



RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias para una paz estable y duradera en los municipios del Departamento del Putumayo"**



**EL JEFE DE LA OFICINA DE CONTRATACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO**

En uso de las facultades legales y estatutarias, en especial las conferidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto 1082 de 2015 y en especial las concedidas por la Resolución No. 379 del 29 de septiembre de 2021 "Por la cual se delega facultades para imponer multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento en el jefe de la oficina de contratación de la Gobernación del Putumayo"

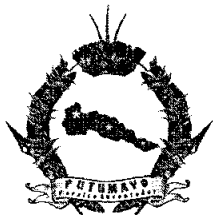
**I. CONSIDERACIONES**

**1.- La decisión objeto de recurso**

1.1. Mediante Resolución No. 021 de 2023 notificada en audiencia realizada el día 24 de Abril de 2023, este Despacho resolvió:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar de conformidad con la parte motiva de este acto administrativo que el contratista **CONSORCIO VÍAS Terciarias**, identificada con NIT. 9013409556, representado legalmente por el señor **ARIEL NARVÁEZ DELGADO**, identificado con cédula de ciudadanía N° 12.745.251, y conformado por I) **JESUS FRANCO YELA RODRIGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 5.342.351, con un porcentaje de participación del **VEINTITRÉS POR CIENTO (23 %)**. II) **CONSTRUCCIONES Y OBRAS DE INGENIERIA ALFA Y OMEGA SAS,**





REPUBLICA DE COLOMBIA  
GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO  
"TRECE MUNICIPIOS UN SOLO CORAZÓN"  
**¡Gracias Dios mío por tantas bendiciones!**



RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias para una paz estable y duradera en los municipios del Departamento del Putumayo"**

con NIT 900.951.327-8, representada legalmente por JAIME ANDRES CARMONA SUAREZ identificado con cédula de ciudadanía No. 14.465.639, con un porcentaje de participación del DIEZ POR CIENTO (10 %), III) CONSTRUCCIONES Y OBRAS DE INGENIERIA FENIX SAS, con NIT 900.825.192-1, representada legalmente por JOHANA ANDREA POSADA PRIETO identificada con cédula de ciudadanía No. 38.561.793, con un porcentaje de participación del DIEZ POR CIENTO (10 %), IV) ARIEL NARVAEZ DELGADO identificado con cédula de ciudadanía No. 12.745.251, con un porcentaje de participación del VEINTE PUNTO CINCO POR CIENTO (20.5 %), V) HERNAN NARVAEZ DELGADO, identificado con cédula de ciudadanía No. 15.817.380, con un porcentaje de participación del DIECIOCHO PUNTO CINCO POR CIENTO (18.5 %), VI) JMY CONSTRUCCIONES SAS, con NIT 901.122.127-9, representada legalmente por MONICA ALEXANDRA YELA GETIAL identificada con cédula de ciudadanía No. 1.085.309.764, con un porcentaje de participación del QUINCE PUNTO CINCO POR CIENTO (15.5 %) y VII) S&S PETROL, con NIT 900.703.357-6, representada legalmente por LUIS ALFREDO MUÑOZ BECERRA identificado con cédula de ciudadanía No. 1.124.313.123, con un porcentaje de participación del TRES (3 %) **incumplió** de manera grave sus obligaciones legales y contractuales en la que al manejo del anticipo se refiere pactadas en el Contrato de Obra Pública 1225 de 2018 cuyo objeto es: **"MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias para una paz estable y duradera en los municipios del Departamento del Putumayo"**.

**ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR OCURRIDO EL SINIESTRO** amparado por la Póliza de cumplimiento No. NB-100100416 expedida por MUNDIAL DE SEGUROS S.A, con cargo al amparo de buen manejo del anticipo, en cuantía de **CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA**





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



**Y TRES MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS (\$5.247.963.388,45) MONEDA LEGAL COLOMBIANA. Parágrafo:** El valor del siniestro deberá ser cancelado en los términos del artículo 1080 del Código de Comercio.

**ARTÍCULO TERCERO: El CONSORCIO VÍAS TERCARIAS**, identificado con NIT. 9013409556 se encuentra obligado a pagar los valores señalados en los artículos anteriores, en la cuenta corriente No. 3-000-70-0-007224-2 del Banco Agrario de Colombia, denominación: SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS REINTEGROS, NIT CUENTA SGR: 900.517.804-1, la anterior información de acuerdo a las circulares externas allegadas por correo electrónico emitido por la Tesorería de la Gobernación del Putumayo, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la presente resolución y si no procede en tal sentido, el Departamento del Putumayo exigirá su pago a MUNDIAL DE SEGUROS S.A en virtud del amparo de cumplimiento general del Contrato de Póliza No. NB-100100416.

**ARTÍCULO CUARTO:** En firme la decisión y, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 6° de la Ley 1150 de 2007 y artículo 31 de la Ley 80 de 1993 -modificado por el artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012, comuníquese la parte resolutive de la presente Resolución a la Cámara de Comercio y a la Procuraduría General de la Nación.

**ARTÍCULO QUINTO:** Publicar la presente Resolución en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, una vez ejecutoriado el presente acto administrativo.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

**ARTÍCULO SEXTO:** De conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la presente resolución se notifica en audiencia y contra esta sólo procede el recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto y sustentado en audiencia.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

**ARTÍCULO OCTAVO:** Una vez en firme, enviar copia ejecutoriada de la presente Resolución a la oficina de cobro coactivo para los trámites a que haya lugar."

- 1.2 Surtida la notificación de la Resolución No. 021 del 21 de Abril de 2023, tanto el contratista como el garante interpusieron recurso de reposición, sobre el cual, el Despacho determinó otorgar un término de diez (10) días hábiles para su sustentación por escrito.
- 1.3 El apoderado del contratista CONSORCIO VÍAS TERCARIAS, presentó mediante dos (2) correos electrónicos el día 9 de Mayo de los corrientes, cuyo contenido fue de cuatro (4) archivos adjuntos cómo se relaciona en los pantallazos que a continuación se plasman:





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"



De: ADVOCATUS QUALIS <advocatusqualis@gmail.com>  
Date: mar, 9 may 2023 a las 18:57  
Subject: Recurso de reposición en contra de la Resolución No. 21 - 2023  
To: Contratación Putumayo <contratacion@putumayo.gov.co>

San Juan de Pasto, 9 de mayo de 2023.

Doctor  
**NELSON FRANCISCO RINCON MORENO**  
Jefe Oficina de Contratación  
Departamento de Putumayo  
contratacion@putumayo.gov.co  
infraestructura@putumayo.gov.co

Asunto: Recurso de reposición en contra de la Resolución No. 21 - 2023  
Actuación administrativa por presunto incumplimiento de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 - Contrato de Obra No. 1225 - 2018

Cordial saludo

Actuado en calidad apoderado del CONSORCIO VIAS TERCARIAS con NIT: 901240955-6, de conformidad con la notificación en estrados surtida en la pasada sesión del 24 de abril de 2023, me permito presentar la sustentación del recurso de reposición en contra de la Resolución No. 21 del 21 de abril de 2023 emitida por el Jefe de la Oficina de Contratación del Departamento del Putumayo, mediante la cual se resolvió declarar el incumplimiento del Contrato de Obra No. 1225 - 2018 por parte del Consorcio Vías Terciarias, en lo que al manejo del anticipo se refiere.

Adjunto recursos y anexos. En correo posterior constarán los anexos enunciados en el recurso.

Atte

**JOSE ALEXANDER ROMERO**  
C.C. 1.086.328.504  
T.P. 190476 del CSJ

**NELSON FRANCISCO RINCON MORENO**  
JEFE DE OFICINA DE CONTRATACIÓN DEPARTAMENTAL  
Gobernación del Departamento del Putumayo

4 adjuntos

- Recurso de Reposición Contratista.pdf  
95K
- OFICIO CVT-121- DOCUMENTACION PARA EL PROCESO DE LIQUIDACION, RESPUESTA A OFICIO INTPUTUMAYO-2018-757 (1).pdf  
99K
- fiducia-bancolombia vl.rar  
8556K
- POLIZAS AMPLIAC 10 Y 11 SUSP No. 2 (1).rar  
2386K





REPUBLICA DE COLOMBIA  
GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO  
"TRECE MUNICIPIOS UN SOLO CORAZÓN"  
¡Gracias Dios mío por tantas bendiciones!



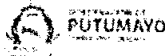
RESOLUCIÓN No. 022 DEL 12 DE MAYO DE 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"



Nº 023 16 11

Consejo de Gobierno del Putumayo - OFICIO CVT-120- SOLICITO PLAZO PARA DOCUMENTACION LIQUIDACION



Contratacion Putumayo <contratacion@putumayo.gov.co>

OFICIO CVT-120- SOLICITO PLAZO PARA DOCUMENTACION LIQUIDACION

ADVOCATUS QUALIS <advocatusqualis@gmail.com>

9 de mayo de 2023, 16:59

Para: Contratacion Putumayo <contratacion@putumayo.gov.co>

San Juan de Pasto, 9 de mayo de 2023.

Doctor  
NELSON FRANCISCO RINCON MORENO  
Jefe Oficina de Contratación  
Departamento de Putumayo  
contratacion@putumayo.gov.co  
infraestructura@putumayo.gov.co

Asunto: Anexos Recurso de reposición en contra de la Resolución No. 21 - 2023  
Actuación administrativa por presunto incumplimiento de que trata el artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 -  
Contrato de Obra No. 1225 - 2018

Cordial saludo

Actuado en calidad apoderado del CONSORCIO VIAS TERCARIAS con NIT: 901240955-6, me permito recibir correo electrónico de los anexos a los cuales hice referencia en el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 21 - 2023, el cual fue remitido en correo precedente.

Att

Jose Alexander Romero





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"

1.4 Entre tanto, el apoderado del garante Mundial de Seguros, mediante correo electrónico del 9 de Mayo, presentó sustentación del recurso de reposición:

De: Notificaciones GHA <notificaciones@gha.com.co>  
Date: mar, 9 may 2023 a las 10:40  
Subject: RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA LA RESO 021 DEL 21 DE ABRIL DE 2023 MUNDIAL DE SEGUROS S.A. // CTO DE OBRA No. 1225 DEL 25/12/2018 // CTE: GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO // CTISTA: CONSORCIO VÍAS TERCARIAS // GARANTE: MUNDIAL DE SEGUROS // JSBV  
To: Contratación Putumayo <contratacion@putumayo.gov.co>, Contratación Departamental <contratacion@putumayo.gov.co>  
Cc: CONSORCIO VÍAS TERCARIAS <putumayo.vias terciarias@gmail.com>, ADVOCATUS QUALIS <advocatusqualis@gmail.com>, Infraestructura <infraestructura@putumayo.gov.co>, COORDINACIÓN PROYECTOS ETA <coordinacionproyectoseta@gmail.com>, elites@elitesys.com <elites@elitesys.com>, Juan Sebastian Bobadilla Vera <jsbobadilla@gmail.com>, Javier Andres Acosta Ceballos <jacosta@gha.com.co>, Kelly Alejandra Paz Chamerro <kpaz@gha.com.co>

Doctor

NELSON FRANCISCO RINÓN MORENO

JEFE OFICINA DE CONTRATACIÓN

GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE PUTUMAYO

E. S. D.

TIPO DE PROCESO:	INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL ART. 86 L. 1474/11
CONTRATO:	CONTRATO DE OBRA No. 1225 DEL 25/12/2018
CONTRATANTE:	GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO
CONTRATISTA:	CONSORCIO VÍAS TERCARIAS
ASEGURADORA:	MUNDIAL DE SEGUROS S.A.

ASUNTO: RECURSO DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DEL 21 DE ABRIL DE 2023

GUSTAVO ALBERTO HERRERA ÁVILA, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 19.395.114 de Bogotá, abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 38.116 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado general de MUNDIAL DE SEGUROS S.A., conforme obra en el expediente, de manera respetuosa y encontrándome dentro del término legal, procedo a presentar **RECURSO DE REPOSICIÓN** en contra de la Resolución No. 021 del 21 de abril de 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO", solicitando desde ya que se revoque el acto administrativo en cita y, en consecuencia, se archive el presente proceso de incumplimiento contractual

NELSON FRANCISCO RINÓN MORENO

JEFE DE OFICINA DE CONTRATACIÓN DEPARTAMENTAL

Gobernación del Departamento del Putumayo

RECURSO DE REPOSICIÓN MUNDIAL DE SEGUROS S.A..pdf  
473K





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



**2.- De la sustentación del recurso por parte del contratista citado a incumplimiento – Razones de inconformidad planteadas:**

En uno de los correos electrónicos enviados el día 9 de mayo de 2023 en cuatro (4) folios útiles el Dr. JOSÉ ALEXANDER ROMERO TABLA, sustentó a nombre de su prohijado CONSORCIO VÍAS TERCARIAS el recurso de reposición de la siguiente manera:

"(...)

***Fundamentos de Hecho y de Derecho***

1. Si bien la entidad no considero relevantes los argumentos referentes a la necesidad de realizar el trámite de liquidación de manera previa al inicio de la actuación administrativa en virtud de la cual se produjo el acto recurrido, es menester reiterar que concomitantemente la secretaría de Infraestructura del departamento de Putumayo mediante oficio GP-SID-EXT-0146 de fecha 16 de febrero de 2023 solicitó a la Interventoría la documentación necesaria para el proceso de liquidación del contrato de Obra. Esta misma petición fue reiterada mediante Oficio GP-SID-EXT-0347 de fecha 14 de marzo de 2023. Por su parte la interventoría mediante oficio con radicado No. INTPUTUMAYO-2018-757 fechado el 22 de marzo de 2023, pero remitido al contratista vía correo electrónico el 5 de abril de 2023, requirió la presentación de diferentes documentos para el trámite de liquidación del Contrato de Obra, mismos que fueron aportados mediante oficio CVT-121-2022 de fecha 27 de abril de 2023, remitido mediante correo electrónico de la misma fecha, copia de los cuales se anexa al presente recurso.

Se advierte que la etapa de liquidación puede surtirse de manera válida dentro del término contractualmente establecido por las partes o en su defecto por el termino supletivo establecido por la Ley 80 de 1993. Así las cosas, el Contratista tan solo vino a ser requerido para realizar la liquidación del contrato el día 5 de abril de 2023, por parte de la Interventoría.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



Ahora bien, si se tiene en cuenta la particular y suigéneris forma en la que la Administración asumió la terminación del contrato, la cual fue comunicada solo hasta el día 1º de febrero de 2023 por parte del Secretario de Hacienda mediante una certificación en la cual informa que el contrato tuvo un reinicio automático, misma que fue arimada como material probatorio, el Contratista cuenta con 4 meses para surtir el trámite de liquidación, esto es hasta el 31 de mayo de 2023.

El termino anterior no es caprichoso, sino que el mismo se ha establecido por considerarse prudente para realizar el corte de cuentas y el balance final de la relación contractual, más aún en un contrato que fue atravesado por diferentes fenómenos como falencias en los estudios, diseños, presupuestos, una pandemia mundial, la reorganización en la composición interna del consorcio, un estallido social y diferentes problemáticas advertidas oportunamente por el contratista de obra y que fueron ventiladas a lo largo de la actuación administrativa.

Fue solo hasta el 27 de abril que el Consorcio Vías Terciarias pudo consolidar la información solicitada por la Interventoría para el trámite de liquidación, es decir que tomo un término de 14 días hábiles para hacerlo, pese a lo cual en fecha 21 de abril de 2023, la administración profirió la decisión de declarar el incumplimiento del contrato y siniestrar la póliza en el amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo, sin conceder al contratista el termino ni el escenario natural para efectos de realizar la liquidación del Contrato.

La anterior situación se considera violatoria del derecho al debido proceso, por cuanto no estamos en el escenario normal de ejecución de un contrato de obra, sino por el contrario en un contrato atravesado por diferentes problemáticas, pero que especialmente contó con un reinicio unilateral de la administración, lo cual tomó por sorpresa al Contratista de Obra, generando el vencimiento del plazo de ejecución y con ello la imposibilidad de poder decidir de manera libre y autónoma con respecto al reinicio y finalización del contrato. De ahí la necesidad de haber contado con el termino contractual y legal para liquidar el contrato, sin el apremio de la actuación administrativa adelantada por la entidad, que llega al punto de compulsar copias tanto a la Procuraduría General de la Nación como a la Fiscalía General de la Nación, cuando aún ni si quiera están claras ni definidas





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



las cuentas finales del contrato, la amortización final del anticipo, ni las compensaciones que entre las partes consideren procedente realizar.

2. Manifiesta la Administración en el acto recurrido, que le resulta extraño el hecho de que si el contratista era conocedor "desde antes del inicio del contrato-inclusive- de la situación que a nivel de estructuración del proyecto aquejaba y que a la postre derivaría en una eventual suspensión del contrato ¿Por qué continuaron solicitando desembolsos a título de anticipo?"

Frente a tal aspecto es menester advertir que no se puede presumir por los desembolsos realizados al contratista en el contexto de problemáticas que rodearon y rodean hasta la actualidad el contrato, se trate de un acto de mala fé por parte del contratista, puesto que la ejecución del contrato, las inversiones y desembolsos realizados contaron con la aprobación de la Interventoría. Sumado a ello debe considerarse que el Contratista de Obra hasta el último momento confió en que el departamento de Putumayo honraría sus obligaciones legales y contractuales, tendiente a realizar el trámite y aprobación del ajuste que requería el contrato; un escenario diferente hubiese podido comprometer la responsabilidad del contratista por negarse a continuar la ejecución del contrato, viéndose abocado a actuaciones de tipo conminatorio y sancionatorio, que inclusive la misma entidad adelantó desde el año 2019, razón por la cual en su momento las inversiones del anticipo fueron justificadas.

3. En el acto recurrido, se menciona que existen tramos que, si era viable ejecutarse, pese a no haberse aprobado el ajuste ante el OCAD PAZ o autoridad competente del Sistema General de Regalías. Igualmente se menciona que el Consorcio Vías Terciarias a través de alguno de sus representantes, manifestó su intención de reiniciar el Contrato; no obstante teniendo en cuenta que se adelanta una actuación administrativa independiente a la presente, por otros hechos constitutivos de presunto incumplimiento diferentes al manejo del anticipo, en el cual aún no se han presentado los alegatos de conclusión o el pronunciamiento final con posterioridad al traslado del acervo probatorio, no es pertinente que en este momento y en esta actuación administrativa, se realice un pronunciamiento de mi parte, puesto que tal valoración es propia de otra





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



actuación administrativa, por lo cual dejo de manifiesto que el pronunciamiento frente a tales manifestaciones de la Administración, se realizarán en la oportunidad procesal dentro de la otra actuación administrativa.

Con fundamento en lo anterior dejo sustentando el recursos de reposición, reiterando los argumentos esgrimidos en la presentación de descargos y los alegatos de conclusión, para efectos de que la entidad, no declare el incumplimiento del contrato, ni mucho menos proceda a la compulsas de copias a órganos de control e investigación, por hechos que aún se encuentran por dirimir entre las partes en sede del proceso de liquidación, que la misma entidad a través de la Secretaría de Infraestructura y también por conducto de la Interventoría, ha convocado. (...)"

**3.- De la sustentación del recurso por parte del garante – Razones de inconformidad planteadas:**

En correo electrónico enviado el día 9 de mayo en cuatro (4) folios útiles el Dr. Gustavo Alberto Herrera Ávila, sustentó a nombre de su prohijado SEGUROS MUNDIAL S.A en calidad de garante del contrato de obra No. 1225 de 2019 el recurso de reposición de la siguiente manera:

"(...)"

**III. RAZONES DE INCONFORMIDAD**

Una vez aclarados los antecedentes procesales del presente procedimiento administrativo de incumplimiento contractual, es necesario indicar que el Despacho no analizó la totalidad de los argumentos expuestos por mi representada durante el trámite procesal y, en especial, no logró acreditar la ocurrencia del siniestro, pues argumentó que los hechos no se centran en la no amortización del anticipo, sin embargo, calculó el valor del siniestro con fundamento en el anticipo no amortizado, haciendo evidente que los hechos en efecto refieren al incumplimiento de la obligación de amortizar el anticipo, lo cual no está cubierto en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



Por otro lado, en el acto administrativo que se controvierte, no se hizo pronunciamiento alguno respecto a la falta de cobertura de la póliza, la cual está más que acreditada, en la medida que la vigencia del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo se prolongó a penas hasta el 31 de mayo de 2022, sin embargo, como bien lo reconoció el Despacho, el presunto incumplimiento se extendió inclusive hasta el 1 de noviembre de 2022, fecha para la cual no estaba vigente la póliza. Asimismo, no se analizó en debida forma la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, máxime si se considera que el presente proceso de incumplimiento tuvo origen en el informe de interventoría del 14 de febrero de 2020, lo que conlleva también a evidenciar la configuración de la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad pública.

• **CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA**

En primer lugar, es necesario advertir que la facultad sancionatoria del Estado caduca en tres (3) años, contados a partir de la ocurrencia del hecho, conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, de conformidad con el artículo 52 del CPACA, que a su tenor indica:

"ARTÍCULO 52. CADUCIDAD DE LA FACULTAD SANCIONATORIA. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria".

No hay duda de que el artículo 52 del CPACA es aplicable a los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales, pues aun cuando el procedimiento está regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, esta norma nada advierte sobre la caducidad, de modo que dicha ausencia debe suplirse con el procedimiento administrativo general contemplado en el CPACA. Así lo consideró COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, en los siguientes términos:

"Sin perjuicio de lo anterior, puede considerarse que, dado el carácter supletivo del procedimiento administrativo sancionatorio del CPACA, las reglas de este procedimiento pueden complementar los aspectos no previstos en las normas especiales que rigen el procedimiento administrativo sancionatorio contractual. La anterior conclusión se sustenta en lo siguiente: i) el primer inciso del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 establece una remisión a las normas del CPACA que rigen los procedimientos administrativos, en lo que sea compatible con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y ii) los artículos 2 y 47 (inciso 1) del CPACA, consagran el principio de subsidiariedad, en virtud del cual las normas de la primera parte del código se deben aplicar en aquellos casos en los cuales haya vacío en las normas especiales.

Definido lo anterior se observa que el artículo 52 del CPACA es la norma que consagra la caducidad de la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones, que opera luego de transcurridos tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, plazo dentro del cual el acto administrativo sancionatorio debe quedar expedido y notificado.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



Además, estableció de manera independiente y autónoma el término de un (1) año para resolver los recursos procedentes contra el acto sancionatorio, contado a partir de la interposición de los mismos, **so pena de la pérdida de competencia**. Finalmente, dispuso que si los recursos no se deciden en el término fijado, se entenderán resueltos a favor del recurrente.

Ahora bien, en vista de que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no reguló este asunto de manera especial, resultaría posible aplicar el artículo 52 del CPACA, si las circunstancias de un caso concreto lo ameritan, porque no contradice la norma especial, sino que la complementa"<sup>1</sup>.

En virtud de lo anterior, la consecuencia de haberse configurado la caducidad no puede ser otra que la pérdida de competencia, siendo esta un límite temporal para que la administración profiera la decisión, en procura de la seguridad jurídica. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

"Al igual que los derechos reconocidos a los ciudadanos, las potestades otorgadas a la Administración no son absolutas y por lo tanto deben ser limitadas para que su ejercicio no sea arbitrario. En el ámbito sancionatorio una de las garantías más importantes reconocidas al ciudadano, es precisamente la certeza sobre el carácter temporal del uso del poder punitivo del Estado. Se trata de un presupuesto de seguridad jurídica, **ya que ante la inactividad del aparato administrativo el ordenamiento jurídico prevé una consecuencia: la pérdida de competencia para imponer el castigo e incluso para adelantar el procedimiento mismo"**<sup>2</sup>.

Entonces, en el caso concreto operó el fenómeno de la caducidad, en tanto que transcurrieron más de tres (3) años desde la ocurrencia del presunto incumplimiento hasta la expedición y notificación del acto administrativo que resolvió el incumplimiento, como se entrará a explicar.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

Al respecto, es necesario considerar que el presente proceso de incumplimiento contractual tuvo como origen el informe de interventoría del 14 de febrero de 2020, el cual relacionó, entre otros, un presunto incumplimiento en el plan de inversión del anticipo, así:

"(...) No obstante, mediante los comunicados INTPUTUMAYO-2018-311 e INTPUTUMAYO-2018-402 se le requirió al CONSORCIO VÍAS TERCARIAS un informe detallado del desglose de inversión para cada tramo, de acuerdo con los rubros aprobados del Plan de Inversión del anticipo, en donde se pueda evidenciar cual ha sido la inversión detallada en cada uno de los tramos que se encuentran en ejecución ya que a la fecha no se evidencia en obra el total del material aprobado para invertir con el anticipo, en especial lo que tiene que ver con el acero y cemento, de acuerdo con el cuadro relacionado a continuación:

ORDEN	MATERIAL	FECHA APROBACIÓN	BENEFICIARIO	VALOR
1	CEMENTO	26/03/2019	CEMEX COLOMBIA S.A	\$ 736.896.006
3	CEMENTO	26/03/2019	FERRETRIANA	\$ 590.400.000
7	ACERO	28/03/2019	SISCONT LTDA	\$ 600.000.637
9	CEMENTO	17/04/2019	FERRETRIANA	\$ 590.400.000
41	ACERO	17/07/2019	SISCONT LTDA	\$ 200.857.125
84	ACERO	30/08/2019	SISCONT LTDA	\$ 329.000.000
TOTAL DESEMBOLSADO				\$ 3.047.553.768

De acuerdo con el registro del seguimiento que esta interventoría adelanta semanalmente para la entrada de materiales y a la verificación de cantidades con las actividades ejecutadas a la fecha se tiene lo siguiente:





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias para una paz estable y duradera en los municipios del DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"

MATERIAL	CANTIDAD AUTORIZADA DESEMBOLSO	CANTIDAD VERIFICADA INGRESADA A OBRA	FALTANTE
CEMENTO	4148 Tn	1736 Tn	-2412 Tn
ACERO 60.000	362 Tn	279 Tn	-83 Tn
ALAMBRE AMARRE	11 Tn	8 Tn	-2 Tn

Se puede evidenciar, de acuerdo con la relación anterior que el contratista de obra no ha dispuesto en obra el total del material, para el cual se han aprobado los desembolsos, por lo tanto, se encuentra en presunto incumplimiento al buen manejo de la inversión del anticipo".

A pesar de que en audiencia del 1 de febrero de 2023 se solicitó a la interventoría una actualización de dicho informe, en lo atinente al presunto incumplimiento del plan de inversión del anticipo, se adujo exactamente lo mismo, en idénticos valores y sumas, así:

No obstante, mediante los comunicados INTPUTUMAYO-2018-311 e INTPUTUMAYO-2018-402 se le requirió al CONSORCIO VIAS Terciarias un informe detallado del desglose de inversión para cada tramo, de acuerdo con los rubros aprobados del Plan de Inversión del anticipo, en donde se pueda evidenciar cual ha sido la inversión detallada en cada uno de los tramos que se encuentran en ejecución ya que a la fecha no se evidencia en obra el total del material aprobado para invertir con el anticipo, en especial lo que tiene que ver con el acero y cemento, de acuerdo con el cuadro relacionado a continuación:

ORDEN	MATERIAL	FECHA APROBACION	BENEFICIARIO	VALOR
1	CEMENTO	26/03/2019	CEMEX COLOMBIA S. A	\$ 736.596.006
3	CEMENTO	26/03/2019	FERREIRIANA	\$ 590.400.000
7	ACERO	28/03/2019	SISCONT LTDA	\$ 400.000.637
9	CEMENTO	17/04/2019	FERREIRIANA	\$ 590.400.000
41	ACERO	17/07/2019	SISCONT LTDA	\$ 200.857.125
24	ACERO	30/08/2019	SISCONT LTDA	\$ 327.000.000
TOTAL DESEMBOLSADO				\$ 3.047.553.768





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

17

De acuerdo con el registro del seguimiento que esta Interventoría adelanta semanalmente para la entrada de materiales y a la verificación de cantidades con las actividades ejecutadas a la fecha se tiene lo siguiente:

MATERIAL	CANTIDAD AUTORIZADA DESEMBOLSO	CANTIDAD VERIFICADA INGRESADA A OBRA	FALTANTE
CEMENTO	4148 Tn	1736 Tn	-2412 Tn
ACERO 40.000	362 Tn	279 Tn	-83 Tn
ALAMBRE AMARRE	11 Tn	8 Tn	-2 Tn

Se puede evidenciar, de acuerdo con la relación anterior que el contratista de obra no dispuso en obra el total del material, para el cual se han aprobado los desembolsos, por lo tanto, habiendo fenecido a hoy el proyecto existe un presunto incumplimiento de obligaciones en el buen manejo y correcta inversión del anticipo.

Así las cosas, es evidente que los hechos que dieron origen al presente proceso de incumplimiento datan, inclusive, de antes del 14 de febrero de 2020, fecha para la cual se realizó el respectivo informe de interventoría, pues al haber replicado la misma información, se constata que la situación no se modificó en los tres (3) años transcurridos entre un informe y otro.

Igualmente, es necesario recordar que el contrato de obra se suspendió en marzo de 2020 y se reinició el 25 de septiembre de 2020, sin embargo, se volvió a suspender el 07 de diciembre de 2020, para reanudarse sin avenencia del contratista, el 1 de noviembre de 2023. Asimismo, en la declaración testimonial rendida por el señor ARIEL NARVAEZ DELGADO, se indicó que durante el tiempo en que estuvo en ejecución del contrato, apenas lograron adecuar los campamentos a los protocolos relacionados con el COVID-19, por lo que es evidente que en este término tampoco se realizaron actividades correspondientes al objeto contractual.

En dicha medida, es claro que los hechos tuvieron lugar en febrero de 2020 o, incluso antes, y por lo anterior, se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado prevista en el artículo 52 del CPACA, máxime si se considera que el procedimiento administrativo de incumplimiento contractual en ningún momento fue suspendido por causales de fuerza mayor o caso fortuito





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



como la pandemia del COVID-19, pues se citó a la continuación de la audiencia en pleno vigor de dicha situación de emergencia sanitaria. Así las cosas, como la decisión fue proferida y notificada hasta el 24 de abril de 2023, es evidente que transcurrieron más de tres (3) años y, de esta forma, hubo caducidad.

- **DESCONOCIMIENTO DEL DEBIDO PROCESO Y LAS FORMAS PROPIAS DE CADA JUICIO**

Como se advirtió a lo largo del procedimiento administrativo, se desconoció el debido proceso de las partes al modificar el objeto del mismo, toda vez que lo procedente era iniciar un nuevo proceso sancionatorio, máxime considerando que en el presente se habían decretado pruebas mediante Auto No. 001 del 11 de mayo de 2020 y, a su vez, se solicitó a la interventoría la actualización del respectivo informe. Ahora bien, aparte de lo anterior, la entidad desconoció que si lo que pretendía era declarar únicamente el siniestro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, como se aclaró en audiencia del 1 de febrero de 2023, era inviable continuar con el procedimiento sancionatorio, siendo que lo procedente era realizar una actuación administrativa en los términos del CPACA, tal y como lo ha reconocido el Consejo de Estado.

Al respecto, es necesario advertir que el Consejo de Estado ha afirmado lo siguiente con relación a la actuación administrativa que únicamente tiene como fin declarar el siniestro:

"(...) conviene distinguir la actuación administrativa en la que no se declara el incumplimiento del contrato, sino únicamente la ocurrencia del siniestro por anticipo, puesto que la decisión de declarar el siniestro y ordenar su pago por el valor correspondiente, no se configura como el resultado de un procedimiento sancionatorio frente a la compañía de seguros, toda vez que no está destinado a imponer una sanción, ni una restricción o limitación de la posición contractual. Esa actuación estatal, cuando se adelanta frente a la compañía de seguros, se





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

**apoya en el ejercicio de un derecho, el de reclamar o hacer valer la póliza de seguro, el cual no tiene naturaleza sancionatoria".**

Con fundamento en lo anterior, en Concepto C-080 del 08 de abril de 2021, COLOMBIA  
COMPRA EFICIENTE afirmó:

"Dicho esto, en este segundo evento la entidad no podría acudir al procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, pues esta actuación no ostenta una naturaleza sancionatoria. Bajo esta premisa, haciendo una abstracción de lo expuesto sobre el amparo de estabilidad y calidad de la obra, **la Subdirección de Gestión Contractual considera que cuando únicamente se realizará la declaratoria del siniestro del amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo, sin declaratoria de incumplimiento, la actuación se rige por el procedimiento administrativo general dispuesto en los artículos 34 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.**

En consecuencia, se podrá declarar el siniestro del amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo mediante acto administrativo motivado, previo agotamiento del procedimiento administrativo descrito, en el cual se incluyan los fundamentos facticos y probatorios de la ocurrencia del siniestro, así como la cuantía que reclama la entidad a título de perjuicios, con fundamento en lo establecido en el artículo 1077 del Código de Comercio".

Vemos entonces que en el trámite del proceso de incumplimiento contractual, el Despacho desconoció las normas propias del juicio, lo que a luces del artículo 29 de la Constitución Política y reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional desconoce el debido proceso inmerso en las actuaciones administrativas y judiciales, pues continuó el proceso administrativo sancionatorio iniciado en marzo de 2020, a pesar de que en audiencia del 1 de febrero de 2023 aclaró que el objeto se ceñiría única y exclusivamente a declarar el siniestro del buen manejo y correcta inversión del anticipo, por lo que al ser este el único objeto, a luces de





REPUBLICA DE COLOMBIA  
GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO  
"TRECE MUNICIPIOS UN SOLO CORAZÓN"  
**¡Gracias Dios mío por tantas bendiciones!**



RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



la jurisprudencia citada, debió haber iniciado una nueva actuación administrativa en los términos del CPACA.

Para comenzar, es necesario recordar que el artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso, como derecho fundamental, es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En el mismo sentido, indica que dentro de las garantías que incluye este derecho se encuentra el deber de juzgar "(...) con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio".

Bajo esta premisa, la Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades sobre la importancia de que el juzgador observe las formas propias de cada juicio y su correlación con la garantía del debido proceso. De tal forma, ha dicho:

"Para que la protección del debido proceso sea efectiva, es necesario que las pautas procesales estén previamente definidas por el legislador, pues, de lo contrario, la función jurisdiccional quedaría sujeta a la voluntad y arbitrio de quienes tienen la función de solucionar los conflictos de los asociados y de resolver sobre la interdependencia de sus derechos. La previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso ha sido llamada por la Carta Fundamental como "formas propia de cada juicio", y constituye la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar en qué momentos la conducta de los jueces o de la administración, se sale ilegítimamente de los cauces de la legalidad. Resulta contrario al ordenamiento jurídico el que un funcionario encargado de adelantar procedimientos judiciales o administrativos que resuelvan sobre derechos subjetivos, proceda conforme su voluntad, desconociendo las pautas que la ley le ha señalado para el ejercicio de su función. **La libertad de escoger las formas de los juicios perjudicaría a los administrados, antes que aglilizar y personalizar la aplicación de la justicia; traería confusión y caos en el seno de la sociedad y pondría en entredicho el pilar de la seguridad jurídica"**4.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

21

En el mismo sentido, señaló:

"El derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas propias de cada juicio implica el establecimiento de esas reglas mínimas procesales, entendidas como "(...) el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del juicio, determinan los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas.". De esta forma, dicho presupuesto se erige en garantía del principio de legalidad que gobierna el debido proceso, el cual "(...) se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de Derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem"5.

Como vemos, la observancia de las formas propias de cada juicio no solo está íntimamente ligada con el derecho fundamental al debido proceso, sino con principios de índole constitucional como la seguridad jurídica, legalidad y juridicidad, entre otros, que deben aplicarse estrictamente en las actuaciones judiciales y administrativas, a efectos de garantizar al destinatario su debido proceso.

Así las cosas, para la Corte Constitucional es imprescindible atender los procedimientos establecidos por el legislador, de modo que al juzgador le está vedada la posibilidad de escoger libremente las formas del juicio, pues de otra manera se perjudicaría gravemente el debido proceso y la seguridad jurídica.

Con base en lo anterior, es evidente que el Despacho desconoció el procedimiento aplicable a la declaratoria del siniestro de buen manejo y correcta inversión del anticipo, toda vez que al ser este el único fin, debió haber iniciado una actuación administrativa en los términos del CPACA, más no continuar con el procedimiento sancionatorio, pues debió considerar que la compañía aseguradora no es parte del contrato de obra y frente a ella no podría predicarse incumplimiento alguno y, por contera, sanción de cualquier índole.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



Aunado a esto, es necesario recordar que los riesgos cubiertos en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo son, exclusivamente: i) la no inversión del anticipo, ii) el uso indebido del anticipo y, iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo, situaciones que no se acreditaron, como se expondrá más adelante e, incluso, que no se declararon, tanto así que el artículo primero de la Resolución No. 021 del 21 de abril de 2023 lo que se declaró fue el incumplimiento del manejo del anticipo, riesgo no cubierto en la póliza.

Con fundamento en lo anterior, es fácil concluir que el objeto del presente proceso fue únicamente la declaratoria del siniestro y, en esta medida, le correspondía al Despacho iniciar una actuación administrativa diferente al proceso administrativo sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en consideración a que la pretensión de afectar la póliza de cumplimiento no tiene naturaleza sancionatoria, como lo reconoció el Consejo de Estado. En vista de esto, es evidente que se desconocieron las formas de cada juicio y, consecuentemente, el debido proceso de las partes, lo que a su turno implica la invalidez de la actuación y la imperiosa necesidad de que esta sea revocada.

- **NO SE LOGRÓ ACREDITAR LA OCURRENCIA DEL SINIESTRO, NI LOS PERJUICIOS OCASIONADOS A LA ENTIDAD PÚBLICA**

A pesar de que el Despacho reconoció que el anticipo fue invertido de acuerdo al plan de inversión del anticipo, encontró que los materiales no fueron utilizados en obra y, por lo tanto, afirmó que se configuró el riesgo cubierto en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, sin indicar cuál de los tres (3) riesgos se había configurado, esto es, i) la no inversión del anticipo, ii) el uso indebido del anticipo y, iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo. A primera vista, es evidente que no lo fue el riesgo de la no inversión del anticipo, pues el mismo Despacho reconoció que el contratista invirtió dicho anticipo. Por su parte, tampoco se logró acreditar que el contratista se apropió indebidamente de los recursos, de manera que el único supuesto que





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

se encuadraría en lo indicado por el Despacho sería el uso indebido del anticipo, sin embargo, como se entrará a exponer, ello tampoco fue acreditado.

Para comenzar, es importante mencionar que el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo cubre a la entidad de los siguientes riesgos, los cuales están contemplados tanto en las condiciones generales de la póliza como en el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, a saber:

"Este amparo cubre los perjuicios sufridos por la Entidad Estatal con ocasión de: (i) la no inversión del anticipo; ii) el uso indebido del anticipo; y iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo".

Así las cosas, a partir de dicho presupuesto, la entidad estatal, como facultada para iniciar el procedimiento sancionatorio, tiene la carga de probar la ocurrencia de dichos riesgos, además de cuantificar los perjuicios, tal y como lo ha reconocido COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, así:

"En relación con el amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo se pueden presentar dos situaciones que determinan la actuación administrativa a seguir para la declaratoria del siniestro: i) que se declare el incumplimiento de las obligaciones y el siniestro de este amparo; o ii) que únicamente se declare el siniestro de este amparo.

En el primer evento, debe tenerse en cuenta que si la declaración del siniestro se realiza con el acto administrativo que declara el incumplimiento, o el que impone multas, o el que declara la caducidad, debe adelantarse el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, correspondiente al proceso sancionatorio. Ello es así, dado que en este caso la Administración está ejerciendo una potestad sancionatoria, y en tal sentido, le corresponde atender la norma especial en materia de contratación. En este escenario, con fundamento en lo establecido en el artículo 86





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



ibídem, la entidad está facultada para cuantificar los perjuicios causados por el incumplimiento del contratista. **Concretamente para el amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo, deberá relacionar las situaciones de hecho que soportan el siniestro, así como cuantificar los perjuicios sufridos por la entidad estatal con ocasión de la no inversión del anticipo, el uso indebido del anticipo; y/o la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo"**6.

Entonces, al revisar el informe de interventoría actualizado a 21 de febrero de 2023, se evidencia que la entidad no cumplió con la carga de relacionar los hechos concretos que constituyeron un presunto incumplimiento con relación al anticipo y, mucho menos, cuantificó el perjuicio.

En primer lugar, en el informe de interventoría no se detalla qué aspecto del plan de inversión del anticipo fue incumplido por el contratista, limitándose a afirmar que:

"(...) ya que una vez culminado el plazo contractual no se logró evidenciar en obra el total del material aprobado para invertir con el anticipo, en especial lo que tiene que ver con el acero y cemento, de acuerdo con el cuadro relacionado a continuación (...) De esta manera, se pudo evidenciar, de acuerdo con la relación anterior que el contratista de obra no dispuso en obra el total del material, para el cual fueron aprobados los desembolsos, por lo tanto, habiendo fenecido a hoy el plazo para la ejecución contractual sin que se hubiese acreditado correctamente el manejo y la inversión del anticipo, **al no encontrarse obra que soporte la amortización debida de este**, existiendo a juicio del interventor un presunto incumplimiento de obligaciones contractuales a cargo del contratista de obra".

Como se observa, la interventoría no verificó detallada y concretamente el plan de inversión del anticipo, ni constató con lo efectivamente invertido por el contratista, sino que se limitó a afirmar que, al no haber constancia de la





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

25

amortización del anticipo, se usó incorrectamente el mismo, lo cual no acredita de manera alguna ninguno de los riesgos asegurados en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.

A pesar de lo anterior, esto es, que el informe de interventoría que dio origen al presente proceso indicó con claridad que el presunto incumplimiento del contratista está relacionado con la no amortización del anticipo, el Despacho afirmó:

**"LOS HECHOS QUE ACREDITAN LA OCURRENCIA DEL RIESGO AMPARADO, EN MANERA ALGUNA SE CENTRAN EN LA NO AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO, PUES RESULTA SER UN HECHO CIERTO QUE EL ANTICIPO FUE ENTREGADO EN SU TOTALIDAD AL CONTRATISTA E INVERTIDO POR ESTE DE ACUERDO AL PLAN DE INVERSIÓN DEL ANTICIPO, SITUACIÓN QUE SE DEMUESTRA CON LOS DIFERENTES DESEMBOLSOS REALIZADOS, Y CON LA POSTERIOR LIQUIDACIÓN DEL FIDEICOMISO (...)"**

Aun así, es evidente que el tanto la interventoría, como el Despacho, se fundamentaron en la no amortización del anticipo para tasar el perjuicio, pues en el acápite de tasación del perjuicio en la resolución que declaró el siniestro, se afirmó:

**"De otra parte, de conformidad con lo certificado por la interventoría en oficio INTPUTUMAYO 2018-752 de fecha 6 de febrero de 2023 y lo informado por FIDUCIARIA BANCOLOMBIA correlativamente, así como realizado el ejercicio del valor del anticipo que se amortizó en las cinco (5) actas parciales que alcanzaron a ser pagadas, tenemos que el perjuicio con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo asciende a la suma de (...)"**

Lo anterior evidencia que la no amortización del anticipo es el riesgo que se declaró ocurrido, en atención a que si fuera cierto lo afirmado por el Jefe de la





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

26

Oficina de Contratación de la Gobernación de Putumayo, el presunto perjuicio se hubiera tasado de forma distinta, más no con base en lo no amortizado por el contratista. Así las cosas, se hace evidente que el riesgo declarado fue la no amortización del anticipo y, en caso de que se insista en que ello no fue así, también resulta claro que no se logró acreditar efectivamente el perjuicio, pues si no se buscaba declarar el riesgo de la no amortización del anticipo, tampoco era viable tasar el perjuicio con fundamento en lo no amortizado.

Al respecto, es importante recalcar que la no amortización del anticipo no es un riesgo cubierto por el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, lo que hace imposible su afectación por el mero hecho de no haberse amortizado el anticipo. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

*"Si el contratista no amortiza el anticipo, está incumpliendo una obligación a su cargo, pero de esta circunstancia no puede deducirse automáticamente –como lo hace el tribunal– que el contratista invirtió o manejó inadecuadamente el anticipo. Se itera que la regla general es que estas sumas se utilicen para cubrir los gastos que tiene el contratista al principio del contrato e impulsar la obra (construcción, montaje de campamentos, compra de equipos y materiales, etc.) y el anticipo tiene por finalidad entregarle una suma de dinero antes de que inicie la obra para que pueda realizarlos. El hecho de que no ejecute la obra de acuerdo con el programa de inversión, que no facture y que por lo tanto no cumpla con la obligación de amortizar con cada cuenta, no evidencia –de ninguna manera– que haya invertido o manejado inadecuadamente el anticipo; razón por la cual tales circunstancias no autorizan a la entidad contratante a hacer efectiva la garantía, porque ellas no acreditan la ocurrencia del riesgo amparado"7.*

Bajo esta óptica, es claro que no se configuró ninguno de los riesgos cubiertos en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, esto es, i) no inversión, ii) uso inadecuado o iii) apropiación indebida del anticipo, como se





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



anticipó al inicio de este acápite, lo que hace turno implica la imposibilidad de afectar la póliza.

A efectos de esclarecer ello, es importante indicar que el Despacho reconoció que el contratista invirtió el anticipo en los siguientes términos:

**"PUES RESULTA SER UN HECHO CIERTO QUE EL ANTICIPO FUE ENTREGADO EN SU TOTALIDAD AL CONTRATISTA E INVERTIDO POR ESTE DE ACUERDO AL PLAN DE INVERSIÓN DEL ANTICIPO, SITUACIÓN QUE SE DEMUESTRA CON LOS DIFERENTES DESEMBOLSOS REALIZADOS, Y CON LA POSTERIOR LIQUIDACIÓN DEL FIDEICOMISO".**

Con fundamento en lo anterior, es claro que el riesgo de la no inversión del anticipo no fue el que se configuró, toda vez que el Jefe de la Oficina de Contratación advirtió que el anticipo fue invertido. Así pues, es viable descartar el primer supuesto previsto en el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015.

Por su parte, tampoco se logró acreditar la apropiación indebida del anticipo, en la medida que, tal y como es reconocido por el Consejo de Estado, "(...) esto implica que el contratista destine los bienes que se le haya[n] entregado en calidad de anticipo a un asunto ajeno de la ejecución contractual"<sup>8</sup>, situación que tampoco se comprobó, máxime considerando que el Despacho reconoció que el contratista invirtió el anticipo en el plan de manejo.

Igualmente, no se acreditó el supuesto del uso indebido del anticipo, pues se adujo que se había invertido el anticipo en el plan de manejo. Al respecto, es importante recordar que el Consejo de Estado hizo claridad respecto a los riesgos cubiertos en este amparo, así:

"La doctrina ha explicado el punto de la siguiente manera:

Podemos definirlo (el amparo de anticipo) como el amparo mediante el cual la compañía de seguros se obliga a indemnizar al contratante





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



asegurado por los perjuicios que sufra este por causas imputables al contratista garantizado, derivados de manera directa de los distintos riesgos que emanen del manejo de dineros o bienes entregados a este último a título de anticipo, los cuales, no están siempre cubiertos en su totalidad, de tal suerte que solo los que sean explícitamente nombrados estarán amparados, y los que no lo estén, valga la redundancia estarán excluidos...

Bien se trate de buen manejo, correcta inversión o uso, **se busca indemnizar al asegurado por los perjuicios derivados de la destinación que el contratista haga del anticipo sin hacer honor a las reglas del contrato para tal fin, empleándolos para gastos que no estén relacionados con el objeto contratado, y/o dirigiéndolos de manera distinta a la pactada en el contrato garantizado, sin haberse apropiado de ellos....**

La amortización es distinta de otros riesgos, y consiste como ya se había venido adelantando, en la devolución paulatina del anticipo por parte del contratista al contratante con corte a la facturación, normalmente conviniéndose que de cada factura emitida por el contratista se haga un descuento porcentual, hasta tanto el anticipo sea totalmente devuelto al contratante, es decir amortizado; entrando, ahí sí, a formar parte del precio pactado en el contrato<sup>39</sup>. En tales condiciones, como la amortización del anticipo está referida a la ejecución de un porcentaje de la obra en la misma proporción, a menos que el asegurador asuma de manera expresa tal riesgo dentro del amparo de anticipo, la NO amortización, vale decir, la no restitución al asegurado de un porcentaje del anticipo igual al de obra equivalente, no es un riesgo asociado a la utilización del anticipo o su apropiación. (...) Puede agregarse que un anticipo puede no haber sido amortizado, pero sí correctamente utilizado e invertido. Lo dicho, puesto que se trata como ya se adujo de riesgos distintos, en la medida en que la no amortización puede derivarse, por ejemplo, de un anticipo que sí tuvo la destinación que debía dársele conforme a





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

las reglas contractuales, pero que por circunstancias imputables al contratista no se devolvió al contratante"9.

Como se observa, los riesgos cubiertos en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo están dirigidos a indemnizar a la entidad por la destinación inapropiada que haga el contratista de los recursos entregados a título de anticipo, desconociendo el plan de inversión y dirigiéndolos de manera distinta a la pactada. Sin embargo – se insiste-, el Despacho reconoció que el contratista invirtió los recursos del anticipo en el plan de inversión, lo que de por sí descarta cualquiera de los riesgos cubiertos en el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo.

Además de lo anterior, tampoco se cumplió con la carga de cuantificar los perjuicios, pues como ya se adujo no puede asimilarse este valor a lo no amortizado y, mucho menos, al valor de la cláusula penal, por lo que esta omisión torna inviable la declaratoria del siniestro y la afectación de la póliza. Sobre el particular, el Despacho adujo:

**"AHORA, LO QUE SI ES DESMOSTRATIVO DE LA OCURRENCIA DEL RIESGO, ES EL RELATIVO AL BUEN MANEJO DEL ANTICIPO QUE SE LE DIO, ES QUE PESE A QUE SE ENCUENTRA DEMOSTRADO QUE EL CONTRATISTA ADQUIRIÓ BIENES (CEMENTO, ACERO Y ALAMBRE DE AMARRE) PARA SER UTILIZADOS EN LA OBRA, LO CIERTO, ES QUE MÁS ALLÁ DE LO MANIFESTADO POR EL SEÑOR ALFREDO MUÑIZ BECERRA EN SU TESTIMONIO, EN EL QUE EXPRESÓ EL POR QUÉ EN OBRA NO HABÍA SIDO POSIBLE CONTAR CON LA TOTALIDAD DE MATERIALES ADQUIRIDOS, DICHAS ASEVERACIONES NO ENCONTRARON RESPALDO DOCUMENTAL (CARGA DE LA PRUEBA), POR LO TANTO, LA CONVICCIÓN A LA QUE LLEGA EL DESPACHO MÁS ALLÁ DE TODA DUDA RAZONABLE ES QUE EN EFECTO, LO QUE OPERÓ ALLÍ FUE "LA PÉRDIDA DE ALGUNOS MATERIALES Y EQUIPOS", DADO QUE SI ESTO FUE LO QUE ACAECIÓ, COMO ES APENAS NATURAL UNA PÉRDIDA -LÉASE HURTO- LO PROCEDENTE**





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias para una paz estable y duradera en los municipios del Departamento del Putumayo"**

HUBUESE SIDO QUE EN SU MOMENTO SE HUBIESEN FORMULADO LAS DENUNCIAS PENALES CORRESPONDEINTES DE TODOS Y CADA UNO DE LOS BIENES MUEBLES QUE SE VIERON AFECTADOS POR LA COMISIÓN DE UN INJUSTO, Y LA CONSECUENTE NOTIFICACIÓN A LA INTEREVENTORÍA DE OBRA ASÍ COMO A LA GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO DE LA EXISTENCIA DE DICHAS DENUNCIAS, SITUACIÓN QUE EN UNO Y EN OTRO CASO NO SUCEDIÓ (...)"

DE TAL SUERTE, QUE EL RIESGO DEL BUEN MANEJO DE ANTICIPO SE MATERIALIZÓ EN EL SENTIDO DE QUE LOS BIENES PRODUCTO DEL ANTICIPO NO FUERON UTILIZADOS EN OBRA, **ASÍ COMO TAMPOCO EXISTIÓ DEMOSTRACIÓN A NIVEL PROBATORIO QUE LOS MISMOS HUBIESEN ESTADO RESGUARDADOS EN ESPERA DE QUE AL PROYECTO SE LE REALIZARAN LOS AJUSTES ANTE LAS AUTORIDADES COMPETENTES**".

Vemos entonces que el Despacho pretendió acreditar la configuración del riesgo aduciendo que se desconocieron obligaciones de custodia respecto a los materiales adquiridos, situación que no está cubierta dentro del amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo, pues en este solo se contemplan situaciones en las que el contratista haya desconocido el plan de inversión del anticipo y/o se haya apropiado de dichos recursos, dándoles un manejo diferente.

Con todo, es evidente que no se configuró ninguno de los riesgos amparados, y es que el Despacho ni siquiera aclaró cuál de las tres (3) situaciones fue la que se configuró en el caso concreto, esto es, i) la no inversión del anticipo, ii) el uso indebido del anticipo y, iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo.

Asimismo, tampoco se lograron acreditar los perjuicios ocasionados, pues si se mantiene el argumento de que no se configuró el riesgo de la no amortización del anticipo, mal haría el Despacho en tasar los perjuicios con base en lo no amortizado, de manera que debió haber probado los perjuicios de manera distinta.

30





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



Es más, también salta a la vista dicha falta de acreditación, en la medida que, en su informe, la interventoría adujo que el contratista incumplió el anticipo con relación al acero y cemento, cuyo desembolsó ascendió a la suma de TRES MIL CUARENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL SETECIENTOS SESENTA Y OCHO PESOS MCTE (\$3.047.553.768), así:

ORDEN	MATERIAL	FECHA APROBACION	BENEFICIARIO	VALOR
1	CEMENTO	26/03/2019	CEMEX COLOMBIA S. A.	\$ 736.896.006
3	CEMENTO	26/03/2019	FERRETRIANA	\$ 590.400.000
7	ACERO	28/03/2019	SISCONT LTDA	\$ 600.000.637
9	CEMENTO	17/04/2019	FERRETRIANA	\$ 590.400.000
41	ACERO	17/07/2019	SISCONT LTDA	\$ 200.857.125
84	ACERO	30/08/2019	SISCONT LTDA	\$ 329.000.000
TOTAL DESEMBOLSADO				\$ 3.047.553.768

Sin embargo, tasó el perjuicio en CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILONES NOVECIENTOS SESENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS CON CUARENTA Y CINCO CENTAVOS (\$5.247.963.388,45), aún sin indicar cómo calculó dicho valor y las razones por las que tasó el perjuicio de manera distinta a como lo hizo la interventoría en su informe.

Es evidente entonces que no se acreditó el riesgo asegurado, así como tampoco el perjuicio causado, de manera que lo procedente será revocar la decisión, ante la clara falta de motivación de la misma.

- **NO SE ANALIZÓ EL ARGUMENTO DE LA FALTA DE COBERTURA TEMPORAL DE LA PÓLIZA NB-100100416**

En la resolución mediante la cual se declaró el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo nada se adujo respecto al argumento presentado por mi representada, en lo atinente a la falta de





REPUBLICA DE COLOMBIA  
GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO  
"TRECE MUNICIPIOS UN SOLO CORAZÓN"  
¡Gracias Dios mío por tantas bendiciones!



RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"

cobertura temporal de la póliza, aun cuando dicha falta de cobertura es más que evidente, en la medida que esta póliza fue renovada hasta mayo de 2022 y el contrato finalizó en noviembre de este año.

Conviene resaltar entonces que la póliza tiene en total de 9 anexos y el último de ellos fue expedido el 26 de agosto de 2022. En la carátula del mismo se establece la vigencia de cada uno de los amparos y, respecto al buen manejo del anticipo, se evidencia que su vigencia es desde el 19 de agosto de 2020 hasta el 31 de mayo de 2022, así:

NOMBRE DEL AMPARO	VIGENCIA DESDE	VIGENCIA HASTA	SUMA ASEGURADA	VALOR PRIMAS
CUMPLIMIENTO	06:00 Horas Del 19/08/2020	24:00 Horas Del 31/05/2022	2.441.741.768,80	0,00
PRESTACIONES SOCIALES	06:00 Horas Del 19/08/2020	24:00 Horas Del 31/05/2022	1.220.870.880,40	0,00
BUEN MANEJO DEL ANTICIPO	06:00 Horas Del 19/08/2020	24:00 Horas Del 31/05/2022	7.325.225.282,40	0,00
ESTABILIDAD DE LA OBRA	06:00 Horas Del 31/01/2022	24:00 Horas Del 31/05/2022	2.441.741.768,80	0,00

Conforme a lo anterior, resulta evidente la falta de cobertura temporal actual de la póliza para amparar los perjuicios derivados del mal manejo e incorrecta inversión del anticipo.

Al respecto, es importante traer a colación una sentencia del Consejo de Estado que aclara la importancia de los límites temporales de la póliza, a efectos de su afectación o la declaratoria del siniestro:

32. Dada la naturaleza de la obligación que contrae el asegurador, resulta de la mayor importancia la determinación del momento exacto a partir del cual aquel asume el riesgo que le es trasladado y así mismo, la hora y el día hasta los cuales va tal asunción, **puesto que únicamente estará obligado a ejecutar la prestación a su cargo cuando el riesgo se realice dentro de ese lapso, es decir si el siniestro se presenta dentro de esos límites temporales.** Al respecto, el artículo 1073 del C. de Co., relativo a la responsabilidad del asegurador, establece que "Si el siniestro, iniciado antes y continuado después de vencido el término del seguro, consume la pérdida o deterioro de la cosa asegurada, el asegurador responde del valor de la





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

indemnización en los términos del contrato. Pero si se inicia antes y continua después que los riesgos hayan principiado a correr por cuenta del asegurador, éste no será responsable por el siniestro".

33. De acuerdo con lo anterior, **el legislador sólo concede el derecho a la indemnización a cargo del asegurador, cuando el riesgo se realiza o inicia su realización dentro del periodo amparado por la respectiva póliza.** Como lo sostuvo la Sala, "Debe tenerse en cuenta que lo que se exige en el régimen de los contratos de seguros, en cuanto a su vigencia y cobertura, es que el riesgo efectivamente se materialice durante el periodo de vigencia de la póliza, puesto que una cosa es el surgimiento del derecho a obtener la indemnización y otra cosa es el derecho a recibir su pago, el que sí se concreta una vez se hace la reclamación en la forma establecida por la ley"10.

Como se observa, el Tribunal de Cierre en materia de lo Contencioso Administrativo es

claro en advertir que la obligación indemnizatoria a cargo de la aseguradora sólo se

configura en caso de que el siniestro se haya presentado dentro de la vigencia pactada y, es por tal razón, que la norma exige que la póliza tenga una vigencia desde el inicio del plazo contractual hasta su finalización, precisamente con el fin de no dejar desprotegido el patrimonio público durante el lapso de ejecución contractual.

Lo anterior es concordante con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.3.1.10 del Decreto 1082 de 2015, el cual establece:

"La Garantía de buen manejo y correcta inversión del anticipo debe estar vigente hasta la liquidación del contrato o hasta la amortización del anticipo, de acuerdo con lo que determine la Entidad Estatal. El valor de esta garantía debe ser el ciento por ciento (100%) de la suma establecida como anticipo, ya sea este en dinero o en especie".





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

34

Pese a lo anterior, el anexo 9 de la PÓLIZA NB-100100416 pactó como fecha final de la vigencia hasta el 31 de mayo de 2022 y, como se desprende del informe de interventoría, el presunto incumplimiento se configuró el último día del plazo contractual, esto es, en diciembre de 2022, lo que pone en evidencia la ausencia de cobertura temporal de la póliza en mención.

Lo anterior también fue reconocido por el Despacho en la resolución que declaró el siniestro, en donde afirmó:

**"RESPECTO A LA PRESCRIPCIÓN CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 1081 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, ES DE ANOTAR, QUE LOS HECHOS QUE SE DEBATEN Y SOBRE LOS CUALES SE EDIFICA EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO TUVIERON SU INICIO EL 12 DE MARZO DE 2019, FECHA EN LA CUAL SE DESEMBOLSÓ POR PART DE LA GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO EL 30% DEL VALOR DEL CONTRATO A TÍTULO DE ANTICIPO Y SE EXTIENDEN -INCLUSIVE- AL 1º DE NOVIEMBRE DE 2022, OPORTUNIDAD EN LA CUAL EL CONTRATISTA DEBÍA REINICIAR LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO (...)"**

Bajo esta lógica, si los hechos que dieron origen a la declaratoria de siniestro tuvieron lugar el 1 de noviembre de 2022 y la vigencia de la póliza se extendió a penas hasta el 11 de mayo de 2022, es evidente la falta de cobertura temporal de la misma. En virtud de lo anterior, es necesario que el Despacho reconsidere su decisión de afectar la póliza, en la medida que su vigencia no se extendió hasta la terminación o finalización del plazo contractual como lo exige el artículo 2.2.1.2.3.1.10 del Decreto 1082 de 2015 y, ni siquiera alcanza a cubrir los hechos objeto del proceso, en tanto que como bien lo reconoció el Despacho, estos se configuraron el 1 de noviembre de 2022 y la póliza tenía vigencia hasta el 11 de mayo de 2022, esto es, el presunto riesgo se configuró por fuera del periodo de vigencia.

• **PRESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL CONTRATO DE SEGURO**





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

Sin perjuicio de la totalidad de argumentos que se han venido esgrimiendo, es importante tener en cuenta que el artículo 1081 del Estatuto Comercial establece que las acciones derivadas de los contratos de seguro prescriben en el término de dos años. Dicho precepto establece lo siguiente:

**"ARTÍCULO 1081. <PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES>.** La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.

La prescripción ordinaria **será de dos años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.**

La prescripción extraordinaria **será de cinco años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.**

Estos términos no pueden ser modificados por las partes." (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Por otro lado, el Consejo de Estado ha establecido que la prescripción respecto de los daños ocasionados como consecuencia del incumplimiento de obligaciones contractuales comienza a contar a partir del momento en que se configura dicho incumplimiento, expresando dicha postura de la siguiente forma:

**"CAUSA GENERADORA DEL DAÑO [S]e debe precisar que la declaratoria de nulidad de actos administrativos contractuales -como la de cualquier otro acto administrativo- no solo obliga a restablecer los derechos afectados, sino que, **también, puede ser fuente de responsabilidad, si es que con aquél se ha causado un daño.** Es importante advertir que la responsabilidad que se puede originar en razón de la nulidad de un acto administrativo de naturaleza contractual difiere de la que **se puede generar con ocasión del****





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

**incumplimiento de las obligaciones de un contrato.** Mientras que la primera surge por la transgresión de los elementos que la ley exige para que la administración exprese válidamente su voluntad a través de actos administrativos con proyección directa y mediata frente a los derechos de los administrados o los intereses jurídicamente tutelados, **la responsabilidad contractual se funda en que el deudor de una prestación deja de ejecutar, parcial o totalmente, una obligación de dar, de hacer o de no hacer que le es debida al acreedor de conformidad con lo pactado en el negocio jurídico.** En ese sentido, el hecho de que una facultad exorbitante que proviene de la ley artículo 18, Ley 80 de 1993 y no de un pacto sea ejercida en contravención de los postulados normativos no desemboca en el incumplimiento del contrato. Vale precisar que esta distinción de modo alguno recorta el derecho que tiene quien sufrió un daño como consecuencia de la expedición y posterior anulación de los actos administrativos contractuales; lo que permite es identificar cuál es la fuente del daño que se reclama."<sup>11</sup> (Negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, el operador jurídico debió analizar la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro a partir del hecho generador del daño que, como se esgrimió en el acápite correspondiente a la caducidad de la facultad sancionatoria, evidentemente ocurrió en febrero de 2020, fecha para la cual se realizó el informe de interventoría que dio cuenta de los presuntos incumplimientos en el plan de inversión del anticipo, mismo que fue ratificado en el informe actualizado de febrero de 2023. En ese entendido, al configurarse el presunto daño desde este momento, la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro ya se configuró.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que en el caso concreto se configuró la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, a luces de lo establecido en la normatividad vigente y en la jurisprudencia, toda vez que la ocurrencia de los hechos materia del proceso sancionatoria acaecieron, a más tardar, el 14 de febrero de 2020, fecha para la cual se elaboró el informe de interventoría que dio lugar al presente proceso de incumplimiento, de manera





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

37

que, a la fecha en que se notificó la decisión, transcurrieron tres (3) años, 2 meses y 10 días, resultando claro que operó el fenómeno de la prescripción extintiva.

Incluso, podría interpretarse que los hechos ocurrieron el último día en que se ejecutó el contrato, esto es, antes de la segunda suspensión del mismo, toda vez que fue hasta ese momento que se realizar actividades en el marco del contrato de obra. Así pues, es necesario indicar que el Acta de Suspensión No. 02 de suscribió el 7 de diciembre de 2020, por lo que los hechos tuvieron que configurarse antes o incluso ese día, sin embargo, hasta la fecha de notificación de la decisión, transcurrieron dos (2) años, 4 meses y 7 días, lo que también es evidente la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.

Conforme lo expuesto, se solicita al Honorable Juzgador proceder con la revocatoria de la Resolución No. 021 del 21 de abril de 2023 y, consecuentemente, con la desvinculación de mi prohijada en las presentes diligencias, declarando el cierre y archivo de las diligencias. (...)"

**4.- Análisis de las razones de inconformidad planteadas por el apoderado del CONSORCIO VÍAS TERCIARIAS**

**Frente a la oportunidad para llevar a cabo el trámite de liquidación del contrato 1225 de 2019**

En lo que tiene que ver con este aspecto, huelga decir que el presente proceso de incumplimiento tal y como fue anunciado por el Despacho en su debido momento, se centró en establecer el acaecimiento del presunto incumplimiento en el manejo del anticipo invertido por el contratista y amparado por la póliza de cumplimiento expedida por el garante. En ese orden de ideas, las partes ejercieron el derecho de defensa y contradicción con miras a desvirtuar lo afirmado por la interventoría en su respectivo informe, por tal razón, el marco sobre el cual el proceso se





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



desarrolló fue exclusivamente ese, ahora, el que al tiempo se estén ejecutando por parte del contratista de obra como el de interventoría acciones tendientes a llevar a cabo la liquidación del acuerdo de voluntades, ello no comporta una situación de la cual la suerte del presente proceso tenga que depender ya que son trámites independientes.

Valga traer a colación la Sentencia del Consejo de Estado, de septiembre 13 de 1.999 de la Sección Tercera, expediente N° 1024 manifestó frente al plazo que los contratos estatales y del uso de la administración de sus potestades sancionatorias frente al contratista, veamos:

"De acuerdo con lo anterior, la sala precisa que el contrato que se celebra con el Estado tiene dos plazos: uno para la ejecución y otro para la liquidación y que no tienen jurídicamente el mismo alcance las expresiones contrato vencido y contrato extinguido, toda vez que frente al primero la administración tiene la potestad para exigir las obligaciones a cargo del contratista y evaluar su cumplimiento. La extinción del contrato por el contrario, se configura cuando este ha sido liquidado. En este orden de ideas, no puede estar ausente en la etapa de liquidación del contrato la potestad de autotutela de la administración para declarar su incumplimiento.

Sobre la afirmación hecha tantas veces por esta Sección acerca de que "terminado el contrato, bien por decreto de caducidad o bien por terminación del plazo o por cumplimiento del objeto del contrato, lo que sigue es la





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

liquidación del mismo", la Sala hace las siguientes precisiones:

Es verdad que vencido el plazo del contrato este se coloca en la etapa de liquidación, pero no resulta razonable sostener que en esta fase la administración no pueda hacer uso de sus potestades sancionatorias frente al contratista, puesto que vencido el plazo del contrato es cuando la administración puede exigir y evaluar su cumplimiento y de manera especial definir si este es satisfactorio; es cuando puede apreciar la magnitud de los atrasos en que incurrió el contratista."

En otro importante pronunciamiento del Consejo de Estado se desarrolló la oportunidad para ejercicio de la potestad sancionatoria limitada por el ámbito temporal de competencia fijada en la ley:

"Debe precisarse que, si bien las partes pueden realizar la liquidación por mutuo acuerdo, la potestad sancionatoria del Estado (declaratoria de caducidad o incumplimiento) sólo se podrá ejercer dentro del plazo de ejecución del contrato o hasta el vencimiento del plazo de que dispone la administración para ejecutar la liquidación unilateral del mismo como potestad excepcional. Vencido este plazo, aunque pueda realizar la liquidación de mutuo acuerdo, no podrá utilizar potestades unilaterales pues éstas tienen ámbito temporal de competencia precisamente fijada en la ley."<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Sentencias de septiembre 13 de 1.999, expediente N° 1024, y agosto 24 de 2000, expediente N° 12082, ambas de la Sección Tercera del Consejo de Estado.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



Por todo lo anteriormente dicho, el trámite de liquidación no resulta ser un limitante para el haber podido tomar una decisión de fondo en el caso que nos ocupa.

**Frente al reinicio del contrato el día 1º de noviembre de 2022**

En el acto administrativo hoy recurrido, se recordó que el contratista presentó renuencia a reiniciar el 1º de Noviembre de 2022 -fecha en la que el contratista se comprometió a reiniciar y que la entidad tomó para continuar computando el plazo contractual, es decir, negarse a continuar la ejecución del contrato en los tramos que no dependían del ajuste ante el OCAD PAZ, sin que mediara una justificación válida ya que, existen actas de socialización para efectos de llevar a cabo el reinicio de las obras calendadas de finales del mes de Octubre de 2022 y de inicios de mes de Noviembre de 2022, en los cuales, tanto el contratista, como la interventoría de obra, así como por parte de la Secretaría de la Infraestructura Departamental socializaron con las comunidad de los tramos del Municipio de Villagarzón/Vereda El Guineo (Acta de reunión levantada el día 28/10/22), Municipio de Puerto Caicedo/Vereda Platanillo (Acta de reunión levantada el día 4/11/22), Municipio de Colón/Vereda Michoacán (Acta de reunión levantada el día 4/11/22), Municipio de San Francisco/Vereda Antonio (Acta de reunión levantada el día 4/11/22), actas de socialización que demuestran que la obra podía continuarse ejecutando en los mencionados tramos sin depender de las gestiones y aprobaciones que se adelantan ante el OCAD PAZ, y es en ese escenario de poder ejecutar obra en esos tramos, que el contratista debía contar con los materiales que habían sido adquiridos con el anticipo situación que no acaeció pese a que como se demuestra con los diferentes desembolsos ya los había adquirido.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

Ahora, en lo que tiene que ver con que el contratista de obra en cuanto a no haber continuado solicitando los desembolsos del anticipo dadas "las problemáticas" del contrato, y el que este hubiese adoptado una eventual "negación a continuar con la ejecución del contrato, viéndose abocado a actuaciones de tiempo conminatorio y sancionatorio", valga decir que dicha afirmación resulta ser una hipótesis o conjetura, pues si el contratista hubiese adoptado una postura de no continuar solicitando los desembolsos del anticipo ante el panorama que ya para la época el contrato presentaba, hubiese actuado conforme al principio de responsabilidad, por el contrario, continuó solicitando los desembolsos como si el contrato desde el inicio hubiese tenido una normal ejecución o si al momento de solicitarlos el contrato ya hubiese superado lo que el señor apoderado denomina como "problemáticas".

**5. Análisis de las razones de inconformidad planteadas por el garante**

**Frente al desconocimiento del debido proceso y las formas propias de cada juicio**

Es de anotar, que el artículo 29 de la Constitución dispone que: "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y **con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio**. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público **sin dilaciones injustificadas**; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a





REPUBLICA DE COLOMBIA  
GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO  
"TRECE MUNICIPIOS UN SOLO CORAZÓN"  
**¡Gracias Dios mío por tantas bendiciones!**



RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

Respecto a las formas propias de cada juicio la Corte Constitucional ha dispuesto que: "El artículo 29 de la Carta Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, como el conjunto de garantías que buscan la protección del individuo que se encuentre incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante el trámite procesal **se respeten las formalidades propias de cada juicio y se logre la aplicación correcta de la justicia.** Por lo anterior, **para que la protección a este derecho sea efectiva, es necesario que cada uno de las etapas procesales estén previamente definidas por el legislador (...)** Esta previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso, se denomina las **"formas propias de cada juicio"**, y se constituye por lo tanto, en la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar en qué momento la conducta de los jueces o de la administración se convierte en ilegítima, por desconocerse lo dispuesto en las normas legales, situación en la cual la actuación configura una vía de hecho"<sup>3</sup>.

Ahora bien, el procedimiento administrativo que se adelantó se encuentra debidamente regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y conforme a dicha disposición tenemos:

**ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO.** Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las

<sup>3</sup> Sentencia Corte Constitucional; T-242/99





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

43

multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

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

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. ~~Contra la decisión así proferida sólo procede el~~





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias para una paz estable y duradera en los municipios del DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

Respecto a la ilegitimidad de la decisión por cuanto en criterio del apoderado del garante se afectó la póliza de manera ilegal, procedemos a despachar punto por punto los reproches, así:

Respecto a los reproches relativos al principio de congruencia derivados de la presunta omisión de señalar las consecuencias que se podrían derivar de la actuación y la consecuente vulneración del debido proceso y el derecho de defensa que invalida la actuación basta con acudir a la citación y a los informes que sirven de sustento a la actuación, para evidenciar que desde el inicio de la actuación se dio cumplimiento a lo previsto en el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Es así, como una de las tantas consecuencias anunciadas, es la que se terminó materializando, es decir, la caducidad del contrato, la cual, conforme a expresa disposición normativa (art. 18 de la Ley 80 de 1993 inciso final) "... será constitutiva del siniestro de incumplimiento". Respecto al buen manejo y correcta inversión del anticipo tenemos que los informes





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

que sirven de sustento a la actuación informe del 14 de febrero de 2020 y 21 de febrero de 2023 se indicó:

**2.11 MANEJO PLAN DE INVERSION DEL ANTICIPO**

El contrato de obra de acuerdo con la CLAUSULA OCTAVA del contrato, tiene un anticipo por el 30% del valor total del contrato \$7.325'225.282,4, del cual a la fecha se ha desembolsado el 95.37%, como se relaciona a continuación.

ITEM No.	DESCRIPCIÓN DEL ITEM	VALOR PROGRAMA APROBADO	VALOR ACUMULADO ACTUAL	SALDO ANTICIPO ACTUAL
1	MANO DE OBRA, INCLUYE NOMINAS Y PRESTACION DE SERVICIOS	\$ 1.232.522.528,24	\$ 1.143.679.359	\$ 88.843.168,84
2	HERRAMIENTA, EQUIPOS, MAQUINARIA, INCLUYE ALQUILER Y COMPRA	\$ 932.522.528,24	\$ 854.039.895	\$ 78.482.633,24
3	MATERIALES Y TRANSPORTE DE MATERIALES	\$ 5.130.879.324,79	\$ 4.988.438.384	\$ 142.440.940,79
4	CUATRO POR MIL	\$ 29.300.901,13	\$ 26.396.926	\$ 2.903.974,81
TOTALES		\$ 7.325.225.282,40	\$ 7.012.554.565	

No obstante, mediante los comunicados INTPUTUMAYO-2018-311 e INTPUTUMAYO-2018-402 se le requirió al CONSORCIO VIAS TERCARIAS un informe detallado del

Carrera 49A No. 94-76 - OFICINA 601 Barrio La Castellana TEL: 7446234 Bogotá  
etorresare@yahoo.es - coordinacionproyectoseta@gmail.com





REPUBLICA DE COLOMBIA  
GOBERNACIÓN DEL PUTUMAYO  
"TRECE MUNICIPIOS UN SOLO CORAZON"  
¡Gracias Dios mío por tantas bendiciones!



RESOLUCIÓN No. 022 DEL 12 DE MAYO DE 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias para una paz estable y duradera en los municipios del Departamento del Putumayo"

CONSORCIO ETERRA - 1  
NIT: 901.232.983-9  
Interventoría

desglose de inversión para cada tramo, de acuerdo con los rubros aprobados del Plan de inversión del anticipo, en donde se pueda evidenciar cual ha sido la inversión detallada en cada uno de los tramos que se encuentran en ejecución ya que a la fecha no se evidencia en obra el total del material aprobado para invertir con el anticipo, en especial la que tiene que ver con el acero y cemento, de acuerdo con el cuadro relacionado a continuación:

ORDEN	MATERIAL	FECHA APROBACION	BENEFICIARIO	VALOR
1	CEMENTO	26/03/2019	CEMEX COLOMBIA S.A	\$ 736.896.006
3	CEMENTO	26/03/2019	FERRETRIANA	\$ 590.400.000
7	ACERO	28/03/2019	SISCONT LTDA	\$ 600.000.637
9	CEMENTO	17/04/2019	FERRETRIANA	\$ 590.400.000
41	ACERO	17/07/2019	SISCONT LTDA	\$ 200.857.125
84	ACERO	30/08/2019	SISCONT LTDA	\$ 329.000.000
TOTAL DESEMBOLSADO				\$ 3.047.553.768

De acuerdo con el registro del seguimiento que esta Interventoría adelanta semanalmente para la entrada de materiales y a la verificación de cantidades con las actividades ejecutadas a la fecha se tiene lo siguiente:

MATERIAL	CANTIDAD AUTORIZADA DESEMBOLSO	CANTIDAD VERIFICADA INGRESADA A OBRA	FALTANTE
CEMENTO	4148 Tn	1736 Tn	-2412 Tn
ACERO 60,000	362 Tn	279 Tn	-83 Tn
ALAMBRE AMARRE	11 Tn	8 Tn	-2 Tn

Se puede evidenciar, de acuerdo con la relación anterior que el contratista de obra no ha dispuesto en obra el total del material, para el cual se han aprobado los desembolsos, por lo tanto, se encuentra en presunto incumplimiento al buen manejo de la inversión del anticipo.

A continuación, se relaciona el valor del anticipo amortizado hasta la fecha:

VALOR ACTA PARCIAL	VALOR AMORTIZADO	VALOR NETO PAGADO	ESTADO DEL ACTA
\$ 4.214.865.803,04	\$ 1.264.459.740,91	\$ 2.950.406.062,13	PAGADA
\$ 694.931.167,92	\$ 208.479.350,38	\$ 486.451.817,54	PAGADA
\$ 795.065.446,20	\$ 238.519.633,86	\$ 556.545.812,34	PAGADA
\$ 962.335.241,55	\$ 288.700.572,47	\$ 673.634.669,08	EN TRAMITE

Carrera 49A No. 94-76 - OFICINA 601 Barrio La Castellana TEL: 7446234 Bogotá  
etonesare@yahoo.es - coordinacionproyectoseta@gmail.com



RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"

47

**CONSORCIO ETERRA - 1**  
**NTT: 901.232.983-9**  
**Interventoría**

INTEGRACIÓN DE VALORES				INTEGRACIÓN DE VALORES
\$ 6.667.197.658,71	\$ 2.000.159.297,62	\$ 4.667.038.361,09		INTEGRACIÓN DE VALORES

➤ **PRESUNTO INCUMPLIMIENTO EL MANEJO Y CORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO**

El contrato de obra de acuerdo con la CLAUSULA OCTAVA del contrato, tenía un anticipo por el 30% del valor total del contrato \$7.325'225.282,4, del cual a la fecha se ha desembolsado el 95.37%, como se relaciona a continuación.

ITEM No.	DESCRIPCIÓN DEL ITEM	VALOR PROGRAMA APROBADO	VALOR ACUMULADO ACTUAL	SALDO ANTICIPO ACTUAL
1	MANO DE OBRA, INCLUYE NOMINAS Y PRESTACION DE SERVICIOS	\$ 1.232.522.528,24	\$ 1.143.679.359	\$ 88.843.168,84
2	HERRAMIENTA, EQUIPOS, MAQUINARIA, INCLUYE ALQUILER Y COMPRA	\$ 932.522.528,24	\$ 854.039.895	\$ 78.482.633,24
3	MATERIALES Y TRANSPORTE DE MATERIALES	\$ 5.130.879.324,79	\$ 4.988.438.384	\$ 142.440.940,79

Carrera 49A No. 94-76 - OFICINA 601 Barrio La Castellana TEL: 7446234 Bogotá  
etorresare@yahoo.es - coordinacionproyectoseta@gmail.com





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"

CONSORCIO ETERRA - 1

NTT: 901.232.983-9

Interventoría

INTPUTUMAYO-2018-753				
ITEM No.	DESCRIPCIÓN DEL ITEM	VALOR PROGRAMA APROBADO	VALOR ACUMULADO ACTUAL	SALDO ANTICIPO ACTUAL
4	CUATRO POR MIL	\$ 29.300.901.13	\$ 26.396.926	\$ 2.903.974.81
TOTALES		\$ 7.325.225.282.40	\$ 7.012.554.565	

No obstante, mediante los comunicados INTPUTUMAYO-2018-311 e INTPUTUMAYO-2018-402 se le requirió al CONSORCIO VIAS TERCARIAS un informe detallado del desglose de inversión para cada tramo, de acuerdo con los rubros aprobados del plan de inversión del anticipo, en donde se pudiera evidenciar cual fue la inversión detallada en cada uno de los tramos que se ejecutaron, ya que una vez culminado el plazo contractual no se logró evidenciar en obra el total del material aprobado para invertir con el anticipo, en especial lo que tiene que ver con el acero y cemento, de acuerdo con el cuadro relacionado a continuación:

ORDEN	MATERIAL	FECHA APROBACION	BENEFICIARIO	VALOR
1	CEMENTO	26/03/2019	CEMEX COLOMBIA S.A	\$ 736.896.006
3	CEMENTO	26/03/2019	FERRETRIANA	\$ 590.400.000
7	ACERO	28/03/2019	SISCONT LTDA	\$ 600.000.637
9	CEMENTO	17/04/2019	FERRETRIANA	\$ 590.400.000
41	ACERO	17/07/2019	SISCONT LTDA	\$ 200.857.125
84	ACERO	30/08/2019	SISCONT LTDA	\$ 329.000.000
TOTAL DESEMBOLSADO				\$ 3.047.553.768

De acuerdo con el registro del seguimiento que esta Interventoría adelantó semanalmente para la entrada de materiales y a la verificación de cantidades con las actividades ejecutadas a la fecha de culminación del plazo contractual se obtuvo lo siguiente:

MATERIAL	CANTIDAD AUTORIZADA DESEMBOLSO	CANTIDAD VERIFICADA INGRESADA A OBRA	FALTANTE
CEMENTO	4148 Tn	1736 Tn	-2412 Tn
ACERO 60.000	362 Tn	279 Tn	-83 Tn
ALAMBRE AMARRE	11 Tn	8 Tn	-2 Tn

De esta manera se pudo evidenciar, de acuerdo con la relación anterior que el contratista de obra no dispuso en obra el total del material, para el cual fueron aprobados los desembolsos, por lo tanto, habiendo fenecido a hoy el plazo para la ejecución contractual sin que se hubiese acreditado correctamente el manejo y la inversión del anticipo, al no encontrarse obra que soporte la amortización debida de





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"

49

**CONSORCIO ETERRA - 1**

**NIT: 901.232.983-9**

**Interventoría**

**INTPUTUMAYO-2018-753**

este, existiendo a juicio del interventor un presunto incumplimiento de obligaciones contractuales a cargo del contratista de obra.

A continuación, se relaciona el valor del anticipo amortizado hasta la fecha:

VALOR ACTA PARCIAL	VALOR AMORTIZADO	VALOR NETO PAGADO	ESTADO DEL ACTA
\$ 4.214.865.803,04	\$ 1.264.459.740,91	\$ 2.950.406.062,13	PAGADA
\$ 694.931.167,92	\$ 208.479.350,38	\$ 486.451.817,54	PAGADA
\$ 795.065.446,20	\$ 238.519.633,86	\$ 556.545.812,34	PAGADA
\$ 962.335.241,55	\$ 288.700.572,47	\$ 673.634.669,08	PAGADA
\$257.008.654,46	\$77.102.596,34	\$179.906.058,12	PAGADA
\$6.924.206.313,33	\$2.077.261.894,01	\$4.846.944.419,32	TOTALES

A su vez, y como quiera que no se logró amortizar el 100% del valor del anticipo, esta Interventoría sugiere a la entidad contratante, proceder ante la Compañía Aseguradora y solicitar la afectación de la Póliza de Cumplimiento No. NB-100100416, más específicamente, el amparo de Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo, el cual fue constituido por el Contratista en favor del DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO en razón a lo establecido en la cláusula decima novena del contrato de Obra 1225 del 28 de diciembre de 2018, el cual a su tenor reza:

"(...) DÉCIMA OCTAVA - GARANTÍAS: Dentro de los 2 días hábiles siguientes a la fecha de la firma del contrato, el contratista presentará a la Oficina de Contratación Departamental de la Gobernación del Putumayo, entre otros documentos considerados indispensables para la legalización del mismo, una garantía que debe ser suficiente de acuerdo con las distintas clases de obligaciones amparadas. Se incluirán únicamente como riesgos amparados aquéllos que correspondan a las obligaciones y prestaciones del respectivo contrato, tales como y teniendo como base las siguientes reglas

Amparo	Valor Asegurado	Vigencia del Amparo
BUEN MANEJO Y CORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO	100% del valor entregado	Hasta la liquidación del Contrato

Las garantías expedidas a favor del DEPARTAMENTO serán aprobadas por la Oficina de Contratación de esta entidad, como requisito para suscribir el Acta de Inicio del contrato (...)"

Que por concepto de Anticipo se tienen los siguientes valores:

Valor otorgado por anticipo	\$ 7.325.225.282,40
-----------------------------	---------------------

Carrera 49A No. 94-76 - OFICINA 601 Barrio La Castellana TEL: 7446234 Bogotá  
etorresare@yahoo.es - coordinacionproyectoseta@gmail.com





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



**CONSORCIO ETERRA - 1**

**NIT: 901.232.983-9**

**Interventoría**

<b>INTPUTUMAYO-2018-753</b>	
Valor desembolsado	\$ 6.986.157.638,00
Valor amortizado	\$ 2.077.261.894,00
Salda por amortizar	\$ 5.247.963.388,40

En esa medida, resulta infundado el argumento del apoderado del contratista conforme al cual pretende desconocer las consecuencias previstas desde el inicio de la actuación administrativa y que, previo al planteamiento de los descargos, es Despacho fue enfático en el marco sobre el cual las partes podían ejercer el derecho de defensa y contradicción, el cual era lo atinente a exclusivamente en manejo del anticipo y, en ese orden de ideas las partes plantearon sus descargos, solicitaron pruebas y en alegatos de conclusión plantearon sus argumentos defensivos.

Adicionalmente, señala que lo que se pretendía era la amortización la cual es un riesgo diferente a la inversión, y realiza la diferenciación entre los riesgos. Sin embargo, ya hemos dejado sentado como desde el inicio de la actuación se señaló como consecuencia la posibilidad de hacer efectiva la garantía única de cumplimiento, bajo el amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo. Obsérvese como se autorrefuta el recurrente cuando indica que se transgrede el principio del debido proceso desconociendo la incorporación en el pliego de la consecuencia en cuestión, pero reconociendo que sobre el particular se hizo mención en los descargos ¿cabe preguntarse cómo se hizo referencia frente a una consecuencia no prevista? si en gracia de discusión se aceptare la hipótesis planteada por el apoderado del garante.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



Entonces, si los recursos no están invertidos en obra, ni están en la fiducia ¿se realiza el riesgo asegurado? La respuesta evidentemente es afirmativa y deja sin sustento el reproche formulado por el apoderado del garante, quien en defensa de los intereses de su representado no agotó las cargas previstas en el artículo 1077 del Código de Comercio, es decir, omitió demostrar "los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad" quedándose con la afirmación indefinida del contratista de que los recursos se invirtieron, sin verificar al menos sumariamente que dicha afirmación tuviera respaldo sino la sola afirmación de quienes se desempeñaron como representantes legales del CONSORCIO VÍAS TERCARIAS.

Se indica que en la resolución se cuantificó aquello que no se amortizó, pero afectando el amparo de buen manejo correcta inversión que son dos cosas distintas. Sobre el particular, líneas atrás se dilucidó como en el presente caso se realizó el riesgo respecto al buen manejo y correcta inversión del anticipo, y en esa medida resulta improcedente la solicitud del recurrente conforme a la cual "todo lo atinente al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo sea eliminado de la decisión".

**Frente a la prescripción alegada**

Frente a la alegación de la prescripción del contrato de seguro, la entidad ha sido clara en que, el riesgo asegurable del amparo de buen manejo del anticipo contenido en la póliza de cumplimiento NB-100100416, se activó desde que el anticipo fue desembolsado a la fiducia, pues a partir de este hito, es que el contratista de obra tuvo acceso a los dineros del anticipo. Se reitera, el anticipo se desembolsó a la Fiducia **el 12 de marzo de 2019**, y el contrato de fideicomiso se liquidó **el día 1° de junio de 2020** de conformidad con la certificación suscrita por Juan Esteban Jaramillo





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias para una paz estable y duradera en los municipios del Departamento del Putumayo"**



Gutiérrez jefe sección de informes negocios fiduciarios de Bancolombia. Dicho esto, el contratista de obra si bien hizo uso del anticipo, en un porcentaje del 100% -lo cual descarta declarar ocurrido el siniestro por efectos de su no inversión-, este no demostró ni en vigencia del plazo contractual ante los requerimientos formulados por la interventoría, ni en el marco del presente proceso de incumplimiento, que los materiales que adquirió con este, hayan estado a las órdenes de la obra para ser allí utilizados -que es el objeto de reproche por parte de la interventoría- y que habilita a la entidad a declarar el siniestro por un uso indebido del anticipo; de allí, que los dineros del anticipo se invirtieron en la compra de unos materiales que no estuvieron dispuestos en obra según la afirmación realizada por la interventoría en los mencionados informes que esta expidió.

Por otro lado, no puede entenderse que los hechos que configuraron el siniestro necesariamente deban remitirse a la fecha del 1º de Noviembre de 2022, ya que la obligación del contratista de tener los materiales al servicio de la obra resultó ser una obligación constante, permanente, continua (inclusive cuando el contrato estuvo suspendido al tener a su cargo obligaciones de custodia) y, tanto al momento del desembolso, como cuando el anticipo se invirtió en la compra de materiales, siempre el anticipo estuvo garantizado por el amparo de buen manejo del anticipo contenido en la póliza única de cumplimiento No. NB-100100416, tal y como dan fe los anexos 1 y 2 por lo cual, la aseguradora en calidad de garante del CONSORCIO VÍAS Terciarias no puede excusarse de actuar de conformidad con dicha calidad ante la Gobernación del Putumayo en su calidad de beneficiario. Por tal razón, la facultad de la entidad para ejercer las acciones derivadas del contrato de seguro, para efectos de la prescripción no puede tener una sola fecha cierta, pues la entidad estatal vino a tener conocimiento del manejo del anticipo que el contratista le realizó cuando este no se allanó a reiniciar a ejecutar labores y el plazo del





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

53

contrato feneció, pudiendo tomar el plazo de prescripción ordinaria bien cuando el contratista no se allanó al reinicio del contrato previamente pactado entre las partes, esto es el día 1° de Noviembre de 2022 o bien el día 18 de Noviembre de 2022, fecha en el contrato finalizó en su plazo contractual, fechas que en todo caso, se encuentran dentro de los dos (2) años de prescripción ordinaria de las acciones que se derivan del contrato de seguro desarrollada en el Artículo 1081 del Código de Comercio, estando habilitada la entidad para declarar el siniestro mediante el acto administrativo hoy recurrido, sin importar que la póliza de cumplimiento ya no tuviera vigencia, lo anterior, en vista de que el incumplimiento de la obligación del buen manejo del anticipo se materializó cuando este adquirió los materiales con los dineros del pluricitado anticipo y no los puso en obra, más allá de las vicisitudes que el contrato haya tenido en lo que a su ejecución se refiere, pues, tal y como se preguntó este Despacho en el acto administrativo hoy recurrido ¿por qué continuaron solicitando desembolsos a título de anticipo? hasta llegar al punto de que el contrato de fideicomiso fuera liquidado el día 1° de Junio de 2020, el amparo de buen manejo del anticipo de la póliza de cumplimiento estaba vigente y la administración departamental tuvo conocimiento del incumplimiento del buen manejo del anticipo cuando el plazo del contrato 1225 de 2018 terminó el 18 de Noviembre de 2022, sin embargo, -se repite- dicho incumplimiento el contratista lo materializó cuando tuvo acceso a los dineros del anticipo y realizó de manera continuada la compra de materiales, los cuales, en su totalidad los debió poner a órdenes de la obra, situación que no logró demostrar en el marco del presente proceso administrativo sancionatorio.

Inclusive, en gracia de discusión, la entidad tendría la posibilidad de aplicar el plazo de prescripción extraordinaria de cinco (5) años de que trata el Artículo 1018 del Código de Comercio, dado que el daño o la pérdida de materiales derivados del incumplimiento frente al buen manejo





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

del anticipo la entidad lo vino a conocer una vez el contratista no concurrió a iniciar labores y cuando posteriormente el contrato plazo del venció como pormenorizadamente en líneas anteriores se hizo mención.

Este planteamiento encuentra, además, respaldo en las autorizadas opiniones de doctrinantes nacionales, como el Dr. Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, que dispone en una de sus obras especializadas lo siguiente:

"En el seguro de cumplimiento opera, de una parte, la prescripción ordinaria, con todos los aspectos que la caracterizan, particularmente en lo que se refiere a su base subjetiva, lo que supone que el decurso prescriptivo empezará a correr desde el momento en que los interesados tengan –o deban haber tenido– conocimiento del siniestro, que en el caso concreto del seguro de cumplimiento, se ha manifestado, estará dado por la floración del incumplimiento. (...) También operará la prescripción extraordinaria y (...) su término de cinco años empezará a correr desde el momento mismo de ese siniestro, esto es, del daño o la pérdida derivados del incumplimiento."<sup>4</sup>

Partiendo de lo dicho, es claro que una vez ocurrido el siniestro empezará a correr el término de prescripción propio del contrato de seguro, regulado por el artículo 1081 del Código de Comercio. Teóricamente, la prescripción que iniciará desde ese momento será, a lo menos, la extraordinaria de cinco (5) años, por tener ésta una naturaleza objetiva que condiciona su punto de partida al nacimiento del respectivo derecho, nacimiento que para efectos de este escrito se confunde con el acaecimiento del siniestro; por su parte, la prescripción ordinaria de dos (2) años, por su naturaleza subjetiva, se contabilizará sólo desde que la entidad estatal tuvo o debió

<sup>4</sup> JARAMILLO JARAMILLO, Carlos Ignacio. Derecho de Seguros. Editorial Temis y Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. 2013. Tomo IV. Página 132.



RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



tener conocimiento del hecho que da base a la acción (esto es, el siniestro, nuevamente para los efectos de esta respuesta al recurso).

Es claro que si la entidad estatal tuvo o no conocimiento del siniestro, tal aspecto se reduce a una cuestión probatoria; para la aseguradora era necesario demostrar que la Administración efectivamente se enteró del incumplimiento más de dos años antes de la expedición del acto administrativo si pretende hacer uso de la figura de la prescripción, situación que jamás planteó el apoderado de Mundial de Seguros S.A.

**Oportunidad para expedir el acto administrativo que declaró el siniestro y el análisis de la falta de cobertura temporal de la póliza**

Por otra parte, es necesario recordar que el seguro de cumplimiento opera bajo la modalidad de ocurrencia, que se opone a la de reclamación y a la de descubrimiento, como formas de delimitación temporal del riesgo. Esto implica que el siniestro debe OCURRIR dentro de la vigencia de la póliza como sucede en el caso que nos ocupa, así la reclamación de la indemnización o incluso el conocimiento del siniestro se produzcan después de terminado el seguro.

Ahora, el apoderado del garante no puede perder de vista que la Resolución 021 del 21 de Abril de 2023 hoy objeto de recurso es un acto administrativo declarativo de la ocurrencia del siniestro y no un acto administrativo constitutivo de siniestro (como lo serían los eventos de multas y caducidad), sino que eso es un evento de incumplimiento simple, como el acto administrativo es únicamente declarativo del siniestro y no constitutivo del mismo, es claro que el mismo puede expedirse luego de la terminación de la vigencia del seguro.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCIARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

56

Lo anterior requiere, sin embargo, que el siniestro (es decir, el incumplimiento del contrato) se haya presentado dentro del término de vigor de la póliza, tal y como se encuentra demostrado.

Desde la perspectiva de la Tesis Jurisprudencial ocurre lo mismo que en el caso incumplimiento simple, aún para eventos de imposición de multas o declaratoria de caducidad. Lo que debe ocurrir dentro de la vigencia del seguro no es la expedición del acto administrativo correspondiente, en la medida en que dicho acto nunca es el siniestro bajo este planteamiento; lo que debe presentarse es el incumplimiento de una obligación contractual por parte del contratista, aún si el acto administrativo se produce después de terminada la cobertura. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado, como se demuestra con el siguiente aparte:

*"La entidad estatal demandada sí contaba con la competencia para expedir el acto administrativo en el que hizo efectivos algunos de los amparos cubiertos por la póliza de garantía (...), sin que fuera óbice para ello el hecho de que se hubiera finalizado el plazo de ejecución y liquidado el contrato, pues ésta es una facultad que continúa aún vencidos estos límites temporales, máxime si se tiene en cuenta que, como se explicó, no es una habilitación sancionatoria."*<sup>5</sup> (Se resalta).

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha explicado este planteamiento en los siguientes términos:

*"Cabe precisar que la declaratoria del siniestro, materializada mediante un acto administrativo, deberá hacerse por la Administración a más tardar dentro de los dos años siguientes a la fecha en que tenga conocimiento de la ocurrencia del siniestro, hecho que*

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Rad. 20001-250002326000-2001-02301-01 (29857), CP. Danilo Rojas Betancourth. Sentencia del 27 de marzo de 2014.





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS TERCARIAS PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA EN LOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**

*necesariamente debe acaecer durante la vigencia del seguro, así la declaratoria se produzca después de su vencimiento."*<sup>6</sup>

Esta posición fue reiterada como se expone a continuación:

*"Una de las prerrogativas con las que cuenta la administración en el ejercicio de la actividad contractual es, precisamente, la de declarar por medio de un acto administrativo debidamente motivado la ocurrencia del siniestro. (...) Debe tomarse en consideración que esta prerrogativa de la administración no tiene una naturaleza sancionatoria, lo que permite su ejercicio después de terminado el plazo previsto para la ejecución del contrato e incluso después de su liquidación. Esta posición, que fue acogida por la Sección Tercera en sentencia del 10 de julio de 1997, sería reiterada en sentencias del 3 de mayo del 2001, 24 de agosto de 2002 y de 23 de febrero del 2012."*<sup>7</sup>

Partiendo de lo dicho, bajo esta hipótesis, la obligación condicional del asegurador no nacería desde la expedición de un acto administrativo, cualquiera que éste sea, sino desde la inobservancia de los compromisos contractuales asumidos por el contratista.

En mérito de lo expuesto,

**III. RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO. – CONFIRMAR** la Resolución No. 021 del 21 de Abril de 2023 por las razones expuestas en el presente acto administrativo.

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 22 de abril de 2009. MP. Myriam Guerrero de Escobar. Este pronunciamiento jurisprudencial fue reiterado en fallo del Consejo de Estado, Sección Tercera, del 19 de agosto de 2009, con ponencia del Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 27 de marzo de 2014. M.P. Danilo Rojas Betancourth. Expediente 25000-23-26-000-2001-02301-01(29857).





RESOLUCIÓN No. **022** DEL 12 DE MAYO DE 2023

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 021 DE 2023 "Por medio de la cual se declara el siniestro con cargo al amparo de buen manejo y correcta inversión del anticipo otorgado mediante Seguro de Cumplimiento a favor de entidades Estatales No. NB-100100416 que garantiza el Contrato de Obra Pública No. 1225 de 2018 cuyo objeto es: "MEJORAMIENTO DE VÍAS Terciarias para una paz estable y duradera en los municipios del DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO"**



**ARTÍCULO SEGUNDO.** – En firme esta decisión desde el día siguiente al de su notificación en audiencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dese cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. 021 del 21 de Abril de 2023.

**ARTÍCULO TERCERO.** – De conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la presente decisión se notifica en audiencia.

**ARTÍCULO CUARTO.** – Contra la presente Resolución no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en San Miguel Agreda de Mocoa (Putumayo), el día doce (12) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

  
**NELSON FRANCISCO RINCÓN MORENO**  
Jefe Oficina de Contratación

