**CONSTESTACION A LOS HECHOS DE PRESUNTO INCUMPLIMIENTO QUE FUNDAMENTAN LA RECLAMACIÓN**

**HECHO PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO:** Frente a los oficios de fecha 22 de septiembre de 2022, 06 de octubre de 2022, y 01 de noviembre de 2022, mediante el cual Prosperidad Social advirtió sobre un posible incumplimiento del Convenio Interadministrativo No. 298 FIP de 2021, es preciso aclarar que dicha comunicación se dirigió a la administración municipal saliente. Durante el proceso de empalme, el nuevo equipo de gobierno —que asumió en 2024— no recibió la totalidad de la información ni los documentos relacionados con el citado requerimiento, por lo que en su momento se desconocía la respuesta formal ofrecida al mismo. Sin embargo, resulta relevante destacar que las actuaciones administrativas llevadas a cabo por Prosperidad Social con posterioridad evidencian la continuidad y desembolso de los recursos, así como la ejecución del convenio sin que se hubiera presentado un fenecimiento efectivo de los dineros asignados. En consecuencia, el supuesto incumplimiento quedó superado, entiéndase superadas tanto por la administración anterior, como por Prosperidad social al momento de realizar los desembolsos entregados al municipio, por cuanto, anteriormente se presentaron los documentos requeridos por la entidad, es decir, existe una respuesta tácita y por tanto,hoy no subsiste riesgo de paralización o pérdida de los recursos, quedando a salvo el interés general y el fin último del convenio de mejorar la infraestructura vial en beneficio de la comunidad.

Ahora bien, con el fin de sustentar la posición de la Administración Municipal frente al posible incumplimiento del Convenio Interadministrativo No. 298 FIP de 2021, se exponen los siguientes argumentos y consideraciones producidos, a la luz de lo señalado en el reciente *Informe de Supervisión* de 19 de febrero de 2024, presentada por PROSPERIDAD SOCIAL (**Anexo 1.**) y en armonía con el cambio de gobierno en el Municipio de Puerres. En primera instancia, es pertinente mencionar que, según el referido Informe de Supervisión da cuenta de la complejidad derivada de la ejecución simultánea de dos proyectos (la construcción del puente vehicular sobre el Río Sucio y la placa huella en la vía Puerres–Monopamba), sumada a emergencias invernales y situaciones de calamidad pública reconocidas oficialmente (Decretos 142 y 143 de 2021). Cabe destacar que, estas contingencias, ajenas a la voluntad de la Administración Municipal, afectarán el desarrollo normal del proyecto y, específicamente, la posibilidad de cerrar la vía para obras en placa huella sin incomunicar poblaciones enteras. Además, de acuerdo con el *Informe*, también se observa que la localización inicial del proyecto debió replantearse por problemas de inestabilidad del terreno tras las intensas lluvias, lo cual generó retrasos y ajustes en los estudios y diseños.

Cabe mencionar que, El *Informe de Supervisión* refleja múltiples oficios y requerimientos de Prosperidad Social e intervención que no habrían recibido respuesta en tiempo oportuno. Sin embargo, la actual administración (electa y posesionada en 2024) no participó en la suscripción inicial ni en la fase más crítica de ejecución, ya que tomó posesión cuando buena parte de la documentación estaba extraviada o no se incluía en el proceso de empalme. Si bien la entidad territorial (el Municipio) es la misma persona jurídica, el principio de *continuidad en la función administrativa* implica que la nueva Administración debe responder de buena fe y adoptar correctivos inmediatos, pero no puede ser responsable por omisiones materiales o de gestión del gobierno saliente, en la medida en que el acervo documental —según se alega— se encontraba incompleto o disperso.

En este sentido, lo expresado en el *Informe* sobre la no remisión de algunos documentos o el incumplimiento de requerimientos debe analizarse con especial cuidado, toda vez que la omisión podría recaer en la administración anterior. La actual Alcaldía se encuentra desde entonces efectuando esfuerzos para recabar la información perdida, normalizar las comunicaciones con Prosperidad Social y subsanar formalidades pendientes.

Así las cosas, en particular con el hecho que se trata de imputar a la entidad, nos permitimos resaltar que el *Informe* señala que había riesgo de “fenecimiento” de recursos, dada la imposibilidad de ejecutar la totalidad del presupuesto dentro de la vigencia presupuestal correspondiente. Sin embargo, es evidente que Prosperidad Social realizó varios desembolsos (se observa uno por el 10% y otro por el 30%, según las actas parciales al final de 2022), lo que indica una continuidad en la ejecución financiera que desvirtúa la configuración efectiva de la pérdida de recursos.

Por otra parte, el principio de *eficacia* (art. 3 de la Ley 80 de 1993 y art. 3 de la Ley 1437 de 2011) impone a las entidades públicas la obligación de propender por la culminación exitosa del objeto contractual, incluso si se han presentado demoras o dificultades. De allí que el propio *Informe* señala actos dirigidos a finalizar el convenio ya solicitar información para la liquidación, lo cual demuestra que no existe un cierre definitivo o abandono del proyecto.

La nueva administración, apenas se hizo cargo, busca apoyar la consolidación del cierre o eventual reformulación, entendiendo que los recursos están reservados o se hicieron desembolsos efectivos, y siempre bajo la directriz de Prosperidad Social de mantener el destino específico de los fondos.

Cabe también resaltar que, en el *Informe de Supervisión* se evidencian varios documentos que se refieren a la declaratoria de calamidad pública y urgencia manifiesta (Decretos 142 y 143 de 2021), así como la destrucción parcial de la banca por intervalos. Estos hechos constituyen *fuerza mayor* y *caso fortuito*, amparados por la Ley 80 de 1993 y el Código Civil (art. 64). Tales circunstancias justifican jurídicamente los ajustes al cronograma, la necesidad de reformulación de estudios y el retraso en el inicio de las actividades. También sustentan que la Administración Municipal haya tenido que redirigir esfuerzos, con el fin de no dejar incomunicadas a las comunidades y, a la par, atender la reposición del puente vehicular.

Con base a lo anterior, se concluye que, aunque el *Informe de Supervisión* menciona un atraso en la ejecución (33.2% frente al 100%), también reconoce que hubo desembolsos y que el contrato de obra llegó a suscribir actas parciales (10% y luego 30% de avance). Esto demuestra que no se trata de un proyecto abandonado o inexistente, sino de un proceso que, pese a las dificultades, registró avances.

Ahora bien, la falta de firma de acta de terminación o de liquidación a la fecha obedece, en parte, a la dispersión documental ya la problemática de empalme. Sin embargo, la actual Administración ha venido atendiendo los requerimientos de la interventoría y de Prosperidad Social en lo que respeta a retomar comunicaciones con el contratista, obtener los informes PGIO (Plan de Gestión Integral de Obras) faltantes, y preparar el cierre y liquidación una vez se tenga la documentación completa.

Vale recordar que el Municipio de Puerres ha obrado de buena fe. Tan pronto la nueva alcaldesa tomó posesión, se revisó la situación contractual y se iniciaron los trámites para recabar documentación, aclarar el estado físico de la obra y garantizar la culminación del convenio. Además, de la lectura del *Informe* en mención, se concluye que los mayores requerimientos datan de 2022 e inicios de 2023, tiempos en los que la actual Administración no había asumido formalmente el cargo, de modo que no es factible atribuir responsabilidad alguna por supuestos hechos u omisiones de autoridades previas. Es también importante señalar que, el reconocimiento de la complejidad y continuidad del objeto contractual indica que Prosperidad Social no dio por terminado definitivamente el proyecto por incumplimiento culposo de la Alcaldía, sino que mantuvo la posibilidad de ejecutar las obras y efectuar el cierre formal y liquidación.

Es fundamental reiterar que, conforme a la nueva orientación administrativa, el Municipio de Puerres está en disposición de entregar cualquier documento faltante y coordinar las visitas, comités y reuniones técnicas que Prosperidad Social requiera. Con base en las *mesas de trabajo, informes y oficios* señalados en el *Informe de Supervisión* , puede concluirse que el presunto incumplimiento ha sido superado en sus aspectos más sensibles: los recursos fueron desembolsados ​​en parte y no se configuró la caducidad efectiva de las partidas; el proyecto cuenta con un avance físico parcial verificado, y existe la determinación de la nueva administración de finalizar y liquidar conforme a la ley. Por ende, no habría lugar a sanciones, multas o declaraciones de incumplimiento, en tanto la actual administración ha accionado diligentemente, subsanando las falencias generadas durante la gestión anterior y las afectaciones por fuerza mayor, caso fortuito y urgencias manifestadas.

En conclusión, la Administración Municipal de Puerres, bajo la alcaldía electa de 2024, manifiesta que no se acredita un incumplimiento definitivo ni imputable de forma dolosa o negligente a la actual administración, toda vez que:

* La mayoría de los retrasos y omisiones en el envío de la documentación ocurrieron durante la pasada administración, que bajo el principio de buena fe, se entiende superadas tanto por la administración anterior, como por Prosperidad social al momento de realizar los desembolsos entregados al municipio, por cuanto, anteriormente se presentaron los documentos requeridos por la entidad, es decir, existe una respuesta tácita.
* Fueron concurrencias de fuerza mayor y caso fortuito (emergencias invernales y declaratorias de calamidad pública) las que impidieron la ejecución normal del proyecto, según el último informe de supervisión presentado por la entidad Prosperidad Social.
* La nueva Alcaldía está comprometida con culminar y liquidar el Convenio 298 FIP 2021, bajo los principios de buena fe, eficacia contractual y transparencia en la gestión pública.

En consecuencia, se solicita tener por superada la alerta de posible incumplimiento, y se insta a dar curso a los mecanismos de cierre y liquidación del convenio, con el acompañamiento de Prosperidad Social, de manera que la comunidad de Puerres–Monopamba finalmente se beneficia de las obras pactadas, cumpliendo las multas esenciales del Estado y protegiendo el interés general.

**HECHOS CUARTO, QUINTO Y SEXTO.** Respecto a los oficios de fecha El 03 de marzo de 2023, El 27 de abril de 2023 y El 29 de junio de 2023, por medio de los cuales solicita el acta o constancia de la audiencia de incumplimiento de contrato de obra No. 20220145, el *Informe de Supervisión* menciona que se llevó a cabo una audiencia de presunto incumplimiento el 17 de febrero de 2023, y se requirió al municipio remitir el acta y las conclusiones adoptadas. La actual administración no contaba inicialmente con el acta o constancia de dicha audiencia razón por la cual no pudo responder oportunamente a las solicitudes previas, No obstante, una vez obtenidos los antecedentes, el municipio de Puerres ha revisado la situación jurídica y contractual, y encontró el acta de registro de los asistentes a la audiencia presencial **(Anexo 2)**, la cual da cuenta que se realizó dicha audiencia de presunto incumplimiento. Es necesario mencionar que, el hecho de que la intervención requiera, de forma repetida, la documentación de cierre (actas, informes finales, PGIO) obedece a la necesidad de liquidar el contrato de obra y, en consecuencia, el convenio. Sin embargo, con el cambio de administración, varios de esos oficios no fueron contestados por la gestión saliente, y la actual Alcaldía debía localizarlos gradualmente. Pese a lo anterior, la actual administración, continuo con la citación al proceso del posible incumplimiento del contrato de obra 20220045, cuyo objeto es “mejoramiento mediante la construcción de placa huella en la vía Puerres – Monopamba departamento de Nariño desde el día 17 de abril de 2024”

**HECHO SIETE Y OCHO:** En atención a lo señalado en los hechos séptimo y octavo, es preciso indicar que la ejecución del contrato alcanzó un avance del treinta y tres puntos veinte por ciento (33,20%). Como se puede evidenciar en las actas parciales de obra 1 y 2 emitidas por parte del Municipio **(ANEXO 3 Y 4)**.

En este sentido, y conforme al estado de avance de las obras acreditadas por el contratista, la Entidad procedió a realizar los pagos correspondientes, en observancia de lo dispuesto en la cláusula contractual referente a la forma de pago y en cumplimiento de lo previsto en las normas que regulan la materia de contratación entre ellas la ley 80 de 1993 , que impone a las entidades estatales el deber de garantizar el equilibrio económico del contrato y de reconocer oportunamente las prestaciones debidas al contratista por concepto de las obligaciones efectivamente cumplidas. Así mismo, se actuó con fundamento en el principio de reciprocidad que rige la contratación estatal, según el cual el contratista tiene derecho a recibir el pago por la ejecución parcial de las obligaciones pactadas, siempre que estas hayan sido debidamente acreditadas y recibidas a satisfacción por la entidad contratante.

Este proceder se ajusta, además, a los principios de buena fe, legalidad y responsabilidad que orientan la actuación administrativa y la gestión contractual, tal como lo establece el artículo 23 de la Ley 80 de 1993. En ese orden, la Entidad no solo actuó conforme a derecho, sino que garantizó el respeto de los derechos del contratista y el cumplimiento de las multas de la contratación estatal, en especial los relacionados con la eficiencia en la ejecución del gasto público y la obtención del resultado previsto en el objeto contractual.

En este contexto los pagos efectuados se realizaron de acuerdo al siguiente detalle:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **PAGOS EFECTUADOS** | **VALOR PAGADO** | **EGRESO** |
| **PAGO N.º 01 (ANEXO 5)** | $99.703.962 | 2022002211 |
| **PAGO N.º 02 (ANEXO 6)** | $199.407.924 | 2023000095 |
| **TOTAL, PAGADO** | | **$299.111.886** |

Con base en la verificación de los valores efectivamente cancelados al contratista y de conformidad con lo evidenciado en el extracto bancario correspondiente **(ANEXO 7)**, se ha determinado la existencia de un saldo a favor del contratista por valor de CINCUENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS M/CTE ($53.873.832). Este saldo corresponde a una diferencia generada entre el valor ejecutado y reconocido contractualmente y los pagos realizados hasta la fecha por parte de la Entidad.

**9. No se presentó la respuesta a los requerimientos de la supervisión (S-2022-4301-339670, S 2022-4301-393396, S-2022-4301-410646) en cuanto a atraso de obras, riesgos de fenecimiento de recursos y gestión financiera, adicionalmente, no se presenta respuesta a los siguientes requerimientos de la supervisión (S-2023-4301-057824, S-2023-4301-127882, S-2023-4301- 2047863 acciones de cumplimiento de obligaciones contractuales por vencimiento del plazo del convenio interadministrativo No 298 FIP 2021.**

Frente a lo expuesto en el presente hecho, la Entidad se permite manifestar que, en atención al presunto incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones derivadas del Contrato de Obra No. 2022045, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se adelantaron las siguientes actuaciones administrativas, respetando en todo momento el principio del debido proceso:

* Se elaboró y radicó un informe técnico por posible incumplimiento contractual, suscrito por la Secretaría de Infraestructura, en el cual se detallaron las presuntas conductas omisivas o actuaciones contrarias a las obligaciones establecidas en el contrato por parte del contratista. Dicho informe constituyó el soporte inicial para la valoración de la situación contractual. **(ANEXO 9)**.
* Con base en el referido informe, y conforme a los principios de debido proceso, contradicción y defensa, el día diez (10) de abril de 2023, la Entidad procedió a citar formalmente al contratista a audiencia administrativa, con el fin de evaluar el presunto incumplimiento y otorgar la oportunidad de presentar descargos y pruebas en su defensa, en cumplimiento de lo establecido en el marco jurídico vigente. **(ANEXO 10)**.
* En respuesta a la citación, el contratista presentó escrito de descargos en el cual expuso argumentos y elementos de juicio tendientes a desvirtuar los hechos que dieron lugar a la apertura de la actuación administrativa. **(ANEXO 11)**.

Estas actuaciones se enmarcan dentro del ejercicio legítimo de las competencias de la Entidad contratante, quien, en su calidad de parte contractual, tiene el deber legal de hacer seguimiento a la ejecución del contrato, prevenir o corregir incumplimientos, y garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, conforme lo disponen la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, y las normas concordantes.

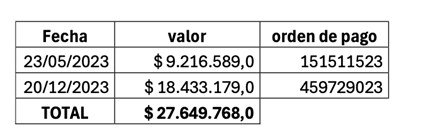
Por lo tanto, no resulta procedente ni ajustado a la realidad que el Ministerio asevere que por parte de la Entidad no se ha adelantado actuación alguna, toda vez que se han ejecutado diligencias administrativas concretas orientadas a atender el presunto incumplimiento contractual, dentro del marco legal y con observancia de los principios que rigen la función pública.

En este sentido, es preciso reiterar que la Entidad ha actuado en ejercicio de sus competencias y conforme a los procedimientos establecidos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, y la Ley 1474 de 2011, particularmente lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 sobre la responsabilidad de las entidades contratantes en el seguimiento y control de la ejecución contractual, y en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que impone el deber de iniciar actuaciones administrativas frente a posibles incumplimientos.

Las acciones adelantadas han sido documentadas, notificadas al contratista, y respetuosas del debido proceso, lo cual desvirtúa cualquier afirmación que sugiera una omisión por parte de la Entidad.

**HECHO DECIMO.** Frente a este hecho, los perjuicios derivados del presunto incumplimiento se encuentran representados por los pagos hechos a la interventoría, los cuales en su momento estaban cuantificados, pero al incumplirse el convenio se tornan en inútiles y generan un detrimento a la entidad que debe ser indemnizado, y adicionalmente la diferencia entre los desembolsos hechos al municipio y los pagos realmente realizados por éste al contratista de obra. De esta forma los perjuicios se estiman en la suma de OCHENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS VEINTITRÉS MIL SEISCIENTOS PESOS ($81.523.600) M/CTE.

El informe de supervisión o interventoría para citación a audiencias, junto con la citación efectuada al Municipio de Puerres, establece como perjuicios los pagos efectuados a la interventoría por la suma de:

****

Al respecto hay que referir que el convenio 298-2021, fijo en las obligaciones del Departamento Administrativo Para La Prosperidad - Fondo De Inversión Para La Paz en el numeral 5. “Designar la interventoría para la vigilancia y control de los proyectos”. En este orden de ideas los pagos a la interventoría no son responsabilidad del Municipio de Puerres y en consecuencia no pueden ser imputados como perjuicios a la entidad territorial.

**FUDAMENTOS LEGALES, DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES SOBRE EL PLIEGO DE CARGOS**

Pese a lo anterior, se ha pretendido declarar al Municipio de Puerres en incumplimiento contractual por el perjuicio de los pagos causados a la interventoría. Esto plantearía imputar al municipio una obligación que no le fue atribuida en el convenio ni en la ley, lo cual contraviene principios básicos del derecho contractual público. A continuación, se desarrollará una línea argumentativa, apoyada en fundamentos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales, para demostrar que no puede declararse el incumplimiento del municipio por una obligación que no le correspondía conforme al marco legal y convencional.

**Principio de Legalidad y Tipicidad de las Obligaciones Contractuales**

En la contratación estatal rige el principio de legalidad, según el cual las entidades públicas sólo pueden asumir las obligaciones y competencias que les asigna la ley y los acuerdos legalmente celebrados. La Constitución Política (Art. 121) establece que ninguna autoridad puede ejercer funciones distintas de las conferidas por la Constitución o la ley, lo que se traduce en que cada entidad tiene un ámbito de competencias propio y definido.

Al suscribir un contrato o convenio, dichas entidades sólo quedan obligadas en los términos expresamente pactados y en lo que las normas les impongan, mas no a obligaciones ajenas o no acordadas. Este postulado responde al principio de tipicidad de las obligaciones en el Estado: las cargas y compromisos de cada parte deben estar claramente definidos en el marco legal o contractual, sin que puedan presumirse obligaciones no asumidas.

En el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993) se consagran reglas que refuerzan esta legalidad contractual. Por ejemplo, el artículo 4° de la Ley 80 consagra el principio de responsabilidad de las partes en la contratación estatal, disponiendo que los servidores públicos y los contratistas deben cumplir estrictamente los deberes a su cargo y responder por las consecuencias de sus actos. Igualmente, la Ley 80 impone a las entidades estatales la obligación de ejercer adecuada vigilancia sobre la ejecución de los contratos a su cargo (por medio de supervisión o interventoría), verificando periódicamente la calidad y avance de las obras contratadas. Esta vigilancia, sin embargo, debe realizarla la entidad que es parte del contrato correspondiente, dentro del ámbito de sus competencias. Es decir, la interventoría de un contrato de obra debe ser contratada y sufragada por la entidad pública que contrata la obra, salvo que válidamente se haya acordado otra distribución de tareas en un convenio interadministrativo.

Así, el principio de relatividad de los contratos (consagrado en el artículo 1602 del Código Civil, aplicable a la contratación estatal) señala que un contrato válidamente celebrado es ley únicamente para las partes que lo suscribieron. Ninguna de las partes puede imponer unilateralmente nuevas obligaciones a la otra, ni extenderle obligaciones que no haya asumido libremente. En palabras de la jurisprudencia, el efecto principal de los contratos (incluyendo los convenios interadministrativos) es crear obligaciones vinculantes sólo en lo que las partes acordaron mutuamente o lo que la ley les impone[1]. Cualquier obligación que no esté pactada o prevista legalmente no puede exigirse, en aplicación del principio de tipicidad y de la máxima clásica *“impossibilium nulla obligatio est”* (nadie puede ser obligado a lo imposible). En consecuencia, pretender que el Municipio de Puerres pague el perjuicio ocasionado por la interventoría, a pesar de no haber contraído tal obligación en el convenio ni tener competencia legal para ello, vulneraría dichos principios básicos de la contratación.

**Distribución de Competencias en Convenios Interadministrativos**

Los convenios interadministrativos son acuerdos entre entidades públicas para aunar esfuerzos en el cumplimiento de sus fines. La doctrina y la jurisprudencia los conciben como una forma de gestión cooperada de competencias administrativas, prevista en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. Esto significa que cada entidad aporta al convenio las facultades, recursos y tareas que le son propias, coordinándose en pie de igualdad con la otra parte para lograr un objetivo común. No existe subordinación entre las entidades firmantes ni ánimo de lucro, sino una colaboración armónica basada en el principio de coordinación administrativa.

En virtud de tal colaboración, cada obligación dentro del convenio debe asignarse a la entidad que por su naturaleza tenga la competencia y los medios para cumplirla. Por ejemplo, es usual que en convenios de infraestructura una entidad nacional (como el DPS u otra agencia) aporte los recursos y asuma la interventoría técnica del proyecto, mientras que la entidad territorial seleccione al contratista para la ejecución de la obra contratando al constructor. Esta distribución obedece a razones prácticas (la entidad nacional puede tener mayor capacidad técnica para la supervisión, o dispone del presupuesto para financiarla) y legales (cada nivel administrativo actúa dentro de sus competencias: el municipio ejecuta obras en su jurisdicción, el órgano nacional vigila el uso correcto de los recursos que aporta).

En el caso concreto, el convenio suscrito asignó expresamente al DPS la obligación de contratar la interventoría del proyecto. Así lo indican las cláusulas precitadas referente a las obligaciones asumidas por Departamento Administrativo Para La Prosperidad - Fondo De Inversión Para La Paz. Por su parte, al Municipio de Puerres se le encomendó contratar la obra y ejecutar las actividades propias del proyecto, mas no la vigilancia técnica de la misma. Esta obligación de vigilancia fue retenida por el DPS como parte de su rol de entidad cofinanciadora y coordinadora.

Este reparto de funciones tiene fundamento normativo. La Ley 489 de 1998 alienta la cooperación entre entidades (principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad) para el cumplimiento eficiente de lo público. Pero, a la vez, exige respeto por el ámbito de acción de cada entidad: cada cual debe cumplir con las obligaciones que asume en el convenio, sin invadir la órbita de la otra. De lo contrario, se desnaturalizar la figura del convenio interadministrativo, que no busca trasladar cargas de una entidad a otra arbitrariamente, sino que cada parte contribuya según su capacidad legal. En suma, si el DPS se obligó a garantizar la interventoría (y de hecho contaba con el presupuesto para ello), mal podría pretenderse luego que el municipio asuma esa carga, pues no está dentro de sus competencias ni fue causa de la obligación.

**Autonomía de la Voluntad e Imputación de Obligaciones**

La situación planteada también puede analizarse bajo la luz de la doctrina general de las obligaciones y la teoría de la imputación subjetiva en contratos. Rige aquí la autonomía de la voluntad contractualmente expresada: las partes son libres de pactar quién asume cada obligación, y esa voluntad las vincula con fuerza de ley (C.C. art. 1602). Ninguna parte puede ser compelida a cumplir prestaciones que no prometió ni derivan del acuerdo. La “imputación” de una obligación a un sujeto requiere que exista un título jurídico que la origine respecto de ese sujeto (ya sea la ley o el contrato). En ausencia de tal título, no hay deuda exigible. La doctrina enfatiza que las obligaciones no se presumen; por el contrario, deben ser claramente atribuibles a alguien para poder exigir su cumplimiento.

En contratos con múltiples partes (como los convenios interadministrativos), la regla es que cada parte responde por sus propias obligaciones, y no por las de la contraparte. Solamente en casos excepcionales podría haber responsabilidades solidarias o compartidas, pero estas deben estar previstas expresamente por la ley o pactadas en el convenio. Vale recordar que en el derecho civil colombiano la solidaridad no se presume (C.C. art. 1568); por ende, el municipio no puede ser solidariamente responsable de obligaciones del DPS, salvo estipulación en contrario que en este convenio no existió. La obligación de pagar a un contratista de interventoría es exclusiva de quien lo contrató y con quien dicho interventor celebró contrato (en este caso, el DPS). Pretender que el Municipio de Puerres pague los perjuicios por un interventor con el cual no tiene vínculo contractual vulneraría el principio de relatividad y crearía, de facto, una obligación Extra protocolo (fuera del contrato) carente de fundamento jurídico.

Además, el principio *“impossibilium nulla obligatio est”* –bien conocido en la teoría de las obligaciones– refuerza la idea de que nadie puede ser obligado a lo imposible. Si la normativa y el convenio disponían que la interventoría sería asumida por el DPS, resultaba jurídicamente imposible que el municipio la contratara o pagara, pues no tenía ni la autorización presupuestal para ello ni la facultad legal de disponer recursos en una obligación ajena. El Consejo de Estado ha invocado expresamente este principio al resolver controversias en convenios: “el Departamento [...] no podía resultar obligado a lo que era imposible respecto de sus atribuciones legales y reglamentarias”[[1]](#footnote-1) En otras palabras, una entidad territorial no puede ser forzada a cumplir aquello que escapa a su competencia y que dependía de la actuación de la otra entidad contratante. Esta máxima doctrinaria cobra plena aplicación en nuestro caso: el municipio no podía pagar los perjuicios de la interventoría porque tal gasto correspondía al DPS (incluso, probablemente, con recursos administrados directamente por éste), y forzar al municipio a hacerlo sería exigirle lo imposible e ilegítimo.

**Jurisprudencia del Consejo de Estado sobre Obligaciones en Convenios**

La jurisprudencia administrativa colombiana ha sido consistente en señalar que, en materia de contratos estatales, cada parte debe ceñirse a los compromisos adquiridos y responder únicamente por el incumplimiento de sus propias obligaciones.

La Sección Tercera del Consejo de Estado –encargada de los asuntos contractuales– ha explicado que en un convenio interadministrativo, si una de las partes no cumple los compromisos que contrajo, debe responder por ello, *“salvo que la causa de su falta de cumplimiento encuentre justificación válida”[[2]](#footnote-2)* Esta salvedad es crucial: si la parte demandada demuestra que no cumplió cierta prestación porque no le incumbía asumirla o estaba impedida legalmente para ello, tal circunstancia constituye una justificación válida que exime de responsabilidad. Justamente, no puede considerarse en mora o en incumplimiento a quien no realiza una actuación que no estaba a su cargo realizar.

En un caso jurisprudencial relevante (Ministerio de Vivienda vs. Municipio de Chimichagua, resuelto por el Consejo de Estado), se discutió el cumplimiento de un convenio similar donde el nivel nacional financiaba una obra y contrataba la interventoría, y el municipio ejecutaba ciertos trámites locales. En ese proceso, el municipio alegó en su defensa que el verdadero incumplimiento provenía de FONADE (entidad nacional encargada de la gerencia e interventoría), y no de la entidad territorial, pues *“eran ellos la entidad encargada de realizar la respectiva interventoría”* (). Esto refleja el mismo principio: el municipio sostuvo que no podía exigírsele responsabilidad por fallas en algo que dependía de la otra entidad. Si bien en aquel caso concreto el debate versaba sobre otros incumplimientos (unos permisos eléctricos que debía tramitar el municipio), la posición del municipio de rechazar obligaciones ajenas es ilustrativa de la lógica contractual correcta. La jurisdicción contenciosa ha reconocido que en los convenios interadministrativos cada parte es titular de determinadas obligaciones y, por ende, no puede trasladar la carga de su ejecución a la otra parte sin un acuerdo expreso[[3]](#footnote-3).

Más aún, el Consejo de Estado ha dejado sentado que cuando una de las partes del convenio impide o no efectúa una prestación indispensable para el objeto del convenio, esa parte incurre en incumplimiento, mientras que la contraparte queda liberada en la medida en que dicha falla le impide cumplir con lo suyo. Por ejemplo, en un asunto relativo a un convenio entre el Fondo de Inversión Social (FIS) y un departamento, la alta corte concluyó que la falta de un trámite presupuestal a cargo del FIS (nacional) hizo imposible que el departamento ejecutara el proyecto, de modo que no podía reprocharse al departamento dicha parálisis. Textualmente se afirmó que el ente territorial *“no podía resultar obligado a lo que era imposible respecto sus atribuciones legales y reglamentarias”*, aplicando el adagio de que a lo imposible nadie está obligado[[4]](#footnote-4). En consecuencia, se declaró que el incumplimiento era atribuible al FIS (que no aportó los recursos o trámites a tiempo), y no al departamento, ya que éste no tenía medio jurídico para suplir la conducta de su contraparte.

Este criterio jurisprudencial se traduce directamente a la situación de Puerres: si el DPS no llegó a pagar al interventor (hipotético incumplimiento del DPS), esa omisión no puede simplemente imputarse al municipio, pues escapa de su esfera obligacional. El Municipio de Puerres habría incurrido en incumplimiento sólo si hubiera faltado a alguna obligación propia (por ejemplo, no contratar la obra, desviarse del objeto convenido, etc.), pero no por el hecho de que el DPS u otra entidad no cumplieran las suyas. Declarar lo contrario supondría desconocer la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado sobre la distribución de cargas en los contratos estatales y generaría un grave desvío del principio de responsabilidad subjetiva (cada cual responde por su culpa contractual).

A la luz de todo lo expuesto, queda demostrado que no es jurídicamente viable declarar en incumplimiento al Municipio de Puerres imputando el perjuicio causado por el pago de la interventoría, dado que esa obligación no le correspondía ni por convenio, ni por ley, ni por principio alguno. En el convenio interadministrativo suscrito, la obligación de asegurar y financiar la interventoría fue asumida por el DPS. El municipio nunca se obligó a pagar honorarios de interventoría, ni contaba con partida presupuestal para ello, ni podía legalmente comprometer recursos con ese fin (pues implicaría detraer fondos de un objeto distinto al convenido). Por ende, mal puede hablarse de *incumplimiento* del municipio en algo que ni siquiera formaba parte de sus compromisos.

Desde el punto de vista jurisprudencial, siguiendo el estándar del Consejo de Estado, el municipio no incumplió ninguno de “los compromisos que contrajo”[[5]](#footnote-5) en el convenio –simplemente porque el pago de la interventoría no era uno de ellos–. No hay culpa del municipio que reprochar; por el contrario, existe una causa de justificación válida para que no haya realizado tal pago: dicha causa es que la obligación recaía sobre el DPS, y no en el ente territorial. Esta justificación excluye la responsabilidad del municipio según la propia doctrina del alto tribunal. Asimismo, exigir al municipio que asumiera ese pago implicaría obligarlo a lo imposible, dado que carecía de facultad para ello, en consonancia con la máxima *imposibilium nulla obligatio est* reconocida por la jurisprudencia[[6]](#footnote-6).

En el plano doctrinario, se reitera que no puede haber sanción por incumplimiento sin una obligación previa debidamente imputable al presunto infractor. La relación contractual debe analizarse *intuito obligationis*: ¿a quién le incumbía la carga en cuestión? Aquí, todos los elementos normativos y convencionales apuntan a que la carga de la interventoría no era del municipio. La buena fe contractual (C.C. art. 1603) también juega en favor de esta interpretación: el municipio obró de buena fe cumpliendo su rol (ejecutar la obra), confiando en que el DPS cumpliría el suyo (financiar y supervisar). No se le puede castigar por confiar legítimamente en el reparto de obligaciones establecido.

Por último, cabe señalar que atribuir al Municipio de Puerres un incumplimiento en este escenario no sólo sería ilegal, sino que enviaría un mensaje contrario al principio de seguridad jurídica en la contratación estatal. Los entes territoriales deben poder fiarse de los acuerdos interadministrativos y de que no serán declarados incumplidos por actuaciones u omisiones de la entidad contraparte. Cualquier controversia por falta de pago de la interventoría deberá encauzarse frente al verdadero obligado (en este caso el DPS), ya sea mediante los mecanismos de cobro o controvirtiendo el cumplimiento del convenio por parte de esa entidad, pero no mediante sanciones o declaratorias en contra de quien no tenía el deber jurídico de cumplir esa prestación.

En conclusión, sustentado en la normativa (Ley 80 de 1993, Ley 489 de 1998, CC 1602), en la doctrina de la relatividad contractual y la distribución competencial, y en la jurisprudencia del Consejo de Estado, es claro que el Municipio de Puerres no puede ser declarado en incumplimiento por la falta de pago de la interventoría. Dicha obligación era ajena a su esfera, recayendo en el DPS según el convenio y la ley, por lo que imputarle su inejecución contravenir el principio de legalidad y los postulados básicos de la responsabilidad contractual en la administración pública. En síntesis, no hay incumplimiento del Municipio en tanto la obligación de interventoría no le era exigible ni le era atribuible conforme al marco jurídico vigente.

**Fuerza Mayor y Caso Fortuito: Marco Jurídico Colombiano**

La fuerza mayor en la contratación estatal colombiana se configura cuando ocurre un evento imprevisible, irresistible y ajeno al control de las partes, de modo que hace imposible el cumplimiento normal de las obligaciones contractuales. Esto exime de responsabilidad al deudor, pues rompe el nexo causal entre el incumplimiento y el daño. Se diferencia de la teoría de la imprevisión en que esta última no imposibilita la ejecución, sino que la hace más onerosa, lo cual permite solicitar el restablecimiento económico del contrato, pero no exime de cumplirlo.

En el régimen de contratación pública, la fuerza mayor suspende o extingue las obligaciones durante el tiempo que dure el evento, sin generar responsabilidad para las partes. Tanto el Código Civil como la jurisprudencia (Corte Suprema y Consejo de Estado) han reiterado que no cabe imputar incumplimiento cuando concurren los elementos de imprevisibilidad, irresistibilidad y exterioridad; por ejemplo, en casos de desastres naturales extraordinarios, se ha reconocido que constituyen fuerza mayor y exoneran de responsabilidad a las entidades o contratistas afectadas.

Ahora bien, aplicando el anterior marco jurídico al caso del Municipio de Puerres, se evidencia que las circunstancias que afectaron la ejecución del convenio encajan perfectamente en la definición de fuerza mayor. Las emergencias invernales y la calamidad pública declarada oficialmente no eran previsibles al momento de suscribir el convenio ni estaban bajo el control de la entidad territorial. Por el contrario, constituyeron hechos de la naturaleza de carácter extraordinario. La declaración formal de calamidad mediante los Decretos 142 y 143 de 2021 corrobora la gravedad e imprevisibilidad del evento meteorológico, pues solo se acude a dicha figura jurídica cuando ocurre un hecho catastrófico que desborda la capacidad normal de respuesta. Si a nivel nacional fenómenos similares (ej. La Niña) fueron considerados desastres impredecibles​, con mayor razón las inundaciones y deslizamientos locales de 2021 califican como fuerza mayor. Además, el impedimento de cerrar la vía Puerres–Monopamba sin aislar comunidades refleja un acto de autoridad motivado por interés público (garantizar movilidad básica a la población), lo cual se asimila también a un supuesto de caso fortuito/fuerza mayor según el propio Código Civil (que incluye “actos de autoridad” en su definición)​. En suma, se cumplieron los tres elementos: el hecho dañino fue exógeno al contrato y ajeno a la voluntad del Municipio, imprevisible en su ocurrencia y irresistible en sus efectos (no había forma razonable de evitar que las lluvias afectaran las obras o que el cierre de la vía produjera aislamiento). Por ende, jurídicamente la situación sobrevenida constituye fuerza mayor, lo cual activa la exención de responsabilidad para el Municipio.

Dada la configuración de fuerza mayor, las obligaciones contractuales del Municipio (en particular, las obligaciones de pago al contratista de obra en determinadas fechas) quedaron legítimamente suspendidas o diferidas mientras duró la contingencia. La jurisprudencia reconoce que ante la imposibilidad temporal de ejecutar el contrato por caso fortuito, las partes pueden suspender la ejecución sin que ello implique incumplimiento​. En la práctica, la ejecución de las obras fue reprogramada y es presumible que se suscribieron otrosíes o actas de suspensión/prórroga del contrato para ajustar el cronograma a la nueva realidad (de lo contrario, al menos operó la suspensión de facto con soporte en la fuerza mayor sobreviniente). Así, los plazos originalmente pactados quedaron extendidos conforme a la duración de la emergencia y a los ajustes en estudios y diseños requeridos. Esta extensión justificada significa que las obligaciones del Municipio de pagar las obras aún no vencen jurídicamente, pues el contratista no pudo terminar en el plazo inicial por causas no imputables a ninguna de las partes. Conforme al artículo 1604 del Código Civil, el deudor (Municipio) no incurre en mora ni responde por la demora si esta proviene de un caso fortuito ocurrido antes de que se le haya constituido en mora​. Aquí, el retraso en los pagos obedece directamente al retraso en la ejecución de las obras causado por la fuerza mayor, no a una negligencia o negativa de pago del Municipio. No habiendo mora culpable, no hay incumplimiento obligacional en sentido jurídico estricto.

Cabe recordar que, para que exista un incumplimiento generador de responsabilidad contractual es necesario que la falta sea imputable a la parte obligada, es decir, que derive de su dolo, culpa o al menos de un riesgo asumido por ella. En este caso, ningún elemento de culpa puede atribuírsele al Municipio de Puerres en la situación descrita. La entidad no provocó las lluvias ni la inestabilidad geológica, ni podía prever razonablemente la magnitud del invierno. Muy por el contrario, actuó con diligencia razonable antes y durante la emergencia: eligió inicialmente un trazado viable según los estudios disponibles y, una vez surgieron los problemas, buscó activamente soluciones (nueva localización del puente, etc.). Tampoco puede tildarse de omisivo al Municipio, pues no hubo inacción dolosa o negligente, sino gestión constante adaptándose a las cambiantes circunstancias. La decisión de no cerrar la vía sin ruta alterna fue en pro del interés general y basada en consideraciones humanitarias, difícilmente reprochable. En suma, no existe hecho u omisión antijurídico imputable al Municipio que explique la demora en la terminación del contrato. De acuerdo con la Ley 80, la entidad pública solo sería responsable si se probara una omisión antijurídica e imputable que causó perjuicios​, lo cual no acontece bajo un escenario de fuerza mayor plenamente demostrado. Por ende, falta el presupuesto de imputabilidad del incumplimiento, quedando descartada la responsabilidad del Municipio por los pagos pendientes mientras persistía la contingencia.

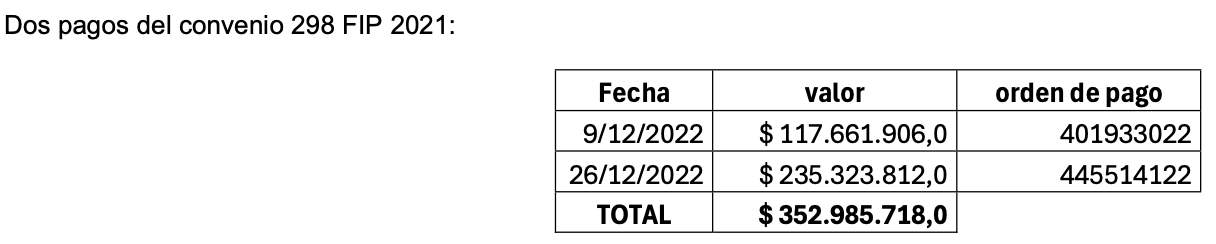
A diferencia de un deudor renuente o insolvente, el Municipio de Puerres manifiesta claramente su voluntad y capacidad de pago, puesto que cuenta con los saldos para honrar sus compromisos tan pronto se perfeccione la terminación del contrato. De hecho, al no haberse liquidado aún el convenio, el contratista todavía puede recibir sus pagos finales y el DPS puede obtener la devolución del remanente, sin que hasta ahora se haya causado un daño irreversible. En otras palabras, no existe un perjuicio antijurídico consolidado atribuible al Municipio: los atrasos serán resarcidos con el pago mismo (eventualmente con los intereses legales si aplicare por ley desde la exigibilidad, aunque esa exigibilidad esté suspendida por la fuerza mayor). La posición del Municipio es que el contrato debe finalizarse conforme a los nuevos plazos y condiciones ajustadas por la calamidad, efectuando los pagos pendientes de manera completa. Este hecho objetivo (fondos disponibles y próximos a girarse) demuestra la ausencia de voluntad de incumplir; por el contrario, confirma que el Municipio siempre tuvo la intención de cumplir, solo que la materialización del cumplimiento debió postergarse por razones de caso fortuito.

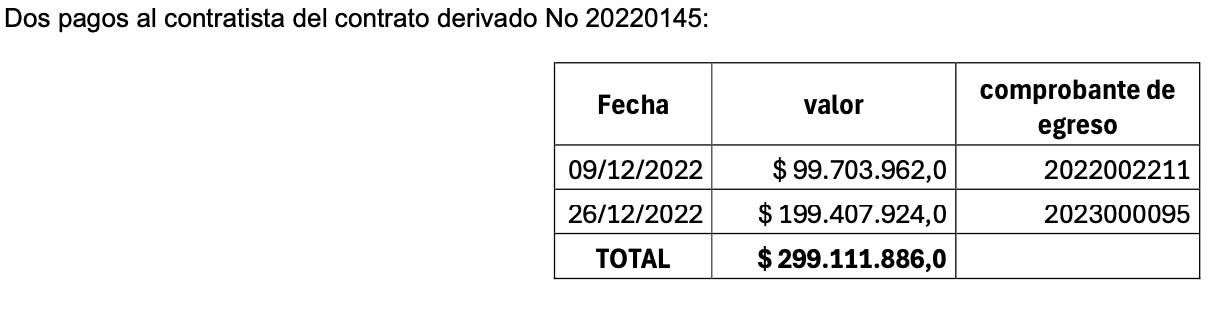
Del mismo modo, en nuestra situación, la fuerza mayor exonera al Municipio de las consecuencias negativas del retardo, evitando que se configure el elemento de culpa en el incumplimiento. Mientras la administración reanude y finalice las obligaciones en un plazo adicional razonable (como lo está haciendo), no habrá quebrantamiento definitivo del contrato sino cumplimiento tardío justificado, plenamente válido en lo jurídico.

Así pues, a la luz de lo expuesto, se puede concluir que no existió incumplimiento imputable por parte del Municipio de Puerres en relación con los pagos del contrato derivado del Convenio 298 FIP de 2021. Las demoras y pendientes en la ejecución y liquidación del contrato obedecieron a situaciones de fuerza mayor y caso fortuito extraordinarias –emergencia invernal y calamidad pública– que escaparon al control de la entidad. Estas circunstancias, reconocidas legal y jurisprudencialmente, suspendieron el cumplimiento exigible y eximen de responsabilidad al Municipio​. Además, la administración municipal actuó con diligencia y buena fe para mitigar los efectos de la emergencia y continuar el proyecto en cuanto fue posible, manteniendo siempre la disposición a cumplir sus compromisos. En términos jurídicos, no hubo omisión antijurídica ni comportamiento doloso o culposo del ente territorial, sino por el contrario un caso fortuito que rompió el nexo causal entre la obligación pendiente y un posible perjuicio​. Dado que el convenio aún está en fase de liquidación, corresponde ahora concluirlo mediante los pagos y reintegros finales, lo cual el Municipio está en aptitud de realizar de inmediato. En conclusión, bajo el derecho colombiano (normas, doctrina y jurisprudencia), la situación fáctica configura una eximente de responsabilidad por fuerza mayor que impide calificar de incumplido al Municipio de Puerres. Por ende, no procede imponer sanciones ni declarar un incumplimiento contractual en su contra, pues se ha operado una causa legal justificativa. Una vez superados los efectos de la calamidad, la entidad está cumpliendo con sus obligaciones, restaurando así plenamente la ecuación contractual sin afectación patrimonial injusta para ninguna de las partes.

**Respecto a los perjuicios ocasionados por el contrato de obra**

El informe de supervisión o interventoría que motiva la citación a audiencias establece ciertos perjuicios derivados de la diferencia entre los recursos girados por parte del Departamento para la Prosperidad Social (DPS), correspondientes al convenio 298 FIP 2021, y los pagos efectuados al contratista del contrato derivado N° 20220145 así:





Sobre el particular, el Municipio se permite realizar las siguientes aclaraciones:

En primer lugar, el Municipio confirma la recepción efectiva de los recursos girados por el DPS, tal como se señala en el informe mencionado.

Adicionalmente, se indica que hasta la fecha se han realizado debidamente todos los pagos correspondientes al contratista, los cuales coinciden con lo descrito en el informe presentado por la supervisión o interventoría.

En virtud de lo anterior, actualmente existe un saldo pendiente de ejecución en la cuenta corriente destinada al manejo de los recursos mencionados. Dicha cuenta, identificada con el número 035-88340-4 del Banco de Occidente, presenta un saldo exacto de cincuenta y tres millones ochocientos setenta y tres mil ochocientos treinta y dos pesos ($53,873,832). Este valor corresponde estrictamente a la diferencia entre el monto total girado por el DPS, con cargo al convenio 298 FIP 2021, y el total pagado al contratista del contrato derivado N° 20220145.

Como evidencia de lo anterior, se adjunta el extracto bancario de la cuenta referida, con fecha de corte del 28 de febrero de 2025, el cual respalda plenamente esta información y permite corroborar con transparencia la situación actual de los recursos objeto del convenio. **(ANEXO 7).**

En este orden de ideas, es importante mencionar que con fecha veintiséis (26) de febrero del presente año, suscrito por Erica Tatiana Ramírez integrante de Gavinco firma interventora, el Municipio recibió el acta de entrega y recibo final del objeto contractual suscrita por el representante legal del contratista de obra, el representante legal de la interventoría, para ser suscrita por la secretaria de Infraestructura del Municipio de Puerres. **(ANEXO 8- ANEXO 12).**

En la referida acta se certifica que el valor definitivamente ejecutado corresponde a la suma de trescientos treinta y cuatro millones seiscientos veintisiete mil trescientos treinta y tres pesos ($334.627.333). En consecuencia, respecto al valor girado existiría un saldo a favor del contratista de trescientos treinta y cinco millones quinientos quince mil cuatrocientos cuarenta y siete pesos ($35.515.447), y un saldo a favor de DPS por la suma de dieciocho millones trescientos cincuenta y nueve mil trescientos ochenta y cinco pesos ($18.359.385). A continuación, se muestra la información esquematizada en la siguiente tabla:

|  |  |
| --- | --- |
| **Concepto** | **Valor** |
| Valor de pagos convenio 298 FIP 2021 | $ 352,985,718 |
| Valor definitivamente ejecutado acta de recibo final | $ 334,627,333 |
| Valor pagado contrato derivado N 20220145 | $ 299,111,886 |
| Saldo a favor del contratista | $ 35,515,447 |
| Saldo a favor de DPS | $ 18,359,385 |

El Municipio de Puerres manifiesta su intención de retornar los valores que le corresponden a DPS, en cuanto esta entidad lo solicite, o a través de la liquidación del referido acuerdo de voluntades. Por lo cual se desvirtuaría en su totalidad la tesis de un perjuicio derivado entre la diferencia de los giros del convenio y los pagos efectuados del contrato derivado.

De otro lado, queremos de manera especial llamar la atención sobre la forma de desembolsos. Según al convenio 298 FIP del 26 de abril de 2021 suscrito Entre Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social Fondo De Inversión Para La Paz Y El Municipio De Puerres. En el numeral 6) forma de pago de desembolso de los recursos literal b) reza los siguiente:

*Un segundo desembolso por la suma de DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTITRES MIL OCHOCIENTOS DOCE PESOS MCTE ($235.323.812) contra el 30% de avance de obra previo aval de la Interventoría designada por PROSPERIDAD SOCIAL - FIP, solicitud de la ENTIDAD TERRITORIAL o su supervisor, certificado de cumplimiento emitido por la Supervisión designada por PROSPERIDAD SOCIAL - FIP para el presente Convenio y presentación por parte de la ENTIDAD TERRITORIAL del informe de legalización contable correspondiente al mes inmediatamente anterior de la presentación de la factur*a.

En este contexto, según el valor definitivamente ejecutado conforme al acta de recibo final la cual fue trasladada el día 25 de febrero de 2025, asciende a trescientos treinta y cuatro millones seiscientas veintisiete mil trescientos treinta y tres pesos ($334,627,333) equivalentes al 28% de avance de la obra, se evidencia que este monto no supera el desembolso realizado de trescientos cincuenta y dos millones novecientos ochenta y cinco mil setecientos dieciocho pesos ($352,985,718). Dicho de Otro forma, la interventoría, avaló el pago, y el DPS efectuó el segundo desembolso pese a que no se llegaba al 30% de avance de obra requerido para efectuar el giro de los recursos.

**Inexistencia de incumplimiento del Municipio de Puerres en el Convenio Interadministrativo 298 FIP 2021**

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz (DPS) suscribió con el Municipio de Puerres el Convenio Interadministrativo No. 298 FIP de 2021, con el objeto de “*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Fondo de Inversión para la Paz -PROSPERIDAD SOCIAL - FIP y la ENTIDAD TERRITORIAL, para la ejecución de obras de infraestructura social vial, con el propósito de aportar a la inclusión socioeconómica, la superación de la pobreza, la consolidación de territorios y la generación de espacios comunitarios para la reintegración, estabilización y reconciliación social, de conformidad con la ficha anexa”*.

En dicho convenio se pactó que como forma de desembolso, de forma puntual la segunda así:

*Un segundo desembolso por la suma de DOSCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTITRES MIL OCHOCIENTOS DOCE PESOS MCTE ($235.323.812) contra el 30% de avance de obra previo aval de la Interventoría designada por PROSPERIDAD SOCIAL - FIP, solicitud de la ENTIDAD TERRITORIAL o su supervisor, certificado de cumplimiento emitido por la Supervisión designada por PROSPERIDAD SOCIAL - FIP para el presente Convenio y presentación por parte de la ENTIDAD TERRITORIAL del informe de legalización contable correspondiente al mes inmediatamente anterior de la presentación de la factur*a.

Durante la ejecución, el DPS realizó un segundo desembolso de recursos sin verificar previamente el cumplimiento del hito del 30% de avance requerido para habilitar dicho pago intermedio. A la fecha, el convenio no ha sido liquidado y el Municipio mantiene los saldos no ejecutados en sus cuentas, los cuales son suficientes tanto para pagar los valores finales pendientes al contratista como para reintegrar los recursos sobrantes al DPS al momento de la liquidación.

**Marco normativo aplicable**

**Naturaleza jurídica de los convenios interadministrativos**

Los convenios interadministrativos son acuerdos de cooperación entre entidades públicas, regidos por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998. A través de estos convenios, las entidades públicas se asocian para aunar esfuerzos en pro de un objeto común, dentro del marco de sus funciones legales, sin que medie una contraposición de intereses como en los contratos típicos. En consecuencia, existe un *plano de igualdad* entre las entidades participantes, lo cual impide que una de ellas imponga unilateralmente su voluntad sobre la otra sin que así se haya pactado expresamente[[7]](#footnote-7). Esta característica diferenciadora implica que no les aplica de forma automática todo el régimen del Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993), ya que dichas normas se diseñaron esencialmente para regular relaciones contractuales con prestaciones contrapuestas, y su aplicación indiscriminada podría generar contradicciones e impedir la materialización del interés común perseguido[[8]](#footnote-8). Por tanto, este tipo de convenios se rigen principalmente por sus propias estipulaciones (ejercicio de la autonomía de la voluntad entre entidades estatales) y por los principios de la función administrativa (buena fe, coordinación, eficacia, etc.), en todo aquello compatible con su naturaleza colaborativa.

No obstante, lo anterior, cuando el convenio interadministrativo sí involucra obligaciones de contenido patrimonial definidas (por ejemplo, entrega de recursos a cambio de la ejecución de un proyecto por la otra entidad), la doctrina y la ley han reconocido la posibilidad de aplicar ciertos mecanismos del régimen contractual para garantizar su cumplimiento. En especial, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011 habilitaron que en este tipo de convenios con contenido económico se puedan pactar y hacer efectivas cláusulas como multas, cláusula penal pecuniaria.

**Obligaciones contractuales y condición suspensiva de los pagos**

En el convenio y en el contrato derivado celebrado por el Municipio con el contratista, se estipuló una obligación de pago condicionada a la ocurrencia de ciertos hitos: el DPS solo efectuaría el desembolso de los recursos, una vez se verificarse un 30% de avance de la obra con aval de la interventoría. Nos encontramos, por tanto, ante una típica obligación bajo condición suspensiva en los términos del Código Civil. Según el artículo 1536 del Código Civil colombiano, *“La condición se llama suspensiva si, mientras no se cumple, suspende la adquisición de un derecho…”[[9]](#footnote-9)* . Esto significa que la exigibilidad y cumplimiento de la obligación de pago no nacen sino hasta que se verifique el hecho futuro e incierto pactado como condición. En otras palabras, mientras el contratista (y el Municipio en su rol de ejecutor) no alcanzaran ese 30% de avance certificado, el Municipio no adquiría el derecho a recibir el desembolso correspondiente. La obligación existe de manera latente, pero permanece *“en suspenso”* hasta el cumplimiento del evento pactado, momento en el cual se activa plenamente.

Aplicando esta noción al caso: antes de alcanzado el 30% de ejecución de la obra con la debida certificación, no había deber jurídico del DPS de efectuar el desembolso correspondiente. En el marco de la contratación estatal, rige el principio de ejecución conforme a las estipulaciones y la ley, lo cual incluye respetar secuencias de pago condicionadas a avances para proteger los recursos públicos.

**Responsabilidades de las partes y rol de control previo del DPS**

Conforme a la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación Pública), tanto las entidades contratantes como los contratistas (en este caso, ambas partes son entidades públicas, pero el Municipio asume el rol de ejecutor/contratista frente al DPS) deben obrar con buena fe, diligencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones (arts. 3 y 5 de la Ley 80). Un principio cardinal es el de responsabilidad: cada parte responde por las obligaciones que le incumben y por los perjuicios que cause su inejecución culpable[[10]](#footnote-10). En contratos bilaterales rige además la excepción de contrato no cumplido (consagrada en el art. 1609 del Código Civil), según la cual ninguna de las partes incurre en mora de su obligación mientras la otra parte no haya cumplido la suya o no esté pronta a hacerlo. Si bien el DPS sí giró finalmente los recursos (su prestación principal en el convenio), debía hacerlo en la forma y oportunidad pactadas, esto es, solo tras constatar el avance contractual estipulado.

En desarrollo del convenio, el DPS asumió expresamente un rol de supervisión y control previo al ejecutar los pagos: contrató a una interventoría técnica para verificar el avance de la obra y certificar el cumplimiento de los hitos. Este mecanismo de control previo es congruente con los principios de economía y buen uso de los recursos públicos, y encuentra fundamento en la Ley 80 (art. 25, nums. 1 y 3) que obliga a las entidades a ejercer adecuada vigilancia del contrato, y en la propia Ley 1474 de 2011 que reforzó las obligaciones del interventor. En efecto, el Estatuto Anticorrupción dispuso que *“El interventor que incumpla el deber de entregar información [...] relacionada con el incumplimiento del contrato [...] o que ponga en riesgo el cumplimiento del mismo, será solidariamente responsable [...] de los perjuicios que se ocasionen” [[11]](#footnote-11)*. Esta norma subraya la trascendencia del control técnico y financiero del contrato: la interventoría debe alertar acerca de retrasos o incumplimientos para que se tomen correctivos antes de desembolsar recursos públicos indebidamente.

En el caso que nos ocupa, era carga del DPS abstenerse de autorizar o realizar el segundo desembolso hasta tanto la interventoría certificara el 30% de avance de la obra. Sin embargo, el DPS procedió a girar esos recursos sin confirmar efectivamente este alcance, tal como lo refleja el acta de recibo final la cual ya fue referida, contraviniendo la condición pactada. Esta actuación implica, cuando menos, una falta de diligencia en el control previo que el propio DPS se reservó.

**Saldos existentes y vigencia del convenio sin liquidar: inexistencia de perjuicio y posibilidad de cumplimiento efectivo**

Un elemento fáctico y jurídico crucial que descarta la configuración de un incumplimiento es que el convenio no se ha liquidado y los recursos están disponibles para cumplir totalmente su objeto. El Municipio de Puerres no ha malversado, desviado ni gastado en otros fines el dinero girado por el DPS; por el contrario, mantiene intactos los saldos, los cuales serán aplicados en su totalidad conforme al convenio: primero, al pago de las obligaciones pendientes con el contratista por obra ejecutada, y luego, a la devolución al DPS de cualquier remanente no utilizado.

Así las cosas, el procedimiento sancionatorio debería terminarse si cesa la situación de incumplimiento, tal como lo señala la ley 1474 de 2011. Como se ha advertido la diferencia entre los valores girados por parte del convenio y los pagos efectuados al contratista, implica un saldo pendiente de pago a favor del contratista y un saldo a favor del DPS, con lo cual el balance cerraría en ceros frente a estos criterios. La declaratoria de incumplimiento devendría entonces en un formalismo sancionatorio vacío de contenido, pues no hay perjuicio que resarcir.

Incluso pese al vencimiento del plazo del Convenio, las partes cuentan con la etapa de liquidación para hacer los ajustes y acuerdos necesarios. La liquidación es la fase natural para balances financieros: allí el Municipio deberá reintegrar dineros no ejecutados y las partes conciliarán cualquier diferencia. Nuestro ordenamiento (art. 60 Ley 80/93) fomenta la liquidación bilateral y el arreglo directo de cuentas al finalizar un contrato. Solo en ausencia de acuerdo o ante un conflicto insalvable se acude a vías contenciosas. Aquí no se vislumbra un conflicto insalvable, sino una situación manejable de coordinación de pagos. Por lo tanto, una declaratoria de incumplimiento sería no solo injustificada, sino prematura e innecesaria frente a los mecanismos ordinarios de liquidación del convenio.

**PETICIÓN**

En virtud de todo lo anterior, se solicita al DPS, en sede administrativa, abstenerse de declarar el incumplimiento del Municipio de Puerres en relación con el Convenio 298 FIP 2021. Lejos de ello, se le invita a reconducir la situación en el marco de la colaboración armónica entre entidades estatales, permitiendo que el convenio llegue a buen término y procediendo a su liquidación de mutuo acuerdo una vez reintegrados los recursos sobrantes. Esta solución es la que mejor realiza los principios de buena fe, eficacia, economía y coordinación interinstitucional, evitando litigios improductivos y protegiendo el interés público materializado en el proyecto convenido.

**Pruebas:**

Señores DPS Prosperidad Social, respetuosamente solicitamos que se incorporen al proceso los siguientes anexos:

1. Informe de supervisión por parte del DPS fechado del 19 de febrero de 2024
2. Acta de registro de asistencia- audiencia de incumplimiento emitida por parte del municipio de Puerres (N)
3. Actas parciales de obra N° 01 y N° 02 emitidas por el municipio de Puerres (N)
4. Comprobante de egreso N° 2022002211
5. Comprobante de egreso N° 2023000095
6. Extracto bancario del mes de febrero de 2025
7. Acta de entrega y recibo final fechada del 25 de febrero de 2025
8. Informe de posible incumplimiento emitido por la supervisora del contrato 20220145
9. Citación a audiencia de debido proceso fechada el 10 de abril de 2024
10. Oficio ERC-MONOPAMBA-02-2024 del 15 de abril de 2024 emitido por parte del contratista de obra.
11. Comprobante de envió correo electrónico solicitud de firma de la documentación para la liquidación del contrato de obra 20220145

1. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente (E): MAURICIO FAJARDO GOMEZ . Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil diez (2010). Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860) [↑](#footnote-ref-1)
2. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente (E): MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil diez (2010). Radicación número: 66001-23-31-000-1998-00261-01(17860) [↑](#footnote-ref-2)
3. ibidem [↑](#footnote-ref-3)
4. ibidem [↑](#footnote-ref-4)
5. ibidem [↑](#footnote-ref-5)
6. ibidem [↑](#footnote-ref-6)
7. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ. Bogotá, D. C., veintiocho (28) de junio de dos mil veinticuatro (2024). Radicación número: 05001-23-33-000-2014-02015-01 (69.488) [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibídem. [↑](#footnote-ref-8)
9. Distrito Judicial de Medellín. Radicado N° 05001 31 03 003 2020 00221 01. 1 de Diciembre de 2020. [↑](#footnote-ref-9)
10. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUBSECCION "B". Consejero. ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ. Bogotá D.C., tres (3) de junio de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-25-000-2005-00078-00(3241-05) [↑](#footnote-ref-10)
11. Ley 1474 de 2011. [↑](#footnote-ref-11)