lo anterior, procede este despacho a determinar en el caso concreto si existió o no incumplimiento por parte del municipio de las obligaciones pactadas en el convenio.

1.8. CONCLUSIONES AL CASO CONCRETO

Corresponde a la Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio del Interior determinar si el municipio de López de Micay, Cauca, incumplió las obligaciones específicas contraídas

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

en los numerales 4, 21, 22, 32, 33, 36, 37, 38, 49, 50 y 52 de la cláusula segunda del anexo de condiciones del convenio 2057 de 2021, de conformidad con lo expuesto por el supervisor en la solicitud de presunto incumplimiento y el desarrollo de las audiencias celebradas.

1.8. CONCLUSIONES AL CASO CONCRETO

Con relación al cronograma de actividades

“4) Dar estricto cumplimiento al cronograma aprobado por el supervisor del MINISTERIO DEL INTERIOR”.

El convenido no logró acreditar el avance de obra y entrega del proyecto requerido y aprobado en el cronograma de actividades, a pesar de que el convenio cuenta con cinco prórrogas y una suspensión, contando con aproximadamente 36 meses de ejecución, tiempo suficiente para dar fin y cumplimiento al objeto del convenio. En este sentido el municipio se encuentra en incumplimiento parcial de la presente obligación.

Con relación al cierre Financiero

“21) Incluir como riesgo previsible en su contratación los mayores valores que puedan arrojar los estudios y diseños. En caso de materializarse este riesgo, deberá aportar y/o gestionar por su propia cuenta los recursos adicionales que se lleguen a requerir como resultado del presupuesto entregado con los estudios y diseños. Lo anterior, deberá ser revisado y aprobado por el interventor y el supervisor del convenio por parte del MUNICIPIO, ¡para lo cual deberá presentar el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuesta!, previo al inicio de la ejecución de la obra, a fin de garantizar el cierre financiero del proyecto. Los recursos adicionales a los que se refiere este numeral serán adicionados por el MUNICIPIO a los contratos derivados según se requiera, previa modificación del convenio”.

“22) Aportar y/o gestionar por su propia cuenta los recursos adicionales que se lleguen a requerir durante la ejecución de los contratos derivados del presente convenio, para lo cual presentará al Ministerio el correspondiente Certificado de Disponibilidad Presupuesta I. Estos recursos se adicionarán directamente por el MUNICIPIO a los contratos. Lo anterior deberá ser comunicado al Ministerio del Interior, antes de que se inicie la ejecución las actividades que requieran mayores recursos, para lo cual se deberá contar con la aprobación del interventor y el supervisor de la entidad territorial, así como el sustento técnico de los mayores recursos”.

El municipio no logró acreditar la gestión o aporte de los recursos de los mayores valores arrojados por los estudios y diseños, puesto que dentro del expediente contractual no consta un certificado de disponibilidad presupuestal que permita establecer que dicha obligación fue cumplida. Ahora bien, el municipio indica que se hicieron las solicitudes de los recursos a la vicepresidenta de la República y al Ministro anterior de la época, así como al actual, de la adición de 9 mil millones de pesos, para lo cual, aporta las correspondientes cartas que así lo acreditan. No obstante, hay que precisar que la adición solicitada, por una parte, no representa en sí misma una obligación para el Ministerio, puesto que el numeral 21 de las obligaciones específicas del anexo de condiciones del convenio indica que los mayores valores arrojados en estudios y diseños se establecen como un riesgo previsible, y por otra parte, este riesgo y la gestión y aporte de los recursos faltantes están en cabeza del municipio.

Se evidencia igualmente que el municipio, sin autorización del supervisor, dio inicio a las obras sin contar con cierre financiero. El municipio alega que cuenta con correo electrónico en el cual se les autorizó el inicio de las obras por parte del supervisor del convenio de la época. No obstante, revisadas los documentos que reposan en el expediente, en el “Anexo 22 – ACTA DE RECIBO DE ENTREGABLES DE ESTUDIOS Y DISEÑOS”, de forma expresa el supervisor del convenio por parte del Ministerio del Interior no autorizó el inicio de las actividades de obra del proyecto CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL por no contar con cierre financiero.

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

En este sentido el municipio se encuentra en incumplimiento parcial de los numerales 21 y 22 de la cláusula segunda de las obligaciones específicas del anexo de condiciones del convenio.

Con relación a los expedientes Contractuales

“32) Mantener un control contable y financiero con sus respectivos documentos soporte, sobre la cuenta aperturada para el presente convenio de la que tratan los numerales anteriores. Estos documentos deberán ser presentados en el informe mensual al MINISTERIO FONSECON, de tal forma que le permita a este hacer un seguimiento y control de dichos recursos”.

“36) Elaborar, presentar al MINISTERIO-FONSECON para aprobación y publicar en la plataforma SECOP II, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, iniciando en el mes siguiente a la fecha de legalización del convenio, un informe técnico, administrativo y financiero sobre el avance del objeto del convenio, suscrito por el supervisor del MUNICIPIO. En el informe se deberán indicar los porcentajes de avance y ejecución, conforme a lo establecido en el cronograma de convenio previamente presentado, adjuntando: a) Los informes de ejecución tanto del contrato de estudios, diseño y obra como el de interventoría. b) Soportes de cada uno de los pagos realizados por parte del MUNICIPIO, discriminados por contrato y fuente de financiación, anexando las respectivas órdenes de pago, cuando corresponda los comprobantes de egreso y copia de los extractos de la cuenta bancaria registrada ante el MINISTERIO, donde se depositan dichos recursos. c) Certificación en la que conste el cumplimiento de las obligaciones de dichos contratistas frente al Sistema de Seguridad Social en los contratos derivados, de acuerdo con lo exigido en la legislación vigente para el efecto”.

“49) Tener a disposición del MINISTERIO y de los entes de control toda la información jurídica, técnica y financiera del proyecto relacionado en el objeto del presente convenio”.

“50) Responder por la veracidad de la Información remitida al MINISTERIO -FONSECON”.

“52) Remitir mensualmente el extracto de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos del proyecto, el cual deberá ser expedido por la entidad financiera correspondiente. En el evento en que la entidad financiera no genere extracto mensual, esta deberá expedir documento equivalente avalado por el supervisor y el tesorero del MUNICIPIO, reflejando los movimientos financieros de la cuenta, durante el respectivo mes. Cuando se efectúen movimientos financieros en dicha cuenta, éstos deberán guardar estricta relación con los pagos efectuados a los contratos derivados del cumplimiento del convenio, para lo cual, el supervisor y el tesorero por parte del MUNICIPIO, expedirán certificación en la que conste dicho cumplimiento”.

Con relación al manejo de los recursos desembolsados por el Ministerio al convenio, este último se obliga a través del numeral 32 de las obligaciones específicas a través de la presentación de informes mensuales, dado cuenta de cada uno de los movimientos que se realizan desde y hacia la cuenta creada para el proyecto. No obstante a la presentación de informes, y a su vez cargados en la plataforma SECOP II, estos no cumplen con las especificaciones técnicas y financieras que han sido reiteradas por la supervisión en cada una de las revisiones que este ha hecho, puesto que se evidencia que el municipio ha hecho movimientos de recursos que no han sido justificados, desde la premisa que, adicional a la contratación de estudios y diseños, por parte de la supervisión del convenio no se han autorizado inicio de obra, y todos los recursos invertidos en este ítem, no pueden ser reconocidos por parte del Ministerio, puesto que se estaría abalando el avance de obra de un proyecto sin cierre financiero.

En este sentido el municipio se encuentra en incumplimiento parcial de los numerales 32, 33, 36, 37, 38, 49, 50 y 52 de la cláusula segunda de las obligaciones específicas del anexo de condiciones del convenio.

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

Declarado el incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas por parte del municipio, la Subdirección de Gestión Contractual deberá imponer una multa, que tiene como finalidad la de conminar al convenido al cumplimiento total de las obligaciones pactadas, lo que exige que el supervisor del convenio por parte del Ministerio estudie la posibilidad de una prórroga del convenio para que el municipio tenga la posibilidad de dar cumplimiento total del objeto convencional.

1.9. CUANTIFICACIÓN DE LA MULTA.

Establecido el incumplimiento parcial del convenio, y conforme a lo estipulado en la cláusula undécima del anexo de condiciones del convenio, el valor total del convenio asciende a (\$5.663.486.246), y teniendo en cuenta la cláusula undécima del anexo de condiciones que señala que “(...) se causarán multas sucesivas del uno por ciento (1%) del valor del Convenio por cada día de retardo, sin exceder el diez por ciento (10%) del valor del Convenio (...)” y toda vez que el valor calculado por días de retraso supera el 10% del valor del convenio, la multa a imponer, será por la suma de **QUINIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS VEINTICUATRO PESOS CON SEIS CENTAVOS MCTE (\$566.348.624,6)**.

1.10. COMPENSACION

Partiendo del supuesto de que las entidades estatales pueden imponer las multas unilateralmente mediante acto administrativo, y que en razón de ello la respectiva decisión goza, entre otras características, de carácter ejecutivo, y atendiendo a lo pactado en el párrafo primero de la cláusula undécima del anexo de condiciones del convenio :“*LAS PARTES autorizan expresamente al MINISTERIO para deducir directamente el valor de las multas causadas, de cualquier suma que se deba desembolsar al MUNICIPIO por razón de este Convenio*”, como una de los medios con los que se cuenta para el cobro de la multa impuesta en el presente trámite, se procederá al cobro por compensación de los dineros que el Ministerio deba al municipio.

Es importante aclarar que el saldo del aporte pendiente de girar por el Ministerio al municipio de López de Micay corresponde a la suma de **MIL NOVECIENTOS VEINTICINCO MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL TRESCIENTOS VEINTICUATRO PESOS MCTE (\$1.925.585.324)** pero estos no se generan hasta tanto el municipio acredite el 40% y el 100% de la ejecución del convenio respectivamente, conforme a lo establecido en el anexo de condiciones contractuales en la cláusula de desembolsos, razón por la cual, la presente resolución deberá ser enviada a la Dirección Jurídica del Ministerio del Interior para que adelante los trámites correspondientes para la afectación de la póliza de cumplimiento.

1.11. OCURRENCIA DEL SINIESTRO

Conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015, se declarará ocurrido el siniestro de incumplimiento amparado por la póliza de cumplimiento No. 435-47-994000047251 expedida por la aseguradora **SOLIDARIA DE COLOMBIA**, con vigencia desde el (11) de noviembre de 2021 al (28) de febrero de 2025, hasta por la suma de **MIL CIENTO TREINTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON VEINTE CENTAVOS MCTE (\$1.132.697.249,20.)**, según las razones expuestas previamente.

En mérito de lo expuesto la Subdirectora de Gestión Contractual;

V. RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR el incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas por el MUNICIPIO de LÓPEZ DE MICAY, CAUCA, en el numeral 4, 21, 22, 32, 33, 36, 37, 38, 49, 50 y 52 de la CLÁUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES ESPECIFICAS

RESOLUCIÓN 2030 DEL 31 DE OCTUBRE DE 2024

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Convenio 2057 de 2021 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y Municipio de López de Micay, Cauca.”

DEL MUNICIPIO, establecidas en el convenio interadministrativo 2057 de 2021, celebrado con la Nación- Ministerio del Interior, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, IMPONER Y HACER EFECTIVAS la multa prevista en la cláusula undécima del anexo de condiciones contractuales del convenio 2057 de 2021, a título conminatorio para el cumplimiento de las obligaciones incumplidas; multa que asciende a la suma de **QUINIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS VEINTICUATRO CON SEIS CENTAVOS MCTE (\$566.348.624,6)** de acuerdo con la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO: DECLARAR OCURRIDO EL SINIESTRO DE INCUMPLIMIENTO amparado por la póliza de cumplimiento No. 435-47-994000047251 expedida por la aseguradora **SOLIDARIA DE COLOMBIA**, con vigencia desde (11) de noviembre de 2021 al (28) de febrero de 2025, hasta por la suma **MIL CIENTO TREINTA Y DOS MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON VEINTE CENTAVOS MCTE (\$1.132.697.249,20.)**, y en el evento que el municipio convenido y asegurado, se abstenga de efectuar el pago de la multa ordenada en el artículo anterior.

ARTÍCULO CUARTO: Publicar el contenido de la presente resolución en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, una vez ejecutoriado el presente acto administrativo en los términos del artículo 31 de la ley 80 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: COMPENSACIÓN – ORDÉNESE la deducción del valor de la multa de los dineros que se encuentren en favor del municipio, en aplicación del principio de compensación.

ARTÍCULO SEXTO: CORRER TRASLADO de la presente resolución, una vez quede ejecutoriada, a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior para que adelante los trámites correspondientes para la ejecución de la póliza No. 435-47-994000047251 expedida por la aseguradora **SOLIDARIA DE COLOMBIA**.

ARTÍCULO SÉPTIMO: La presente resolución queda notificada en la presente audiencia.

ARTÍCULO OCTAVO: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual deberá ser presentado, sustentado y decidido en la presente audiencia.

Dada en Bogotá, D. C., a los treinta y uno (31) días del mes de octubre de 2024.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ASTRID CAROLINA SÁNCHEZ CALDERÓN
Subdirectora de Gestión Contractual

Revisó: Sergio Andrés Daza Gómez – Contratista S.G.C. 

Proyectó: Cristian Alejandro Leguizamón Betancourt – Contratista S.G.C. 