

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. - SECCIÓN TERCERA -

Bogotá, D.C, veintiséis (26) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicado	11001333603520150028100
Medio de Control	Controversias Contractuales
Demandante	Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo
Demandado	Bogotá D.C. - Fondo de Desarrollo Local de Engativá

### SENTENCIA

Agotadas las etapas y revisados los presupuestos procesales del medio de control de reparación directa sin que se adviertan causales de nulidad que invaliden lo actuado, procede este Despacho Judicial a proferir sentencia dentro del proceso de la referencia, de acuerdo con el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. LA DEMANDA

La Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo, a través de apoderado judicial, presentó demanda de nulidad contractual en contra de Bogotá D.C. - Fondo de Desarrollo Local de Engativá, con el objetivo de que se declare la nulidad de las Resoluciones Nos. NC-3546 y NC-3558 de 2012, a través de las cuales se declaró el incumplimiento del contrato No. 226 de 2011.

#### 1.2. PRETENSIONES

La parte demandante solicitó se hicieran las siguientes declaraciones y condenas:

*"1. Se declare la nulidad de las Resoluciones No. NC-3546 del 2 de 2012 "Por la cual se resuelve un procedimiento administrativo de declaratoria de incumplimiento", en dicha resolución resuelve declarar: que la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo Social y Comunitario Sostenible – FUNDECOS – incumplió el contrato No. 226 de 2011, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, descontar su valor del saldo que a favor tenga el contrato, ordenar a la compañía de seguros cubrir al saldo que haga falta, publicar en el SECOP la Resolución y la Resolución No. NC-3558 del 8 de octubre de 2012 confirmando la decisión adoptada en la Resolución recurrida, con lo que agota la vía gubernativa.*

#### *2. PERJUICIOS MATERIALES*

##### *2.1 Daño emergente*

*Por el valor de DOSCIENTOS SETENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS VEINTICUATRO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS M/C (\$ 275.824.452) los cuales deben ser indexados a la fecha del fallo, corresponden al saldo de lo gastado por la Función en la ejecución del contrato desde el acta de inicio hasta el mes de julio de 2012 que se ejecutaran las últimas actividades.*

##### *2.2 LUCRO CESANTE*

*El lucro es el correspondiente a OCHENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO PESOS (\$ 82.747.335), equivalen a la utilidad (30%) dejó de percibir por la fundación en la ejecución del contrato.*

*3. A la sentencia que le ponga fin al proceso de le dará cumplimiento en los términos de los artículos 192 y siguientes del NUEVO CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LEY 1437 DE 2011)."*

### **1.3. FUNDAMENTO FÁCTICO**

El fundamento fáctico relevante señalado en la demanda es el que a continuación se sintetiza:

- El 28 de octubre de 2011, el Fondo de Desarrollo Local de Engativá y la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo, suscribieron el contrato de prestaciones de servicios profesionales No. 226, cuyo objeto era "Apoyar la sensibilización de niños, niñas y jóvenes de los grados 7° a 11° de los colegios de la localidad de Engativá, a través de la realización de campamentos escolares como medios alternativos para un aprendizaje significativo en torno a la convivencia". En dicho documento se estableció que el valor correspondía \$747.909.600 y que su plazo de ejecución era de seis (6) meses, después de la suscripción del acta de inicio.
- El acta de inicio del contrato referido fue suscrita el 26 de diciembre de 2011, en tal sentido, lo síes (6) meses de ejecución culminaban el 26 de junio del 2012.
- El 13 de julio de 2012, el interventor del Contrato No. 226 presentó informe al Alcalde Local de Engativá, en donde señaló que solo se había ejecutado el 38.85% del contrato.
- El 2 de octubre de 2012, el Alcalde Local de Engativá Profirió la Resolución No. NC-3456 por medio de la cual resuelve un procedimiento administrativo, declarando incumplido el Contrato No. 226 de 2011 e hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria, descontando su valor al saldo que se tenía a favor y ordenó a la compañía de seguro cubrir el saldo.
- Contra la referida decisión fue interpuesto recurso de reposición, el cual fue resuelto el 8 de octubre de 2012, confirmando la decisión a través de la Resolución NC-3558 del 8 de octubre de 2012.
- En el mes de febrero de 2012, la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo solicitó la liquidación del contrato; pero debido a un desacuerdo sobre la ejecución, dicho documento no fue suscrito por las partes.

### **1.4. FUNDAMENTO JURÍDICO**

De lo referido en la demanda, se infiere que el cargo de nulidad invocado es el de falsa motivación, en tanto la entidad accionada al declarar el incumplimiento del contrato está desconociendo las causas de dicha situación, las cuales no son imputables al contratista, ya que se opuso a prorrogar el plazo de ejecución del Contrato No. 226 cuando este se encontraba en un 38.85% de avance. Así mismo, modificó el monto del primer pago en la minuta del contrato respecto a la publicada en los términos de referencia y no concertó el sitio de realización del campamento.

Aunado a lo anterior, refirió que el Fondo de Desarrollo Local de Engativá no colaboró lo suficiente con el contratista para que el objeto del contrato se cumpliera, para lo cual era indispensable la realización de los campamentos.

## **1.5 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Bogotá D.C. - Fondo de Desarrollo Local de Engativá, se opuso a las pretensiones de la demanda, bajo el argumento que se encontraba suficientemente demostrado que la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo incumplió el Contrato No. 226 de 2011. Que tal situación había sido suficientemente evidenciada por el interventor del contrato, quien en el último informe refirió que de los 57 requerimientos realizados al contratista fueron inobservados nueve de ellos.

Señaló que la terminación unilateral del contrato está soportada en el incumplimiento del contrato por parte de la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo, en tanto para el mes de julio de 2012, luego de más de un año y medio de haber iniciado su ejecución, solo había avanzado en un 37.26% y nunca acreditó que su falta de cumplimiento dentro del plazo pactado obedeciera a un caso fortuito o fuerza mayor, para lo cual la entidad hubiese autorizado la prórroga solicitada.

## **1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **1.6.1. Parte demandante**

La parte demandante ratificó cada punto desarrollado en el escrito de demanda.

### **1.6.2. Bogotá D.C.– Fondo de Desarrollo Local de Engativá**

El apoderado de la parte demandada reiteró cada argumento expuesto en la contestación e indicó que dentro del proceso no se había desvirtuado la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados.

### **1.6.3 Ministerio Público**

No emitió concepto.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1 JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

El artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, -en adelante CPACA-, consagra un criterio mixto para establecer los litigios que debe conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En primera medida fijó el criterio material, disponiendo las controversias originadas en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetos al derecho administrativo y particulares cuando ejerzan funciones administrativas, es decir, aquellos que se causen por el ejercicio de dicha función; y un criterio orgánico, según el cual basta la presencia de una entidad de derecho público, para que el proceso sea tramitado ante esta jurisdicción.

---

<sup>1</sup> CPACA artículo 104

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. Igualmente conocerá de los siguientes procesos:

1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable.

Este Juzgado es competente para conocer el presente asunto de acuerdo con el artículo 155 del CPACA<sup>2</sup>, que dispone que los juzgados administrativos son competentes para conocer de controversias sobre contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

## 2.2. TRÁMITE DEL PROCESO

- La demanda fue radicada el 20 de marzo de 2015, ante los Juzgados Administrativos de Bogotá (Fl. 21), y mediante auto del 21 de octubre de la referida anualidad fue admitida y ordenó su notificación (Fl. 30).
- La parte demandada contestó la demanda dentro del término legal otorgado (Fls. 51-62). Posteriormente, por secretaria, se dio traslado a la parte demandante, quien se pronunció como se observa a folios 76-78.
- El 12 de junio de 2017, este Despacho llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 (Fls. 96-98), en donde el apoderado de la parte demandada presentó recurso de apelación, contra la decisión de no declarar probada la excepción de inepta demanda.
- El 16 de agosto de 2017, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió el recurso señalado, confirmado la decisión adoptada el 12 de junio de la misma anualidad (Fls. 104-108).
- El 18 de enero de 2018, se continuó con la audiencia inicial, en donde se cerró el periodo probatorio y se les otorgó a las partes el término de diez (10) días para presentar los alegatos de conclusión (Fls. 130-132).
- El 20 de marzo de 2019, mediante auto de mejor proveer, el Despacho requirió a la parte demandada para que allegara el acta de liquidación del contrato, o en caso de que no existiera, manifestara los motivos (Fl. 144).
- El 3 de julio del 2019, la entidad demandada allegó copia de la Resolución No.126 del 30 de diciembre de 2014, mediante la cual liquidó unilateralmente el contrato No. 226 de 2011 (Fls. 150-154). Documento que fue debidamente incorporado al expediente mediante auto del 11 de marzo del 2020, debidamente notificado por Estado a las partes (Fl. 170-172).
- El 18 de noviembre del 2020, según constancia secretarial el proceso ingresó al Despacho para proferir sentencia.

## 2.3. PROBLEMA JURÍDICO

Según como se indicó en la audiencia inicial, el Despacho resolverá si es procedente declarar la nulidad de las Resoluciones No. NC-3456 y NC-3558 del 2 y 8 de octubre de 2012, respectivamente, expedidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá – Fondo de Desarrollo Local de Engativá, por medio de las cuales, se declaró el incumplimiento del Contrato No. 226 de 2011.

En virtud de lo anterior, el Despacho se limitará a analizar la causal de nulidad de falsa motivación referida en la demanda.

---

<sup>2</sup> "Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en única instancia 6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes..."

## 2.4. CASO CONCRETO

### 2.4.1. Hechos acreditados sobre antecedentes y suscripción del Contrato No. 226 de 2011

De las pruebas legalmente incorporadas y obrantes en el expediente, el Despacho tiene certeza de los siguientes hechos:

- Bogotá D.C.– Alcaldía Local de Engativá inicio en el año 2011 un proceso de licitación pública para “*Apoyar la sensibilización de niños, niñas y jóvenes de los grados 7º a 11º de los colegios de la localidad de Engativá, a través de la realización de campamentos escolares como medios alternativos para un aprendizaje significativo en torno a la convivencia*”. En el mes de agosto de 2011, expidió el pliego definitivo de condiciones de la licitación pública No. FDLE.LP.91-2011, en donde entre otros asuntos, estableció la forma de pago así:

*El Fondo de Desarrollo Local cancelará el valor del presente contrato así: A) un primer pago de 20% al cumplimiento del 20% de las actividades programadas en el presente contrato, contra Plan de Trabajo, cronogramas de actividades, previa aprobación del interventor; B) un segundo pago del 25% una vez realizadas el 40% de las actividades, entregados los informes correspondientes y aprobados estos por el interventor; C) un tercer pago del 25% una vez realizadas el 70% de las actividades, entregados los informes correspondientes y aprobados estos por el interventor; un cuarto pago del 25% una vez realizadas el 100% de las actividades entregados los informes correspondientes y aprobados estos por el interventor; D) un desembolso final del 5% con la liquidación del convenio, previa presentación del acta de terminación e informe final debidamente avalado y aprobados por el interventor y/o Supervisor del contrato...”*

- El 28 de octubre de 2011, el Fondo de Desarrollo Local de Engativá y la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo, suscribieron el contrato de prestaciones de servicios profesionales No. 226, cuyo objeto era “*Apoyar la sensibilización de niños, niñas y jóvenes de los grados 7º a 11º de los colegios de la localidad de Engativá, a través de la realización de campamentos escolares como medios alternativos para un aprendizaje significativo en torno a la convivencia*”. El valor del contrato fue por la suma de \$747.909.600, con un plazo de ejecución de seis (6) meses. Así mismo, en la cláusula sexta se indicó la forma de pago, la cual corresponde a lo indicado en el pliego de condiciones definitivo.

-El 31 de octubre de 2011, el representante legal de la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo, elevó petición al Alcalde Local de Engativá para que la forma de pago se adecuara a lo señalado en los términos de condiciones, en donde establecieron cuatro (4) momentos de pago correspondiente al 35%, 30%, 25% y 10%, así como en lo referente a la liquidación del contrato.

-El 3 de noviembre de 2011, la Alcaldía Local de Engativá emitió oficio No. 20111020210351, mediante el cual informó a la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo que la forma de pago señalada en el Contrato No. 226, correspondía a la establecida en el pliego de condiciones, documento sobre el cual se surtió el trámite de observaciones y al que no se le realizó ajustes respecto al tema.

Indicó además que, sobre el trámite de la liquidación, esta debía regirse por lo establecido en la norma, por lo cual, no era necesario desarrollar el tema en la cláusula respectiva del Contrato No. 226 de 2011.

### 2.4.2. Ejecución del contrato 226 de 2011 y las actividades de la interventoría

- El 26 de diciembre de 2011, la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo suscribió el acta de inicio del Contrato No. 226 de 2011.

- El 25 de enero de 2012, el Supervisor del Contrato No. 226 de 2011, esto es, la Corporación Colombia XXI, remitió oficio a la representante legal de Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo en donde le indicó a la contratista que no había dado respuesta a las observaciones y solicitudes realizadas por la interventoría, entre otros, sobre el cronograma de actividades y el plan de acción. Para el efecto, citó al contratista para el 30 de enero de la referida anualidad a las 10:00 am en las instalaciones de la Alcaldía Local de Engativá. Reunión que no se pudo llevar a cabo, toda vez que la representante legal de la referida Fundación, se le presentó una calamidad familiar.

- El 8 de febrero de 2012, entre las partes del Contrato No. 226 y el interventor, se realizó una reunión en las instalaciones de la Alcaldía Local de Engativá, en donde el contratista se comprometió a dar cumplimiento al objeto contractual, dentro del término restante e hizo entrega de la propuesta metodológica, cronograma de actividades, hojas de vida de la Coordinadora, profesionales de apoyo, psicóloga y 6 promotoras y la presentación de avances a la fecha. En dicha reunión la interventoría se comprometió a que, para el 10 de febrero de 2012, entregaría las observaciones a dichos documentos, si a ello hubiese lugar.

- El 9 de febrero de 2012, la Interventora (Corporación Colombia XXI), remitió a la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo y a la Alcaldía Local de Engativá, las observaciones pertinentes sobre las hojas de vida y el cronograma general de actividades.

-El 15 y 16 de febrero de 2012, la interventoría dio respuesta a la presentación de nuevas hojas de vida y de los ajustes al cronograma de actividades, en donde informó que, de las 6 hojas de vida, solo había sido aprobada, el cargo de apoyo de coordinación, y que el cronograma presentado debía de ser nuevamente ajustado.

- El 23 de febrero de 2012, el interventor solicitó que se acataran las observaciones realizadas sobre el documento denominado Plan de Trabajo de Campamentos Escolares.

- El 1 de marzo de 2012, el contratista realizó la presentación del proyecto ante la Alcaldía Local, con ocasión de la ejecución del Contrato No. 226 de 2011.

- El 13 de marzo de 2012, la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo hizo entrega del documento que contenía la selección de las instituciones educativas sobre las cuales se cumpliría el objeto contractual, la cual fue aprobada por el interventor el 15 de marzo de la misma anualidad.

- El 21 de marzo de 2012, la interventoría solicitó al contratista información de los avances desde el 26 de diciembre de 2011, cuando se firmó el acta de inicio hasta dicha fecha.

- En el mes de marzo de 2012, el contratista hizo entrega de la publicidad del proyecto a varias instituciones educativas.

- El 10 de abril del 2012, se realizó el Comité de Seguimiento del contrato, en donde se señaló:

- ✓ El cronograma se encontraba atrasado en aproximadamente una semana, por cuestiones de coordinación de agenda con las instituciones educativas para visitar.
- ✓ Hasta el momento de las doce (12) instituciones educativas, solo se habían visitado tres (3).
- ✓ De acuerdo con las solicitudes del interventor, el contratista se comprometió a entregar la propuesta metodológica ajustada a la lectura de las necesidades para el 25 de abril del 2012.
- ✓ La interventora indicó que de no ser entregada la propuesta metodológica se

vería afectada la adecuada ejecución y cumplimiento del contrato.

✓ El contratista presentó solicitud ante el interventor para el cambio del sitio para el desarrollo de las actividades del campamento; por lo cual se le indicó que debía justificarla étnicamente y en todo caso estaría sujeto a la aprobación tanto de la interventoría y de la administración.

- El 25 y 26 de abril de 2012, la interventoría devolvió por tercera ocasión el informe técnico y financiero del período del 26 de diciembre de 2011 al 21 de marzo de 2012 presentado por el contratista; así mismo, realizó observaciones sobre la justificación del campamento estudiantil en Sasaima.

Las observaciones indicadas tuvieron relación con: i) falta de descripción de las actividades proyectadas en el cronograma general; ii) no se había adjuntado registro fotográfico; iii) no fueron diligenciadas todas las columnas del componente de "Desarrollo de Campamentos" como tampoco del componente financiero; iv) relación de otras actividades, como las actividades del equipo de trabajo, plan de trabajo, elaboración de cronograma, con sus anexos; v) Entregar el informe técnico en medio magnético; vi) la información financiera, no correspondía al periodo del que se rinde el informe; vii) la cotización de salud del cargo de Coordinadora y Psicóloga se encontraban por debajo del valor devengado; viii) dentro de los gastos de administración se estaban haciendo cobros de asistencia administrativa, contador, servicios públicos, apoyo logístico por 4 meses completos, sin tener presente que el informe va del 26 de diciembre de 2011 al 21 de marzo de 2012; ix) no fueron aportados los soportes de seguridad social del personal relacionados en los gastos administrativos; y x) no se allegó el informe financiero en medio magnético, en formato Excel.

- El mismo 25 de abril de 2012, la interventora remitió oficio al contratista sobre varios incumplimientos, respecto de: i) el cronograma de actividades, toda vez que el 12 de abril de había remitido el documento, pero sin que se hubieran ajustado las observaciones realizadas; ii) el trabajo en equipo, en tanto a las diferentes reuniones no asiste el equipo completo, no se allega justificaciones de inasistencia; iii) se iniciaron las visitas de reconocimiento sin aportar la metodología prevista para el desarrollo de las mismas, así como sin el reporte oportuno del cronograma de visitas; iv) se reportó información incoherente, toda vez que se informó la realización de 8 visitas a Instituciones educativas; cuando en el acta de seguimiento del 10 de abril, se requirió al contratista porque solo había realizado 3 visitas hasta esa fecha; v) se dio inicio a la socialización de actividades, reuniones y talleres, sin que se hubiese presentado la propuesta conceptual y el método correspondiente; y vi) el informe técnico y financiero no cumplía con el porcentaje mínimo de ejecución para el pago.

En dicho documento se indicó de manera expresa que el contratista estaba incumpliendo con las siguientes obligaciones:

- 1. Acatar y aplicar de manera diligente las observaciones y recomendaciones impartidas por la Interventoría del contrato.*
- 2. Asistir a las reuniones que sean convocadas por la interventoría del contrato, para revisar el estado de ejecución.*
- 3. Es obligación del contratista suministrar a la controlante (interventor) la información que estos requieran.*
- 4. Ejecutar idónea y oportunamente el objeto del contrato.*
- 5. Dar respuesta inmediata a los requerimientos hechos por la interventoría del contrato.*
- 6. Dar estricto cumplimiento a los términos pactados en el contrato y por ningún motivo suspender o abandonar el cumplimiento del objeto contratado.*

Debido a lo anterior, en dicha comunicación el interventor señaló que *"debido a los reiterados y múltiples desconocimientos de los requerimientos realizados, la interventoría no avala ni avalará ninguna actividad que no haya sido previamente informada a la interventoría y que no cumpla con las especificaciones técnicas descritas en el proyecto. La interventoría solicita una suspensión del contrato hasta que no se haya dado respuesta*

*a los requerimientos.”*

- El 2 de mayo de 2012, el contratista a través de oficio, dio respuesta a cada una de las observaciones realizadas por el interventor, allegando para el efecto, los soportes de las actividades realizadas en las instituciones educativas.

- El 3 de mayo de 2012, se llevó a cabo una reunión entre el contratista y el interventor, en la cual se hizo una relación detallada de cada una de las observaciones realizadas con antelación por la interventoría. Así mismo, en dicha reunión el contratista se comprometió a entregar, los soportes de visitas, talleres realizados, actas de los procesos de divulgación, listados de asistencia y soportes, programación de visitas, ajuste a la metodología e indicar la fecha en la cual se entregarían los listados de los estudiantes por colegio y los docentes acompañantes.

- El 5 de mayo de 2012, la Alcaldía Local de Engativá le solicitó al contratista que emitiera respuesta a las observaciones realizadas por el interventor respecto al informe técnico y financiero presentado. Y el 8 de mayo de la misma anualidad, el contratista emitió respuesta sobre el particular.

- El 10 de mayo de 2012, el contratista remitió al interventor la propuesta metodológica del campamento estudiantil, así como de las demás observaciones, dejando constancia que no se habían aportado los documentos y medios magnéticos relacionados en el oficio.

- El 11 de mayo de 2012, el interventor emitió certificación respecto al cumplimiento del 20% del contrato por parte de la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo Social, y para el efecto, debía ser pagada la suma de \$149.581.920, correspondiente al primer pago.

- El 15 de mayo de 2012, se realizó una reunión de supervisión con la presencia de la interventoría, el contratista y varios representantes de la Alcaldía Local de Engativá, en donde se precisó que, en atención al informe de interventoría rendido para finales del mes de abril, la ejecución del Contrato No. 226 correspondía al 23%. En consecuencia, se sugirió por parte del ente territorial considerar suspender el contrato. Razón por la cual el supervisor del contrato le solicitó al ejecutor ajustar el cronograma para considerar pertinente la solicitud de una prórroga o una suspensión.

Igualmente, en dicha reunión el contratista se comprometió a entregar al interventor el cronograma ajustado, concepto jurídico respecto al cambio de sitio del campamento, revisión de la propuesta metodológica, menús y reglamento, y la entrega de soportes de las actas de consulta de reglamentos.

Ese mismo día, el contratista radicó solicitud de autorizaciones de cambio de campamento en Sasaima – Finca los Pinos, ante la Alcaldía Local de Engativá, supervisor e interventor. Así como oficios en donde se indicaba el ciclo con porciones servidas, minuta patrón con análisis nutricional y análisis químico diario de calorías y macronutrientes, solicitando aprobación de la metodología de los talleres y allegó el cronograma ajustado.

- El 17 de mayo de 2012, el interventor del contrato a través de oficio le informó a la Alcaldía Local de Engativá que no podía autorizar el cambio de sede para realizar el campamento, toda vez que en los estudios previos se indicó que debía realizarse en el municipio de Tabio y en que en dicho lugar se encontraban espacios habilitados para la actividad. Así mismo, reiteró los incumplimientos por parte del contratista y la necesidad de cumplir con el objeto, toda vez que faltaba un (1) mes y medio para expirar el término de ejecución.

- El 18 de mayo de 2012, la interventoría remitió oficio a quien ejerció la labor de apoyo a la supervisión del contrato por parte de la Alcaldía Local de Engativá, en donde reiteró los

incumplimientos por parte del contratista, sobre el cronograma de actividades, equipo de trabajo, cambio de sede para realizar campamentos, propuesta metodológica, entre otros.

- El 24 de mayo de 2012, el contratista remitió informe sobre cada una de las observaciones realizadas por la interventoría.

- El 25 de mayo de 2012, el contratista le solicitó al Comité Técnico del Contrato No. 226 de 2011 que de manera ágil emitiera concepto de aprobación sobre la propuesta de reglamento y manual de convivencia, la séptima versión de la propuesta metodológica, tabulación de lectura de necesidades y metodología de talleres. También, a través de otro oficio, elevó solicitud de inclusión de la institución educativa Colegio Naciones Unidas.

- El 31 de mayo de 2012, la Alcaldía Local de Engativá a través de oficio le indicó al contratista que no existía aprobación favorable para el cambio de lugar de realización del campamento en el municipio de Sasaima.

- El 5 de junio del 2012, el contratista solicitó ante la Alcaldía Local de Engativá la ampliación del Contrato No. 226 de 2011, por el término de tres (3) meses al considerar que i) hasta el 29 de mayo había sido aprobada la inclusión de la institución Educativa Naciones Unidas; ii) que hasta la fecha no había sido aprobada por la interventoría la metodología; iii) solo hasta el 01 de junio de dicho año, se había definido el campamento a realizarse en Tabio; iv) debido a la temporada de lluvias no era conveniente realizar el campamento, dado que la mayoría de actividades eran al aire libre; v) debido a la recesión escolar de mitad de año, era imposible reprogramar las actividades dentro del término de ejecución del contrato

- El 8 de junio de 2012, la entidad contratante después de adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo, en audiencia profirió la Resolución No. NC-3192, a través de la cual le impuso una multa equivalente al 0.37% del valor del contrato por cada día de retraso, teniendo en cuenta el periodo comprendido del 09 al 22 de junio de 2012. Decisión que fue objeto de recurso de reposición, y fue resuelto ese mismo día mediante Resolución No. 3193 que confirmó la decisión adoptada.

-El 13 de junio de 2012, el contratista radicó el segundo informe, a lo que el interventor, al día siguiente, a través de oficio realizó varias observaciones, entre ellas:

- No existía claridad del periodo que comprendía el informe, así como tampoco en el porcentaje de ejecución de los diferentes componentes.
- No se señalaban fechas exactas de realización de reconocimiento de instituciones educativas.
- Las fechas referidas en el informe sobre la realización de actividades no corresponde a lo indicado en los documentos aportados.
- No fue allegado el informe en medio magnético.

-El 19 de junio de 2012, el interventor remitió al contratista observaciones a la propuesta metodológica general de los campamentos presentada el 13 de junio de 2012.

- El 20 y 22 de junio del 2012, el interventor y profesional de apoyo a la supervisión de la Alcaldía Local de Engativá, emitieron concepto desfavorable respecto de la solicitud de prórroga del Contrato No. 226, al considerar; que i) no existían fundamentos técnicos para proceder a dicha solicitud; ii) los retrasos en el cumplimiento de las actividades no obedecían a la existencia de fuerza mayor o caso fortuito; iii) el cronograma y la metodología presentada para los tres (3) meses no cumple con los requerimientos señalados en los estudios previos, y iv) el porcentaje de ejecución es del 31% hasta la fecha, frente al 97.22% de tiempo transcurrido

- El 21 de junio de 2012, el contratista al conocer el concepto del interventor sobre la prórroga del contrato, le solicitó a la Alcaldía Local de Engativá que lo suspendiera por el término de un (1) mes, hasta tanto se resolvieran los puntos sobre los cuales se habían elevado observaciones, y para que se analizara la solicitud de la prórroga en debida forma.

- El 25 de junio de 2012, en la reunión de seguimiento del contrato, la Alcaldía Local de Engativá decidió suspenderlo desde dicha fecha hasta el 12 de julio de la referida anualidad, para que fuera considerada la solicitud de la prórroga elevada por el contratista. En dicha reunión se dejó indicado que el contratista debía allegar: i) Cronograma de actividades ajustado a la fecha y teniendo en cuenta el término de suspensión; ii) suministrar todo el equipo o personal requeridos y necesario adicional al planteado en los estudios previos; iii) Entregar las hojas de vida del equipo adicional a la interventoría para ser aprobados; iv) definir el sitio específico en el municipio de Tabio, en donde se desarrollaría el campamento, junto con el itinerario; v) la propuesta metodológica debía cumplir con los requisitos señalados en el anexo técnico; vi) el 9 de julio el contratista debía allegar informe con el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

- El 10 de julio de 2012, el interventor remitió a la Alcaldía Local de Engativá, un informe ejecutivo sobre el Contrato No. 226 de 2011, en donde señaló que aprobaba el cronograma de actividades para una prórroga de cuatro (4) meses; y respecto a varios tópicos como el de recursos humanos y requisitos técnicos para la realización del campamento en Tabio, indicó que no podían ser aprobados en su integralidad.

-El 12 de julio de 2012, el contratista radicó un oficio a través del cual ajustaba el informe presentado.

-El 13 de julio de 2012, en el Comité de Seguimiento, el Alcalde Local de Engativá, después de escuchar tanto al interventor como al contratista, manifestó sobre el contrato *"que este no se acerca a una ejecución adecuada, ni cumplimiento de actividades pendientes por ejecutar, por lo tanto no se aprueba, ni se da viabilidad a la prórroga solicitada"*. En dicha reunión se dejó constancia que, según el informe allegado por el interventor, el contratista había ejecutado el 38.85% de las actividades; así como que debían reunirse para establecer las actividades realizadas y los recursos ejecutados, con el objetivo de liquidar el contrato.

- El 13 de julio de 2012, la entidad contratante mediante Resolución No. 3339, liquidó la multa impuesta al contratista, arrojando un valor final de \$26.176.836.

- El 23 de julio de 2012, la interventoría presentó informe de ejecución del Contrato No. 226 de 2011, en donde señaló que el porcentaje de ejecución correspondía a 37.26% y financieramente se había ejecutado el 13% del valor, esto es \$97.469.333.

- El 30 de diciembre de 2014, la Alcaldía Local de Engativá mediante Resolución No. 1126 liquidó unilateralmente el Contrato No. 226 del 2011, en donde se consignó lo siguiente:

2. DATOS GENERALES DEL CONTRATO	
PLAZO INICIAL DEL CONTRATO	Seis (6) meses.
FECHA ACTA DE INICIO	Veintiséis (26) de Diciembre de 2011
FECHA DE SUSPENSIÓN No.1	Veinticinco (25) de Junio de 2012
FECHA DE REINICIO No. 1	Trece (13) de Julio de 2012
FECHA DE TERMINACION INICIAL	Veinticinco (25) de Junio de 2012
FECHA DE TERMINACIÓN FINAL	Trece (13) de Julio de 2012

**3. ESTADO FINANCIERO DEL CONTRATO**

CONCEPTO	REGISTRO PRESUPUESTAL NUMERO	VIGENCIA	VALORES
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	1139	2011	\$747.909.600.00
	490	2012	
	396	2013	
VALOR APOORTE DEL FDLE	N.A	N.A	\$747.909.600.00
VALOR APOORTE DEL CONTRATISTA	N.A	N.A	\$0.00
ADICIONES	N.A	N.A	\$0.00
VALOR TOTAL DEL CONTRATO			\$747.909.600.00
VALOR EJECUTADO EFECTIVAMENTE POR EL CONTRATISTA CON RECURSOS FDLE (DEMOSTRADO CON SOPORTES CONTABLES E INFORME FINAL INTERVENTORIA)			\$97.469.333.00
VALOR EJECUTADO EFECTIVAMENTE POR EL CONTRATISTA RECURSOS COFINANCIACIÓN			\$0.00
VALOR GIRADO SEGÚN ESTADO DE CUENTA (DE ACUERDO A LA FORMA DE PAGO DEL CONTRATO Y CERTIFICADO POR LA INTERVENTORIA)			\$149.581.920.00
VALOR MULTA A FAVOR DEL FDLE			\$26.176.836.00
VALOR DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO A FAVOR DEL FDLE			\$74.790.960.00
MENOR VALOR SOPORTADO Y A DEVOLVER POR PARTE DEL CONTRATISTA (VALOR GIRADO MENOS VALOR SOPORTADO) COMO SALDO A FAVOR DEL FDLE			\$ 52.112.587.00
SALDO A FAVOR DEL CONTRATISTA (VALOR EJECUTADO EFECTIVAMENTE POR EL CONTRATISTA MENOS VALOR GIRADO)			\$0.00
SALDO A FAVOR DEL FDLE ( VALOR TOTAL CONTRATO MENOS (-) VALOR GIRADO + MENOR VALOR SOPORTADO + VALOR MULTA+VALOR DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO)			\$751.408.063.00

**2.4.3. Sobre la declaratoria del incumplimiento contrato No. 226 de 2011**

- El 27 de agosto de 2012, el Alcalde Local de Engativá a través de oficio, citó al representante legal de la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo para la audiencia de descargos que se llevaría a cabo el 3 de septiembre de la referida anualidad, dentro del procedimiento administrativo iniciado por incumplimiento del Contrato No. 226. La referida audiencia fue suspendida, y reanudada el 18 de septiembre del 2012.

-El 2 de octubre de 2012, el Alcalde Local de Engativá mediante Resolución No. NC-3546 declaró el incumplimiento del Contrato No. 226 e hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria por la suma de \$74.490.960, que sería descontada del saldo a favor del contratista por concepto de pagos derivado de su ejecución, y en el evento en que quedara saldo pendiente, este sería asumido por la Compañía de Seguros del Estado S.A. con cargo a la póliza de cumplimiento No. 17-44-101068357. Los fundamentos del ente territorial para adoptar las decisiones referidas, fueron los siguientes:

*"ahora bien, el contrato suponía que la contratista debía realizar en un plazo máximo de seis (6) meses las actividades necesarias para lograr la intervención de la población estudiantil beneficiada con el proyecto, lo cual está plenamente probado que no sucedió. Esto supone prima facie que la contratista no cumplió con sus obligaciones contractuales y que por ende es responsable de los perjuicios que se hayan derivado del incumplimiento. En concreto, las actividades que el Fondo de Desarrollo Local de Engativá echa de menos son las siguientes:*

ACTIVIDAD CONTRACTUAL	PESO PORCENTUAL DE LA ACTIVIDAD RESPECTO AL TOTAL DEL PROYECTO	PORCENTAJE DE LA ACTIVIDAD NO EJECUTADO
Convocatoria al Comité Técnico	1.0%	0.16%
Asistencia a los Comités Técnicos	1.0%	0.16%
Ajuste de la propuesta metodológica	2.0%	0.80%
Divulgación y convocatoria	1.0%	1.0%
Inscripción de estudiantes y docentes	4.0%	4.0%
Diligenciamiento de actas de compromiso	1.0%	1.0%

Presentación al Comité Técnico de la propuesta para el desarrollo de los talleres	2.0%	1.0%
Taller de socialización del proyecto con los padres de familia	8.0%	8.0%
Talleres de retroalimentación	8.0%	8.0%
Gestión de espacios y transporte hacia y desde los campamentos	1.0%	1.0%
Presentación para aprobación de la logística y metodología que se debe usar en los campamentos	2.0%	1.3%
Presentación del reglamento de los campamentos para aprobación por parte del Comité	0.50%	0.16%
Entrega de implementos a los estudiantes	35%	35%
Entrega de informes de actividades en los campamentos	1.0%	0.65%
Sistematización de la experiencia	1.0%	1.0%
<b>PORCENTAJE TOTAL DE ACTIVIDADES NO EJECUTADAS POR EL CONTRATISTA</b>		<b>63.23%</b>

*No obstante lo anterior, sin desconocer que las actividades nunca se pudieron llevar a cabo, la contratista argumenta que ello se debió a las múltiples trabas que lo puso la interventoría y a la supuesta presión que ejerció uno de los ediles de la localidad de Engativá.*

*Al respecto, la administración considera que, sin decirlo expresamente, con sus argumentos la contratista invocó el hecho de un tercero como causa extraña que le impidió el cumplimiento de sus obligaciones contractuales...*

*Precisando lo anterior, se tiene que de las pruebas aportadas no se advierte cómo la interventoría impidió la ejecución del contrato 226 de 2011, salvo porque en todo momento aquella actuó en ejercicio de la obligación de control y vigilancia que le correspondía ejercitar por virtud del contrato de interventoría No. 228 de 2011, cuyo objeto precisamente fue el de realizar las actividades de interventora técnica, administrativa y social sobre las actividades del contrato 226 de 2011.*

*Si se advierte con atención, los argumentos de la contratista se limitaron a explicar por qué en su sentir las actividades de la interventoría no estuvieron ajustadas a los requerimientos técnicos, sin embargo, brilla por su ausencia una verdadera prueba de le permita a la administración inferir que la interventoría actuó por fuera de la órbita de sus obligaciones contractuales. Contrario sensu, luego de un análisis ponderado del caso en concreto la administración advirtió que la interventoría se sujetó en todo momento a la metodología de verificación de actividades pactadas con la administración desde el momento de la firma del contrato de interventoría No. 228 de 2011.*

*En todo caso, llama la atención de manera especial la afirmación de la contratista sobre la cual el DILE si aprobó la metodología propuesta, lo cual supondría que dicho documento de intervención si cumplía con los presupuestos técnicos necesarios.*

*Respecto a este punto específico, debe recordar el contratista que el DILE es solo uno de los varios actores que debían participar en la actividad de aprobación de la metodología de intervención, ello supone necesariamente que no era el DILE a quien le correspondía aprobar metodología, sino al Comité Técnico del cual este era parte; ergo, no resulta aceptable la afirmación propuesta, pues es cierto que en el marco de la ejecución del contrato 226 de 2011 la metodología de intervención nunca fue aprobada por el órgano dispuesto para ello.*

*De otra parte, en cuanto se refiere a la presunta intervención del edil Morgan Doria como causa externa determinante del incumplimiento, debe recordarse que la contratista allegó diversas grabaciones en las cuales se escucha a dos personas que hablan de diversos aspectos referentes a la adjudicación y ejecución del contrato 226 de 2011, al igual que se refieren a una supuesta capacidad para influir en las decisiones de la administración local a cambio de una serie de contraprestaciones*

*Respecto de estas grabaciones aportadas por la contratista, la administración no encuentra como las palabras que quedaron allí expuestas influyeron de manera real en la ejecución del contrato, máxime cuando era a la misma contratista a quien le correspondía realizar las actividades que al final se echaron de menos. Dicho de una manera más diáfana, no encuentra la administración que las palabras*

*registradas en las grabaciones hayan sido la causa determinante del incumplimiento de la contratista, pues, es lo cierto que no hay prueba que permita inferir de manera razonable que los vaticinios y amenazas que se escuchan en las grabaciones realmente hayan influenciado la actuación de la alta dirección del Fondo de Desarrollo Local de Engativá.*

*Adicionalmente, el contratista aportó como pruebas copia de los documentos de denuncia ante los órganos de control, y la Fiscalía General de la Nación, empero, igual a lo que sucede con las grabaciones, estos documentos nada prueban respecto a la causa extraña; simplemente constituyen una prueba de que la contratista denunció unos hechos que en su sentir son constitutivos de infracción a las leyes disciplinaria y penal, hechos que en todo caso deberán ser investigados y juzgados por los órganos competentes y no en sede de la presente actuación administrativa...*

*Teniendo en cuenta lo anterior, pasa la administración a considerar lo atiente a la cláusula penal pecuniaria y su cuantía.*

*Como quedó expuesto supra, la cláusula penal pecuniaria constituye una tasación anticipada de perjuicios, lo cual supone que quien reclama está exonerado de probar el quantum, pues este queda tasado de antemano. Teniendo en cuenta esto, no le asiste razón al apoderado de la aseguradora cuanto advierte que la Entidad no hizo explícito los perjuicios que recibió por causa de su incumplimiento, pues debe tenerse en cuenta que en este caso las partes pactaron en la cláusula noventa del contrato 226 de 2011 que en el caso que el contratista incumpliese sus obligaciones debería pagar a título de tasación anticipada de perjuicios una suma equivalente de diez por ciento (10)% del valor total del contrato, esto es una suma equivalente a \$74.790.960."*

- Debido a la decisión referida, la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo interpuso recurso de reposición, en cuanto la entidad había desconocido los artículos 42 y 44 de la Ley 1437 de 2011, respecto al principio de proporcionalidad. En atención a ello, la entidad contratante mediante Resolución No. NC-3558 del 8 de octubre de 2012, resolvió mantener la decisión adoptada en la Resolución No. NC- 3546, y de manera específica sobre la aplicación del artículo 44 de la Ley en cita, indicó que dicho principio era aplicable a las decisiones administrativas discrecionales y no a los procesos administrativos sancionatorios o de incumplimiento contractual, en donde se inicia un proceso administrativo que le garantiza el derecho de contradicción y defensa al contratista, y en el contrato suscrito, se encuentran establecidos de manera previa la porcentaje o el monto de la tasación de las multas y la cláusula penal.

#### **2.4.4. Análisis del cargo de nulidad por falsa motivación**

De los argumentos expuestos en el libelo de la demanda, el Despacho observa que el demandante cuestiona la decisión por medio de la cual la entidad demandada declaró el incumplimiento del Contrato No. 226 de 2011, en razón a que fue expedida con falsa motivación. Para el efecto, considera que no pudo cumplir con el objeto contractual dentro del plazo de seis (6) meses, por i) la negativa de prorrogar el referido contrato; ii) no aceptar el cambio de sitio para la realización de un campamento estudiantil; iii) que el interventor del contrato no colaboró lo suficiente para la realización de los campamentos estudiantiles, y iv) que el monto del primer pago señalado en la minuta del contrato, no correspondía a lo publicado en los términos de referencia.

Como punto de partida, es importante señalar que el cargo de nulidad invocado ha sido entendido por el Consejo de Estado, así:

*"La falsa motivación o falsedad del acto administrativo constituye una causal genérica de violación que se caracteriza fundamentalmente por una evidente divergencia entre la realidad fáctica o jurídica, o ambas, que induce a la producción del acto o a los motivos argüidos tomados como fuente por la Administración Pública.*

*Bajo este entendido, esta causal de anulación de los actos administrativos se puede manifestar mediante un error de hecho o a través de un error de derecho.*

*El error de hecho se presenta cuando la Administración desconoce los supuestos fácticos en que debía soportar su decisión, ya sea porque la autoridad que profirió el acto no los tuvo en cuenta o, porque pese a haberlos considerado, se deformó la realidad de tal manera que se dejaron por fuera o se introdujeron circunstancias de tiempo modo y lugar que resultan irreales y que traen como*

*consecuencia que el acto administrativo no se funde en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de ser proferido.*

*Por otra parte, también se incurre en falsa motivación por error de derecho, que tiene lugar cuando se desconocen los supuestos jurídicos que debían servir de fundamento a los actos demandados, situación que se presenta por: i) inexistencia de las normas en que se basó la Administración; ii) ausencia de relación entre los preceptos que sirvieron de fundamento a la manifestación de voluntad de la Administración y los supuestos de hecho objeto de decisión; y finalmente iii) cuando se invocan las disposiciones adecuadas pero se hace una interpretación errónea de las mismas[...].<sup>3</sup>*

Así, entonces, se deberá establecer si lo indicado en la resolución No. NC-3546 del 2 de octubre de 2012 que declaró el incumplimiento del contrato No. 226 de 2011 y la Resolución NC-3558 del 8 de octubre de la referida anualidad que la confirmó, están fundamentadas en supuestos fácticos y jurídicos que no corresponden a la realidad, según los cargos formulados contra tales actos administrativos.

### **Primer cargo: "El monto del primer pago señalado en la minuta del contrato no correspondía a lo publicado en los términos de referencia"**

De las pruebas documentales aportadas al proceso, se tiene certeza que el pliego de condiciones definitivo fue publicado en debida forma, después de que la entidad accionada surtiera la etapa de solicitud de aclaraciones y modificaciones. En ese orden de ideas, en dicho documento se estableció que la forma de pago sería de la siguiente manera, información que de forma idéntica fue contemplada en el documento denominado "Estudios Previos":

*"El Fondo de Desarrollo Local cancelará el valor del presente contrato así: A) un primer pago de 20% al cumplimiento del 20% de las actividades programadas en el presente contrato, contra Plan de Trabajo, cronogramas de actividades, previa aprobación del interventor; B) un segundo pago del 25% una vez realizadas el 40% de las actividades, entregados los informes correspondientes y aprobados estos por el interventor; C) un tercer pago del 25% una vez realizadas el 70% de las actividades, entregados los informes correspondientes y aprobados estos por el interventor; un cuarto pago del 25% una vez realizadas el 100% de las actividades, entregados los informes correspondientes y aprobados estos por el interventor; D) un desembolso final del 5% con la liquidación del convenio, previa presentación del acta de terminación e informe final debidamente avalado y aprobados por el interventor y/o Supervisor del contrato..."*

Por su parte, en el documento denominado "*Minuta del Contrato*" que hizo parte del pliego de condiciones definitivo, se indicó que el pago del valor del contrato se realizaría en varios momentos, esto es, un primer desembolso por concepto de pago anticipado de 35%, un segundo y tercer pago por el 30%, un cuarto pago por el 25% y un reembolso final de 10%.

Por lo referido, a simple vista se podría concluir que la parte demandada modificó la forma de pago del contrato No. 226 de 2011. Empero, haciendo una interpretación armónica de lo dispuesto sobre el tema en todos los documentos considerados integradores del contrato estatal, como son: los estudios previos, el pliego de condiciones definitivo y el contrato en sí mismo, el Despacho infiere que la intención de la administración desde un principio cuando abrió el proceso de licitación, era realizar el pago como quedó señalado en el Contrato en cita. En ese orden de ideas, lo indicado en el documento "*Minuta del Contrato*" puede entenderse como un error mecanográfico.

Igualmente, no puede pasarse por alto que el contratista al pretender que se reviva una discusión sobre la forma de pago del contrato, desconociendo que dicho tema fue esclarecido por la administración el 3 de noviembre de 2011, mediante oficio No. 20111020210351, está vulnerando el principio de la buena fe contractual, en tanto de manera intempestiva sorprende a la entidad demandada, con la intención de que en sede judicial se emita pronunciamiento sobre un tema que había sido dilucidado por la parte

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera; providencia del 23 de octubre de 2017, radicación núm. 25000-23-36-000-2013-00802-01(53206); M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

demandada y aceptado por el demandante en su momento, tanto así, que con posterioridad suscribió el acta de inicio.

En gracia de discusión, de aceptarse que la entidad demandada cambió la forma de pago, desconociendo el pliego de condiciones y los estudios previos, de las pruebas obrantes en el plenario, no se desprende que el referido hecho, hubiese impedido que la parte demandante cumpliera con la ejecución de las actividades programadas o que hubiese afectado de tal manera el cometido del objeto contractual.

Por lo anterior, el cargo no está llamado a prosperar.

**Segundo cargo: "El interventor del contrato no colaboró lo suficiente para la realización de los campamentos estudiantiles y la Alcaldía Local de Engativá no autorizó cambio de sede"**

De los hechos acreditados, se tiene que, para el mes de mayo de 2012, cinco meses después de iniciado el Contrato No. 226 de 2011, el contratista le solicitó a la Alcaldía Local de Engativá, autorizar el cambio de sede para realizar un campamento estudiantil en Sasaima.

Dicha solicitud fue denegada, toda vez que, en los estudios previos del contrato de prestación de servicios suscrito, se había establecido que el lugar de ejecución de las actividades sería en la Localidad de Engativá y en el Municipio de Tabio Cundinamarca y, además, porque el contratista no demostró que en dicho municipio fuera imposible realizar los campamentos de conformidad con lo señalado en el anexo técnico del proyecto.

Así mismo, se observa que el interventor en el contrato en el mes de mayo emitió concepto, en donde señaló que no era viable autorizar el cambio de lugar para realizar los campamentos i) porque los estudios previos señalaban un lugar para realizar las actividades, el cual era la Localidad de Engativá y el Municipio de Tabio; ii) porque de conformidad con varias visitas realizadas en dicho municipio, existían lugares idóneos para realizar la actividad; y iii) el contratista no se encontraba frente a un evento de fuerza mayor, que conllevar la imperiosa necesidad de cambiar el lugar donde estaba previsto inicialmente realizar los campamentos estudiantiles.

De lo referido, el Despacho concluye que la actuación de la interventoría sobre el tema del cambio de sede para la realización de los campamentos estudiantiles no solamente fue diligente, en tanto emitió concepto en menos de un mes, desde que el contratista presentó la solicitud, sino porque, además, realizó un reconocimiento físico de lugares en donde el contratista podía realizar la actividad, en cumplimiento de lo señalado en los estudios previos.

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que de los hechos acreditados respecto de la ejecución del contrato, los cuales fueron ampliamente señalados en acápites precedentes, no existe duda que el interventor fue diligente con la revisión de todos los documentos puestos a su conocimiento por parte del contratista. Ello se evidencia con las observaciones correspondientes que hizo para el cabal cumplimiento del anexo técnico sobre las actividades a desarrollar y de los criterios técnicos de los documentos que debían ser avalados, como el cronograma de actividades y hasta el estudio de cada hoja de vida del personal de apoyo del contratista; así como de lo establecido en pliego de condiciones y el contrato en sí mismo.

Lo anterior, lleva a inferir que, contrario a lo señalado por la parte demandante, el interventor, en ejercicio de sus obligaciones, desde muy temprano puso de presente las moras en que estaba incurriendo el contratista, no solo para allegar los documentos solicitados en los que se diera cuenta de la ejecución del contrato, sino que también puso

de presente que había inconsistencias respecto del cronograma y actividades realizadas. Al punto que varias veces le advirtió al contratista que se estaban reportando actividades como realizadas sin ello corresponder a la realidad.

Asunto distinto es que el interventor hizo seguimiento estricto a la ejecución de las obligaciones contractuales y no avaló lo por éste solicitado, pues en realidad no había razón para ello, pues lo fundamental era que había serios hechos reveladores de incumplimiento por parte del contratista.

No puede dejar pasar por alto lo señalado en el informe del 22 de junio de 2012 por el interventor que la ejecución del contrato solo llegó al 31% hasta esa fecha, frente al 97.22% de tiempo transcurrido. En esa medida, de no haber sido advertido tal hecho por el interventor, es posible que se hubiera generado un detrimento patrimonial enorme para la entidad contratante.

Por lo anterior, el cargo referente a que el interventor no colaboró lo suficiente con la realización de los campamentos, no tiene ningún fundamento fáctico, ni mucho menos jurídico. Ergo, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

### **Tercer cargo: "La negativa de la Alcaldía Local de Engativá de prorrogar el Contrato No. 266 de 2011"**

Sobre la negativa de la entidad demandada para no prorrogar el Contrato No. 226 de 2011, es pertinente recordar que dicha solicitud fue elevada el 5 de junio de 2012, encontrándose a 21 días de terminar el plazo de ejecución, establecido de seis (6) meses, y habiendo cumplido para la fecha solamente con el 31% de las actividades contempladas.

Dicha solicitud tuvo como fundamento los siguientes aspectos: i) Que hasta el 29 de mayo había sido aprobada la inclusión de la institución Educativa Naciones Unidas; ii) que hasta la fecha no había sido aprobada por la interventoría la metodología general; iii) Solo hasta el 1 de junio de dicho año, se había definido el campamento a realizarse en Tabio; iv) debido a la temporada de lluvias no era conveniente realizar el campamento, dado que la mayoría de actividades eran al aire libre; v) debido a la recesión escolar de mitad de año, era imposible reprogramar las actividades dentro del término de ejecución del contrato.

En atención a la solicitud y a los conceptos rendidos por el interventor y apoyo a la supervisión, el Alcalde Local de Engativá, el 25 de junio de 2012, un día antes de fenecer el plazo del contrato, accedió a la petición elevada por el contratista de suspender el contrato, para que así se pudiera analizar con detenimiento la solicitud de prórroga.

Dicha suspensión culminó el 12 de julio de la referida anualidad, y dentro del plazo de la suspensión el contratista debía allegar: i) Cronograma de actividades ajustado a la fecha, teniendo en cuenta el término de suspensión; ii) suministrar todo el equipo o personal requeridos y necesario adicional al planteado en los estudios previos; iii) Entregar las hojas de vida del equipo adicional a la interventoría para ser aprobados; iv) Definir el sitio específico en el municipio de Tabio, en donde se desarrollaría el campamento, junto con el itinerario; v) la propuesta metodológica debía cumplir con los requisitos señalados en el anexo técnico; vi) el 9 de julio el contratista debía allegar informe con el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Así mismo, se tiene acreditado, que para el 10 de julio de 2012, el interventor del contrato remitió a la Alcaldía Local de Engativá un informe ejecutivo sobre el contrato No. 226 de 2011, en donde señala que se aprobaba el cronograma de actividades para una prórroga de cuatro (4) meses; y respecto de varios tópicos, como el del recurso humano, y requisitos técnicos para la realización del campamento, señaló que no podían ser

aprobados en su integralidad.

Para el 13 de julio de 2012, el Alcalde Local de Engativá, después de analizar los documentos allegados por el contratista, la información sobre el porcentaje de ejecución del contrato, del cual se deducía que restaba un 61% aproximadamente y las observaciones realizadas por el interventor a los documentos presentados, consideró que no era viable la aprobación de la prórroga solicitada por el contratista.

Sobre el particular, acorde con la información reportada respecto de la ejecución del contrato, se infiere que la decisión de la entidad de no prorrogar el contrato No. 226 de 2011, no fue lo que conllevó a que la Fundación Internacional de Apoyo al Desarrollo incumpliera sus obligaciones contractuales. Todo lo contrario, de los hechos acreditados en el expediente, se tiene plena certeza que la parte demandante (contratista) de manera reiterada y casi desde el mes siguiente a la suscripción del acta de inicio, fue objeto de observaciones y peticiones por parte del interventor, quien lo conminó a cumplir con las obligaciones establecidas en el contrato, las cuales tenían relación entre otros con: el cronograma de actividades; el plan de acción; el personal de apoyo; la propuesta metodológica, el plan de trabajo de campamentos escolares; las visitas a las instituciones educativas seleccionadas; la presentación del proyecto; la presentación de informes técnicos y financieros a satisfacción; la falta de entrega de soporte para la verificación de las actividades y de documentos para el pago según lo ejecutado.

Justamente, en virtud de los reiterados incumplimientos a sus obligaciones contractuales, la entidad demandada durante la ejecución del contrato inició un proceso administrativo que culminó el 8 de junio de 2012, con en la imposición de una sanción pecuniaria por valor de \$26.176.836. Decisión que se encuentra en firme, y de la cual no ha sido desvirtuada su legalidad.

En esa medida, de los informes de interventoría que daban cuenta de las observaciones que hacía por la ejecución de las obligaciones contractuales, lo que se evidencia es que el contratista no tenía la experticia para ejecutar el contrato. Todo era al ensayo error. Por tal razón, contrario a lo dicho por el demandante, la entidad demandada acertó al no prorrogar el contrato, pues ello hubiera llevado a un enorme detrimento patrimonial del Distrito Capital, con un impacto social trascendente por la frustración de no haber incidido favorablemente a los destinatarios del proyecto, como eran los estudiantes.

Por consiguiente, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

En consecuencia, dado que dentro del proceso quedó acreditado que la parte demandante incumplió de manera constante las obligaciones contenidas en el Contrato No. 226 de 2011, y en sus documentos integradores; y, no logró demostrar que los motivos expuestos en las decisiones a través de las cuales se declaró su incumplimiento, carecían de fundamento fáctico y/o jurídico o que había operado una causa extraña, como la fuerza mayor o caso fortuito, el Despacho denegará las pretensiones de la demanda.

### **3. Costas**

En cuanto a la condena en costas, en aplicación del criterio objetivo valorativo señalado por el artículo 188 de la ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, debe verificarse si hay lugar a condenar en costas a la parte vencida.

Se habla de un criterio «objetivo» porque en toda sentencia se «dispondrá» sobre costas, es decir, se decidirá, bien sea para condenar total o parcialmente, o bien para abstenerse. Y es «valorativo» porque se requiere que en el expediente el juez revise si las mismas se causaron y en la medida de su comprobación, tal y como lo ordena el Código General del

Proceso. En consideración a lo anterior, dado que no aparece acreditada su causación, el Despacho se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Treinta y Cinco (35) Administrativo del Circuito de Bogotá - Sección Tercera**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por los motivos señalados en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: NO CONDENAR** en costas, conforme a lo expuesto.

**TERCERO:** Por Secretaría del Juzgado, procédase a la notificación de la sentencia en la forma dispuesta en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

**CUARTO:** De no ser apelada la presente providencia y ejecutoriada la misma, por Secretaría procédase a expedir copia auténtica del fallo en mención una vez cancelada la suma pertinente para dicho trámite y realícese el archivo del expediente, haciéndose las anotaciones del caso.

**QUINTO:** En firme esta sentencia, por Secretaría liquídense los gastos y en caso de existir remanentes entréguese a la parte interesada.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

GLQ

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO  
JUEZ**

Firmado Por:

Jose Ignacio Manrique Niño  
Juez  
Juzgado Administrativo  
035  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Código de verificación: **c7d0c318396fa6dfefdbcf4467ba3751f6dbc22552be9e240ae567b5023cea7e**

Documento generado en 01/12/2021 04:37:17 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>