



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 6**  
**MAGISTRADA PONENTE: ANGÉLICA ALEXANDRA SANDOVAL ÁVILA**

Tunja, veintiocho (28) de abril de dos mil veinticinco (2025)

Medio de control: Controversias Contractuales  
Demandante: **Instituto Nacional de Vías – INVIAS**  
Demandados: Consorcio INCOP y otros  
Expediente: 15238-33-33-003-2018-00370-01<sup>1</sup>

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide la Sala recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia proferida el 5 de febrero de 2024 por el Juzgado Tercero Administrativo de Duitama, que liquidó judicialmente el Contrato de Interventoría nro. 1096 de 2015 y negó las demás pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda<sup>2</sup>**

1. En ejercicio del medio de control de controversias contractuales, y por conducto de apoderado judicial, el Instituto Nacional de Vías – INVIAS (en adelante INVIAS) solicitó, en síntesis, de la Sala:

- i) Que se declare la existencia del Contrato nro. 1096 de 2015 suscrito entre el INVIAS y el Consorcio INCOP, cuyo objeto fue la supervisión del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 para el mejoramiento y mantenimiento de la carretera Belén – Socha – Sacama – La Cabuya, ruta 64 sector 6404 del departamento de Boyacá.
- ii) Que se declare que el Consorcio INCOP incumplió el Contrato nro. 1096 de 2015 y, en consecuencia, se ordene, a cargo de éste y/o la aseguradora Confianza S.A. el pago de la suma de \$ 49.747.285 por concepto de cláusula penal pecuniaria o cualquier suma que se llegare a demostrar.

---

<sup>1</sup> Link de consulta:

[https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=152383333003201800370011500123](https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=152383333003201800370011500123)

<sup>2</sup> Índice 50 SAMAI, 1ª Instancia – Carpeta “.ZIP”.

- iii) Que se liquide judicialmente del Contrato de Obra nro. 1096 de 2015.
- iv) Que se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos de los artículos 192 y siguientes del CPACA.

2. En lo fáctico, como fundamento de sus pretensiones, manifestó que en el marco del programa de mejoramiento y mantenimiento de la carretera Belén - Socha - Sacama – La Cabuya, ruta 64 sector 6404 del departamento de Boyacá suscribió el Contrato de Obra nro. 1267 de 2015. Para la interventoría de este último se suscribió el Contrato nro. 1096 de 2015 con el Consorcio INCOP, conformado en porcentajes del 50% por las sociedades COPEBA Ltda. y Geotecnia y Cimientos INGEOCIM S.A.S.

3. Señaló que el contrato inició su ejecución el 1 de septiembre de 2015, tuvo un plazo inicial de 6 meses, un valor de \$ 497.472.856, fue ejecutado en jurisdicción de la Dirección Territorial de Boyacá y estuvo amparado por la Póliza de Cumplimiento nro. 01.GU065540 expedida por la aseguradora Confianza S.A.

4. El plazo de ejecución finalizó el 26 de febrero de 2016 y el acta de entrega y recibo definitivo de la interventoría se suscribió el 4 de julio de 2016.

5. Luego de un extenso relato de todas las comunicaciones enviadas y recibidas sobre el cierre ambiental del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 aseguró que el contratista no cumplió con esta obligación y tampoco con la liquidación de ese contrato.

6. En lo jurídico, aseguró que el incumplimiento por parte del consorcio demandado compromete su responsabilidad y da lugar a la aplicación de las cláusulas contractuales sobre multas y cláusula penal pecuniaria.

## **1.2. Contestaciones de la demanda**

### **1.2.1. Confianza S.A.**

7. Dentro de la oportunidad legal correspondiente y por conducto de apoderada judicial se opuso a las pretensiones relacionadas con que se imponga algún tipo de condena a esa aseguradora, por considerar que no se encuentra probado el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Consorcio INCOP en el marco del contrato 1096 de 2015.

8. Aseveró que el 21 de junio de 2015 expidió la garantía única de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales nro. 01GU065540 con el propósito amparar el pago de los perjuicios derivados del incumplimiento de las obligaciones del contrato 1096 de 2015. Como tomador garantizado figuró el Consorcio INCOP y como beneficiario el INVIAS.

9. Dijo que la póliza fue objeto de 4 modificaciones, la última de fecha 19 de agosto de 2016.

10. Refirió que la entidad demandante no puede desconocer sus propios actos, pues mediante acta de entrega y recibido definitivo dejó constancia del cumplimiento a satisfacción del objeto del contrato de interventoría. Además, que: (i) el consorcio interventor vigiló desde el punto de vista técnico, administrativo, financiero y ambiental el contrato de obra y (ii) requirió en reiteradas oportunidades al contratista de obra para que aportara el paz y salvo por cierre ambiental para poder liquidar el contrato.

11. Dijo que la entidad no fue diligente en la atención de las solicitudes del interventor para dar inicio al proceso sancionatorio en contra del contratista de obra, por lo que debe asumir las consecuencias que de su conducta se deriven, en virtud de lo normado en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

12. Comentó que, dada la naturaleza de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato como una tasación anticipada de perjuicios, su aplicación debe ser proporcional al incumplimiento. En este caso, el incumplimiento alegado versa únicamente sobre el cierre ambiental del proyecto, por lo que no existe fundamento que permita la aplicación de la cláusula penal pecuniaria en su totalidad, sino que, por el contrario, las pruebas presentadas en el proceso demuestran que el contrato de interventoría se cumplió a cabalidad y no existen actividades contractuales ni factores económicos pendientes para liquidar el contrato.

13. Explicó que la facultad estatal para declarar el incumplimiento de los contratos debe ejercerse dentro del proceso administrativo sancionatorio regulado por las Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011, el cual debe concluir con un acto administrativo que constituya el siniestro. Afirmó que, en este caso, no es posible afectar la póliza expedida, ya que la entidad no inició tal actuación contra el consorcio INCOP, configurándose así la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, según los términos del artículo 1081 del Código de Comercio.

14. Advirtió que la demandante no cuantificó los perjuicios que reclama, limitándose a pretender la suma de \$ 49.747.287.

15. Finalmente, pidió que en caso de ordenarse el pago de alguna suma de dinero de manera directa a la aseguradora se debe disponer el reintegro a cargo del Consorcio INCOP.

### **1.2.2. Consorcio INCOP**

16. No contestó la demanda, lo cual se registró en el desarrollo de la audiencia inicial adelantada el 6 de octubre de 2020<sup>3</sup>.

### **1.3. Sentencia de primera instancia<sup>4</sup>**

17. Mediante sentencia proferida el 5 de febrero de 2024, el Juzgado Tercero Administrativo de Duitama liquidó judicialmente el Contrato de Interventoría nro. 1096 de 2015 y denegó las demás pretensiones.

18. Como sustento de su determinación trajo a colación algunas consideraciones generales sobre los contratos estatales y aseguró que cumplidas las prescripciones legales sobre la forma, contenido y perfeccionamiento no es necesaria una declaración judicial sobre su existencia. Igualmente, afirmó que las partes del contrato deben ejecutar las prestaciones en él convenidas de forma íntegra, efectiva y oportuna, de manera que el incumplimiento de las mismas, por falta de ejecución o ejecución tardía o defectuosa, es sancionada por el orden jurídico a título de responsabilidad subjetiva y por culpa, que sólo admite exoneración, en principio, por causas que justifiquen la conducta no imputables al contratante fallido como por ejemplo la fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o culpa del cocontratante, según el caso.

19. Precisó que la cláusula penal ha sido entendida por la jurisprudencia del Consejo de Estado como una medida coercitiva que tiene la finalidad de precaver y sancionar el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo, que adquiere el carácter indemnizatorio o resarcitorio cuando se presenta un evento de inejecución y el de sancionatorio en caso de ejecución tardía.

---

<sup>3</sup> Archivo 30 ibidem.

<sup>4</sup> Índice 58 SAMAI, 1ª Instancia.

20. Luego de citar apartes de la sentencia del 26 de enero de 2023 dictada por el Consejo de Estado dentro del expediente 15001233300020190007601 concluyó que es posible la reducción de la cláusula penal, previa validación de la forma como se pactó, la obligación a que se refiere y si la misma es viable de ser cumplida de manera parcial. Además, se refirió a la facultad de declarar el incumplimiento del contrato, la acreditación de perjuicios, la liquidación de los contratos estatales y el contrato de seguro y su prescripción.

21. De la valoración probatoria destacó que el Contrato de Interventoría nro. 1096 de 2015 existió, en tanto: (i) derivó del concurso de méritos CMA-DO-SRN-039-2015, el cual se ajustó al régimen contractual de la entidad contratante, regulándose por los preceptos normativos de la contratación estatal, (ii) consta por escrito, (iii) se suscribió su acta de inicio y fue ejecutado a satisfacción según consta en el acta suscrita para ese efecto y (iv) se realizaron los pagos al contratista.

22. Establecido lo anterior, descendió a verificar el incumplimiento alegado, señalando que el Consorcio INCOP y el INVIAS suscribieron el acta de entrega y recibo definitivo a satisfacción el 4 de julio de 2016, en la que se dejó la constancia del cumplimiento del objeto contractual.

23. Así mismo, indicó que las obligaciones de carácter ambiental asignadas a la firma interventora se sustentaron en los manuales de contratación y de interventoría de la entidad, y de forma concreta en los pliegos de condiciones tanto de la licitación pública, como del concurso de méritos, que se refieren en síntesis al deber de efectuar el cierre ambiental del proyecto allegando los documentos que soportaran esa gestión, esto es, la existencia del Programa de Adaptación de Guía Ambiental (en adelante PAGA)<sup>5</sup> y las certificaciones de inexistencia de procesos sancionatorios en marco del respectivo contrato.

24. En relación con este aspecto, con base en el pliego de condiciones del concurso de méritos estableció que el consorcio interventor tenía a su cargo la obligación contractual de adelantar el cierre ambiental del proyecto como requisito de liquidación de los contratos de obra e interventoría; en consecuencia, como complemento del referido informe, debía aportar tanto la certificación de dicha firma interventora, como de la autoridad ambiental sobre la inexistencia de pasivos ambientales o procesos

---

<sup>5</sup> El Programa de Adaptación de Guía Ambiental (PAGA) es un documento que establece los programas de manejo ambiental en proyectos de construcción.

administrativos por incumplimiento de obligaciones ambientales en el marco de la ejecución del contrato.

25. En ese sentido, encontró demostrado que la autoridad ambiental no emitió la certificación y por esa razón no se dio el cierre ambiental del proyecto, pese a que el contratista de obra aportó inicialmente el oficio expedido por Corpoboyacá nro. 104-006530 del 10 de junio de 2016, en el que indicó que no existían trámites de carácter ambiental ni procesos sancionatorios a nombre del Consorcio Infraestructura Vial relacionados con la ejecución del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015. Además, porque la firma interventora en cumplimiento de sus obligaciones contractuales y conforme al seguimiento en materia ambiental realizado a lo largo de la ejecución del contrato de obra solicitó a la autoridad ambiental aclarar el contenido de esta certificación y evitar así futuros procesos sancionatorios en contra de la entidad contratante.

26. Aunado a esto, destacó que el Consorcio INCOP en el marco de la ejecución del contrato de obra dirigió múltiples comunicaciones al Consorcio Infraestructura Vial y al IINVIAS advirtiéndolo el incumplimiento que presentaba el contratista específicamente en la entrega del documento PAGA y sus anexos. Así, con fundamento en las comunicaciones INCOP\_BOYACÁ-002 con radicado INVIAS 98145 del 16 de octubre de 2015, T-003-2015-007-CAM45 del 30 de septiembre de 2015, entre otras, concluyó que el interventor cumplió con la obligación de solicitar la aplicación de multas previstas en la Resolución nro. 3662 de 2007, es decir, que efectuó el control y seguimiento de las obligaciones ambientales e informó de manera oportuna a la entidad demandante, quien pese al conocimiento de los hechos, omitió adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio que facilitara el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el cierre en ese ámbito.

27. El juzgador de instancia encontró acreditado que fue la gestión del interventor la que permitió que Corpoboyacá diera inicio al proceso administrativo sancionatorio ambiental nro. OOCQ-00428-16 en contra de INCOPAV S.A. e ICOL S.A.S., como integrantes del Consorcio Infraestructura Vial, por captar recurso hídrico en la quebrada Ruchical vereda Curital del municipio de Socha.

28. En lo concerniente a la liquidación de los contratos, aseguró que esto no fue posible debido al incumplimiento del contratista de obra *“tal y como lo determinó el Tribunal Administrativo de Boyacá en providencia del once (11) de marzo de 2021, confirmado por el Consejo de Estado mediante fallo del veintiséis (26) de enero de 2023, y no por causas atribuibles al Consorcio INCOP, quien por el contrario realizó el seguimiento de las*

*obligaciones de orden ambiental durante la ejecución del contrato, efectuando los requerimientos pertinentes que se extendieron durante la etapa de liquidación del contrato”<sup>6</sup>*, premisa de la cual concluyó que la pretensión dirigida a que se declare el incumplimiento no estaba llamada a prosperar.

29. Finalmente, advirtió que la única pretensión a la que se accedería sería aquella dirigida a la liquidación judicial del contrato, al existir en el expediente elementos de juicio para ello, concretamente lo plasmado en el acta de recibo del contrato de interventoría y el proyecto de acta de liquidación aportada con la demanda, que dan cuenta el cumplimiento del objeto contractual, el cierre financiero del mismo y que se aportaron los documentos para la liquidación, a excepción del cierre ambiental. En tal orden, estableció que el valor del contrato fue de \$ 497.472.856, de ese monto se ejecutaron \$ 412.202.306 y quedó un saldo sin ejecución de \$ 85.270.550; no obstante, no ordenó la devolución de suma alguna, debido a que lo pagado al contratista corresponde a lo ejecutado, sin que existan reclamaciones pendientes.

#### **1.4. Recurso de apelación<sup>7</sup>**

30. La parte demandante apeló la sentencia. Como sustento de su inconformidad dijo que contrario a lo considerado por el juzgado de instancia, la interventoría si bien solicitó sanciones al contratista de obra, esta se sustentó en que no se había presentado la licencia o permiso de aprovechamiento de las aguas, más no por la ejecución del contrato de obra sin obtener el permiso por parte de la autoridad ambiental, lo que conllevó a que no se logrará el cierre ambiental.

31. Cuestionó que el interventor permitió y consintió en que el contrato de obra se ejecutara sin el permiso para el aprovechamiento de agua, máxime cuando tramitó todas las actas de recibo parcial de obra durante 6 meses e incluso la de recibo definitivo sin haber requerido la suspensión de las obras como era su deber. Incluso, en el acta de entrega y recibo definitivo y su documento aclaratorio suscritos entre el contratista de obra y el interventor el 1 de julio de 2016, no se hizo precisión u observación alguna de la falta de la licencia o permiso de aprovechamiento de aguas, sino que consignó una *“constancia que las obras recibidas cumplen con las normas y especificaciones generales de construcción y demás condiciones contractuales, de acuerdo con los diseños, planos y especificaciones estipuladas para este”*.

---

<sup>6</sup> Las providencias en cita corresponden a las dictadas por esas corporaciones judiciales en el marco del medio de control de controversias contractuales presentado por el INVIAS en contra del Consorcio Infraestructura Vial y Liberty Seguros S.A. en relación con el incumplimiento del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015.

<sup>7</sup> Índice 61 SAMAI, 1ª Instancia.

32. Reprochó que el *a quo* se limitó a valorar las comunicaciones aportadas por el consorcio interventor en los que se solicitaba al INVIAS el inicio de actuaciones sancionatorias, pero dejó de lado que ello tenía fundamento en la omisión de presentar el permiso, pero no por la ejecución de obras sin este.

33. Explicó que fue hasta el 28 de junio de 2016, en el marco de los requerimientos de cierre ambiental que hizo el INVIAS, cuando el interventor solicitó a Corpoboyacá que informara la existencia de pasivos ambientales y si se siguió el debido proceso en el trámite del permiso de concesión de uso del recurso hídrico de la quebrada Ruchical o Chorroblanco o Bruselas. Así, afirmó que el interventor era conocedor de los volúmenes de agua que el contratista de obra aprovechó en la ejecución del contrato nro. 1267 de 2015.

34. Consideró, con base en el expediente aportado por Corpoboyacá, que no es cierto que el adelantamiento el proceso sancionatorio solicitado por la interventoría hubiese permitido el cumplimiento sobre la obtención de los permisos ambientales y el consecuente cierre ambiental y liquidación de los contratos. Estimó que, a diferencia de lo señalado en la providencia apelada, no existe prueba alguna que demuestre que el interventor haya solicitado a la autoridad ambiental información sobre la existencia del permiso de concesión de agua durante la ejecución del contrato de obra, cuando era su deber *“no autorizar tales actividades hasta no contar con los permisos ambientales, pero su vez permitió la ejecución de trabajos sin ese permiso y más aun avalando el recibo definitivo de las obras sin haber tenido certeza de que se hubiese obtenido el permiso de concesión de las aguas”*.

35. En esos términos, pidió revocar el numeral segundo de parte resolutive de la sentencia apelada, para en su lugar conceder las pretensiones de la demanda.

### **1.5. Trámite en segunda instancia**

36. Mediante auto del 14 de junio de 2024<sup>8</sup> se admitió el recurso de apelación interpuesto por la demandante, y se ordenó la notificación al Ministerio Público delegado ante esta Corporación.

## **2. CONSIDERACIONES**

---

<sup>8</sup> Índice 12 SAMAI, 2ª instancia.

## **2.1. Cuestión previa**

37. Observa la Sala que, luego de admitido el recurso de apelación, en memorial del 23 de junio de 2024<sup>9</sup> la apoderada del Consorcio INCOP se pronunció sobre el recurso de apelación presentado por el INVIAS. En esa oportunidad refirió que los argumentos de inconformidad propuestos por la entidad recurrente son ajenos al objeto de la controversia inicialmente propuesta con la demanda, por cuanto en ella no se alegó el incumplimiento derivado de la omisión del consorcio interventor de ordenar la suspensión de la obra pública ante la inexistencia del permiso de captación de agua, sino que lo delimitó al cierre ambiental y la liquidación del contrato de obra nro. 1267 de 2015 objeto de la interventoría.

38. Al respecto, confrontado el escrito de la demanda y el texto del recurso de apelación se encuentra que, en efecto, como lo sostiene la memorialista, la controversia planteada en primera instancia no versó sobre el posible incumplimiento del Contrato de Interventoría 1096 de 2015 por parte del Consorcio INCOP por omitir impartir la orden de suspensión de la obra, pues no fue un argumento expuesto en la demanda que permitiera a aquel ejercer su derecho de defensa y contradicción frente a esa imputación, de manera que en atención al principio de congruencia que orienta la actuación de este Tribunal para la resolución de la alzada, la Sala se relevará de estudiar tal aspecto en el marco del incumplimiento contractual alegado.

## **2.2. Competencia**

39. Esta Corporación es competente para resolver el recurso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 153 del CPACA y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 328 del CGP, la Sala se ocupará únicamente de los argumentos expuestos por el recurrente.

## **2.3. Tesis de la Sala**

Se confirmará la providencia apelada, por cuanto las pruebas recaudadas no demuestran que el incumplimiento de la obligación de cierre ambiental y liquidación del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 sea consecuencia de la conducta del Consorcio INCOP, sino del contratista de obra que no gestionó y obtuvo el respectivo permiso de captación de agua como era su obligación, así como del INVIAS, que omitió ejercer sus poderes

---

<sup>9</sup> Índice 9 SAMAI, segunda instancia.

correccionales para forzar al contratista a cumplir con sus obligaciones en materia ambiental, aun cuando tuvo conocimiento del aprovechamiento del recurso hídrico sin la autorización de la autoridad ambiental.

## **2.4. Problema jurídico**

40. Vistos los reparos de la alzada se observa que la inconformidad de la entidad recurrente se centra únicamente en lo relacionado con la acreditación del incumplimiento del Contrato de Interventoría nro. 1096 de 2015 suscrito entre el INVIAS y el Consorcio INCOP sobre del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 para el mejoramiento y mantenimiento de la carretera Belén – Socha – Sacama – La Cabuya, ruta 64 sector 6404 del departamento de Boyacá.

41. Así, la Sala se ocupará de determinar si el material probatorio recaudado da cuenta, como lo afirma la entidad demandante, del incumplimiento de las obligaciones contractuales referidas al cierre ambiental y liquidación del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 y del Contrato de Interventoría nro. 1096 de 2015 y si, a partir del mismo, surgieron los perjuicios aducidos y cuya indemnización se pidió en la demanda con base en la cláusula penal pactada.

## **2.5. Análisis de la Sala**

### **2.5.1. El incumplimiento del contrato estatal**

42. En relación con el incumplimiento de los contratos estatales, en reciente providencia del Consejo de Estado se afirmó que *“consistente en el desconocimiento del débito prestacional y de las obligaciones legalmente acordadas en un contrato, da lugar al surgimiento de la responsabilidad de la parte incumplida y, en consecuencia, a su deber de indemnizar integralmente los perjuicios que hubiere causado con su incumplimiento”*<sup>10</sup>.

43. En otros términos, se trata de un hecho jurídico derivado de la desatención total, parcial o tardía de las obligaciones contractuales pactadas. De él se pueden derivar las consecuencias previstas en el ordenamiento, entre ellas, la eventual resolución del contrato, la caducidad, el incumplimiento y terminación unilateral y los efectos resarcitorios correspondientes, enmarcados en la responsabilidad contractual.

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 20 de mayo de 2024, expediente nro. 050012331000201000339 01 (58879). Consejera Ponente: María Adriana Marín.

44. A efectos de resolver el problema jurídico propuesto es necesario verificar en primer lugar el contenido obligacional del Consorcio INCOP sobre el tema ambiental, su cierre y la liquidación de los contratos, para luego descender a verificar la ejecución del contrato de interventoría sobre estos aspectos y determinar si ocurrió o no el incumplimiento alegado.

45. Pues bien, en el asunto que aquí se revisa en sede de apelación aparece demostrado que en efecto entre el INVIAS y el Consorcio INCOP, integrado por las sociedades COPEBA Ltda. y Geotecnia y Cimientos INGEOCIM S.A.S. suscribieron el Contrato 1096 del 16 de julio de 2015 con el objeto de realizar la interventoría del contrato de obra celebrado para el mejoramiento y mantenimiento de la carretera Belén, Socha, Sacama, La Cabuya, ruta 64 sector 6404 del departamento de Boyacá. La cláusula primera de ese contrato definió que su objeto se ejecutaría conforme a pliego de condiciones, el manual de interventoría de la entidad contratante y la propuesta técnica y económica presentada y aprobada<sup>11</sup>.

46. El pliego de condiciones del concurso de méritos abierto CMA-DO-SRN-039-2015 definió una serie de obligaciones de la interventoría en materia ambiental, de las cuales se destacan: (i) asegurar la indemnidad del INVIAS por concepto de cumplimiento de la normatividad ambiental vigente, (ii) verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del contrato de obra por parte del contratista y exigir el cumplimiento de la normatividad ambiental, (iii) acompañar al contratista de obra en la gestión realizada para la obtención de permisos y autorizaciones ambientales requeridas para el desarrollo de las actividades del proyecto, (iv) exigir al contratista e informar al INVIAS acerca de la obtención de los permisos ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales previo a la ejecución de las obras, de donde se requieran y velar por el cumplimiento de las medidas impuestas por la autoridad ambiental, (v) informar oportunamente al INVIAS sobre posibles incumplimientos del constructor según el procedimiento establecido en relación los plazos para la presentación del PMA y demás obligaciones de carácter ambiental, so pena de verse incurso en la causal de incumplimiento prevista en la Resolución nro. 2662 de 2007, (vi) remitir a la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social del INVIAS el informe final ambiental de interventoría en medio físico y magnético dentro de los 15 días calendario siguientes a la fecha de terminación del contrato de obra con los soportes necesarios para el cierre ambiental del proyecto, (vii) remitir a la Subdirección de Medio Ambiente y Gestión Social del INVIAS el informe final ambiental del contratista de obras debidamente conceptuado

---

<sup>11</sup> Folios 306 a 310 del archivo "01-DemandaAnexos" de la carpeta ".ZIP" que se encuentra en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia.

y aprobado en medio magnético dentro de los 15 días calendario siguientes a la fecha de terminación del contrato de obra, (viii) presentar el acta de cierre ambiental del proyecto a los 15 días calendario siguientes a la fecha de terminación del contrato de obra<sup>12</sup>.

47. Ese documento exigió como requisitos del balance ambiental y social que se acompañara con: (i) el concepto de la firma interventora en relación con la gestión ambiental del proyecto, (ii) la certificación de la interventoría acerca de la no generación de pasivos ambientales por las actividades del proyecto, (iii) la certificación de la autoridad ambiental competente sobre la inexistencia de procesos en curso por concepto de las actividades del proyecto, (iv) el formato de cierre ambiental del manual de interventoría SGT-FR-025 con sus soportes y (v) certificados de cierre minero y ambiental de los permisos otorgados por el proyecto, entre otros.

48. A la par de esas obligaciones ambientales, se impuso el deber de realizar una visita previa a la finalización del plazo de ejecución para la entrega y recibido definitivo de las obras.

49. El Manual de Interventoría del INVIAS adoptado por medio de la Resolución nro. 2566 del 16 de junio de 2010 también prevé como obligaciones de la interventoría hacer cumplir los requerimientos ambientales establecidas para el proyecto, así como exigir la ejecución de las medidas de manejo que aparecen en el Plan de Gestión Ambiental (PAGA) y el Plan de Manejo Ambiental (PMA) o la resolución de licencia ambiental expedida por la autoridad competente. Además, que debía asesorar al contratista en los trámites administrativos para la gestión y obtención de dichos permisos.

50. También señala que correspondía a la interventoría presentar informes trimestrales sobre el avance y cumplimiento del PAGA o según lo requerido en la licencia o permiso ambiental. Igualmente, el deber de aprobar y presentar dicho plan y el Plan de Manejo Ambiental (PMA).

51. Dicho manual estableció como uno de los documentos requeridos para la liquidación de los contratos de obra y de interventoría el *“cierre ambiental el cual debe incluir la (s) certificación (es) expedidas por la autoridad ambiental competente en la que se indique que el proyecto no registra procesos en curso y otros.”*<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Folios 361 a 365 ibidem.

<sup>13</sup> Folios 183 a 199 del archivo “Contrato 1096 de 2015 carpeta 3” de la carpeta “Contrato 1096 de 2015 contractual” que a su vez se encuentra en la carpeta “50\_AnexoRtaHipervinculosInvias” visible en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia.

52. El anterior recuento permite a la Sala señalar que el consorcio interventor tenía claras y expresas obligaciones en relación con el componente ambiental del proyecto objeto de la interventoría, dentro de las cuales se encontraba aquella sobre el cierre ambiental del proyecto en los términos antes explicados, requisito previsto para la liquidación de los contratos de obra e interventoría.

53. Ahora, la entidad recurrente finca su inconformidad en que las pruebas obrantes en el plenario permiten constatar que el Consorcio INCOP incumplió el contrato de interventoría, puesto que *“si bien solicitó sanciones al contratista de obra, estas fueron porque no se había presentado la licencia o permiso de aprovechamiento de las aguas, más no por la ejecución del contrato de obra que se adelantó sin obtener el permiso por parte de la autoridad ambiental, lo que a la postre llevo a que no se logrará el cierre ambiental”*, cuando el pliego de condiciones de la Licitación Pública nro. LP-DO-SRN-007-2015 que rigió el proceso por el cual se adjudicó y celebró el Contrato de Obra No. 1267 de 2015, al que hizo interventoría el Consorcio INCOP en el documento de consideraciones socioambientales estableció el deber de la interventoría de verificar que no se adelantaran actividades constructivas sin los permisos ambientales.

54. De acuerdo con el material probatorio obrante en el plenario sobre la conducta del consorcio interventor la Sala destaca lo siguiente:

- i) Mediante **Oficio nro. T-003-2015-007-CAM del 30 de septiembre de 2015** el Consorcio INCOP (interventor) solicitó al Consorcio Infraestructura Vial (contratista de obra) que debía obtener los permisos, autorizaciones, licencias, servidumbres y concesiones por el aprovechamiento de los recursos naturales bajo su responsabilidad de manera previa al inicio de las obras<sup>14</sup>.
- ii) En comunicación **T-003-2015-041-OFC del 26 de octubre de 2015** el Consorcio INCOP presentó al INVIAS informe de avance de ejecución del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 y en relación con los aspectos ambientales se informó que el contratista de obra había incurrido en demoras en los trámites que le correspondía adelantar<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Folio 113 del archivo “del archivo “Contrato 1096 de 2015 Documentos del contrato y correspondencia” que se encuentra en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia”

<sup>15</sup> Folios 194 a 200 del archivo “Contrato 1096 de 2015 carpeta SMA” que se encuentra en la carpeta “50\_AnexoRtaHiperVinculosInvias” visible en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia.

- iii) En el Oficio nro. **T-003-2015-077-OFC del 7 de diciembre de 2015** el Consorcio INCOP hizo observaciones al informe mensual de seguimiento PAGA presentado por el Consorcio Infraestructura Vial en Oficio nro. CIV-INVIAS-BCA-INCOP-0090-15<sup>16</sup>. En las observaciones presentadas se encuentra la relacionada con que el proyecto no contempló ocupación de causes y que debía indicar la cantidad de agua utilizada en el período, el uso de la misma y la fuente de abastecimiento.
- iv) Por medio de **Oficio nro. T-003-2015-075-OFC del 10 de diciembre de 2015** el Consorcio INCOP informó nuevamente al INVIAS sobre el estado de ejecución del Contrato 1267 de 2015 y advirtió el incumplimiento que se presentaba por parte del Consorcio Infraestructura Vial<sup>17</sup>.
- v) Mediante comunicación **T-003-2015-138-OFC del 11 de febrero de 2016** el Consorcio INCOP informó al INVIAS la desatención por parte del Consorcio Infraestructura Vial de las observaciones realizadas por la interventoría al informe de seguimiento PAGA del mes de octubre de 2015, la omisión de entrega del informe mensual de seguimiento PAGA de los meses de noviembre y diciembre de 2015 y enero de 2016. Allí, puso en consideración de la entidad la posibilidad de dar aplicación a la Resolución 03362 de 2007 sobre imposición de multas, hizo la tasación de la misma y el impacto de esa situación en el cumplimiento de las obligaciones de esa interventoría<sup>18</sup>.
- vi) Por medio de la comunicación **T-003-2015-203-OFC del 16 de mayo de 2016** el Consorcio INCOP informó al INVIAS el posible incumplimiento definitivo del contratista de obra en relación con los informes de seguimiento PAGA de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015 y enero y febrero de 2016 y reiteró la solicitud de aplicar las sanciones de la Resolución 03362 de 2007<sup>19</sup>.
- vii) El memorando interno nro. **SMA 40171 del 22 de mayo de 2016** firmado por el Subdirector de Medio Ambiente y Gestión Social del INVIAS y dirigido a la Subdirección de la RED Nacional de Carreteras de esa misma entidad se observa que: (i) se reconoce la existencia de la solicitud que elevó la interventoría al INVIAS sobre el posible incumplimiento por los informes

---

<sup>16</sup> Folio 31 ibidem.

<sup>17</sup> Folios 191 a 193 del archivo "Contrato 1096 de 2015 carpeta SMA" que se encuentra en la carpeta "50\_AnexoRtaHipervinculosInvias" visible en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia.

<sup>18</sup> Folios 27 a 29 ibidem.

<sup>19</sup> Folios 64 y 65 del archivo "Contrato 1096 de 2015 carpeta SMA" que se encuentra en la carpeta "50\_AnexoRtaHipervinculosInvias" visible en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia

ambientales, (ii) la existencia de una comunicación de Corpoboyacá sobre la inexistencia de trámite de permisos o procesos sancionatorios en contra del Consorcio Infraestructura Vial, (iii) *“la interventoría ha manifestado y ha quedado referenciado en los diferentes informes ambientales presentados así como en la comunicación allegada a través del radicado INVIAS No. 48555 de 2016 que el CONSORCIO INFRAESTRUCTURA VIAL ha utilizado agua del cause del cuerpo de aguas Barsales para la ejecución de las obras del contrato 1267 de 2015”* al parecer sin el otorgamiento del respectivo permiso que estaba a cargo exclusivamente del ejecutor de la obra<sup>20</sup>.

- viii) En comunicación **T-003-2015-205-OFC del 1 de junio de 2016** el Consorcio INCOP respondió el Oficio CIV-INVIAS-BCA-CL-0010-16 del 19 de mayo de 2016<sup>21</sup> sobre el posible incumplimiento definitivo del Contrato de Obra 1267 de 2015, del cual resalta la Sala que: (i) fue remitida copia al INVIAS y recibida el 3 de junio de 2016, (ii) en él se afirma que el contratista de obra recibió oportunamente las observaciones a los informes ambientales de seguimiento PAGA presentados y que fue hasta el 8 de abril de 2016, por fuera del plazo correspondiente que se entregaron corregidos, (iii) los informes de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015 y enero y febrero de 2016 fueron devueltos por la interventoría el 20 de abril de 2016, sin aprobación, ante la ausencia del permiso de concesión de aguas y frente al informe 5 (se entiende que corresponde al de febrero de 2016) y el paz y salvo de Corpoboyacá, (iv) la interventoría refutó lo dicho sobre la concesión de aguas, concluyendo que la solicitud en ese sentido data del 26 de septiembre de 2015 y no del 18 de junio de 2015, es decir, *“que 3 días después de haber finalizado el contrato para el permiso de captación de aguas para las obras ejecutadas en desarrollo del contrato No. 1267 de 2015 suscrito con el INVIAS.”*, (v) en criterio de la interventoría, sin fundamento y contrariando la regulación legal ambiental, el Consorcio Infraestructura Vial solicitó a Corpoboyacá el 27 de abril de 2016 la terminación del trámite de la solicitud de captación de agua, sin siquiera cumplir con los requisitos exigidos para ser beneficiario del mismo.

Finalmente se ratificó en el incumplimiento del contratista y la procedencia de la imposición de sanciones<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Folios 96 a 98 ibidem.

<sup>21</sup> Folios 129 a 131 ibidem.

<sup>22</sup> Folios 99 a 101 ibidem.

- ix) En Oficio **T-003-2015-211-OFC del 28 de junio 2016** el Consorcio INCOP solicitó a Corpoboyacá informara del trámite del permiso ambiental para el uso de agua en marco del Contrato de Obra 1267 de 2015<sup>23</sup>.
- x) Por medio de **Oficio T-003-2015-212-OFC del 29 de junio de 2016** el Consorcio INCOP remitió al INVIAS los informes mensuales ambientales correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015. Además, advirtió a la entidad la inexistencia de permiso para el uso del agua que se utilizó para el desarrollo del contrato de obra y de compensación por la extracción del recurso<sup>24</sup>.
- xi) El **4 de julio de 2016** se firmó el acta de entrega y recibido definitivo de interventoría suscrita entre el Representante Legal del Consorcio INCOP y el Gestor Técnico del contrato del INVIAS con el objeto del recibido definitivo de la interventoría objeto del Contrato nro. 1096 de 2015<sup>25</sup>.
- xii) En el **Oficio T-003-2015-213-OFC del 29 de junio de 2016** el Consorcio INCOP informó al Consorcio Infraestructura Vial que no se había remitido ningún documento relacionado con el permiso de uso del agua que se utilizó durante el desarrollo del contrato 1267 de 2015 en los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015 y la compensación a la entidad ambiental por la extracción del recurso. En esa misma oportunidad se negó la aprobación de los informes de los meses de enero y febrero de 2016, debido a que no se registró el gato del recurso hídrico en las obras ejecutadas<sup>26</sup>.
- xiii) Mediante **Oficio nro. 008573 del 9 de agosto de 2016** Corpoboyacá remitió al Consorcio INCOP informe de la visita de verificación realizada el 25 de julio de 2016 en respuesta a la solicitud 104-11184 del 12 de julio de 2016 sobre la zona de ejecución del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 y estado del trámite de la concesión de aguas. De este informe se destaca que la autoridad ambiental concluyó que: *“Revisado el Sistema Único de Expedientes SIUX y el Sistema de Información para la Gestión de Trámites Ambientales no existió trámite de concesión de aguas superficiales para derivar de la fuente*

---

<sup>23</sup> Folio 46 del del archivo “del archivo “Contrato 1096 de 2015 Documentos del contrato y correspondencia” que se encuentra en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia”.

<sup>24</sup> Folio 69 del archivo “Contrato 1096 de 2015 carpeta SMA” que se encuentra en la carpeta “50\_AnexoRtaHipervinculosInvias” visible en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia.

<sup>25</sup> Folios 281 a 283 “01-DemandaAnexos” de la carpeta “.ZIP” que se encuentra en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia.

<sup>26</sup> Folio 44 del del archivo “Contrato 1096 de 2015 Documentos del contrato y correspondencia” que se encuentra en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia.

*denominada “Quebrada Ruchical” cuyo titular fuera el Consorcio Infraestructura Vial (...) relacionado con la ejecución del contrato de obra nro. 1267 de 2015 (...) Los volúmenes a continuación referidos y empleados en la ejecución del contrato de obra nro. 1267 de 2016 fueron extraídos de la fuente denominada “Quebrada Ruchical” localizada en la vereda Curital del Municipio de Socha por el Consorcio Infraestructura Vial sin el correspondiente permiso de concesión de aguas superficiales (...) no se encontró afectación alguna a los recursos naturales de la zona aledaña a la fuente denominada “Quebrada Ruchical” (...) ya que en el momento de la visita no se encontró presencia de residuos propios de las actividades constructivas que alteren el recurso hídrico de la fuente denominada “Quebrada Ruchical” y/o la fauna y flora nativa colindante.”<sup>27</sup>*

- xiv) En comunicación del **12 de enero de 2018** la Subdirectora de la Red Nacional de Carreteras (E) del INVIAS informó al Consorcio INCOP que el Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 no se había podido liquidar por falta del cierre ambiental y solicitó el diligenciamiento del formato de solicitud de inicio de procedimiento administrativo sancionatorio<sup>28</sup>.
  
- xv) Por medio de **Oficio nro. 6456 del 28 de mayo de 2018** Corpoboyacá informó al INVIAS la existencia del procedimiento administrativo sancionatorio OOCQ-00428/16 y los actos administrativos expedidos en él por la captación de aguas sin permiso de concesión por parte del Consorcio Infraestructura Vial.

55. Con base en el anterior recuento, coincide la Sala con la valoración probatoria realizada por el juzgado de instancia en cuanto afirma que si bien el consorcio interventor no logró el cierre ambiental del proyecto y la liquidación de los contratos de obra e interventoría, pues no allegó la totalidad de los documentos exigidos para ello, las pruebas obrantes en el plenario permiten constatar que tal omisión derivó exclusivamente de la actuación del contratista de obra<sup>29</sup> e incluso, de la omisión del INVIAS de adoptar las medidas correctivas del caso de manera oportuna, ya que está demostrado que desde el 14 y 26 de octubre de 2015 a través de los Oficios nro. T-003-2015-036-OFC y T-003-2015-041-OFC, respectivamente, le fueron informadas las

---

<sup>27</sup> Folios 171 a 182 del archivo “01-DemandaAnexos” de la carpeta “.ZIP” que se encuentra en el índice 50 SAMAI, 1ª Instancia.

<sup>28</sup> Folio 136 ibidem.

<sup>29</sup> El incumplimiento del Consorcio Infraestructura Vial sobre la obtención las licencias y autorizaciones para el cierre ambiental del proyecto y la liquidación del Contrato de Obra 1267 de 2015 quedó establecido en las sentencias de primera y segunda instancia proferidas en el marco del proceso judicial con radicado 15001-23-33-000-2019-00076-00 por el Tribunal Administrativo de Boyacá y la Sección Tercera del Consejo de Estado.

demoras en la gestión de los asuntos ambientales que le correspondían al Consorcio Infraestructura Vial.

56. Dicho estado de incumplimiento se reiteró al INVIAS, dentro del plazo de ejecución contractual, por medio del Oficio nro. T-003-2015-075-OFC del 10 de diciembre de 2015, sin que se pueda advertir en esa oportunidad que se hayan ejecutado acciones en el marco de las facultades contractuales de la entidad para conjurar la situación.

57. En el mismo sentido se encuentra el Oficio nro. T-003-2015-138-OFC del 11 de febrero de 2016, en el que se pusieron de presente a la entidad recurrente los incumplimientos que sobre temas ambientales venía presentando el contratista, además de solicitar la imposición de sanciones. También da cuenta de esto la comunicación T-003-2015-203-OFC del 16 de mayo de 2016 por medio de la cual se informó el posible incumplimiento definitivo del contrato de obra y se reiteró la solicitud de imposición de sanciones con fundamento en la Resolución nro. 03362 de 2007.

58. Incluso, resalta la Sala, en el memorando interno SMA 40171 del 22 de mayo de 2016 firmado por el Subdirector de Medio Ambiente y Gestión Social del INVIAS y dirigido a la Subdirección de la RED Nacional de Carreteras de esa misma entidad se reconoció expresamente tener conocimiento del posible incumplimiento del contratista de obra en relación con los asuntos ambientales del proyecto, además de saber de una posible captación sin autorización de recurso hídrico de la fuente Barsales.

59. Aunado a esto, el INVIAS recibió copia del Oficio nro. T-003-2015-205-OFC del 1 de junio de 2016, por medio del cual el Consorcio INCOP respondió el Oficio CIV-INVIAS-BCA-CL-0010-16 del 19 de mayo de 2016 sobre el posible incumplimiento definitivo del Contrato de Obra 1267 de 2015 y en él, la interventoría expresamente puso de presente que no aprobó los informes ambientales del contratista de obra debido a que no se allegó el permiso de concesión de aguas y tampoco el paz y salvo de Corpoboyacá.

60. También encuentra la Sala que en el Oficio nro. de Oficio T-003-2015-212-OFC del 29 de junio de 2016 el Consorcio INCOP remitió al INVIAS los informes mensuales ambientales correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2015. Además, advirtió a la entidad la inexistencia de permiso para el uso del agua que se utilizó para el desarrollo del contrato de obra o de alguna compensación por la extracción del recurso.

61. Pese a todo esto, el INVIAS a través del Gestor Técnico del contrato suscribió el acta de recibido definitivo de la interventoría objeto del Contrato nro. 1096 de 2015 sin realizar alguna observación sobre el particular, sino que, por el contrario, como lo observó el *a quo*, se expresó la correcta ejecución del objeto contractual, para después en sede judicial alegar el incumplimiento.

62. En tal orden, no se comparte el argumento de la apelación referente a que los informes de incumplimientos presentados por el interventor se sustentaron en la omisión del contratista de obra de obtener los permisos para la captación de agua y no en la ejecución del contrato sin esa autorización, pues en esencia se trata de lo mismo, esto es, la desatención de las obligaciones del componente ambiental para la ejecución de la obra pública contratada, aspecto que como se explicó en líneas precedentes, sí fue informado al INVIAS por parte del Consorcio INCOP durante la ejecución del contrato y con posterioridad a la finalización del plazo de ejecución.

63. En síntesis, las pruebas documentales recaudadas sobre la conducta asumida por el Consorcio INCOP evidencian que contrario a lo afirmado por la recurrente, sí dio aviso oportuno a la entidad contratante de la inexistencia de permiso o autorización ambiental para la captación de agua por parte del ejecutor de la obra pública, e incluso hizo los requerimientos pertinentes al Consorcio Infraestructura Vial sobre tal aspecto, sin que se hubiese subsanado correctamente la omisión, impidiéndose así el cierre ambiental del proyecto y la consecuente liquidación de los contratos.

64. En desarrollo de esas obligaciones, se destaca que el consorcio interventor solicitó e insistió en el inicio de las actuaciones sancionatorias y propuso un cálculo de multa a imponer.

65. En ese contexto, para la Sala el consorcio interventor atendió oportunamente el deber de información a la entidad contratante sobre las circunstancias fácticas que estimó constituían un incumplimiento del contrato de obra, deber de marcada relevancia en las relaciones contractuales, por cuanto es producto de su observancia que la entidad contratante puede ejecutar las acciones necesarias para superar las dificultades que se puedan presentar en la ejecución del contrato y propender por su efectiva y adecuada ejecución<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> En sentencia del 7 de febrero de 2025, dictada dentro del expediente 15001233300020180015602, la Sección Tercera del Consejo se sostuvo: *“Se destaca que este deber de información a cargo de la interventoría es de suma importancia, en tanto le corresponde alertar a la entidad sobre cualquier inconsistencia en el desarrollo del contrato vigilado con el objetivo de asegurar el cumplimiento de su objeto y de los fines de la contratación estatal, y en esa medida, el interventor es civil, fiscal, penal y disciplinariamente responsable por los hechos u omisiones que le sean*

66. Así, resulta relevante destacar que aun en los escenarios que la entidad cuente con el apoyo de la interventoría para la verificación y seguimiento de la ejecución de los contratos objeto de supervisión, ello no supone que se desligue de su posición contractual como responsable de la garantía de la ejecución del contrato, toda vez que sigue siendo la titular de las potestades propias que el ordenamiento jurídico establece para ello, que no se trasladan al interventor. Dicho en palabras de la jurisprudencia, *“la vigilancia y control de los contratos es un deber permanente en cabeza de la entidad pública contratante, en virtud del cual, se busca la consecución de los fines del estado y la garantía por la calidad y debida prestación de los servicios, independientemente de que se haya contratado una interventoría integral, pues con ocasión de ello la entidad estatal como directora y responsable de los contratos que suscribe no se desliga de este deber, como tampoco del consistente en adelantar las actuaciones necesarias para conminar al contratista al cumplimiento del contrato principal, incluyendo el ejercicio de sus facultades sancionatorias cuando por cualquier medio identifique o tenga conocimiento de la desatención del contenido obligacional del negocio jurídico que celebró.”*<sup>31</sup>

67. Así lo ha entendido recientemente la Sección Tercera del Consejo de Estado, que en providencia del 7 de febrero de 2025 afirmó:

*“20. Como se observa, aunque existe un deber de información y verificación del interventor con la entidad, a fin de que la última adopte fundada y oportunamente las medidas necesarias para garantizar las condiciones técnicas, económicas y financieras que fueron previstas en el contrato y lograr la consecución de los fines fijados con su celebración y ejecución, los interventores no sustituyen ni reemplazan a la entidad estatal en su posición contractual ni en las potestades que la ley les concede para garantizar la ejecución del contrato vigilado, y por tanto, no pueden adoptar las decisiones que en el marco de sus funciones administrativas o contractuales le correspondan. De esta manera, la contratación de una interventoría por parte de la entidad estatal, no la releva de sus deberes de control y vigilancia frente al contrato principal, menos de su competencia decisoria sobre los asuntos que atañen al desarrollo del contrato. De esta manera la interventoría no sustituye ni reemplaza a la entidad contratante en la toma de las decisiones, conservando dicha potestad a través de su propio representante legal en virtud de la relación negocial existente.*

(...)

*Es por esto que las funciones de la interventoría no implican una obligación de resultado, sino de medio, pues no se puede atribuir al interventor una conducta que asegure el resultado esperado, esto es, el cumplimiento total y oportuno del contrato principal, toda vez que para ello deben concurrir situaciones o factores que no dependen exclusivamente de la gestión o actuar del interventor.*

---

*imputables y causen daño o perjuicio a las entidades derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales haya ejercido o ejerza funciones de interventoría.”*

<sup>31</sup> Ibidem.

22. *El artículo 86 de la Ley 1471 de 2011 establece que es la entidad contratante quien tiene la facultad de declarar el incumplimiento del contratista, cuantificar los perjuicios e imponer las multas y sanciones pactadas, de manera que cuando evidencie un posible incumplimiento de las obligaciones acordadas bajo un negocio jurídico que celebró, indistintamente de cómo se obtuvo el conocimiento de la desatención de las prestaciones, es a ella a quien le corresponde dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio -definido en esa misma norma- citando a audiencia a su contratista.*<sup>32</sup>

68. Así las cosas, no cabe duda que la dirección, control y vigilancia sobre los contratos estatales corresponde de manera prevalente y permanente a la entidad contratante de forma directa o delegada, así como la facultad sancionatoria, sin que la contratación de una interventoría reemplace o sustituya a la entidad en la toma de decisiones relacionadas con el contrato, en razón a que a ese colaborador no le corresponde definir la imposición de sanciones al contratista ni está facultado para declarar el incumplimiento. Es la entidad pública contratante, en el marco de la actuación sancionatoria y a partir de los hechos conocidos y de las pruebas practicadas, quien determina la responsabilidad del contratista.

69. Bajo tales premisas jurisprudenciales, coincide la Sala con los razonamientos de la decisión de primera instancia, en tanto el INVIAS, siendo concedor de que el contratista de obra nunca obtuvo los permisos y autorizaciones para la captación de agua para la ejecución del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 exigió a la interventoría los documentos propios del cierre ambiental para la liquidación de los contratos, sin que previamente haya demostrado una actuación diligente dirigida a ejercer las potestades propias a conminar al contratista de obra a acatar los acuerdos contractuales en materia ambiental. Tampoco acudió a la alternativa que el mismo pliego de condiciones del Concurso de Mérito Abierto adelantado para la contratación de la interventoría previó consistente en que *“en el evento de que no se entreguen los soportes requeridos deberán incluirse dichos pendientes y/o pasivos dentro del acta de cierre”*.

70. El escenario contractual que se configuró de la omisión del contratista de obra permite asegurar, en armonía con lo dicho en la providencia enjuiciada, que resultaba materialmente imposible el cierre ambiental del proyecto como consecuencia del inicio de una actuación sancionatoria ambiental en contra del Consorcio Infraestructura Vial por parte de Corpoboyacá, con ocasión de una conducta desplegada por aquel, que se informó oportunamente al INVIAS.

71. Ahora, aun cuando en las comunicaciones del 11 de enero de 2018 y del 12 del mismo mes y año el INVIAS solicitó al consorcio interventor el diligenciamiento del

---

<sup>32</sup> Ibidem.

formato de solicitud de inicio de procedimiento administrativo sancionatorio, lo cierto es que ello fue mucho tiempo después de finalizado el plazo de ejecución, en la etapa de liquidación de los contratos, cuando ya no resultaba temporalmente posible, según lo afirmó la Oficina Jurídica del INVIAS en el memorando interno OAJ-35933 del 28 de mayo de 2018.

72. Lo expuesto hasta ahora basta para despachar desfavorablemente el cargo de la apelación, en cuanto no se acreditó que el Consorcio INCOP haya incumplido sus obligaciones contractuales como interventor del Contrato de Obra nro. 1267 de 2015 y que su conducta hubiese sido la causa que impidió el cierre ambiental y la liquidación de los contratos de obra e interventoría.

73. La anterior conclusión encuentra sustento en lo considerado recientemente por la Sección Tercera del Consejo de Estado quien al referirse sobre el alcance de las obligaciones de los interventores expresamente señaló que el incumplimiento del contratista vigilado no se extiende automáticamente a aquellos, sino que es necesario valorar su conducta para determinar si realizó adecuadamente el seguimiento a la ejecución del contrato, si dio aviso a la entidad contratante del incumplimiento y si se abstuvo de recibir el producto del contrato por no cumplimiento de las condiciones o requisitos para ello. De manera expresa se dijo en esa oportunidad:

*“Precisado lo anterior, la Sala considera que un acuerdo de esa índole se aparta de la naturaleza del contrato de interventoría, habida cuenta que desconoce que, al margen de que el contratista vigilado incurra en incumplimiento, ello no se traduce en que por esta circunstancia la labor de la interventoría automáticamente adolezca del mismo reproche o que ese hecho pueda entenderse o equipararse como una desatención de las obligaciones contraídas en el marco de este vínculo negocial.*

*No puede perderse de vista que la tarea del interventor se centra en realizar el seguimiento técnico, financiero y jurídico del contrato sobre el que recae su objeto, mas no en asegurarlo, como si se tratara de un contrato de garantía; por manera que la gestión del interventor puede considerarse cabalmente satisfecha cuando este formula correctivos, informa a la entidad acerca de hechos de incumplimiento del contrato inspeccionado que darían lugar a la imposición de sanciones, rechaza o se abstiene de recibir las obras, bienes o servicios prestados, cuando estos no cumplan con los requisitos preestablecidos, eventos en los cuales su trabajo debe ser recompensado.”<sup>33</sup>*

74. Finalmente, tampoco es de recibo el reparo dirigido a cuestionar el argumento del *a quo* sobre la importancia de haberse iniciado el respectivo proceso sancionatorio contractual en contra del Consorcio Infraestructura Vial, en la medida que precisamente es este el instrumento que el ordenamiento jurídico pone a disposición de las entidades para que conminen al cumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas bajo

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, sentencia del 17 de octubre de 2023, expediente 250002326000202100490 01. Consejera Ponente: Martha Nubia Velásquez Rico.

el apremio de la imposición de multas, de manera que el ejercicio oportuno de esa facultad sí hubiese posibilitado el cierre ambiental y la eventual liquidación del contrato.

### 3. COSTAS

#### 3.1. Costas en primera instancia

75. En la primera instancia, el *a quo* no condenó en costas. Debido a que dicha decisión no fue objeto de recurso, permanecerá incólume.

#### 3.2. Costas en segunda instancia

76. El artículo 47 de la Ley 2080 de 2021<sup>34</sup>, adicionó el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y, dispuso que, salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal. Comoquiera que tal circunstancia no ocurrió en el *sub judice* y que la demanda no careció de fundamento legal, no se condenará en costas por esta instancia.

### 4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia proferida el 5 de febrero de 2024 por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Duitama, de conformidad con los razonamientos expuestos en la parte motiva de esta decisión.

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

**TERCERO:** En firme esta providencia, por Secretaría devuélvase el expediente al despacho judicial de origen, previas las anotaciones del caso.

---

<sup>34</sup> “Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción”.

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala, en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ANGÉLICA ALEXANDRA SANDOVAL ÁVILA**  
Magistrada

**LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO**  
Magistrada

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

**Constancia.** La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.