



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, trece (13) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

RADICADO 73001-33-33-006-2020-00145-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
DEMANDANTE: CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL: GEOCING S.A.S., COMPAÑÍA DE PROYECTOS TÉCNICOS CPT S.A. y JAIRO CÉSAR BELTRÁN CRUZ
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA
ASUNTO: INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y 187, del C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de controversias contractuales promovieron los integrantes del CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL: GEOCING S.A.S., COMPAÑÍA DE PROYECTOS TÉCNICOS CPT S.A. y JAIRO CESAR BELTRÁN CRUZ contra la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA.

1. PRETENSIONES

- 1.1. Declarar la nulidad de las resoluciones setecientos setenta y nueve (779) y ochocientos treinta (830) proferidas el veintiséis (26) y el veintiocho (28) de marzo de dos mil dieciocho (2018), respectivamente, mediante las cuales la Corporación Autónoma Regional del Tolima – (Cortolima) declaró el incumplimiento parcial e impuso y confirmó al Consorcio Tolima Ambiental multas diarias sucesivas por el equivalente al cero punto uno por ciento (0.1%) del valor total del contrato 613 de 2015.
- 1.2. Ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima reintegrar al Consorcio Tolima Ambiental la suma de ciento setenta y tres millones trescientos catorce mil seiscientos cuarenta y siete pesos (\$173.314.647), indexada desde la fecha en que se haya producido su descuento y hasta la fecha en que se reintegre efectivamente, más los intereses moratorios que se causen entre la fecha de la ejecutoria de la sentencia y hasta cuando se efectúe el pago.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, el apoderado de la parte accionante expuso los siguientes hechos:

- 2.1. Que tramitado el proceso de selección previsto en el pliego de condiciones, entre la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima- y el Consorcio Tolima Ambiental, integrado por Geocing S. A. S., por la Compañía de Proyectos Técnicos -CPT- S. A., y por Jairo Cesar Beltrán Cruz, se celebró el contrato

seiscientos trece (613) del diecisiete (17) de diciembre de dos mil quince (2015), cuyo objeto fue la contratación de la *“consultoría para ajustar (actualizar) el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del Río Recio y Río Venadillo (código 2125-01) en el marco del proyecto incorporación del componente de gestión del riesgo como determinante ambiental del ordenamiento territorial en los procesos de formulación y/o actualización de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas afectadas por el fenómeno de La Niña 2010-2011”*.

2.2. El valor del contrato se fijó en la suma de mil setecientos treinta y tres millones ciento cuarenta y seis mil cuatrocientos sesenta y seis pesos (\$1.733.146.466).

2.3. La cláusula séptima del contrato estipuló que el plazo del mismo sería de dieciséis (16) meses contados a partir de la firma del acta de inicio, la cual se firmó el primero (1) de abril de dos mil dieciséis (2016).

2.4. El plazo del contrato fue prorrogado en seis (6) ocasiones, así:

2.4.1. Mediante acta modificatoria suscrita el 23 de junio de 2017, se extendió el plazo en dos (2) meses por lo cual el plazo total del contrato se acordó en dieciocho (18) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio;

2.4.2. Mediante acta modificatoria suscrita el 27 de septiembre de 2017, se extendió el plazo en un (1) mes por lo cual el plazo total del contrato se acordó en diecinueve (19) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio;

2.4.3. Mediante acta modificatoria suscrita el 24 de octubre de 2017, se extendió el plazo en cinco (5) meses por lo cual el plazo total del contrato se acordó en veinticuatro (24) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio;

2.4.4. Mediante acta modificatoria suscrita el 28 de marzo de 2018, se extendió el plazo en dos (2) meses por lo cual el plazo total del contrato se acordó en veintiséis (26) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio;

2.4.5. Mediante acta modificatoria suscrita el 30 de mayo de 2018, se extendió el plazo en un (1) mes, por lo cual el plazo total del contrato se acordó en veintisiete (27) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio;

2.4.6. Mediante acta modificatoria suscrita el 27 de junio de 2018, se extendió el plazo en un (1) mes, por lo cual el plazo total del contrato se acordó en veintiocho (28) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio. Según se expresó en este documento el contratista se obligó a entregar el objeto del contrato el treinta (30) de julio de dos mil dieciocho (2018).

2.5. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del literal A de la cláusula segunda del contrato el consultor se obligó, en general, a *“Desarrollar el objeto del contrato dentro del término y en el sitio señalado en el mismo”* y, específicamente,

a *“Desarrollar todas y cada una de las actividades requeridas para la elaboración del POMCA, establecidas en el Anexo Técnico de este estudio previo”.*

2.6. Conforme lo indicó el anexo referido a los alcances técnicos del contrato la *“elaboración del plan de ordenación y manejo de la cuenca del Río Recio Venadillo deberá comprender las siguientes fases: “1. Aprestamiento. “2. Diagnóstico. “3. Prospectiva y Zonificación Ambiental. “4. Formulación”.*

2.7. La fase de aprestamiento fue entregada por el contratista en diciembre de 2016, y fue recibida y aprobada por la interventoría mediante oficio GR 16-4385 del 1 de diciembre de 2016, según el cual *“Del análisis de los documentos evaluados por la interventoría se concluye que este se ajusta totalmente a los requerimientos técnicos establecidos contractualmente”;* este concepto fue avalado por Cortolima en su oficio 900 del 12 de enero de 2017.

2.8. La fase de diagnóstico, según la estructura prevista en el anexo referido a los alcances técnicos del contrato, estaba conformada por las siguientes actividades y temáticas:

- a) Conformación del Consejo de Cuenca;
- b) Caracterización básica de la cuenca;
- c) Caracterización del medio físico-biótico, con las siguientes temáticas:
 - Clima.
 - Geología.
 - Hidrogeología.
 - Hidrografía.
 - Morfometría.
 - Pendientes.
 - Hidrología.
 - Calidad de Agua.
 - Geomorfología.
 - Capacidad de uso de las tierras.
 - Cobertura y uso de la tierra.
 - Caracterización de vegetación y flora.
 - Caracterización de fauna.
 - Identificación de áreas y ecosistemas estratégicos.;
- d) Caracterización de las condiciones sociales, económicas y culturales con las temáticas de - caracterización social y cultural. - caracterización de aspectos económicos;
- e) Caracterización político-administrativa;
- f) Caracterización funcional de la cuenca;
- g) Caracterización de las condiciones de riesgo con las temáticas de - caracterización histórica de amenazas y eventos amenazantes. - identificación, clasificación y caracterización de fenómenos amenazantes y evaluación de la amenaza; - análisis de vulnerabilidad y riesgos;
- h) Análisis situacional con las temáticas - análisis de potencialidades, limitantes y condicionamientos, - análisis y evaluación de conflictos por uso y manejo de los recursos naturales, - análisis de territorios funcionales;
- i) Síntesis ambiental y

j) Actividades complementarias.

2.9. No obstante que el contrato se encontraba en ejecución y que el plazo previsto no había vencido, en informe presentado a la Oficina Asesora Jurídica el 7 de marzo de 2018, la interventoría indicó que *“se puede evidenciar que el Consorcio Tolima Ambiental, no ha cumplido con la fase contractual de diagnóstico”* para indicar seguidamente que, por tanto, el contratista incumplió las estipulaciones contractuales primera, los numerales 2, 3, 9 y 21 de la segunda y los numerales 1 y 2 de las obligaciones específicas.

Concluyó la interventoría que *“el Consultor no ha cumplido con las obligaciones contractuales a su cargo citadas en el numeral cuarto del presente documento, correspondiente a la etapa de Diagnóstico, a pesar de haber sido entregadas, esta no ha cumplido con las condiciones exigidas en los Alcances Técnicos, que hacen parte integral del contrato y por ende la falta de calidad del producto equivale a la no entrega a satisfacción del mismo, además se encuentran vencidos los plazos dispuestos en el cronograma para efectos de su radicación”*.

2.10. Con el oficio C-191-1463 del 9 de marzo de 2018, el Consorcio Tolima Ambiental hizo entrega a Cortolima y a la interventoría de *“los documentos que hacen parte de la Fase de Diagnóstico, con sus respectivos ajustes, conforme a los compromisos establecidos por el grupo consultor...”*.

2.11. Por su parte, la supervisión del contrato presentó el 9 de marzo de 2018, a la Oficina Asesora Jurídica un informe en el cual manifestó que *“es dable concluir que el Consultor Tolima Ambiental, NO ha satisfecho las obligaciones contractuales a su cargo toda vez que no cumple la calidad requerida frente a los documentos que presentó y ha sobrepasado los tiempos de entrega previstos para el total de la fase. Así las cosas, la Fase de Diagnóstico, pese a que cuenta con múltiples entregas, no cumple cabalmente con lo previsto en los alcances técnicos, de lo que deviene en el incumplimiento contractual”*.

2.12. Con base en el informe tanto de la interventoría como de la supervisión del contrato, en oficio 5126 del 12 de marzo de 2018, la Profesional Especializada del Área de Contratos de la Oficina Jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Tolima –Cortolima- citó al Consorcio Tolima Ambiental *“con el fin de debatir lo ocurrido durante el plazo de ejecución del contrato de consultoría No. 613 de 2015 y el contenido de los informes de posible incumplimiento del mencionado contrato, rendido por la interventoría y la supervisión del mismo (se anexan)”*.

2.13. En desarrollo de la citación y con base tanto en el informe de la interventoría como en el de la supervisión, la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima- adelantó un proceso administrativo sancionatorio contra el consultor; tramitado el proceso y luego de desestimar los argumentos expuestos por aquél expidió la Resolución setecientos setenta y nueve (779) del veintiséis (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018), mediante la cual declaró el incumplimiento parcial del contrato seiscientos trece (613) de dos mil quince (2015), por cuanto *“no ha hecho entrega de la totalidad de los productos propios de la etapa de diagnóstico, en las fechas establecidas en la respectiva línea base, incumpliendo con ello las cláusula*

primera y segunda del referido contrato conforme a las consideraciones expuestas en el acápite considerativo del presente acto”.

2.14. Expresó Cortolima, de manera general, en el acto administrativo a que hace referencia el hecho anterior que *“En el POMCA del río Recio - Venadillo, el avance del contrato es precario, toda vez que al no contar con la Fase de Diagnóstico el proceso, solo cuenca (sic) con el treinta y tres por ciento (33%) de avance, estando casi al vencimiento del plazo contractual del contrato (16 meses originales, más 8 meses de adición), y actualmente faltan dos terceras (2/3) partes de este importante instrumento de planificación ambiental”.*

2.15. Afirmó la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima- en la Resolución setecientos setenta y nueve (779) del veintiséis (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018), que *“El contratista dejó de cumplir, tal como lo señala en los informes de posible incumplimiento del contrato de consultoría No. 613 de 2015, rendido tanto por la interventoría como por la supervisión de las cláusulas primera, objeto del contrato y segunda, literal A obligaciones generales del consultor, numerales 2, 3, 9 y 21, como también de las obligaciones específicas, contenidas en los numerales 1 y 2”.*

2.16. Con base en las anteriores consideraciones la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima- impuso *“multas diarias sucesivas... por el equivalente al 0.1% del valor total del mismo, es decir, la suma de un millón setecientos treinta y tres mil ciento cuarenta y seis pesos (\$1.733.146) M/cte., sin que éstas sobrepasen del diez por ciento (10%) del valor del contrato”.*

“La liquidación de la multa la efectuará el supervisor y su valor será descontado de los pagos parciales que realice la Corporación al contratista”.

2.17. Mediante la Resolución ochocientos treinta (830) del veintiocho (28) de marzo de dos mil dieciocho (2018), la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima- resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución setecientos setenta y nueve (779) del veintiséis (26) de marzo de dos mil dieciocho (2018), confirmando en todas sus partes la misma.

2.18. Con el oficio C-191-1492 del 21 de mayo de 2018, el Consorcio Tolima Ambiental hizo entrega de los ajustes solicitados a los documentos correspondientes a la fase de diagnóstico.

2.19. Mediante el oficio GR-18-2285 del 30 de mayo de 2018, la interventoría comunicó al Consorcio Tolima Ambiental que la entrega hecha con el oficio a que se refiere el hecho anterior *“se ajusta a los requerimientos técnicos de la fase, de acuerdo con los alcances técnicos del contrato y la Guía Técnica para Formulación de POMCAS...”.*

2.20. Con la autorización de Cortolima mediante acta de dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018), el Consorcio Tolima Ambiental cedió el contrato a la Corporación de Cuencas del Tolima -Corcuencas- *“en lo concerniente a fase III (prospectiva y zonificación) y Fase IV (Formulación)”.*

2.21. En el documento contentivo de la cesión del contrato se estipuló que serán de cargo del cedente las *“multas, amortización de la totalidad del anticipo y los descuentos de ley”*; se reiteró en el mismo documento que al cedente le sería descontada la *“totalidad de las multas impuestas en virtud del proceso administrativo sancionatorio contractual adelantado en contra de EL CEDENTE por CORTOLIMA, que se liquidará conforme a lo establecido en el marco del contrato 613 de 2015”*.

2.22. En el oficio 22539 del 22 de octubre de 2018, el Subdirector de Planeación y Gestión Tecnológica de Cortolima comunicó al interventor del contrato 613 de 2015 que *“El valor total del contrato de consultoría No. 613 es MIL SETECIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$1.733.146.466) M/cte, y el 10% asciende a CIENTO SETENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CATORCE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$173.314.647) M/cte, siendo este el valor de la multa”*.

2.23. La Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima pagó a la cesionaria del contrato el valor correspondiente a la fase de diagnóstico el 30 de enero de 2020 y de ella descontó la suma de la multa.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1 CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA - CORTOLIMA¹

A través de apoderada judicial, Cortolima contestó la demanda oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, afirmando que carecen de elementos tanto fácticos como jurídicos, que existe una falta de legitimación en la causa por activa del consorcio demandante al ceder el contrato y por no existir causal alguna de violación para declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

Señala la legalidad de los actos administrativos demandados y la incongruencia de los fundamentos de nulidad aducidos, como quiera que se sostiene por un lado la existencia de una carencia de motivación y por otro se alega una falsa motivación, lo cual resulta contradictorio. Agrega que al observar las resoluciones atacadas se evidencia la existencia clara de la motivación de dichos actos administrativos y que en cuanto a la falsa motivación la Corporación basó su decisión en el informe técnico presentado por la interventoría, sin que la parte actora hubiese demostrado el cumplimiento del contrato en debida forma y en su oportunidad, limitándose a aseverar la existencia de incongruencias en el informe de interventoría.

Por otra parte, asevera la accionada que la actuación administrativa sancionatoria se adelantó con base en el principio constitucional del debido proceso, respetando el derecho de defensa y contradicción. Igualmente, sostiene que esta instancia judicial no se puede convertir en una tercera dentro de la actuación administrativa sancionatoria, aduciéndose aspectos que nunca fueron debatidos y mencionados

¹ Archivo [02ContestacionDemandaCortolima](#) de la carpeta [025ContestaciónDemandaCortolima20210316](#) del expediente electrónico

en la actuación administrativa. Añade que se encuentra en pie la existencia de incumplimiento del contrato que se fundamenta en los informes del supervisor e interventor y que nadie puede beneficiarse de su propia culpa.

Plantea como excepción de fondo la falta de legitimación por activa, en virtud de la cesión del contrato a la Corporación de Cuencas del Tolima (Corcuencas), a quien en su condición de cesionario le fue descontada la multa impuesta en los actos administrativos demandados.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 PARTE DEMANDANTE²

Solicita que se declare no probada la excepción propuesta por la entidad demandada, que se declare la nulidad de los actos administrativos demandados y en consecuencia se efectúen las declaraciones y condenas correspondientes. Lo anterior, por cuanto mediante las actas modificatorias suscritas por las partes, es claro que se extendió el plazo total del contrato hasta el 30 de julio de 2018, razón por la cual para la fecha en la cual se declaró el incumplimiento y se impuso la multa, el plazo del mismo todavía no había expirado.

Refiere que conforme lo acordado en la cláusula segunda del acta modificatoria del contrato No. 613 de 2015, suscrita el 27 de junio de 2018, el contratista se obligó a entregar el objeto del contrato y no cada una de sus fases en el plazo acordado. Es decir, bajo criterio de la parte actora el consultor no se obligó a entregar la fase de diagnóstico en la fecha en que según la resolución 779 de 2018, debía hacerlo. Reitera que el contratista se obligó a entregar el objeto del contrato en el plazo por este establecido y que este plazo no se incumplió.

De igual manera, alega que el contratista no incumplió parcialmente sus obligaciones, puesto que en ningún lugar del contrato se obligó el contratista a entregar la fase de diagnóstico en la fecha indicada en los actos acusados y que las obligaciones que corresponden a cada una de las partes son las previstas en el contrato (que es su fuente) y no de los documentos provenientes de la interventoría la cual no tiene ningún poder obligacional, siendo su función de vigilancia y control.

4.2. PARTE DEMANDADA

4.2.1 CORTOLIMA.³

Aduce que los cargos de nulidad expuestos por la parte actora carecen de fundamento jurídico y probatorio, puesto que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados. Alega que basta con observar las resoluciones atacadas para verificar que efectivamente tienen una motivación y que la misma es real, de conformidad con los informes presentados por el interventor y supervisor del contrato que reposan en el expediente.

² Archivo [050AlegatosConclusiónParteDemandante20210910](#) del expediente electrónico

³ Archivo [051AlegatosConclusionCortolima20210910](#) del expediente

Igualmente, reitera que las causales de nulidad de carencia de motivación y falsa motivación son contradictorias, por lo que no pueden existir simultáneamente.

Así mismo, sostiene que no hubo vulneración alguna al derecho fundamental al debido proceso, ya que la entidad demandada respetó el procedimiento determinado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, realizando la audiencia prevista en la misma y garantizando el derecho de defensa y contradicción al contratista.

Por otra parte, reitera la existencia de la excepción propuesta de falta de legitimación en la causa por activa, por cuanto el demandante Consorcio Tolima Ambiental no tiene la calidad de parte de la relación jurídica contractual, en virtud de la cesión del contrato efectuada el 18 de julio de 2018, a la Corporación de Cuencas del Tolima “CORCUENCAS”, siendo esta última la titular del interés legítimo, máxime que también fue quien pagó la multa.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO

Se debe determinar si ¿resulta procedente declarar la nulidad de los actos administrativos contenidos en las resoluciones 779 del 26 de marzo y 830 del 28 de marzo de 2018, proferidas por la Corporación Autónoma Regional del Tolima - Cortolima-, por medio de las cuales se declaró el incumplimiento parcial del contrato celebrado por las partes y como consecuencia de ello se impuso multa al consorcio demandante, y si ello es así, si debe reintegrarse el valor descontado de \$173.314.647?, o si por el contrario ¿los actos demandados se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico y por ende deben negarse las pretensiones de la demanda?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO

6.1. Tesis de la demandante

Considera que debe declararse la nulidad de las resoluciones 779 del 26 de marzo y 830 del 28 de marzo de 2018 proferidas por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima- por cuanto dichos actos administrativos incurrieron en las causales de nulidad de carencia de motivación, falsa motivación y violación del derecho fundamental al debido proceso. Lo anterior por cuanto en la fecha que se expidieron los actos administrativos estaba en curso la fase de diagnóstico y la ejecución del contrato sin que Cortolima hubiese señalado precisa y expresamente las razones por las cuales el consultor no cumplió con sus obligaciones. De igual modo, por cuanto es falso que -tal como aseveró Cortolima- ninguno de los informes de la fase de diagnóstico fueran aprobados ni cumplieran con las calidades y condiciones requeridas en el contrato y en sus anexos técnicos. Así mismo, deben nulitarse los actos demandados teniendo en cuenta que violaron el derecho al debido proceso al no existir tipicidad del hecho base de la sanción ni haberse establecido la culpabilidad del contratista.

6.2. Tesis de la demandada

No se debe acceder a las pretensiones de la demanda, puesto que los actos administrativos demandados son legales, sin que se hubiese demostrado por la parte actora que careciesen de motivación y que al mismo tiempo - contradictoriamente- fuesen producto de una falsa motivación, siendo que en ningún momento la demandante acreditó el cumplimiento del contrato en debida forma y en su oportunidad legal, habiéndose establecido además el respeto del debido proceso garantizando el derecho de defensa y contradicción de la sancionada. Además, existe una falta de legitimación por activa en virtud de la cesión del contrato a la Corporación de Cuencas del Tolima (Corcuencas), a quien en su condición de cesionario le fue descontada la multa impuesta en los actos administrativos demandados.

6.3. Tesis del despacho

Se negarán las pretensiones de la demanda, habida cuenta que no se demostró que el Consorcio Tolima Ambiental hubiese cumplido con la totalidad del ajuste (actualización) del Plan de Ordenación y Manejo para la Cuenca Hidrográfica de los ríos Recio y Venadillo, de conformidad con las obligaciones contenidas en el contrato de consultoría 000613 del 17 de diciembre de 2015, suscrito por dicho consorcio con la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima, habiendo cumplido únicamente con la primera fase de aprestamiento sin que hubiese ejecutado a cabalidad la fase de diagnóstico y en consecuencia tampoco las subsiguientes, -prospectiva y zonificación ambiental y formulación-. Del mismo modo, tampoco se acreditó que las resoluciones sancionatorias proferidas por Cortolima lo hubiesen sido incurriendo en causal de nulidad alguna, dado que no se estableció que hubiesen sido proferidas con carencia de motivación, falsa motivación o con violación del debido proceso.

7. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES Y PROBADOS

HECHO PROBADO	MEDIO PROBATORIO
1.- Que se celebró entre la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima- y el Consorcio Tolima Ambiental contrato de consultoría con el objeto de "CONTRATAR LA CONSULTORÍA PARA AJUSTAR (ACTUALIZAR) DEL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO RECIO Y RÍO VENADILLO (CÓDIGO 2125-01) EN EL MARCO DEL PROYECTO "INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE GESTIÓN DEL RIESGO COMO DETERMINANTE AMBIENTAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS PROCESOS DE FORMULACIÓN Y/O ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS AFECTADAS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011". Este contrato fue inicialmente suscrito por un término de dieciséis meses contados a partir de la fecha	Documental: Contrato de consultoría número 613 del 17 de diciembre de 2015, (folios 178 a 188 del archivo <u>001DemandaAnexos20200729</u> del expediente digitalizado).

del acta de iniciación, conforme se indica en la cláusula séptima.	
2.- Que el día 1º de abril de 2016, se suscribió acta de inicio del contrato de consultoría número 613 de 2015, entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental, señalándose que la fecha de terminación sería para el 31 de julio de 2017.	Documental: Acta de inicio del contrato de consultoría No. 613 del 17 de diciembre de 2015. (Folio 189 del archivo <u>001DemandaAnexos20200729</u> del expediente digitalizado).
3.- Que el consorcio POMCAS 2014, consideró el 1º de diciembre del 2016, que el informe final de la Fase de Aprestamiento del Río Recio y Río Venadillo elaborado por el Consorcio Tolima se ajustó totalmente a los requerimientos técnicos establecidos contractualmente, aprobando el mismo.	Documental: Copia del oficio GR16-4385 del 1º de diciembre de 2016, suscrito por el Director de Interventoría del consorcio POMCAS 2014 y dirigido al Consorcio Tolima Ambiental. (Folio 1 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).
4.- Que en cuanto a la actividad y temática de identificación de áreas y ecosistemas estratégicos, el cual hacía parte de la Fase de Diagnóstico comprendido dentro del contrato de consultoría número 613 de 2015, la interventoría consideró a través de comunicación del 10 de abril de 2017, que el documento (producto) elaborado por el contratista cumple con lo exigido en la guía para el capítulo de áreas y ecosistemas estratégicos.	Documental: Copia del oficio GR17-2222 del 10 de abril de 2017, suscrito por el Director de Interventoría del consorcio POMCAS 2014 y dirigido al Consorcio Tolima Ambiental. (Folios 2 y 3 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).
5.- Que en cuanto a la actividad y temática de caracterización de vegetación y flora, el cual hacía parte de la Fase de Diagnóstico comprendido dentro del contrato de consultoría número 613 de 2015, la interventoría consideró por medio de oficio del 28 de abril del 2017, que en cuanto a la caracterización de vegetación y flora el documento elaborado por la consultora no cumple con lo exigido en la guía; en cuanto a la caracterización de la fauna estima que sí cumple con lo exigido	Documental: Copia del oficio GR17-2660 del 28 de abril de 2017, suscrito por el Director de Interventoría del consorcio POMCAS 2014 y dirigido al Consorcio Tolima Ambiental. (Folios 4 y 5 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).
6.- Que mediante oficio GR17-2895 del 5 de mayo de 2017, la firma interventora del contrato de consultoría número 613 de 2015, conceptuó que el informe de avance No. 12 referente al componente de geología y geomorfología cubre con los requerimientos establecidos con respecto a dicho componente	Documental: Copia del oficio GR17-2895 del 5 de mayo de 2017 suscrito por el Director de Interventoría del consorcio POMCAS 2014 y dirigido al Consorcio Tolima Ambiental. (Folios 6 y 7 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).
7.- Que mediante acta modificatoria del 23 de junio de 2017, suscrita entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental se dispuso modificar el plazo del contrato de consultoría número 613 del 201,5 en 2 meses, señalándose que el plazo de ejecución del convenio principal es de 18 meses a partir de la fecha del acta de inicio, hasta el 30 de septiembre de 2017	Documental: Acta modificatoria al contrato de consultoría No. 613 de 2015, de fecha 23 de junio de 2017. (Folios 191 a 193 del archivo <u>001DemandaAnexos20200729</u> del expediente digitalizado).

<p>8.- Que con acta modificatoria del 27 de septiembre de 2017, suscrita entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental se dispuso modificar el plazo del contrato de consultoría número 613 de 2015 en un mes, señalándose que el plazo sería de 19 meses contados a partir de la fecha del acta de inicio, es decir, hasta el 30 de octubre de 2017</p>	<p>Documental: Acta modificatoria al contrato de consultoría No. 613 de 2015, de fecha 27 de septiembre de 2017. (Folios 194 a 196 del archivo <u>001DemandaAnexos20200729</u> del expediente digitalizado).</p>
<p>9.- Que mediante acta modificatoria del 24 de octubre de 2017, suscrita entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental se dispuso modificar el plazo del contrato de consultoría número 613 de 2015, ampliándolo en un plazo de 5 meses más.</p>	<p>Documental: Acta modificatoria al contrato de consultoría No. 613 de 2015, de fecha 24 de octubre de 2017. (Folios 197 a 199 del archivo <u>001DemandaAnexos20200729</u> del expediente digitalizado). – Archivo <u>ACTA MODIFICATORIA - 24-10-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL</u> de la carpeta <u>043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805</u> del expediente electrónico).</p>
<p>10.- Que mediante reunión del 16 de enero de 2018, realizada entre la Interventoría, el Consorcio Tolima Ambiental y Cortolima, el director de Cortolima manifiesta la preocupación que le asiste por causa de los productos entregados por los consultores. En el acta de esta reunión se refiere que <i>“La entrega final de los POMCAS estaba prevista inicialmente para el 30 de octubre de 2017. (...) Actualmente solo se encuentra aprobada la fase de aprestamiento. El panorama del diagnóstico es grave toda vez que el tiempo que queda es muy escaso aun cuando se les han dado múltiples oportunidades de entrega y ampliaciones”</i>. Igualmente se señala que <i>“La interventoría, en cabeza de Jorge Zambrano, reitera que la entrega debe ser completa. Resalta que el tiempo se está acabando y falta revisar la edición de los documentos, falta detalle o atención en ortografía y redacción, perdiendo a veces el sentido de las ideas, punto reiterado en los documentos presentados por los Consorcios Tolima Ambiental y Vino Tinto y Oro. El Director de CORTOLIMA muestra la preocupación del tiempo, pues ampliar plazos no es posible (...). Alicia Olaya ingeniera de CORTOLIMA, refiere que aún falta la realización de 5 talleres para cumplir con la fase de diagnóstico, y que además en prospectiva y zonificación se requiere la realización de varios talleres con las comunidades de las cuencas. (...)”</i>.</p>	<p>Documental: Archivo <u>ACTA DE REUNION POMCAS 16.01.2017 - CORTOLIMA, INTERVENTORIA Y CONSORCIOS</u> de la subcarpeta <u>CD</u> de la carpeta <u>043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805</u>.</p>
<p>11.- Que por medio de comunicación de salida 3825 del 23 de febrero de 2018, suscrita por el subdirector de planeación y gestión tecnológica de Cortolima dirigido al Consorcio Tolima Ambiental se le informa que en cuanto al componente de cobertura la información a nivel de la delimitación vectorial es consistente y cumple con lo solicitado; en cuanto a la base de datos de las feature class presenta problemas</p>	<p>Documental: Copia del oficio con radicado de salida 3825 del 23 de febrero de 2018. (Folios 8 y 9 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).</p>

<p>en la clasificación y/o codificación y en cuanto a la generación de mapas de cobertura y uso de la tierra señala que cumple con los mínimos exigidos</p>	
<p>12.- Que el día 28 de febrero de 2018, se efectuó reunión entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental con el fin de efectuar revisión de los documentos entregados y recibidos que contienen componentes de la fase de diagnóstico – POMCAS río Recio y río Venadillo, señalándose que según la última línea aprobada por la interventoría POMCAS 2014, se estableció que el 23 de marzo de 2018 debe haber estado aprobada la fase de formulación de los POMCAS río Recio y río Venadillo. Se afirma igualmente que el día 30 de marzo de 2018, vence el plazo de ejecución del contrato número 613 de 2015, por lo que para ese día debía estar terminado en todas sus fases. Se recomendó no ampliar el plazo porque se consideró que el tiempo con el que se cuenta alcanzaba para que se surtiera con rigor las fases de diagnóstico, prospectiva – zonificación y formulación. Así mismo, se sostiene que según la línea base vigente para el día 16 de enero de 2018, la fase de diagnóstico debió haber sido aprobada, no habiéndolo sido.</p>	<p>Documental: Copia del acta de reunión del 28 de febrero de 2018 entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental. (Folios 10 a 16 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).</p>
<p>13.- Que el 7 de marzo de 2018, la interventoría del contrato 613 de 2015, le recomienda a Cortolima <i>“se evalúe dar inicio al proceso de imposición de multas contra el Consultor por el presunto incumplimiento por Calidad en las Fases de Diagnóstico”</i>.</p>	<p>Documental: Copia del oficio GR18-1080 del 7 de marzo de 2018 suscrito por el Director del Consorcio POMCAS 2014 (Folio 19 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).</p>
<p>14.- Que acorde con el informe de interventoría elaborado por el Consorcio POMCAS 2014 del 7 de marzo de 2018, se concluye que <i>“el consultor no ha cumplido con las obligaciones contractuales a su cargo citadas en el numeral cuarto del presente documento, correspondiente a la etapa de Diagnóstico, a pesar de haber sido entregadas, ésta no ha cumplido con las condiciones exigidas en los Alcances Técnicos, que hacen parte integral del contrato y por ende la falta de calidad del producto equivale a la no entrega a satisfacción del mismo, además se encuentran vencidos los plazos dispuestos en el cronograma para efectos de su radicación”</i></p>	<p>Documental: informe de interventoría del 7 de marzo de 2018 por posible incumplimiento por calidad del contrato de consultoría No. 000613 del 17 de diciembre de 2015 elaborado por el Consorcio POMCAS 2014. (Folios 20 a 30 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).</p>
<p>15.- Que el día 9 de marzo de 2018, el Consorcio Tolima Ambiental radicó ante Cortolima documentación que refiere que corresponde a la fase diagnóstico del contrato de consultoría 613 de 2015</p>	<p>Documental: Copia del oficio C-191-1463 del 9 de marzo de 2018. (Folio 17 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).</p>
<p>16.- Que de acuerdo con el informe elaborado por la Subdirección de Planeación y Gestión Tecnológica de Cortolima del 9 de marzo de 2018, se evidenció un posible incumplimiento del contrato de consultoría No. 000613 del 17 de diciembre de 2015. En dicho informe de supervisión se concluye que <i>“el Consultor</i></p>	<p>Documental: Informe de la Supervisión efectuada por la Subdirección de Planeación y Gestión Tecnológica de Cortolima del 9 de marzo de 2018. (Folios 31 a 47 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).</p>

<p><i>Tolima Ambiental, NO ha satisfecho las obligaciones contractuales a su cargo toda vez que no cumple la calidad requerida frente a los documentos que presentó ya ha sobrepasado los tiempos de entrega previstos para el total de la fase”.</i></p>	
<p>17.- Que el 12 de marzo de 2018, Cortolima citó al Consorcio Tolima Ambiental a audiencia de verificación de hechos <i>“con el fin de debatir lo ocurrido durante el plazo de ejecución del contrato de consultoría No. 613 de 2015 y el contenido de los informes de posible incumplimiento del mencionado contrato, rendido por la interventoría y la supervisión del mismo”.</i></p>	<p>Documental: Copia del oficio número de radicado 5126 del 12 de marzo de 2018 suscrito por profesional especializado de la Oficina Jurídica – Área de Contratos de Cortolima. (Folio 18 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).</p>
<p>18.- Que mediante el subdirector de planeación y gestión tecnológica de Cortolima le informa al Consorcio Tolima Ambiental que no se aprueba la fase de diagnóstico, del POMCA del río Recio y río Venadillo del contrato de consultoría No. 613 de 2015, radicado por dicho contratista el día 9 de marzo de 2018</p>	<p>Documental: Copia del oficio radicado 5868 del 22 de marzo de 2018, suscrito por el subdirector de planeación y gestión tecnológica de Cortolima. (Folios 48 a 55 del archivo <u>002Anexos20200729</u>).</p>
<p>19.- Que el Director de la Interventoría POMCAS 2014 hace una evaluación del estado de avance del Plan de Ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica Río Recio y Río Venadillo concluyendo que <i>“los productos de la fase de diagnóstico no dan alcance a los mínimos requeridos contractualmente, de tal forma que a la fecha la segunda fase del POMCA no ha sido culminada. Frente a las fases de Prospectiva y Zonificación, y Formulación, a pesar de que el consultor radicó una primera versión de estos informes el 16 de marzo de 2018, es claro que ellas dependen del diagnóstico, y por lo tanto, es razonable inferir que el desarrollo de estas fases requería de un tiempo adicional al hoy establecido contractualmente”.</i></p>	<p>Documental: Copia del oficio GR-18-1375 del 26 de marzo de 2018 suscrito por el Director de la Interventoría POMCAS 2014 dirigido a la Subdirección de Planeación y Gestión Tecnológica – Cortolima. (Archivo <u>02-04-2018 OFICIO RADICADO No 4905 SOPORTE CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIANTAÑ</u> de la subcarpeta <u>Proceso Sancionatorio</u> de la carpeta <u>039CortolimaAllegaProcesoSancionatorio20210706</u>).</p>
<p>20.- Que Cortolima declaró el incumplimiento parcial del contrato de consultoría No. 613 de 2015, imponiendo multas diarias sucesivas al consorcio Tolima Ambiental, pactada en la cláusula décima segunda del contrato No. 613 de 2015, por el equivalente al 0.1% del valor total del mismo sin que éstas sobrepasen el 10% del valor total del contrato</p>	<p>Documental: Copia de la resolución No. 0779 del 26 de marzo de 2018, proferida por el Jefe de la Oficina Jurídica de Cortolima. (Folios 56 a 66 del archivo <u>002Anexos20200729</u> del expediente electrónico).</p>
<p>21.- Que la accionada resolvió el curso de reposición interpuesto contra la resolución No. 779 del 26 de marzo de 2018, disponiendo no reponer la misma y en consecuencia confirmarla en todas sus partes.</p>	<p>Documental: Copia de la resolución No. 0830 del 28 de marzo de 2018 proferida por el Jefe de la Oficina Jurídica de Cortolima. (Folios 67 a 97 del archivo <u>002Anexos20200729</u> del expediente electrónico).</p>
<p>22.- Que por medio de acta modificatoria del 28 de marzo de 2018, suscrita entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental se dispuso modificar el plazo del contrato de consultoría</p>	<p>Documental: acta modificatoria al contrato de consultoría No. 613 de 2015, de fecha 24 de octubre de 2017. (Folios 200 a 202 del archivo <u>001DemandaAnexos20200729</u> del expediente digitalizado – Folios 8 a 11 del archivo <u>ACTA MODIFICATORIA - 28-03-</u></p>

<p>número 613 de 2015, ampliándolo en un plazo de 2 meses más.</p>	<p><u>2018 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIANTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDicie mbre2015AllegadoPorCortolima20210805).</u></p>
<p>23.- Que a través de acta modificatoria del 30 de mayo de 2018, suscrita entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental se dispuso modificar el plazo del contrato de consultoría número 613 de 2015 en un mes más, señalándose que el plazo sería de 27 meses contados a partir de la fecha del acta de inicio</p>	<p>Documental: Acta modificatoria al contrato de consultoría No. 613 de 2015, de fecha 30 de mayo de 2018. (Folios 203 a 205 del archivo <u>001DemandaAnexos20200729</u> del expediente digitalizado).</p>
<p>24.- Que la interventoría Consorcio POMCAS 2014 le comunicó al Consorcio Tolima Ambiental que el informe final de la fase de diagnóstico entregado por el mismo el día 21 de mayo de 2018, se ajusta a los requerimientos técnicos de la fase, <i>“de acuerdo con los alcances técnicos del contrato y la Guía Técnica para Formulación de POMCAS, siendo necesario realizar los ajustes descritos en el anexo (...) Cabe resaltar que el presente concepto se emite sin perjuicio de los comentarios adicionales que pudieran surgir de CORTOLIMA. Por consiguiente, se invita al consultor a complementar el informe en el tiempo perentorio”</i>.</p>	<p>Documental: Copia del oficio GR-18-2285 del 30 de mayo de 2018 suscrito por el Director Interventoría Consorcio POMCAS 2014. (Folios 98 a 100 del archivo <u>002Anexos20200729</u> del expediente electrónico).</p>
<p>25.- Que mediante acta modificatoria suscrita entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental se dispuso modificar el plazo del contrato de consultoría número 613 de 2015, en un mes más, señalándose que el plazo sería de 28 meses contados a partir de la fecha del acta de inicio.</p>	<p>Documental: Acta modificatoria al contrato de consultoría No. 613 de 2015, de fecha 27 de junio de 2018. (Folios 206 a 208 del archivo <u>001DemandaAnexos20200729</u> del expediente digitalizado).</p>
<p>26.- Que mediante acta de cesión del 18 de julio de 2018, el Consorcio Tolima Ambiental cedió las obligaciones contraídas y los derechos adquiridos en el contrato de consultoría No. 613 del 17 de diciembre de 2015, a la Corporación de Cuencas del Tolima “Corcuencas”</p>	<p>Documental: Copia del acta de cesión del contrato de consultoría No. 613 del 17 de diciembre de 2015. (Folios 73 y 74 del archivo <u>ACTA CESION CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIANTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDicie mbre2015AllegadoPorCortolima20210805).</u></p>
<p>27.- Que el Subdirector de Planeación y Gestión Tecnológica de Cortolima comunicó al interventor del contrato 613 de 2015 en relación con la multa impuesta que <i>“el incumplimiento se extendió por más de cien (100) días toda vez que la multa inició a correr desde el 29 de marzo de 2018 y la última entrega de la fase de diagnóstico fue hecha el 25 de julio de 2018 mediante radicados 11203 y 11204 para los contratos 613 y 614 respectivamente, con lo cual la multa asciende al 10% del valor de cada uno de los contratos y responsabilidad de los consultores sufragar la misma”</i>.</p>	<p>Documental: Copia de oficio 22539 del 22 de octubre de 2018 suscrito por el Subdirector de Planeación y Gestión Tecnológica de Cortolima. (Folio 103 del archivo <u>002Anexos20200729</u> del expediente electrónico).</p>

<p>28.- Que Cortolima avaló los documentos correspondientes a la fase de Diagnóstico del POMCA del río Recio y río Venadillo presentados por el consultor Corporación de Cuencas del Tolima -Corcuencas- mediante radicado de ingreso a Cortolima No. 4896 del 12.03.2019. Que la interventoría del Consorcio POMCAS 2014 comunica a Corcuencas que dio cierre a los pendientes menores de la Fase de Diagnóstico mediante comunicación del 5 de agosto del 2019</p>	<p>Documental: Copia del oficio con radicado de salida 8397 del 19 de marzo de 2019 suscrito por el Subdirector de Planeación y Gestión Tecnológica de Cortolima dirigido al Director de la Interventoría Consorcio POMCAS 2014. (Archivo <u>Aval Diag Recio Venadillo 1</u> de la subcarpeta <u>2. DIAGNOSTICO</u> de la subcarpeta <u>2. AVALES POMCA RECIO Y VENADILLO</u> de la carpeta <u>043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805</u> del expediente electrónico).</p> <p>Copia del oficio GR19-1372 del 5 de agosto de 2019, suscrito por el Director de Interventoría Consorcio POMCAS 2014. (Archivo <u>GR19-1372 Recio – Venadillo</u> de la subcarpeta <u>2. DIAGNOSTICO</u> de la subcarpeta <u>3. APROBACION INTERVENTORIA RECIO – VENADILLO</u> de la carpeta <u>043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805</u>).</p>
<p>29.- Que mediante acta de aprobación final de productos: componente técnico, componente documental y componente financiero se refiere que se efectuó aprobación definitiva de los informes o productos finales recibidos a satisfacción, para liquidación, de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aprobación definitiva del informe final de la fase de aprestamiento de la cuenca hidrográfica río Recio y río Venadillo notificada mediante radicado con GR16-4385 del 01/12/2016. - Aprobación definitiva del informe final de la fase de diagnóstico de la cuenca hidrográfica río Recio y río Venadillo notificada mediante radicado con GR19-1224 del 17/07/2019. - Aprobación definitiva del informe final de la fase de zonificación y prospectiva de la cuenca hidrográfica río Recio y río Venadillo notificada mediante radicado con GR19-1788 del 10/10/2019. - Aprobación definitiva del informe final de la fase de formulación de la cuenca hidrográfica río Recio y río Venadillo notificada mediante radicado con GR19-1839 del 22/10/2019 	<p>Documental: Acta de aprobación final de productos: componente técnico, componente documental y componente financiero de la interventoría POMCAS 2014 (Archivo <u>07-02-2020 ACTA DE APROBACION FINAL DE PRODUCTOS SOPORTE CTO 0613-2015-CORCUIENCAS</u> de la carpeta <u>043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805</u>).</p>

8. MARCO JURÍDICO Y JURISPRUDENCIAL

8.1. DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

El Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, radicado 25000-23-26-000-1999-01988-01 (38120) en providencia del 8 de junio de 2018, sobre el incumplimiento del contrato señala:

*“Esta Corporación ha precisado los elementos de la responsabilidad civil contractual, de la siguiente manera: “Siguiendo con las precisiones del contexto legal, se identifican a continuación los elementos de la responsabilidad civil contractual derivada del incumplimiento, con el propósito de establecer las particularidades que permitan el análisis del caso concreto.
[...]*

- i) *En el primer elemento se deben identificar dos requisitos: la obligación contractual exigible y la acción u omisión de una parte con la cual infringe el contrato. Visto desde otro ángulo, el incumplimiento del contrato se expresa como la falta al deber de cumplimiento. ii) En relación con el daño, entendido como la lesión o menoscabo de intereses legalmente amparados, en el escenario contractual que proviene del incumplimiento de la obligación, se vincula el concepto de antijuridicidad por cuanto el incumplimiento constituye una violación al contrato, una falta a lo debido y en ese sentido, el daño resarcible debe ser antijurídico con lo cual se quiere significar que es contrario a la ley del contrato. Ahora bien, trayendo las normas del derecho de las obligaciones, el daño contractual por causa del incumplimiento se concreta a través de los conceptos acogidos por el Código Civil: daño emergente que consiste en el perjuicio o pérdida causada y el lucro cesante que corresponde a la ganancia o provecho que dejó de reportarse, de acuerdo con los artículos 1613 y 1614 del Código Civil. iii) En cuanto al tercer requisito, el nexo de causalidad entre el incumplimiento y el daño contractual, basta decir que fue inicialmente entendido como una relación de causa a efecto, concretamente entre la conducta dolosa o culposa y el perjuicio, empero, evolucionó dentro del concepto general de responsabilidad y se identifica ahora con el requisito de imputación o asignación, por virtud del cual el daño resarcible, esto es el que es pasible de constituirse en fuente la obligación de indemnizar el perjuicio, debe ser atribuido o reconducido a su autor, en este caso a la parte que se obligó y faltó a su deber de cumplimiento, de manera que el mismo contrato guía la asignación de responsabilidad. No presenta mayor dificultad la comprensión de este concepto, si se tiene en cuenta que la ley contractual genera obligaciones, asigna deberes, cargas y riesgos, a cada parte en relación con la(s) otra(s), dentro de la situación relacional en la que se han colocado, de manera que el título de imputación por el cual debe responder la parte incumplida frente a aquella que si cumple, se encuentra en el deber de cumplimiento que surgió de la propia voluntad de las partes”. En sentido similar, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado lo siguiente: “Trátase aquí, según puede establecerse, de un proceso de responsabilidad civil contractual, razón por la cual el acogimiento de la acción depende de la demostración, en primer término, de la celebración por las partes a que se refiere la misma y en segundo lugar, de los elementos que son propios a aquella, a saber: el incumplimiento de la convención por la persona a quien se demanda; la producción para el actor de un daño cierto y real; y, finalmente, que entre uno y otro de tales elementos medie un nexo de causalidad, es decir, que el perjuicio cuya reparación se persigue sea consecuencia directa de la conducta anticontractual reprochada al demandado.
[...] Sobre el particular tiene dicho la Sala de la Corte: ‘El contrato legalmente celebrado vincula a las partes y las obliga a ejecutar las prestaciones convenidas, de modo que si una de ellas incumple las obligaciones que se impuso, faculta a la otra para demandar bien que se le cumpla, que se le resuelva el contrato o el pago de los perjuicios que se le hayan causado por el incumplimiento pretendiendo esto últimos ya de manera principal (arts. 1610 y 1612 del C.C.) o ya de manera accesorio o consecuencial (arts. 1546 y 1818 del C.C.), los que se encaminan a proporcionar a la parte cumplida una satisfacción pecuniaria de los daños ocasionados’ (Sent. de 14 de marzo de 1996, Exp. No. 4738, G.J. CCXL, p. 407)” La responsabilidad civil contractual, requiere –de conformidad con lo anterior– la existencia una obligación derivada de un contrato, cuyo cumplimiento haya sido omitido por el demandado, ocasionando con ello un menoscabo a un interés jurídicamente protegido en cabeza del demandante. Lo anterior, da lugar a la exigencia del cumplimiento del contrato, su resolución o el pago de los daños ocasionados.
(...)*

Pues bien, el artículo 1609 del Código Civil establece que: “En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado,

mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos”. La excepción de contrato no cumplido o exceptio non adimpleti contractus en dicha norma 3/5/22, 16:40 Sentencia nº 25000-23-26-000-1999-01988- 01 (38120) de Consejo de Estado - Sala Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCE... <https://app.vlex.com/#/vid/738223545> 113/170 establecida, se fundamenta en los principios de buena fe y la equidad , y “ha sido instituida para impedir que una de las partes quiera prevalerse del contrato y exigir a la otra su cumplimiento mientras ella mismo no hubiere cumplido o no hubiere estado dispuesta a cumplir con las obligaciones que le incumben” .

8.2. DE LA CONDUCTA DE LAS PARTES

En el estudio del incumplimiento contractual, debe tenerse en cuenta así mismo, que según la jurisprudencia de Consejo de Estado⁴, la aplicación de lo previsto en el artículo 1609 del Código Civil, en cuanto a que ninguno de los contratistas está en mora de cumplir lo pactado mientras el otro no cumpla lo que le corresponde, supone que exista entre ambas obligaciones una correlación, pues los contratistas no pueden excusar su incumplimiento en el débito de cualquier obligación de su contratante, sino solo en incumplimientos significativos que lo pongan en imposibilidad de cumplir sus propias obligaciones.

8.3. BUENA FE CONTRACTUAL

El principio jurídico de la buena fe contractual, impone a las partes hacer todo lo que se requiera, incluso más allá del texto específicamente convenido en procura de proteger los intereses propios, los de la contraparte y los del Estado respecto de la celebración y ejecución de negocios jurídicos para el cumplimiento de las finalidades públicas.

De acuerdo con lo anterior, la buena fe cumple una función integradora del contrato, en la medida en que constituye una causa o fuente de creación de especiales deberes de conducta, exigibles, en cada caso, de acuerdo con la naturaleza de la relación jurídica y con la finalidad perseguida por las partes, por lo que si llega a presentarse incumplimiento de los deberes u obligaciones que impone el principio de buena fe y esto genera perjuicios, habrá lugar al reconocimiento y pago de las indemnizaciones correspondientes.

9. CUESTIÓN PREVIA

En primer lugar debe efectuarse un análisis con respecto a la falta de legitimidad en la causa por activa aducida por la apoderada judicial de Cortolima, según la cual en virtud de la cesión del contrato de consultoría bajo estudio por el consorcio demandante a la Corporación de Cuencas del Tolima (Corcuencas), entonces

⁴ “La gravedad del incumplimiento de las obligaciones de una parte y su aptitud para imposibilitar la ejecución de las prestaciones de la otra es uno de los requisitos necesarios para que se estructure la excepción de contrato no cumplido, cuyo fundamento se halla en el artículo 1609 del Código Civil. Ahora bien, esta institución legal – la excepción de contrato no cumplido– despliega sus efectos en el campo de los contratos bilaterales. La eficacia de esta excepción se funda en la interdependencia de las obligaciones que generan los contratos bilaterales y sinalagmáticos, determinada por la intención real, aunque sea tácita, de que dichas obligaciones se cumplan concomitantemente (dando y dando) desde cuando se hacen exigibles”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2021, expediente 50751, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

únicamente tendría esta última interés legítimo para actuar como parte actora en estas diligencias, máxime que también fue Corcuencas quien pagó la multa cuya imposición se pretende nulificar. Ahora bien, habida cuenta esta excepción tiene el carácter de mixta y que de acuerdo con lo acotado en la audiencia inicial la misma se resolvería en la sentencia,⁵ se procede entonces a pronunciarse sobre ella.

Así las cosas, se advierte que mediante providencia el 22 de abril de 2021, se dispuso requerir a Corcuencas para que certificara si el pago de la multa impuesta por Cortolima por valor de \$173.314.647 fue asumido por esa entidad o si lo fue por el Consorcio Tolima Ambiental.⁶ En virtud de lo anterior, Corcuencas certificó a este despacho judicial que:

“de acuerdo con el documento privado de cesión entre el Consorcio Tolima Ambiental y Corcuencas, se pactó que por ser un incumplimiento a la ejecución del contrato N° 613 de 2015, durante la elaboración del POMCA por parte del Consorcio, este debería asumir los costos totales de la multa. 5. Que el acuerdo del documento privado de cesión se cumplió y quien asumió el valor de \$173.314.646 de la multa impuesta por Cortolima, fue el Consorcio Tolima Ambiental”.⁷

En virtud de lo anterior y como quiera que la multa impuesta fue asumida por el Consorcio Tolima Ambiental, se tiene entonces desvirtuada la excepción propuesta por la accionada, entendida como legitimada en la causa por activa en esta actuación el Consorcio accionante.

10. CASO CONCRETO

En el presente caso, se pretende se declare la nulidad de las resoluciones 779 y 830, proferidas respectivamente los días 26 y 28 de marzo de 2018, por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima, y por medio de las cuales se declaró el incumplimiento parcial del contrato de consultoría No. 613 de 2015, suscrito entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental por cuanto consideró que éste no hizo entrega en las fechas establecidas en la respectiva línea base de la totalidad de los productos propios de la etapa de diagnóstico, e impuso y confirmó multas diarias equivalentes al cero punto uno por ciento (0.1%) del valor total del contrato, sin que éstas sobrepasaran el 10% del valor total del mismo.

Así las cosas, debe indicarse que está establecido que el día 17 de diciembre de 2015, se celebró entre la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima- y el demandante Consorcio Tolima Ambiental el contrato de consultoría número 613 de 2015, cuyo objeto consistía en:

“CONTRATAR LA CONSULTORÍA PARA AJUSTAR (ACTUALIZAR) DEL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO RECIO Y RÍO VENADILLO (CÓDIGO 2125-01) EN EL MARCO DEL PROYECTO “INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE DE GESTIÓN DEL RIESGO COMO DETERMINANTE AMBIENTAL DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS

⁵ Archivo [037ActaAudiencialInicial20210628](#) del expediente electrónico

⁶ Archivo [030AutoDecretoPruebasFijaFechaAudiencia20210422](#) del expediente electrónico

⁷ Folio 4 del archivo [033RespuestaOficioNo.0436CertificaciónCorcuencas20210616](#) del expediente electrónico

*PROCESOS DE FORMULACIÓN Y/O ACTUALIZACIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS AFECTADAS POR EL FENÓMENO DE LA NIÑA 2010-2011”.*⁸

De acuerdo con lo estipulado en la cláusula séptima de este contrato, el plazo sería de 16 meses contados a partir de la fecha de iniciación, por lo que teniendo en cuenta que el acta de inicio se suscribió el 1º de abril de 2016, se señaló que la fecha de terminación inicial se preveía para el 31 de julio de 2017.⁹

Ahora bien, conforme se estipuló en la cláusula sexta del mencionado acto contractual¹⁰ los pagos objeto del mismo se efectuarían de la siguiente manera:

- Primer pago parcial. Productos indicados en el anexo técnico correspondiente a la fase de aprestamiento de la cuenca. Porcentaje de pago: 30%. Plazo de entrega: mes 4.
- Segundo pago parcial. Productos indicados en el anexo técnico correspondiente a la fase de diagnóstico de la cuenca. Porcentaje de pago: 20%. Plazo de entrega: mes 10.
- Tercer pago parcial. Productos indicados en el anexo técnico correspondiente a la fase de prospectiva y zonificación ambiental de la cuenca. Porcentaje de pago: 15%. Plazo de entrega: mes 13.
- Cuarto pago parcial. Productos indicados en el anexo técnico correspondiente a la fase de formulación de la cuenca. Porcentaje de pago: 15%. Plazo de entrega: mes 16.
- Quinto pago parcial. Liquidación del contrato. Porcentaje de pago: 10. Plazo: hasta el mes 19.

Esta forma de pago fue modificada según requerimiento efectuado por el contratista, quien indicó que los valores reseñados únicamente sumaban el 90% del valor del contrato, ante lo cual por medio de acta modificatoria del 18 de marzo de 2016,¹¹ se acordó que el pago se efectuaría entonces así:

- Primer pago parcial. Productos indicados en el anexo técnico correspondiente a la fase de aprestamiento de la cuenca. Porcentaje de pago: 30%. Plazo de entrega: mes 4.
- Segundo pago parcial. Productos indicados en el anexo técnico correspondiente a la fase de diagnóstico de la cuenca. Porcentaje de pago: 20%. Plazo de entrega: mes 10.
- Tercer pago parcial. Productos indicados en el anexo técnico correspondiente a la fase de prospectiva y zonificación ambiental de la cuenca. Porcentaje de pago: 20%. Plazo de entrega: mes 13.
- Cuarto pago parcial. Productos indicados en el anexo técnico correspondiente a la fase de formulación de la cuenca. Porcentaje de pago: 20%. Plazo de entrega: mes 16.
- Quinto pago parcial. Liquidación del contrato. Porcentaje de pago: 10%. Plazo: hasta el mes 19.

Así mismo, de conformidad con el “ANEXO ALCANCES TÉCNICOS. CONSULTORÍA PARA EL AJUSTE DEL PLAN DE ORDENACIÓN Y MANEJO DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL RÍO RECIO Y RÍO VENADILLO (2125-01), LOCALIZADA EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA EN JURISDICCIÓN DE LA

⁸ Folio 178 del archivo [001DemandaAnexos20200729](#)

⁹ Folio 189 del archivo [001DemandaAnexos20200729](#)

¹⁰ Folios 183 y 184 del archivo [001DemandaAnexos20200729](#)

¹¹ Archivo [ACTA MODIFICATORIA - 18-03-2015 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL](#) – de la carpeta [043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805](#)

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA (CORTOLIMA)”, el contrato de consultoría se componía de las siguientes fases: 1. Fase de aprestamiento. 2. Fase de diagnóstico. 3. Fase de prospectiva y zonificación. 4. fase de formulación.¹² Así las cosas, en cuanto a la primera fase del contrato de consultoría en cuestión, denominada de aprestamiento de la cuenca, se evidencia que la interventoría del contrato desarrollada por el consorcio POMCAS 2014 conceptuó el 1º de diciembre de 2016, que el informe final de dicha etapa para el río Recio y río Venadillo elaborado por el Consorcio Tolima Ambiental se ajustó totalmente a los requerimientos técnicos establecidos contractualmente, aprobando el mismo.¹³ Es decir, esta primera fase de aprestamiento se cumplió en debida forma sin que hubiesen surgido inconvenientes mayores entre las partes.

No ocurrió lo mismo en cuanto a la fase subsiguiente denominada de diagnóstico, dado que fue en esta etapa de la consultoría donde se presentaron las desavenencias entre las partes, atribuyéndose por parte de la Corporación Autónoma accionada al consultor, el incumplimiento contractual, lo cual conllevó a sancionarlo bajo las resoluciones enjuiciadas en esta actuación.

Inicialmente, se advierte que el día 2 de mayo de 2017, el Consorcio Tolima Ambiental radicó solicitud de prórroga del contrato de consultoría en 3 meses,¹⁴ habida cuenta que aducía que se habían generado inconvenientes en el desarrollo del mismo. Por lo anterior, las partes suscribieron acta modificatoria del 23 de junio de 2017, por medio de la cual se dispuso ampliar el plazo del contrato en 2 meses, es decir hasta el 30 de septiembre de 2017.¹⁵

En esta acta modificatoria se consignaron las razones base de la prórroga de la siguiente manera:

*“a. Dificultad en la consecución de la información predial, para desarrollar parte del componente social de la fase de Diagnostico, que tiene que ver con la tenencia de la tierra y la distribución municipal y veredal, que exige como producto, el mapa predial de la cuenca: información ésta que solo posee el Instituto geográfico Agustín Codazzi” IGAC b. La ola invernal que en la actualidad se presenta en el país, ha retrasado la realización de algunos de los trabajos de campo en las diferentes temáticas, generando inconvenientes en las fechas de entrega de la fase de diagnóstico y por consiguiente las fases de prospectiva y zonificación Ambiental y Formulación c. Dificultad en el manejo social de la comunidad, lo que ha generado retraso en la ejecución de las actividades programadas, debido a los largos desplazamientos de ésta a los sitios de reunión y por consiguiente el levantamiento de la información”.*¹⁶

Por razón de lo anterior, por mutuo acuerdo de las partes se amplió el plazo del contrato por: “...el término de sesenta (60) días. el decir, hasta el 30 de septiembre de

¹² Folios 82 a 84 del archivo [001DemandaAnexos20200729](#)

¹³ Folio 1 del archivo [002Anexos20200729](#)

¹⁴ Folios 7 a 9 del archivo [30-06-2017 ACTA MODIFICATORIA - 23-06-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805](#)

¹⁵ Folios 16 a 18 del archivo [30-06-2017 ACTA MODIFICATORIA - 23-06-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805](#)

¹⁶ Folio 17 del archivo [30-06-2017 ACTA MODIFICATORIA - 23-06-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805](#)

2017, siempre y cuando el consultor se comprometa a redoblar o aumentar esfuerzos con su personal en las diferentes temáticas que desarrollan, para dar cumplimiento dentro del plazo otorgado. Allí mismo el Consultor, se compromete con CORTOLIMA a entregar el 30 de septiembre de 2017 la actualización del POMCA y que para ello tomará las medidas que se requieran”.¹⁷

De lo anterior se evidencia que el consultor se comprometió a entregar la actualización de la totalidad del Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica (POMCA) para el 30 de septiembre del 2017, no obstante, el día 27 de dicho mes, se suscribió nueva acta modificatoria del contrato de consultoría en cuestión, señalándose que el plazo sería de 19 meses, por lo cual iría ahora hasta el 30 de octubre de 2017. Como fundamento de esta prórroga se señaló en el acto contractual mencionado:

“Mediante comunicación con radicado de ingreso a CORTOLIMA No. 16326 del 20/09/2017. El Consorcio Tolima Ambiental, solicitó ampliación del plazo de ejecución del contrato de consultoría mencionado, aduciendo que la fase de diagnóstico no se ha consolidado, por lo que no es posible continuar con las fases subsiguientes del POMCA, así mismo, es imperativo desarrollar los talleres de socialización y participación con los actores y habitantes dentro de la cuenca, para lo cual se requiere de un lapso mayor”.¹⁸

Ahora bien, debe indicarse que en esta nueva prórroga no se efectuó pronunciamiento alguno por parte del consultor con respecto a la dificultad en la consecución de la información predial ni tampoco sobre la ola invernal, haciéndose alusión únicamente a que se requería desarrollar los talleres de socialización y participación, de lo cual se infiere razonablemente que para dicho momento ya se habían superado estos inconvenientes que dieron lugar a la primera prórroga del contrato. Por otra parte, se observa que el contratista señala que *“es conocido que la fase de diagnóstico no se ha consolidado, lo que imposibilita continuar con las fases subsiguientes como prospectiva, zonificación y formulación”*.¹⁹ Igualmente, se aprecia que en esta modificación del contrato del 27 de septiembre de 2017, el contratista se obliga a *“Entregar el POMCA formulado el día 30 de octubre de 2017”*.²⁰

Posteriormente, el día 24 de octubre de 2017, las partes del contrato de consultoría No. 613 de 2015 nuevamente acordaron modificar el plazo en el contrato adicionándose el mismo en 5 meses, por lo que se pacta que *“el POMCA debe estar totalmente formulado para el 30 de marzo de 2018, y para conseguir ello debe el consultor ajustar el cronograma y emprender toda acción necesaria para lograr*

¹⁷ Folios 17 y 18 del archivo ACTA MODIFICATORIA - 23-06-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

¹⁸ Folio 10 del archivo ACTA MODIFICATORIA - 27-09-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

¹⁹ Folio 5 del archivo ACTA MODIFICATORIA - 27-09-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

²⁰ Folio 10 del archivo ACTA MODIFICATORIA - 27-09-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

el objeto contractual”.²¹ Esta nueva modificación del plazo fue justificada de la siguiente manera:

“Mediante comunicaciones con radicados de ingreso a CORTOLIMA No. 17481 del 06/10/2017 y No. 17640 del 10/10/2017, el Consorcio Tolima Ambiental, solicitó ampliación del plazo de ejecución del contrato de consultoría mencionado, aduciendo que para culminar los componentes físico, biótico, gestión del riesgo y el de participación de la fase de diagnóstico y la posterior culminación de las fases de prospectiva y zonificación ambiental y de formulación, se requieren aproximadamente 6 meses sumados al tiempo actual”.²²

Así las cosas, se observa que el día 16 de enero de 2018, se llevó a cabo “Reunión pares temáticos de Interventoría, Consorcios y CORTOLIMA – entrega de resultados – Quinta revisión de los documentos de la fase de diagnóstico – Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas del... río Recio y río Venadillo”, durante la cual el director general de Cortolima manifiesta la preocupación que le asiste por causa de la entrega de de los productos objeto del contrato de consultoría No. 613 de 2015, indicándose al respecto:

“La entrega final de los POMCAS estaba prevista inicialmente para el 30 de octubre de 2017. (...) Actualmente solo se encuentra aprobada la fase de aprestamiento. El panorama del diagnóstico es grave toda vez que el tiempo que queda es muy escaso aun cuando se les han dado múltiples oportunidades de entrega y ampliaciones. Toma la palabra la Ingeniera María Romelia, profesional especializada de la Subdirección de Planeación y Gestión Tecnológica de Cortolima, continúa con la presentación... resaltando algunas de las observaciones encontradas y que incluso han sido ya expuestas en correcciones pasadas, pues se debe tener en cuenta que esta es la quinta revisión de los documentos, tales errores no pueden quedar en el documento final. Refiere que es de esperarse que en la quinta versión los problemas en los documentos estén ya resueltos, pero no es así”.²³

No obstante lo anterior, a finales del siguiente mes, febrero de 2018, se llevó a cabo reunión adicional entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental con el fin de efectuar revisión del contrato y sus avances,²⁴ señalándose que según la última línea aprobada por la interventoría POMCAS 2014, se estableció que el 23 de marzo de 2018, debía estar aprobada la fase de formulación de los POMCAS de los ríos Recio y Venadillo, afirmándose igualmente que el día 30 de marzo de 2018, vence el plazo de ejecución del contrato, por lo que para ese día debía estar terminado en todas sus fases. Así mismo, se señala que según la línea de base vigente para el día 16 de enero de 2018, la fase de diagnóstico debió haber sido aprobada, sin que la misma lo hubiese sido, encontrándose múltiples falencias en la documentación entregada.

Por lo tanto, en relación con los atrasos presentados en la formulación de los productos objeto de las distintas fases del POMCAS objeto del contrato de consultoría 613 de 2015, en la mentada reunión se puso de presente:

²¹ Folio 12 del archivo ACTA MODIFICATORIA - 24-10-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

²² Folio 11 del archivo ACTA MODIFICATORIA - 24-10-2017 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

²³ Folios 1 y 2 del archivo ACTA DE REUNION POMCAS 16.01.2017 - CORTOLIMA, INTERVENTORIA Y CONSORCIOS de la subcarpeta CD de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

²⁴ Folios 10 a 16 del archivo 002Anexos20200729

*“En cuanto al POMCA del río Recio y Venadillo con una situación muy parecida con 13 aprobados 48.15%, 7 en observación 22.22%, 6 no presentado 25.93% 1 sin información 3.70% esta es la radiografía actual de lo que tenemos de los POMCAS. Es importante reiterar a todos los asistentes, especialmente a los consorcios al bajo avance en la formulación de los POMCAs en relación con el tiempo transcurrido desde el inicio de los contratos, el plazo para cumplir está limitado a 30 días calendario, según los resultados al balance que se tiene a la fecha que falta más del 50% para contar con la fase de diagnóstico y por supuesto no se ha iniciado las fases de prospectiva – zonificación y formulación de los POMCA, y se recuerda que la posición del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al igual que la interventoría refiere que no se ampliara el plazo y de dicha posición no se puede apartar Cortolima”.*²⁵

Así, conforme se plasma en esta reunión, el atraso en relación con las distintas fases de la consultoría se concreta de la siguiente manera²⁶

FASE	FECHA INICIO LINEA BASE VIGENTE	ENTREGA DE DOCUMENTOS PARA REVISIÓN DE CORTOLIMA - INTERVENTORÍA	FECHA PROPUESTA PARA APROBACIÓN DE CADA FASE	ESTADO
Aprestamiento	01 Abril 2016	20 Febrero de 2016	30 Junio de 2016	APROBADO
Diagnóstico	02 Junio 2017	22 Diciembre 2017	16 Enero 2018	No aprobado
Prospectiva y zonificación	28 Junio 2017	05 Marzo 2018	15 Marzo 2018	No entregado
Formulación	12 Julio 2017	16 Marzo 2018	23 Marzo 2018	No entregado

Con posterioridad a esta última reunión, se evidencia que el día 28 de marzo de 2018, se efectuó nueva modificación del plazo contractual ampliándose en 2 meses más, pactándose que el POMCA debía ser entregado a más tardar el día 30 de mayo de 2018.²⁷ Luego, el día 30 de mayo de 2018, se pactó nueva modificación del plazo contractual añadiéndose un mes más, comprometiéndose el contratista a entregar el POMCA formulado el día 30 de junio de 2018.²⁸ Finalmente, la última modificación del plazo contractual fue acordada entre las partes el día 27 de junio de 2018, ampliándose el mismo en un mes más, pactando la entrega del pluricitado trabajo el día 30 de julio de 2018.²⁹ No obstante, se observa que finalmente mediante acta de cesión del 18 de julio de 2018, el Consorcio Tolima Ambiental cedió -bajo la autorización de Cortolima- las obligaciones contraídas y los derechos adquiridos en el contrato de consultoría No. 613 del 17 de diciembre de 2015, a la Corporación de Cuencas del Tolima “Corcuencas”, quien fue la entidad que finalmente ejecutó la consultoría bajo estudio.³⁰

Recapitulando, se tiene entonces demostrado que durante el desarrollo del contrato de consultoría No. 613 del 17 de diciembre de 2015, adelantado por el Consorcio Tolima Ambiental se cumplió la primera fase de la consultoría denominada fase de aprestamiento, siendo la misma aprobada el 1º de diciembre de 2016, por la interventoría del contrato. Por otra parte, se evidenció que no sucedió lo mismo con

²⁵ Folio 13 del archivo [002Anexos20200729](#)

²⁶ Folio 11 del archivo [002Anexos20200729](#)

²⁷ Folio 10 del archivo [ACTA MODIFICATORIA - 28-03-2018 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL](#) de la carpeta [043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805](#)

²⁸ Archivo [ACTA MODIFICATORIA - 30-05-2018 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL](#) de la carpeta [043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805](#)

²⁹ Archivo [ACTA MODIFICATORIA - 27-06-2018 CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL](#) de la carpeta [043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805](#)

³⁰ Folios 73 y 74 del archivo [ACTA CESIÓN CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIENTAL](#) de la carpeta [043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805](#)

la siguiente fase que le correspondía desarrollar al consultor, denominada fase de diagnóstico, puesto que pese a la presentación de varios informes de diagnóstico, las sucesivas versiones del producto respectivo no fueron aprobadas en su totalidad por la interventoría del contrato ni por la entidad contratante, razón por la cual Cortolima mediante actos administrativos del 26 y 28 de marzo de 2018, dispuso sancionar al consorcio en mención, quien por medio de esta acción contractual solicita que se declare la nulidad de las resoluciones, por cuanto bajo su criterio tales actos incurren en 3 defectos graves: i) carencia de fundamentación; ii) falsa motivación y iii) violación al debido proceso.

Primeramente, debe consignarse que el apoderado de la parte actora que en la fecha que expidieron los actos administrativos estaba en curso la fase de diagnóstico y la ejecución del contrato, razón por la cual teniendo en cuenta que con la última modificación del contrato de consultoría, -realizada el día 27 de junio de 2018-, el contratista se comprometió a entregar el POMCA en la fecha 30 de julio de 2018, entonces en la fecha que se declaró el incumplimiento y se impuso la multa el plazo contractual no había expirado.

Efectivamente, es un hecho cierto que para la fecha de imposición de la sanción cuestionada, 26 y 28 de marzo de 2018, no había concluido la fase de diagnóstico ni por consiguiente la ejecución total del contrato, puesto que se encontraban pendientes tanto la mentada fase de diagnóstico como las subsiguientes de prospectiva y zonificación y la de formulación. Sin embargo, el hecho de que el plazo contractual no hubiese concluido, no es óbice alguno para que la entidad contratante no pudiera adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio, puesto que precisamente las multas impuestas al contratista tienen una función conminatoria a efectos de llevar a cabo el cumplimiento del objeto contractual.

Debe tenerse en cuenta, que el procedimiento efectivo para la imposición de las multas fue reglamentado por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, artículo que dispone:

“ARTÍCULO 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

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

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se

concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

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

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

La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

(...)"

Por otra parte, la ley 1150 de 2007, en cuanto al debido proceso que se debe adelantar para la imposición de multas como consecuencia del incumplimiento de los contratos estatales señala:

*“ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista **y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.** Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato. PARÁGRAFO. La cláusula penal y las multas así impuestas, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva”. (Negrillas fuera de texto).*

En consecuencia, como quiera que acorde con la norma anterior las multas son procedentes mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista, ello implica que no constituye ninguna vulneración del ordenamiento jurídico que las mismas sean impuestas antes del vencimiento del plazo contractual, siendo este hecho una consecuencia lógica de su regulación legal, dado que no se pueden imponer una vez ejecutado el negocio jurídico.

Ahora bien, la parte actora da a entender que el hecho de que se hubiese impuesto la multa antes del vencimiento definitivo del plazo contractual, constituyó una arbitrariedad endilgable a Cortolima, con lo cual se afectó al Consorcio Tolima Ambiental ya que se le privó de la oportunidad de cumplir en su totalidad del objeto

contractual, afirmación que no es recibo, habida cuenta que tal como anteriormente se reseñó, previamente a la imposición de la cuestionada multa, las partes modificaron el plazo contractual ampliándolo en 8 meses a través de actas del 23 de junio, 27 de septiembre y 24 de octubre de 2017, con el fin de facilitar el cumplimiento sin que, pese a las prórrogas pactadas, se hubiese acreditado el desarrollo de las fases pendientes del contrato de consultoría.

Así pues, con sustento en el material probatorio allegado, se evidencia que Cortolima se mostró comprensiva con el consultor, ampliando sucesivamente el plazo contractual con el fin de que hiciera entrega del el Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica (POMCA) en su totalidad, no obstante lo cual el contratista no culminó el mismo, a pesar de los distintos requerimientos realizados tanto por la interventoría como por Cortolima y que pusieron de presente tanto en sus informes como en las reuniones realizadas, que ciertos productos no se encontraban desarrollados en debida forma, quedando pendientes las fases de diagnóstico, prospectiva y zonificación y la de formulación, habiéndose ejecutado solamente la primera fase denominada de aprestamiento.

Es así como dada la importancia de los antecedentes administrativos de las resoluciones cuestionadas, se procede a efectuar una relación de los mismos, puesto que por causa de dichas situaciones se adoptó la decisión atacada:

- En cuanto a la actividad y temática de caracterización de vegetación y flora, el cual hacía parte de la Fase de Diagnóstico, la interventoría consideró por medio de oficio del 28 de abril del 2017, que el documento elaborado por la consultora no cumple con lo exigido en la guía.³¹
- En reunión del 16 de enero de 2018, realizada entre la Interventoría, el Consorcio Tolima Ambiental y Cortolima, el director de la entidad demandada manifestó la preocupación que le asistía por causa de las demoras en la entrega de productos. En el acta de esta reunión se refiere que *“La entrega final de los POMCAS estaba prevista inicialmente para el 30 de octubre de 2017. (...) Actualmente solo se encuentra aprobada la fase de aprestamiento. El panorama del diagnóstico es grave toda vez que el tiempo que queda es muy escaso aun cuando se les han dado múltiples oportunidades de entrega y ampliaciones”*. Igualmente se señala que *“La interventoría, en cabeza de Jorge Zambrano, reitera que la entrega debe ser completa. Resalta que el tiempo se está acabando y falta revisar la edición de los documentos, falta detalle o atención en ortografía y redacción, perdiendo a veces el sentido de las ideas, punto reiterado en los documentos presentados por los Consorcios Tolima Ambiental y Vino Tinto y Oro. El Director de CORTOLIMA muestra la preocupación del tiempo, pues ampliar plazos no es posible (...). Alicia Olaya ingeniera de CORTOLIMA, refiere que aún falta la realización de 5 talleres para cumplir con la fase de diagnóstico, y que además en prospectiva y zonificación se requiere la realización de varios talleres con las comunidades de las cuencas. (...)”*.³²
- Con comunicación de salida 3825 del 23 de febrero de 2018, suscrita por el subdirector de planeación y gestión tecnológica de Cortolima dirigido al Consorcio Tolima Ambiental se le informa que en cuanto a la base de datos de las feature class presenta problemas en la clasificación y/o codificación.³³
- El día 28 de febrero de 2018, se efectuó reunión entre Cortolima y el Consorcio Tolima Ambiental con el fin de efectuar revisión de los documentos entregados

³¹ Folios 4 y 5 del archivo [002Anexos20200729](#)

³² Archivo [ACTA DE REUNION POMCAS 16.01.2017 - CORTOLIMA, INTERVENTORIA Y CONSORCIOS](#) de la subcarpeta [CD](#) de la carpeta [043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805](#).

³³ Folios 8 y 9 del archivo [002Anexos20200729](#)

y recibidos que contienen componentes de la fase de diagnóstico – POMCAS río Recio y río Venadillo, señalándose que según la última línea aprobada por la interventoría POMCAS 2014, se estableció que el 23 de marzo de 2018, debía haber estado aprobada la fase de formulación de los POMCAS río Recio y río Venadillo. Se afirma igualmente que el día 30 de marzo de 2018, vence el plazo de ejecución del contrato número 613 de 2015, por lo que para ese día debía estar terminado en todas sus fases. Se recomendó no ampliar el plazo porque se consideró que el tiempo con el que se cuenta alcanzaba para que se surtiera con rigor las fases de diagnóstico, prospectiva – zonificación y formulación. Así mismo, se sostiene que según la línea base vigente para el día 16 de enero de 2018 la fase de diagnóstico debió haber sido aprobada, no habiéndolo sido.³⁴

- A través de oficio GR18-1080 del 7 de marzo de 2018, suscrito por la interventoría del contrato 613 de 2015 le recomienda a Cortolima *“se evalúe dar inicio al proceso de imposición de multas contra el Consultor por el presunto incumplimiento por Calidad en las Fases de Diagnóstico”*.³⁵
- Acorde con el informe de interventoría elaborado por el Consorcio POMCAS 2014 del 7 de marzo de 2018, se concluye que *“el consultor no ha cumplido con las obligaciones contractuales a su cargo citadas en el numeral cuarto del presente documento, correspondiente a la etapa de Diagnóstico, a pesar de haber sido entregadas, ésta no ha cumplido con las condiciones exigidas en los Alcances Técnicos, que hacen parte integral del contrato y por ende la falta de calidad del producto equivale a la no entrega a satisfacción del mismo, además se encuentran vencidos los plazos dispuestos en el cronograma para efectos de su radicación”*.³⁶
- Con informe elaborado por la Subdirección de Planeación y Gestión Tecnológica de Cortolima del 9 de marzo de 2018, se evidenció un posible incumplimiento del contrato de consultoría No. 000613 del 17 de diciembre de 2015. En dicho informe de supervisión se concluye que *“el Consultor Tolima Ambiental, NO ha satisfecho las obligaciones contractuales a su cargo toda vez que no cumple la calidad requerida frente a los documentos que presentó ya ha sobrepasado los tiempos de entrega previstos para el total de la fase”*.³⁷
- Mediante oficio radicado 5868 del 22 de marzo de 2018, el subdirector de planeación y gestión tecnológica de Cortolima le informa al Consorcio Tolima Ambiental que no se aprueba la fase de Diagnóstico, del POMCA del río Recio y río Venadillo del contrato de consultoría No. 613 de 2015, radicado por dicho contratista el día 9 de marzo de 2018.³⁸
- Por medio de comunicación GR-18-1375 del 26 de marzo de 2018, el Director de la Interventoría POMCAS 2014 hace una evaluación del estado de avance del Plan de Ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica Río Recio y Río Venadillo concluyendo que *“los productos de la fase de diagnóstico no dan alcance a los mínimos requeridos contractualmente, de tal forma que a la fecha la segunda fase del POMCA no ha sido culminada. Frente a las fases de Prospectiva y Zonificación, y Formulación, a pesar de que el consultor radicó una primera versión de estos informes el 16 de marzo de 2018, es claro que ellas dependen del diagnóstico, y por lo tanto, es razonable inferir que el desarrollo de estas fases requería de un tiempo adicional al hoy establecido contractualmente”*.³⁹

En virtud de lo anterior se observa que existieron múltiples antecedentes administrativos que llevaron a la Corporación Autónoma Regional del Tolima a adoptar la decisión sancionatoria demandada, de lo cual se infiere que no se trató de una decisión caprichosa o arbitraria sino de la aplicación de las potestades

³⁴ Folios 10 a 16 del archivo [002Anexos20200729](#)

³⁵ Folio 19 del archivo [002Anexos20200729](#)

³⁶ Folios 20 a 30 del archivo [002Anexos20200729](#)

³⁷ Folios 31 a 47 del archivo [002Anexos20200729](#)

³⁸ Folios 48 a 55 del archivo [002Anexos20200729](#)

³⁹ Archivo 02-04-2018 OFICIO RADICADO No 4905 SOPORTE CTO 0613-2015 - CONSORCIO TOLIMA AMBIANTAN de la subcarpeta [ProcesoSancionatorio](#) de la carpeta [039CortolimaAllegaProcesoSancionatorio20210706](#)

legales y contractuales conferidas en el acuerdo de voluntades con fundamento en la situación de hecho presentada.

En este orden de ideas, señala el apoderado judicial de la parte actora que el Consorcio Tolima Ambiental no incurrió en mora alguna, habida cuenta que el plazo final para entregar el POMCA formulado vencía el 30 de julio 2018, según la última acta modificatoria suscrita el 27 de junio de 2017. Al respecto, debe indicarse que las sucesivas ampliaciones del plazo efectuadas por las partes tuvieron como causa precisamente las dilaciones del consultor en entregar las fases tanto de diagnóstico, -que por ser la inmediata era la que se requería con mayor apremio-, sin obviar que también se le requería la entrega de las fases subsiguientes. Estas actas modificatorias que fueron ampliamente relacionadas en esta providencia, establecían de manera palmaria un plazo concreto para la entrega del POMCA contratado, sin que el producto final fuere desarrollado en debida forma por el consultor contratado, ni siquiera llevándose a cabo en el plazo final dispuesto en la última acta modificatoria suscrita con el Consorcio Tolima Ambiental (30 de julio de 2018).

En efecto, la parte demandante aduce que para la fecha de expedición de la resolución 779 el 26 de marzo de 2018, varios de los informes de la fase de diagnóstico radicados por el contratista Consorcio Tolima Ambiental se encontraban aprobados, razón por la cual considera que se incurrió en una falsa motivación en dicho acto administrativo. En este sentido se indicó textualmente en la demanda reformada:

*“En las consideraciones de los actos administrativos cuya nulidad se pretende CORTOLIMA manifestó CORTOLIMA que “ninguno de los informes de la fase de diagnóstico radicados se encuentran (sic) aprobado, por no cumplir con las calidades ni condiciones requeridas en el contrato como sus anexos técnicos, quía técnica (...). En conclusión, no es cierto, como lo afirmó la Resolución 779 de 2018, que en la fecha de su expedición ninguno de los informes de la fase de diagnóstico radicados por el contratista se encontraba aprobado”.*⁴⁰

Este argumento tampoco se considera valedero por cuanto si bien es cierto que existen informes de distintos componentes de la fase de diagnóstico que fueron avalados por la interventoría del contrato, POMCAS 2014, tales como la actividad y temática de identificación de áreas y ecosistemas estratégicos o a la caracterización de la fauna,⁴¹ la resolución 779 del 2018, se está refiriendo es a la totalidad del producto (informe) de la fase de diagnóstico, del cual está demostrado que pese a haberse radicado varias versiones distintas del informe definitivo, ninguna de ellas fue aprobada por el interventor de la consultoría y por ende por Cortolima. Es decir, cuando la resolución atacada señala que ninguno de los informes de la fase de diagnóstico se encuentra aprobado no hace alusión a ninguno de los informes parciales de algún componente específico de dicha fase, sino al informe integral de la misma el cual como tal no fue aprobado.

En este punto debe señalarse, que contrario a lo afirmado en el libelo demandatorio, no es cierto que la interventoría de la consultoría POMCAS 2014 avaló por medio de oficio GR-18-2285 del 30 de mayo de 2018, los documentos entregados por el

⁴⁰ Folios 9 y 10 del archivo 02ReformaDemanda de la carpeta 016_Reforma_Demanda_20210120

⁴¹ Folios 2 a 5 del archivo 002Anexos20200729

Consorcio Tolima Ambiental, por considerarlos ajustados a los requerimientos técnicos de la fase, ya que en este mismo documento se requiere al consultor a complementar el informe en el término perentorio,⁴² indicándose que los componentes de participación, socioeconómico, cultura y político-administrativo, de clima e hidrología, biótico, gestión del riesgo, SIG y cartografía necesitan ajustes y desarrollos.

Ciertamente, debe indicarse que de conformidad con el acta de aprobación final de productos: componente técnico, componente documental y componente financiero, suscrita por la interventoría del contrato a cargo del Consorcio POMCAS 2014 consta expresamente que la aprobación definitiva del informe final de la fase de diagnóstico de la cuenca hidrográfica de los ríos Recio y Venadillo fue notificada mediante radicado GR-1224 del 17 de julio de 2019.⁴³ Del mismo modo, acorde con la prueba documental aportada al plenario, se estableció que con oficio del 19 de marzo de 2019, suscrito por el Subdirector de Planeación y Gestión Tecnológica de Cortolima y dirigido a la interventoría, Cortolima avaló los documentos correspondientes a la fase de diagnóstico del POMCA del río Recio y río Venadillo presentados por el consultor Corporación de Cuencas del Tolima -Corcuencas- mediante radicado de ingreso a Cortolima No. 4896 del 12 de marzo de 2019.⁴⁴ En el mismo sentido se estableció que la interventoría del Consorcio POMCAS 2014 comunicó a Corcuencas que dio cierre a los pendientes menores de la Fase de Diagnóstico a través de oficio del 5 de agosto del 2019.⁴⁵

De lo anterior se puede razonablemente concluir que la fase de diagnóstico del contrato de consultoría 613 de 2015, se cumplió en el año 2019, cuando tanto la interventoría como Cortolima avalaron el informe final de la fase elaborado por el cesionario del mencionado contrato, Corporación de Cuencas del Tolima -Corcuencas-, mas nunca tuvo su culminación en el año 2018 ni anteriormente, dado que los informes presentados por el Consorcio Tolima Ambiental no fueron estimados como satisfactorios en cuanto a las condiciones previstas en el anexo técnico de la consultoría. Así entonces, es un hecho cierto que la fase de diagnóstico no fue desarrollada en su totalidad por el Consorcio Tolima Ambiental sino por su sucesor contractual Corcuencas, habiéndose avalado únicamente el informe presentado por este último consultor.

Siendo así entonces correspondía a la parte actora demostrar fuera de toda duda que el consultor Consorcio Tolima Ambiental cumplió satisfactoriamente con la fase 2 del contrato de consultoría, siendo ésta una cuestión más técnica que jurídica y sobre la cual no se acreditó efectivo cumplimiento por parte del contratista, puesto que del acervo probatorio del proceso, se colige, se reitera, que esta fase no fue completada por el consorcio demandante sino por el cesionario Corcuencas, desvirtuándose fehacientemente la afirmación de los accionantes. De ahí que lo que está sentado es el hecho cierto de que la interventoría del contrato y Cortolima

⁴² Folios 98 a 100 del archivo 002Anexos20200729 del expediente electrónico

⁴³ Archivo 07-02-2020 ACTA DE APROBACIÓN FINAL DE PRODUCTOS SOPORTE CTO 0613-2015-CORCUENCAS de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

⁴⁴ Archivo Aval Diag Recio Venadillo 1 de la subcarpeta 2. DIAGNOSTICO de la subcarpeta 2. AVALES POMCA RECIO Y VENADILLO de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

⁴⁵ Archivo GR19-1372 Recio – Venadillo de la subcarpeta 2. DIAGNOSTICO de la subcarpeta 3. APROBACION INTERVENTORIA RECIO – VENADILLO de la carpeta 043ProcesoContractualNo.613del17deDiciembre2015AllegadoPorCortolima20210805

no aprobaron los informes del Consorcio Tolima Ambiental, por lo que no se demostró técnica ni jurídicamente que esa fase se desarrolló en su integridad.

De otro lado, asevera la parte actora que las resoluciones 779 y 83, proferidas respectivamente los días 26 y 28 de marzo de 2018, por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima, carecen de la adecuada motivación, ya que no fundamentan específicamente en qué consistió el incumplimiento aludido ni cuáles fueron las obligaciones que el consultor no acató. Estas afirmaciones tampoco resultan de recibo teniendo en cuenta que los actos administrativos discutidos expresamente relacionan y se fundamentan tanto en el informe de la interventoría POMCAS 2014 como en el informe de supervisión del contrato, documentos que sustentan que el Consorcio Tolima Ambiental no cumplió adecuadamente con la fase de diagnóstico objeto del contrato de consultoría número 613 del 15 de diciembre de 2015, informes los cuales no fueron desvirtuados y que por consiguiente dieron lugar a la sanción impuesta.

Del mismo modo, se evidencia que en los actos administrativos referidos se relacionan como incumplidas específicamente las obligaciones contenidas en la cláusula primera, objeto del contrato, así como las obligaciones generales del consultor previstas en la cláusula segunda, literal A, numerales 2, 3, 9 y 21 y las obligaciones específicas preestablecidas en los numerales 1 y 2 del aparte correspondiente.

Bajo esta postura, queda en pie entonces el hecho de que para los días 26 y 28 de marzo de 2018 el consultor Consorcio Tolima Ambiental no había demostrado el cumplimiento integral de la fase de diagnóstico, que se le indicaron explícitamente cuáles eran las obligaciones que había incumplido, las normas contractuales y legales que justificaban la sanción, así como las situaciones de hecho que fundamentaban la sanción impuesta. En otras palabras, el Consorcio Tolima Ambiental conocía y sabía la razón por la cual se le adelantaba la actuación administrativa en su contra, regulada en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, realizándose la audiencia prevista en la misma y garantizándose el derecho de defensa y contradicción al contratista.

Consecuentemente, no se admiten las alegaciones efectuadas según las cuales existe una carencia de motivación en los actos administrativos expuestos, puesto que los mismos sí contienen una justificación precisa de las razones de hecho y de derecho que llevaron a imponer la multa en cuestión.

De igual manera, debe tenerse en cuenta que la sanción impuesta tenía su previsión en la cláusula décima segunda del contrato de consultoría 613 de 2015, la cual expresamente señalaba:

“CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – MULTAS. En caso de mora o de incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales a cargo del Contratista, éste autoriza expresamente, mediante el presente documento a CORTOLIMA para efectuar la tasación y cobro, previo requerimiento, de multas diarias sucesivas del 0.1% del valor total del contrato, sin que éstas sobrepasen del diez por ciento (10%) del valor total del mismo”.⁴⁶

⁴⁶ Folios 185 y 186 del archivo [001DemandaAnexos20200729](#)

Por lo tanto, se observa que el incumplimiento parcial de las obligaciones sí conllevaba legitimación contractual -así como legal- para imponer la multa controvertida.

Finalmente, tampoco se estiman procedentes las aseveraciones de la parte actora, según la cual no existe culpabilidad endilgable al contratista por cuanto se presentaron situaciones externas que dificultaron la ejecución del contrato, ya que se si bien inicialmente tuvieron ocurrencia algunas tales como la dificultad en conseguir la información predial o la ola invernal, estos hechos fueron tenidos en cuenta para ampliar el plazo contractual y superados, sin que con posterioridad a los mismos justificaran la dilación en el cumplimiento contractual, tanto así que en diferentes oportunidades tanto la interventoría como la entidad contratante refirieron que no eran de recibo los errores de ortografía, de redacción, y que en más de 5 oportunidades habían sido devueltos los informes para correcciones sin que los mismos fueran revisados, por lo que para el despacho no tiene ningún asidero real el argumento presentado y por el contrario evidentemente no tiene razón o fundamentos de hecho ni de derecho para ser aceptado, concluyéndose entonces que deben negarse las pretensiones de la demanda como quiera que los actos administrativos demandados están ajustados a derecho en su integridad.

11. RECAPITULACIÓN

De conformidad con lo indicado en precedencia, se negará esta acción contractual como quiera que no se demostró que las resoluciones sancionatorias proferidas por la Corporación Autónoma Regional del Tolima -Cortolima- hubiesen incurrido en las causales de nulidad aducidas, puesto que no se acreditó que hubiesen sido expedidas con carencia de motivación, falsa motivación o con violación del debido proceso, habiéndose igualmente establecido que el consorcio Tolima Ambiental no cumplió con las obligaciones contenidas en el contrato de consultoría 000613 del 17 de diciembre de 2015, puesto que no desarrolló la fase de diagnóstico ni las subsiguientes de prospectiva y zonificación ambiental y formulación y por lo tanto a la luz de la normativa vigente y los acuerdos contractuales era sujeto pasivo de las multas impuestas.

12. CONDENA EN COSTAS

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C.G.P dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que fue las pretensiones fueron despachadas desfavorablemente, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-

10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte actora **en la suma equivalente a 4% de lo pedido.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

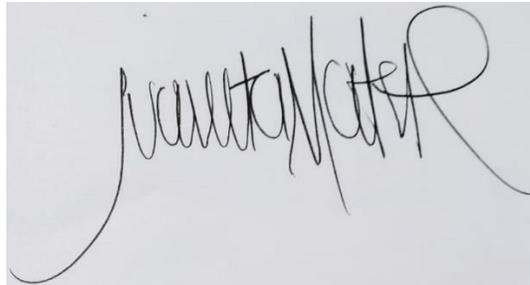
PRIMERO: NIÉGUENSE las pretensiones de la demanda

SEGUNDO: CONDENAR en COSTAS en esta instancia a la parte actora, para tal efecto fíjese la suma correspondiente al 4% de lo pedido.

TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo disponen los artículos 203 y 205 de la Ley 1437 de 2011, modificada por la 2080 de 2021.

CUARTO: Archívese el expediente previa anotación en el sistema vigente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes', written in a cursive style.

JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES

JUEZ