

CONTRATO DE INTERVENTORÍA – Características – Artículo 32 Ley 80 de 1993 – Alcance –

Si bien en la Ley 80 de 1993 no se desarrolla en detalle este tipo de contratos, en el artículo 32 se prevé que la interventoría será obligatoria en los contratos de obra celebrados como resultado de un proceso licitatorio, la cual deberá estar a cargo de una persona independiente de la entidad contratante. Además, se resalta que es una especie dentro de los acuerdos de consultoría y se establece una formalidad en relación con las órdenes y sugerencias que se deben impartir en cumplimiento de las obligaciones del interventor. Por su parte, en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 se precisa su alcance, al señalar que este incluye el seguimiento técnico sobre el cumplimiento de los contratos que suscriban las entidades estatales, cuando para ello se requiera un conocimiento especializado en asuntos particulares o cuando la complejidad del negocio así lo requiera, pudiendo también abarcar la vigilancia y control de tipo administrativo, financiero, contable y jurídico

CONTRATO DE INTERVENTORÍA – Finalidad – Ley 1474 de 2011 artículo 84 – CONTRATO DE OBRA – Relación – CONTRATO DE INTERVENTORÍA – Relación de interdependencia

Adicionalmente, la última norma referenciada, en su artículo 84, dispone que la interventoría implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las actividades a cargo de la contratista del acuerdo vigilado, lo cual habilita la facultad de solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre la ejecución de los acuerdos vigilados. También se resalta la importancia del deber de información que le asiste a los interventores para prevenir la tipificación de conductas punibles, corruptas o de actos que pueden materializarse en incumplimientos contractuales, así como su responsabilidad al no exigir o certificar el recibo a satisfacción de bienes y servicios que no cumplan con los parámetros de calidad exigidos o con las normas técnicas obligatorias.

De lo expuesto, se puede concluir que la interventoría está íntimamente relacionada con los contratos respecto de los cuales se ejercen las funciones de seguimiento y vigilancia, en tanto que las facultades dirigidas al control buscan propender por el cabal cumplimiento de los objetivos del proyecto contratado por la entidad estatal. Es por ello que los dos negocios adquieren una condición de interdependencia respecto de su alcance en el cumplimiento de una meta común, sin que con esta característica se desconozca su independencia en lo que tiene que ver con el cumplimiento de sus prestaciones, en la responsabilidad que de ello se derive, en las particularidades propias de cada uno de los acuerdos y en su interacción con la contratante

CONTRATO DE INTERVENTORÍA – Contrato principal y autónomo – Obligaciones de medio y de resultado

[...] la jurisprudencia de esta Corporación también se ha encargado de resaltar que el contrato de interventoría es principal y autónomo, dado que subsiste a pesar de que se agote su obligación primordial o que finalice el negocio frente al cual se realiza el seguimiento y control.

[...]

se evidencia que las obligaciones a cargo del interventor tienen distinto alcance, en el entendido de que algunas son de medio, dado que lo exigido es el seguimiento y vigilancia de otros negocios, aplicando para ello sus conocimientos especializados en materia técnica, administrativa, financiera contable o jurídica, bajo parámetros de diligencia y prudencia en desarrollo de ese rol. No obstante, también existen otras prestaciones que, pueden catalogarse como de resultado, como lo es el caso del deber de información que les asiste.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Demandante: Departamento de Caldas
Demandado: Consorcio Ceycontrol
Referencia: Controversias contractuales

Temas: CONTRATO DE INTERVENTORÍA - Pese a que tanto el contrato de interventoría como el negocio vigilado se encuentran íntimamente ligados, ninguno pierde su independencia en aspectos como el cumplimiento de las obligaciones pactadas en cada uno, en la medida en la que ambos son principales y autónomos. / CONGRUENCIA DE LAS SENTENCIAS – Las decisiones adoptadas por los jueces deben estar enmarcadas en lo previsto en la demanda, sin que puede extralimitarse en el ejercicio de sus funciones al momento de proferir las providencias. / INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL – Para determinar un incumplimiento contractual, es necesario precisar con certeza cuáles de las obligaciones se desatendieron en función de la ejecución del negocio.

1. La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por el demandante, la demandada y el llamado en garantía en contra de la sentencia del 5 de julio de 2024, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Caldas accedió parcialmente las pretensiones de la demanda.

SÍNTESIS DEL CASO

2. El departamento de Caldas demandó al Consorcio Ceycontrol¹ por el supuesto incumplimiento del contrato No. 10062019-0968 de 2019, suscrito con el objeto de realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, económica, ambiental y legal de cinco negocios jurídicos celebrados para la ejecución de obras de intervención de Plantas de Beneficio Animal² de diferentes municipios. Como consecuencia de lo anterior, solicitó que se liquide el acuerdo y que se condene al contratista al pago del daño emergente y de la cláusula penal pecuniaria.

ANTECEDENTES

La demanda

3. El departamento de Caldas (en adelante, la entidad territorial, el contratante o la parte demandante), por conducto de apoderado judicial, interpuso demanda de controversias contractuales en contra del Consorcio Ceycontrol (en lo sucesivo,

¹ Integrado por Consultoría Estructural y Construcciones S.A.S y Eurocontrol S.A. sucursal Colombia.

² Según la definición contenida en el Decreto 1500 de 2007, este concepto corresponde a lo siguiente: “Planta de beneficio animal (matadero): Todo establecimiento en donde se benefician las especies de animales que han sido declarados como aptas para el consumo humano y que ha sido registrado y autorizado para este fin”. A su vez, el “Beneficio de animales” es definido como el “Conjunto de actividades que comprenden el sacrificio y faenado de animales para consumo humano”.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

el Consorcio, Ceycontrol, el contratista o la parte demandada), con las siguientes pretensiones (se transcriben de forma literal, con énfasis y posibles errores incluidos)³:

“1. Que se declare el incumplimiento del Contrato No. 10062019-0963 celebrado entre el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** y el **CONSORCIO CEYCONTROL** con el objeto de realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera, económica, ambiental y legal a los contratos derivados de los procesos de licitación LP-SADR-009-2019 y LP-SADR-018-2019 impulsados por el Departamento para la ejecución de obras de intervención de las Plantas de Beneficio Animal de quince (15) municipios, incluido el suministro de equipos y gestión documental ambiental de conformidad con la reglamentación INVIMA y la Resolución 0631 de 2015 del Ministerio del Medio Ambiente.

2. Que se liquide judicialmente la relación contractual entre el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** y el **CONSORCIO CEYCONTROL** derivada del Contrato No. 10062019-0963.

En consecuencia,

PRIMERO: Se consigne en la liquidación del contrato N° 10062019-0963 que el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** no está obligado a pagar al **CONSORCIO CEYCONTROL**, la suma de **CIENTO SETENTA Y OCHO MILLONES NOVENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS (\$178.092.974)**, equivalente al último pago del contrato en mención.

SEGUNDO: Que se ordene en la liquidación el reconocimiento a favor del **DEPARTAMENTO DE CALDAS** y a cargo del **CONSORCIO CEYCONTROL**, de las sumas de dinero correspondientes al daño emergente que es equivalente a lo que efectivamente se desembolsaron de las arcas del Departamento de Caldas al contratista, contrastado con el porcentaje de ejecución del contrato de interventoría (37,82%), cuya tasación de los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente es igual o superior a **NOVECIENTOS VEINTINUEVE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL CIENTO CUARENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$929.286.147)**.

TERCERO: Que se ordene al contratista, el pago de la **CLÁUSULA PENAL** estipulada en el **Contrato No. 10062019-0963** suscrito entre el **DEPARTAMENTO DE CALDAS** y el **CONSORCIO CEYCONTROL**, donde se indica en su cláusula décima sexta lo siguiente: “Cláusula Penal: En caso de declaratoria de caducidad o incumplimiento total o parcial de las obligaciones a su cargo, el Contratista pagará al Departamento, a título de indemnización, el equivalente al diez por ciento (10%) del valor fijado en la tercera cláusula, entendiendo dicha suma como estimación anticipada de perjuicios, sin menoscabo de la posibilidad de cobro de los perjuicios adicionales que resulten probados. Dicho valor podrá ser compensado con cargo a las sumas que el Departamento adeude al Contratista con ocasión de la ejecución del Contrato conforme las reglas del Código Civil en la materia. Por tanto, el Contratista autoriza al Departamento con la suscripción del presente instrumento ha apropiar en su beneficio la suma aquí señalada, así como cualquiera otra que pudiere adeudar con ocasión de la ejecución del Contrato sin perjuicio del derecho de la administración de acudir a la jurisdicción coactiva.”. La **CLÁUSULA PENAL** equivale a una suma igual o superior a **CIENTO SETENTA Y OCHO MILLONES NOVENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS M/CTE (\$178.092.974)**.

CUARTO: Que se condene en costas y agencias en derecho a la parte demandada.

³ Se transcriben las pretensiones de la demanda después de ser subsanada y reformada. Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 17.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

QUINTO: Condenar al **CONSORCIO CEYCONTROL**, a dar cumplimiento del fallo, en los términos del Artículo 192 de la Ley 1437 del 2011.”⁴.

Los hechos

4. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se narraron los siguientes.
5. Por conducto de los procesos de licitación LP- SADR- 009 -2019 y LP – SADR – 018 – 2019, el departamento de Caldas impulsó la ejecución de “*Obras de intervención de las plantas de beneficio animal de los municipios de Aguadas, Anserma, Chinchiná, La Merced, Manzanares, Marquetalia, Norcasia, Pensilvania, Salamina, Samaná, Aránzazu, Filadelfia, Pácora, Palestina y Supía*” cuya finalidad era la construcción y puesta en marcha de quince (15) plantas de beneficio animal, esto es, una por cada uno de los municipios mencionados. De las señaladas licitaciones, se derivaron cinco (5) contratos, que incluían la intervención de las respectivas plantas de esos 15 municipios para un valor total de \$ 18.318.288.177.
6. Posteriormente, el departamento de Caldas y el Consorcio Ceycontrol suscribieron el contrato No. 10062019-0963, cuyo objeto fue la “*interventoría técnica, administrativa, financiera, económica, ambiental y legal de los objetos derivados de los Procesos de Licitación LP – SADR – 009-2019 y LP – SADR – 018-2019, impulsados por el departamento para la ejecución de obras de intervención de las plantas de beneficio animal de los municipios de Aguadas, Anserma, Chinchiná, La Merced, Manzanares, Marquetalia, Norcasia, Pensilvania, Salamina, Samaná, Aranzazu, Filadelfia, Pácora, Palestina y Supía, incluido el suministro de equipos y gestión documental, ambiental, de conformidad con la reglamentación del Invima y la Resolución 0631 de 2015 del Ministerio de Medio ambiente*”, esto es, los cinco (5) contratos previamente mencionados.
7. El valor final del contrato fue de \$ 1.780’929.736 (se adicionó tres veces). La forma de pago se convino en tres instalamentos, así: (i) un primer desembolso del 15% del valor total, una vez se aprobara el personal propuesto por los adjudicatarios de las licitaciones LP – SADR – 009-2019 y LP – SADR – 018-2019; (ii) el segundo, por el 75% del precio, a través de “actas parciales”, con sustento en los informes de actividades correspondientes por parte del supervisor; y (iii) un 10% final al momento de liquidar el contrato.
8. Según relató el demandante, la entidad territorial le pagó al contratista la suma de \$ 1.602’836.762, quedando un saldo pendiente de \$ 178’092.974, correspondiente al último pago estipulado.
9. El término de ejecución inicialmente acordado fue de 6 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, la cual se produjo el 17 de junio de 2019. Producto de varias prórrogas y una suspensión, tal término se extendió hasta el 31 de julio de 2020.

⁴ Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 17.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

10. El 17 de agosto de 2021, la Contraloría General de Caldas presentó un informe de auditoría de cumplimiento en el que consignó una serie de advertencias administrativas y fiscales a la interventoría. Aunado a lo anterior, a través del informe RES-ORD-80112-1125-2021, estableció unos hallazgos fiscales en las plantas de beneficio animal de varios de los municipios del departamento de Caldas (en adelante, también denominadas como PBA).
11. Como consecuencia de los referidos hallazgos, el equipo técnico dispuesto por la entidad territorial intervino las PBA y se pactaron varios compromisos entre los municipios y los contratistas, con el objeto de superar las irregularidades advertidas.
12. Seguidamente, se refirió a las autorizaciones de funcionamiento de las plantas que debía otorgar el INVIMA, así como a la obtención de los permisos de vertimientos necesarios para operar, obligaciones propias de los contratos respecto de los cuales el Consorcio debía ejercer la interventoría. Relató que, una vez efectuadas las respectivas visitas técnicas, se determinó que se otorgaron 6 habilitaciones de 15 solicitadas y, además, que las plantas de Anserma, Supía y Manzanares no contaban con permiso de vertimientos.
13. En la demanda se relató que el interventor no acompañó el proceso de liquidación de los contratos de obra, y que tampoco asistió a la reunión programada para la liquidación bilateral del contrato de interventoría, pese a haber sido citado para ello, ni manifestó sus observaciones sobre la propuesta de acta elaborada por la entidad.
14. Ante este cúmulo de irregularidades, la demandante concluyó que solo se habilitaron un total de seis (6) PBA por parte del INVIMA, cuyo valor asciende a \$ 6.928.007.335, equivalente al 37,82% de la suma de los contratos de obra para la intervención de las plantas. Correlativamente, reprochó que el valor de las nueve (9) PBA no habilitadas fue de \$ 11.390.280.842, esto es, 62,18% del valor contratado. De lo expuesto, dedujo que el porcentaje de ejecución del contrato de interventoría habría ascendido al señalado 37,82%, de manera que el departamento solo debió desembolsar el precio de dicho negocio en esa proporción, fracción que calculó en \$ 673.550.615. Así, restando este último valor al precio que efectivamente fue girado al consorcio (\$ 1.602'836.762), concluyó que Ceycontrol adeuda al ente territorial \$929.286.147 por concepto de daño emergente. Añadió que, ante el incumplimiento advertido, el consorcio está obligado al pago de la cláusula penal, estipulada en el 10% del precio, por \$ 178.092.974.

Contestación de la demanda

15. El Consorcio Ceycontrol contestó la demanda reformada y se opuso a las pretensiones, a excepción de aquella relacionada con la liquidación del contrato, que adujo coadyuvar, al solicitar que *“los dineros adeudados que se lleguen a demostrar en el proceso de la referencia sean reconocidos a la parte afectada”*,



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

y enfatizando en que *“en ella deberá quedar consignado que hay un saldo pendiente por pagar a nuestro favor”*, por concepto del último instalamento adeudado.

16. En primera medida, presentó objeción a la estimación de la cuantía realizada por la parte demandante, al alegar que esta se basó en un supuesto incumplimiento, que no había sido declarado ni se encontraba acreditado.
17. Al pronunciarse frente a los hechos, planteó que, de conformidad con sus obligaciones, allegó un informe en respuesta a cada una de las observaciones realizadas por la Contraloría y señaló que las afirmaciones expuestas por la entidad territorial se basaron en una investigación preliminar respecto de la cual no existía una decisión definitiva. Agregó que el contrato nunca previó que su alcance garantizara la puesta en funcionamiento de las plantas, y la autorización por parte del INVIMA no era una obligación derivada de los contratos de obra vigilados por el Consorcio Ceycontrol (ni, por tanto, objeto de interventoría). Adujo que, por el contrario, la gestión documental estaba a cargo del contratista, quien debía aprobarla, remitirla al departamento y, con ello, éste era quien habría de gestionar con cada uno de los municipios la visita por parte del INVIMA y la entrega de la documentación a dicha autoridad. Asimismo, afirmó desconocer lo relacionado con los permisos de vertimientos.
18. Como medios de defensa, manifestó que se atendieron los requerimientos de la entidad demandante en relación con la convocatoria para la liquidación bilateral del contrato y prueba de ello eran los oficios No. 1929 y 1931, a través de los cuales informó que no podía asistir a la reunión convocada porque no conocía el contenido del acta que se pretendía suscribir y, además, advirtió que no compartía el balance del negocio propuesto por el departamento.
19. Reiteró que cumplió con lo acordado y que la contratante recibió a satisfacción las obras que eran objeto de la interventoría, sin que existiera una obligación sobre la habilitación por parte del INVIMA, más aún cuando hubo zonas que no se intervinieron o que requerían adecuaciones pero estas no fueron contempladas por la demandante, es decir, que las actividades materiales contratadas fueron parciales y no cobijaban la totalidad de las plantas, en tanto que se excluyeron labores como las de cerramientos, adecuación de caminos de acceso para camiones, así como la adquisición de elementos de protección para el personal, entre otras, las cuales eran necesarias para conseguir las autorizaciones sanitarias.
20. En cuanto a las gestiones relacionadas con el INVIMA, mencionó que dentro de sus obligaciones no se encontraba la de solicitar las visitas de esa entidad, debido a que en esa instancia se evaluaban aspectos que tenían que ser solucionados por los municipios, como las buenas prácticas de manufactura, el suministro de elementos de protección personal o la presentación del programa de control de plagas, situaciones que escapaban al alcance de los contratos de obra.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

21. También cuestionó que la entidad territorial no hubiese cumplido con su obligación de pago del último desembolso pactado y rechazó la pretensión encaminada a exigir la responsabilidad del interventor por los posibles incumplimientos de los contratistas de los contratos de obra, en tanto que son relaciones contractuales independientes y las omisiones de las partes en ese negocio no deberían afectar patrimonialmente al Consorcio que cumplió con las prestaciones a su cargo. Por lo anterior, dijo coadyuvar la petición de liquidación judicial del contrato (con las salvedades previamente mencionadas) y, en consecuencia, solicitó el reconocimiento del dinero adeudado por el departamento. Correlativamente, deprecó la denegatoria de las pretensiones de la demanda en cuanto a los pagos por supuestos incumplimientos⁵.
22. Sobre el informe de la Contraloría General de la República, sostuvo que los hallazgos no eran imputables a los contratistas de obra ni al interventor, debido a que se incurrió en un error al suponer que la totalidad de las obras de las plantas de beneficio estaban incluidas en los contratos respecto de los cuales se ejercía la interventoría⁶.

Llamamiento en garantía

23. El Consorcio demandado llamó en garantía a la Compañía Mundial de Seguros S.A. (en adelante, también denominada como la aseguradora o la llamada en garantía), en virtud de la póliza BCH10006415, cuya vigencia inició el 17 de junio de 2019 y se extendió hasta el 30 de agosto de 2023, la cual amparaba el cumplimiento de las obligaciones del contrato de interventoría⁷.
24. Tras admitirse el llamamiento, la Compañía Mundial de Seguros S.A. contestó la demanda reformada y el llamamiento en garantía, y se opuso a las pretensiones de ambos libelos. En relación con las pretensiones de la demanda, precisó que no tuvo injerencia en los procesos precontractuales ni en la ejecución de los contratos de obra y que su vinculación al proceso se produjo en virtud de la póliza de cumplimiento que expidió a favor de la entidad territorial. Con fundamento en ello, sostuvo que su responsabilidad era divisible, limitada y no solidaria, derivada del contrato de seguro y sujeta a que se presentaran las condiciones para su configuración, entre estas que expresamente se haya amparado el evento por el que se reclama y que se declare la existencia del siniestro, esto es, el incumplimiento contractual por parte del contratista, además de la cuantía de la pérdida. A su juicio, esta situación no puede presumirse, y debe ser acreditada por la entidad que alega ser afectada, es decir, a la accionante, sin que en el proceso se allegaran los medios probatorios para demostrar los elementos necesarios para arribar a esa conclusión.
25. Manifestó que no se presentaban las condiciones para endilgar responsabilidad en su contra, dado el objeto pactado en el contrato de seguro, que a su vez

⁵ Se incluyen los argumentos expuestos tanto en la contestación de la demanda como en su reforma. Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivos No. 012 y 035.

⁶ Se incluyen los argumentos expuestos tanto en la contestación de la demanda como en la de su reforma. Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivos No. 012 y 035.

⁷ Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 13.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

estaba limitado por el alcance del negocio de interventoría y por la vigencia del amparo. Recalcó que no es viable derivar condena alguna en su contra por configurarse la exclusión de culpa exclusiva de la víctima, en razón a las actuaciones de los funcionarios del departamento de Caldas al no iniciar el trámite previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 cuando advirtieron el supuesto incumplimiento, y por las deficiencias presentadas en la realización de los estudios previos y la elaboración del pliego de condiciones de los contratos a vigilar. Por esta razón, también alegó que el dolo y la culpa grave no son riesgos asegurables.

26. Además, señaló que Ceycontrol, en su calidad de tomador del seguro, no estaba legitimado para formular el llamamiento en garantía, dado que la póliza estaba constituida para proteger el patrimonio del asegurado de eventuales perjuicios, y no el propio por sus incumplimientos. Además, agregó que, si se llegara a realizar un pago con ocasión de ese acuerdo, este monto se le recobraría al contratista.
27. En similar sentido, advirtió que la vigencia de la póliza finalizó el 30 de diciembre de 2020 y, como la demanda se presentó el 8 de marzo de 2023, había operado la caducidad de la acción contractual. Aunado a lo expuesto, indicó que los hechos que generaron la controversia, es decir, los supuestos incumplimientos de los contratistas de obra que se extendieron al interventor ocurrieron por fuera de la cobertura del seguro. Añadió, con sustento en las mismas fechas relevantes, que operó la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, dado que su vinculación al proceso surgió de la solicitud de llamamiento presentada por el Consorcio el 20 de junio de 2023, por fuera de los dos años de que trata el artículo 1081 del Código de Comercio.
28. Aseguró que la falta de aviso a la compañía de forma oportuna del incumplimiento, conocido por el asegurado desde el 2020, dio lugar a la agravación del estado del riesgo, sin perjuicio de considerar que Ceycontrol actuó de buena fe. Finalmente, propuso la cláusula de compensación, por lo que los saldos en favor del Consorcio debían ser descontados al momento de fijar la condena⁸.

Sentencia de primera instancia

29. El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia del 5 de julio de 2024, resolvió lo siguiente (se transcribe de forma literal):

“Primero: Declarar no probadas las excepciones de ‘Quien llama en garantía no tiene la calidad de asegurado en la póliza ni la misma fue constituida a su favor – Falta de legitimación del llamante’; ‘Caducidad’; ‘Inexistencia de cobertura para hechos no ocurridos dentro de la vigencia de la póliza’; ‘No hay prueba del supuesto incumplimiento - Falta de prueba de la ocurrencia del siniestro y de la cuantía de la pérdida’; ‘Ausencia de cobertura de hechos de terceros o de fuerza mayor’; ‘Ausencia de cobertura del dolo y culpa grave del asegurado departamento de Caldas por exclusión expresa de la Ley y del contrato’; vii) Prescripción de las acciones derivadas

⁸ Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 32.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Demandante: Departamento de Caldas
Demandado: Consorcio Ceycontrol
Referencia: Controversias contractuales

del contrato de seguro’, ‘Agravación del estado del riesgo que dio lugar a la terminación del contrato de seguro’ y ‘buena fe’ propuestas por Mundial de Seguros.

Segundo: Declarar parcialmente probada la excepción de ‘compensación’ propuesta por Mundial de Seguros.

Tercero: Declarar que **Ceycontrol** incumplió parcialmente el contrato 10062019-0963 de 2019 suscrito con el departamento de Caldas

Cuarto: Liquidar el contrato de interventoría No. 10062019-0963 de 2019 suscrito entre Ceycontrol y el departamento de Caldas, así:

Valor pactado:	\$1.780.929.736	
Valor pagado:		\$1.602.836.762
Pago no realizado:		\$178.092.974
Sumas iguales:	\$1.780.929.736	\$1.780.929.736

Quinto: Condenar en abstracto a Ceycontrol a pagar al departamento de Caldas los perjuicios sufridos en la modalidad de daño emergente, cuya cuantía será liquidada de conformidad con los parámetros expuestos en el numeral 4.3 de la parte Considerativa de esta providencia.

Sexto: Hacer efectivo el cobro de la cláusula penal, a cargo de Ceycontrol y a favor del departamento de Caldas; por lo tanto, como se ha condenado en abstracto a Ceycontrol al pago del daño emergente, se **dispone que**, si el valor de los perjuicios probados resulta ser inferior al 10% del valor total del Contrato, solo se hará exigible la cláusula penal en valor equivalente a ese porcentaje; y si resulta superior, Ceycontrol solo estará obligada al pago total del valor del daño emergente. Como quiera que del balance final de la liquidación del contrato, se evidencia un saldo de \$178.092.974, la compensación es procedente; por lo tanto, este valor será tenido en cuenta como pago de la cláusula penal o como parte de pago del valor del daño emergente que resulte del trámite incidental.

Séptimo: Condenar a Mundial de Seguros S.A. a pagar en favor del departamento de Caldas, el monto de los perjuicios que se determine en el incidente de liquidación de perjuicios y la cláusula penal en las condiciones señaladas, hasta por la suma asegurada en la póliza de cumplimiento BCH-100006415, esto es, por la suma de \$356.185.947.

Octavo: Condenar en costas a Ceycontrol y a Mundial de Seguros por partes iguales y a favor del departamento de Caldas, cuya liquidación y ejecución se harán conforme al citado CGP. **Se fijan** agencias en derecho por valor equivalente al 3% del valor reconocido a la demandante por concepto del daño emergente.

Noveno: Ejecutoriada la presente providencia, **liquidar** los gastos ordinarios del proceso, **devolver** los remanentes, si los hubiere, a la parte interesada y **archivar** el expediente, previas las anotaciones en el portal web ‘samai’.

Décimo: Expedir a costa de la parte interesada las copias auténticas que sean solicitadas, con las constancias secretariales requeridas, con observancia de los parámetros legales (artículo 4 C.G.P.)

Undécimo: Notificar esta providencia en los términos del artículo 203 del CPACA”.

30. Para adoptar estas decisiones, el primer problema jurídico que analizó fue el relacionado con la existencia del posible incumplimiento del contrato suscrito por Ceycontrol, por cuanto solo se habían habilitado 6 de las 15 PBA y tres de ellas no contaban con permiso de vertimiento de aguas. Frente a ello, precisó que,



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

como el interventor era el llamado a ejercer el seguimiento técnico, financiero y jurídico del negocio para garantizar su correcta ejecución, esa circunstancia producía una interdependencia entre los contratos de obra y el de interventoría.

31. En ese contexto, y después de revisar las obligaciones del negocio de interventoría, así como los de obra, precisó que la actividad principal de Ceycontrol era exigirles a los contratistas que participaron en las adecuaciones de las plantas de beneficio animal el cumplimiento de las especificaciones señaladas en la reglamentación del INVIMA y la Resolución 0631 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cuanto a las adecuaciones efectuadas, como también que se llevara cabo la adquisición, instalación y puesta en marcha de los equipos y que se elaboraran los manuales de funcionamiento de esa infraestructura.
32. Precisó que, si bien no existía ninguna prestación específica dirigida a la obtención o garantía de habilitación de las PBA por parte del INVIMA o de Corpocaldas, sí se habían pactado obligaciones relacionadas con ese objetivo, como lo eran: (i) la revisión y aprobación de los estudios, diseños y planos; (ii) efectuar el seguimiento y monitoreo de los trabajos desarrollados por los contratistas; y (iii) proveer al contratante el estudio especializado necesario para efectos de garantizar la identificación de las mejores soluciones para las obras.
33. Frente a las obligaciones mencionadas, concluyó que Ceycontrol cumplió con las actividades relacionadas con la revisión de los planos y diseños de las plantas y el seguimiento de los trabajos de los contratistas, dado que avaló los ajustes y los remitió a los municipios y al departamento de Caldas para que fueran aprobados. No obstante, estas modificaciones impactaron en el presupuesto del proyecto e, incluso, con la aprobación de algunas adiciones, los recursos no fueron suficientes para abarcar la totalidad de los requerimientos propuestos para adecuar integralmente esa infraestructura, de lo cual el Consorcio dejó constancia en comunicaciones enviadas a la entidad territorial.
34. Por otra parte, el *a quo* analizó los informes presentados por el INVIMA atinentes a las falencias de varias de las plantas en cuanto a las condiciones sanitarias de la infraestructura intervenida y la gestión documental necesaria para la obtención de los permisos.
35. Sobre el alcance de las deficiencias sanitarias, estableció que Ceycontrol incurrió en un incumplimiento contractual, dado que avaló los ajustes a los diseños y la ejecución de unas obras que no cumplían totalmente con la reglamentación del INVIMA, dejando de advertir al departamento de Caldas sobre las referidas irregularidades. Sin embargo, aclaró que no todos los yerros encontrados se debían a la gestión del Consorcio, en tanto existían labores no contempladas en los contratos de obra y que eran atribuibles a los municipios.
36. Respecto del trámite de la documentación, el tribunal resaltó que, si bien no le correspondía a la demandada realizar la solicitud de visita de la autoridad sanitaria y que el departamento recibió y aprobó los referidos documentos, el



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consortio Ceycontrol
Controversias contractuales

consorcio tenía la obligación de verificar previamente el cumplimiento de la reglamentación del INVIMA y exigirle a los contratistas de obra los ajustes y correcciones necesarios, por lo que determinó que también incumplió parcialmente con esa actividad, en la medida que avaló documentos que no cumplían totalmente con los requerimientos acordados y no advirtió ningún error al contratante.

37. En relación con la obligación del interventor de exigir a los contratistas el cumplimiento de las especificaciones señaladas en la Resolución 0631 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, referente a la autorización de vertimientos a cuerpos de aguas superficiales y a los sistemas de alcantarillado público, se determinó que el interventor no tenía bajo su responsabilidad la obtención del referido permiso, y no existía prueba alguna de las razones por las cuales Corpocaldas no accedió al requerimiento.
38. De esta manera, el Tribunal indicó que era procedente la liquidación judicial del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 141 del CPACA, por lo que, como se probó el incumplimiento parcial, estableció que la entidad territorial no estaba obligada a pagar al interventor el último desembolso acordado, equivalente al 10% del valor del negocio, correspondiente a \$ 178'092.974.
39. Frente a la pretensión por el daño emergente, que se endilgó por la no entrega en funcionamiento de las 9 PBA, el *a quo* estableció que este se derivaba del incumplimiento advertido por parte del interventor. Sin embargo, señaló que el dictamen pericial allegado para probar el monto de esta afectación no reunía los atributos de precisión necesarios para otorgarle el mérito probatorio suficiente, porque en la experticia no se incluyeron las razones por las que se negó la habilitación, ni se precisó si las intervenciones realizadas a la infraestructura cumplían con la normativa del INVIMA y si era necesario adecuar de manera general todos los proyectos para conseguir las autorizaciones ambientales, por lo que condenó a Ceycontrol en abstracto y fijó algunas pautas para tener en cuenta en la liquidación de este rubro.
40. En relación con la procedencia de la cláusula penal pactada en el contrato, manifestó que se había acordado como una estimación anticipada de perjuicios y equivalía al 10% del valor del negocio, es decir, \$ 178'092.974, por lo que, ante la declaratoria de incumplimiento, se podía hacer efectivo su cobro, teniendo en cuenta el cálculo del daño emergente y la compensación producto del saldo establecido en la liquidación del contrato, debido a que este podría ser acogido como pago de la cláusula penal, dependiendo del resultado del trámite incidental para determinar los perjuicios.
41. Frente a la afectación de la póliza de cumplimiento, determinó que la Compañía Mundial de Seguros S.A. debía acudir al pago indemnizatorio que se determinara en el incidente de liquidación de perjuicios y la cláusula penal, hasta el monto asegurado, en virtud de la póliza BCH 100006415, por cuanto se configuró el riesgo amparado.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consortio Ceycontrol
Controversias contractuales

42. Finalmente, condenó en costas a Ceycontrol y a la Compañía Mundial de Seguros S.A. por partes iguales. Fijó las agencias en derecho en el equivalente al 3% del valor a reconocer a la demandante por concepto de daño emergente⁹.

Recursos de apelación

43. La entidad demandante, el consorcio demandado y la llamada en garantía formularon recursos de apelación, como pasa a reseñarse.

Apelación del Departamento

44. El departamento de Caldas cuestionó la valoración del dictamen pericial aportado para determinar el monto del daño emergente. A su juicio, el éxito del aquí demandado era precisamente pasar la revisión del INVIMA, y en atención a que el contrato no contaba con ninguna distribución del precio entre las quince (15) plantas a revisar, lo congruente era dividir linealmente dicho valor por ese número de obras *“y por lo tanto asimilar una quinceava parte (1/15) al incumplimiento del mismo”*. Resaltó que era inviable reducir el valor del daño por el desconocimiento de obras no contempladas en los negocios objeto de vigilancia, o el deterioro de la infraestructura por la baja calidad de las mismas.
45. También señaló que no era posible que en el dictamen se incluyeran aspectos por fuera de los contables y financieros como lo señaló el tribunal (al haber exigido que se determinara si las obras estaban acordes a la normativa sanitaria), por lo que el cálculo solo debía contemplar el éxito del proyecto en razón al número de plantas habilitadas.
46. Indicó que era evidente la causación del daño emergente por parte de la demandada y reiteró que no compartía la valoración probatoria del dictamen pericial hecha por el *a quo*, toda vez que dicho medio probatorio había sido tramitado y cumplía con todos los parámetros previstos en la ley y la jurisprudencia, requisitos que se desatendieron en la oposición de la mencionada prueba, materializada en el informe que allegó la contraparte. Por ello, concluyó que, contrario a lo expuesto en la providencia impugnada, se debería indemnizar a la entidad según la pretensión propuesta en la demanda y, en esa medida, se debería revocar parcialmente la sentencia, frente al numeral 5 de la parte resolutive¹⁰.

Apelación del Consorcio

47. El Consorcio Ceycontrol consideró que la sentencia vulneró el principio de congruencia. A su parecer, la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo excedió lo pretendido en la demanda y el alcance del incumplimiento endilgado por la accionante, dado que los supuestos fácticos enunciados estaban dirigidos a cuestionar una obligación contractual inexistente, como lo era la habilitación

⁹ Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 136.

¹⁰ Ibid. Archivo No. 141.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consortio Ceycontrol
Controversias contractuales

de las PBA, y si bien el *a quo* reconoció en el mismo fallo que esa prestación no se pactó, procedió a estudiar otras actividades a cargo del Consorcio, las cuales consideró que se ejecutaron de forma defectuosa. Según se adujo, ello resultó sorpresivo, dado que tales labores escapaban a la discusión, sin que fuesen objeto del debate y, además, porque se pasó por alto que los contratos de obra no abarcaron las labores necesarias para adecuar en su totalidad las referidas plantas a los requerimientos del INVIMA, sin que fuese posible responder por lo que no fue objeto de interventoría.

48. En gracia de discusión, indicó que, si se analizaran los nuevos puntos abordados por el tribunal, es decir, las falencias en cuanto a la aprobación de los diseños que afectaron las condiciones sanitarias de las plantas y la gestión documental, tampoco sería posible concluir que existió un incumplimiento frente al contrato de interventoría. Alegó que lo anterior se concluye de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, dado el alcance parcial de las obras contratadas, las cuales se desarrollaron en función del presupuesto disponible, que el mismo contratante reconoció que era insuficiente, con lo que se evidenció un error del *a quo* al pretender endilgar responsabilidad al interventor como consecuencia de la falta de financiación de los contratos de obra. En su decir, ello ocurrió al pasar por alto la confesión de la entidad territorial frente a la imposibilidad de acceder a las adiciones necesarias para abordar totalmente las adecuaciones de las PBA según la reglamentación del INVIMA¹¹.
49. Al respecto, precisó que, dado lo probado, el Tribunal Administrativo de Caldas debió entender que, pese a contar con diseños aprobados, estos no podían cumplirse en su totalidad y, por ello, algunas zonas de las plantas de beneficio no se encontraban a satisfacción. Asimismo, cuestionó que, antes de haber declarado el incumplimiento sobre la gestión documental, la autoridad judicial debió constatar si estas actividades fueron avaladas y pagadas por la demandante. Se refirió a los requerimientos técnicos formulados por el INVIMA para cada una de las plantas, detallando la forma en que fueron atendidas o las razones por las que no había lugar a tenerlas en cuenta, y finalizó recalcando que la necesidad de rediseñar los planos de las obras se debió a la falta de planeación de la entidad contratante.
50. En relación con la condena en abstracto, señaló que el *a quo* debió determinar la certeza absoluta del daño emergente y no dejar abierta la posibilidad de que a través de un trámite adicional de liquidación se cobrara la totalidad del contrato, admitiendo así una indemnización por un perjuicio que no contaba con soporte probatorio. A raíz de ello, a su juicio, se evidenció otra incongruencia en el fallo, en tanto el dictamen aportado no acreditaba la afectación derivada de la aprobación de los diseños y la gestión documental a su cargo, debido a que el objeto de esta prueba fue la cuantificación del valor total de las adecuaciones en cada una de las plantas que no resultaron habilitadas, sin que con el incidente

¹¹ Se precisa que en las consideraciones se abordarán los argumentos planteados por Ceycontrol en relación con el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto al diseño y aprobación de planos, que discriminó en el recurso de apelación por cada una de las plantas de beneficio animal no habilitadas, según las observaciones presentadas por el INVIMA, así como las gestiones realizadas frente a la gestión documental.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consortio Ceycontrol
Controversias contractuales

se corrigiera ese parámetro de tasación, dado que con lo ordenado no se desconoció la injerencia tanto de los contratistas de obra, como del departamento de Caldas en los resultados del proyecto¹².

Apelación de la aseguradora

51. La Compañía Mundial de Seguros S.A. sostuvo que no compartía las consideraciones expuestas por el *a quo* en cuanto al incumplimiento de las obligaciones del interventor, porque con esa decisión se desconoció que la entidad demandante reconoció que el proyecto no abarcaba el 100% de las obras necesarias para habilitar las plantas y sin importarle esta situación continuó con las adecuaciones de la infraestructura.
52. En ese contexto, estableció que, contrario a lo decidido por el *a quo*, la demandante no acreditó la ocurrencia del siniestro, es decir, el incumplimiento de las obligaciones del interventor, así como tampoco la cuantía de los perjuicios causados, cuando sobre aquélla recaía la carga de la prueba del daño endilgado.
53. Además, reiteró la falta de legitimación de quien lo llamó en garantía, dado que esa solicitud no la formuló el asegurado sino el Consorcio que fue el tomador. Ratificó que se encontraba probada la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro y que, dadas las actuaciones del departamento en relación con el desarrollo del proyecto, este no podía beneficiarse de su propia culpa¹³.

Trámite relevante en segunda instancia

54. Previo a decidir sobre la admisión de los recursos de apelación, el despacho resolvió sobre el reconocimiento de personería al apoderado de la sociedad accionada. Seguidamente, en la misma providencia, se admitieron todos los recursos presentados contra el fallo de primer grado¹⁴.
55. Los tres intervinientes presentaron sendos escritos de alegatos de conclusión, reiterando sus recursos y razones de condena y defensa.
56. El Ministerio Público guardó silencio en esta instancia.
57. El proceso ingresó a Despacho para dictar sentencia el 28 de abril de 2025¹⁵.

CONSIDERACIONES

58. La Sala resolverá el recurso de apelación interpuesto por la entidad territorial, el Consorcio demandado y la aseguradora llamada en garantía, dado que no se advierte ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, y se evidencia el

¹² Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 142.

¹³ Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 139.

¹⁴ Índice electrónico No. 24 de SAMAI.

¹⁵ Índice No. 34 de SAMAI, en segunda instancia.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consortio Ceycontrol
Controversias contractuales

cumplimiento de los presupuestos procesales relativos a la jurisdicción, competencia, ejercicio oportuno de la acción y legitimación en la causa. También se verifican los requisitos de la demanda en forma¹⁶.

59. Por lo anterior, la Subsección abordará los siguientes asuntos: (i) el objeto de los recursos de apelación y los problemas jurídicos que se estudiarán; (ii) las consideraciones jurídicas relevantes para adoptar la decisión, en las que se analizará el contrato de interventoría y su relación con los negocios sobre los cuales se debía cumplir las obligaciones; (iii) la solución que corresponda al caso concreto; (iv) las conclusiones; y (v) el análisis de la procedencia de la condena en costas.

El objeto de los recursos de apelación y los problemas jurídicos que se resolverán

60. En esta instancia, a la Sala le corresponde pronunciarse sobre los reparos concretos presentados con los recursos de apelación en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem*, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa¹⁷.

61. Descendiendo al objeto de los recursos de apelación presentados, la Subsección encuentra que se expusieron los siguientes cuestionamientos propuestos por Ceycontrol, que cumplen con la carga argumentativa suficiente para ser analizados de fondo: (i) que con la sentencia impugnada se vulneró el principio de congruencia, dado que el Tribunal de primera instancia excedió lo pretendido en la demanda, al analizar la ejecución de obligaciones del contrato de interventoría que no estaban en discusión; (ii) que en la providencia recurrida erróneamente se endilgó responsabilidad al interventor en cuanto a la aprobación de los diseños y la gestión documental, desestimando que las obras contratadas se desarrollaron de forma incompleta, en función del presupuesto disponible, que el mismo departamento aceptó como insuficiente, de forma que no era dable reprochar que no se hubiesen efectuado esas labores de interventoría sobre obras que se necesitaban para atender los requerimientos del INVIMA, pero que no fueron financiadas, con lo que (iii) el *a quo* desconoció que hubo zonas de las PBA que no se intervinieron y pasó por alto la constatación de las actividades avaladas y pagadas por el departamento de Caldas para determinar el supuesto incumplimiento. En suma, el consorcio reprochó que se hubiera considerado incumplida la obligación de vigilar obras y labores que estaban por fuera del alcance contratado con los ejecutores.

¹⁶ Según lo previsto en el artículo 613 del CGP.

¹⁷ Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, consideró: “Si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada” (se destaca). Expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

62. En línea con lo expuesto, este último cargo se complementa con lo señalado por la Compañía Mundial de Seguros S.A., al indicar que no comparte las consideraciones expuestas sobre el alegado incumplimiento del consorcio, porque con ese razonamiento se desconoció que la entidad territorial precisó que el proyecto no abarcaba el 100% de las obras necesarias para habilitar las plantas y sin importarle esta situación continuó con las adecuaciones de la infraestructura. Además, a su parecer, contrario a lo decidido por el *a quo*, la demandante no acreditó la ocurrencia del siniestro, es decir, el incumplimiento de las obligaciones del interventor, como tampoco la cuantía de los perjuicios causados, cuando sobre este recaía la carga de la prueba del daño endilgado.
63. Únicamente en el caso de encontrarse acreditado el incumplimiento por parte de la demandada, se abordará el cargo relacionado con la procedencia de la condena en abstracto, punto que fue cuestionado por el departamento de Caldas y el Consorcio, en atención a las consideraciones expuestas en el fallo en cuanto al dictamen pericial que presentó la accionante para demostrar el daño emergente, así como la suficiencia y pertinencia de esta prueba. Para la parte actora, dicho instrumento se debió valorar y, con base en su contenido, proferir una condena en concreto, mientras que, para Ceycontrol, la experticia no se refería a la cuantificación de los perjuicios ni contempló la participación de los diferentes actores relacionados con el proyecto en la supuesta afectación, sin que sea posible corregir tal situación con el incidente de liquidación.
64. Ahora bien, la aseguradora también reafirmó la configuración de la prescripción ordinaria, la de falta de legitimación del llamante en garantía y la excepción de culpa exclusiva del asegurado que derivaba en la ausencia de cobertura de las consecuencias económicas emanadas de las omisiones de Ceycontrol. Sobre estos reparos, la Sala encuentra que los primeros dos aspectos son una reiteración de lo expuesto en la contestación de la demanda, y no pueden tomarse como verdaderos cargos de apelación, mientras que el tercero se complementa con el análisis de varias pruebas recaudadas y valoradas para adoptar la sentencia de primera instancia sobre la participación de la entidad territorial en el resultado del negocio, razón por la cual, solamente en caso de confirmarse lo relacionado con el incumplimiento del Consorcio, se abordará el estudio del último cuestionamiento mencionado, por cumplir con la carga argumentativa suficiente para ser estudiado.
65. Así las cosas, con base en las impugnaciones presentadas por las partes, los problemas jurídicos a resolver son los siguientes: (i) ¿con la sentencia de primera instancia se vulneró el principio de congruencia, al referirse a obligaciones contractuales no cuestionadas en la demanda?; y (ii) ¿erró el Tribunal *a quo* al determinar el incumplimiento parcial por parte de Ceycontrol frente a las obligaciones de diseño y gestión documental?
66. Solo en caso de que se ratifique la ocurrencia del incumplimiento, se debe determinar lo siguiente: (i) ¿la condena en abstracto era procedente en los términos previstos por el *a quo*, con fundamento en el dictamen pericial aportado por la demandante? y (ii) ¿el tribunal desconoció que se configuró la excepción



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

de culpa exclusiva del asegurado, como eximente de responsabilidad en favor de la llamada en garantía, al pasar por alto las acciones y omisiones desplegadas por la entidad territorial frente al resultado del proyecto?

Sobre el contrato de interventoría y su relación con los negocios sobre los cuales se ejercen sus obligaciones

67. Para efectos de abordar los problemas jurídicos propuestos, la Sala considera necesario, de manera previa, realizar una breve caracterización del contrato de interventoría, así como de su alcance y relación frente a los negocios que vigila y controla, en tanto que estas precisiones serán de utilidad al momento de resolver los cargos formulados en las impugnaciones.

68. Si bien en la Ley 80 de 1993 no se desarrolla en detalle este tipo de contratos, en el artículo 32 se prevé que la interventoría será obligatoria en los contratos de obra celebrados como resultado de un proceso licitatorio, la cual deberá estar a cargo de una persona independiente de la entidad contratante¹⁸. Además, se resalta que es una especie dentro de los acuerdos de consultoría y se establece una formalidad en relación con las órdenes y sugerencias que se deben impartir en cumplimiento de las obligaciones del interventor¹⁹. Por su parte, en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 se precisa su alcance, al señalar que este incluye el seguimiento técnico sobre el cumplimiento de los contratos que suscriban las entidades estatales, cuando para ello se requiera un conocimiento especializado en asuntos particulares o cuando la complejidad del negocio así lo requiera, pudiendo también abarcar la vigilancia y control de tipo administrativo, financiero, contable y jurídico²⁰.

69. Adicionalmente, la última norma referenciada, en su artículo 84, dispone que la interventoría implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las actividades a cargo de la contratista del acuerdo vigilado, lo cual habilita la facultad de solicitar informes, aclaraciones y

¹⁸ **“ARTÍCULO 32. De los Contratos Estatales: ...1. Contrato de obra...** En los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o ~~en~~ **en** concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto”.

¹⁹ **“ARTÍCULO 32. De los Contratos Estatales: ...2. Contrato de consultoría.** Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Ninguna orden del interventor de una obra podrá darse verbalmente. Es obligatorio para el interventor entregar por escrito sus órdenes o sugerencias y ellas deben enmarcarse dentro (sic) de los términos del respectivo contrato”.

²⁰ **“ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

(...)

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría”.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

explicaciones sobre la ejecución de los acuerdos vigilados. También se resalta la importancia del deber de información que le asiste a los interventores para prevenir la tipificación de conductas punibles, corruptas o de actos que pueden materializarse en incumplimientos contractuales, así como su responsabilidad al no exigir o certificar el recibo a satisfacción de bienes y servicios que no cumplan con los parámetros de calidad exigidos o con las normas técnicas obligatorias²¹.

70. De lo expuesto, se puede concluir que la interventoría está íntimamente relacionada con los contratos respecto de los cuales se ejercen las funciones de seguimiento y vigilancia, en tanto que las facultades dirigidas al control buscan propender por el cabal cumplimiento de los objetivos del proyecto contratado por la entidad estatal. Es por ello que los dos negocios adquieren una condición de interdependencia respecto de su alcance en el cumplimiento de una meta común, sin que con esta característica se desconozca su independencia en lo que tiene que ver con el cumplimiento de sus prestaciones, en la responsabilidad que de ello se derive, en las particularidades propias de cada uno de los acuerdos y en su interacción con la contratante²².

71. En línea con lo expuesto, la jurisprudencia de esta Corporación también se ha encargado de resaltar que el contrato de interventoría es principal y autónomo, dado que subsiste a pesar de que se agote su obligación primordial o que finalice el negocio frente al cual se realiza el seguimiento y control²³.

72. Asimismo, se evidencia que las obligaciones a cargo del interventor tienen distinto alcance, en el entendido de que algunas son de medio, dado que lo exigido es el seguimiento y vigilancia de otros negocios, aplicando para ello sus conocimientos especializados en materia técnica, administrativa, financiera,

²¹ **“ARTÍCULO 84. FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

PARÁGRAFO 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento”.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de febrero de 2013, rad. 24.266, C.P. Danilo Rojas Betancourth: “En tal sentido, la Sección Tercera ha caracterizado la interventoría como un contrato íntimamente relacionado en su objeto con el de obra respecto del cual ejerce su actividad el interventor, y como un contrato que a pesar de lo anterior, resulta independiente de éste en aspectos específicos como la prórroga y el incumplimiento, esto es, que la prórroga de la obra no implica de suyo la del interventor y que el incumplimiento del contrato de obra jamás significa por sí solo el incumplimiento del de interventoría”.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de febrero de 2013, rad. 24.996, C.P. Mauricio Fajardo Gómez: “El contrato de interventoría es principal y autónomo. Si bien es cierto que el objeto del contrato de interventoría supone y exige, según ya se indicó, la coordinación, la supervisión, el control y en veces hasta la dirección misma de otro contrato diferente, lo cierto es que la interventoría subsiste a pesar de la extinción de la obligación principal o de la finalización del contrato que aparece como principal, al cual debe su existencia. Adicionalmente, la interventoría no se encuentra circunscrita a aspectos técnicos del contrato que se pretende controlar, sino que puede abarcar la vigilancia y control de las condiciones financieras y económicas del mismo”.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

contable o jurídica, bajo parámetros de diligencia y prudencia en desarrollo de ese rol²⁴. No obstante, también existen otras prestaciones que, pueden catalogarse como de resultado, como lo es el caso del deber de información que les asiste²⁵.

73. Con estos lineamientos, se analizará el alcance las obligaciones del contrato de interventoría, para establecer si se produjo una extralimitación por parte del Tribunal en cuanto a las decisiones adoptadas, teniendo como parámetro lo solicitado en la demanda. Ello permitirá determinar las consecuencias derivadas de las gestiones adelantadas por el Consorcio, teniendo en consideración las actividades a su cargo y el desarrollo del proyecto en general, incluyendo así las particularidades presentadas en la ejecución de los contratos de obra.

Sobre la congruencia de la sentencia de primera instancia

74. En el recurso de apelación presentado por el Consorcio se reprochó que el Tribunal hubiese analizado obligaciones previstas en el contrato de interventoría que eran ajenas a los cuestionamientos expuestos en la demanda. Reclamó lo anterior al sostener que lo alegado por el departamento era un supuesto incumplimiento derivado de la no habilitación de 9 de las plantas de beneficio animal, pese a lo cual se abordaron asuntos que no se estaban en discusión en función de esa labor concreta. Así, enfatizó que las prestaciones pactadas no comprendían la obtención de los permisos necesarios por las autoridades ambientales para operar la infraestructura intervenida.
75. Al revisar la demanda, se evidencia que no se cuestionó una obligación en cabeza de Ceycontrol dirigida a conseguir los permisos de funcionamiento por parte del INVIMA. Por el contrario, lo que se discutió fue su diligencia en las actividades a su cargo dirigidas a la consecución del objeto de los contratos de obra, sin precisar exactamente cuáles. Adujo lo anterior en los siguientes términos (transcripción literal):

“Así las cosas, resulta oportuno soslayar que sobre la interventoría a cargo del CONSORCIO CEYCONTROL era inherente velar por el estricto cumplimiento del objeto y obligaciones de todos los contratistas frente a las obras de intervención de las Plantas de Beneficio Animal, incluido el suministro de equipos y gestión documental ambiental de conformidad con la reglamentación INVIMA y la Resolución 0631 de 2015 del Ministerio del Medio Ambiente, situación que tal y como se plasmó en los hechos del presente líbello introductorio, no se cumplió, toda vez que de las quince (15) Plantas de Beneficio Animal cuya supervisión se encuentra a cargo del CONSORCIO CEYCONTROL, sólo seis (6) fueron habilitadas por el INVIMA, esto es, las correspondientes a los municipios de Supía, Samaná, Marquetalia, Pácora, Manzanares y Anserma; sin embargo debe

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2016, rad. 35.763, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

²⁵ Al respecto, en la Ley 80 de 1993 se prevé directamente una inhabilidad en cabeza del interventor por el incumplimiento de su deber de información, de ahí que esta pueda catalogarse como una obligación de resultado. En el artículo 8, numeral 1, literal k se dispone lo siguiente: “El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato”.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Demandante: Departamento de Caldas
Demandado: Consorcio Ceycontrol
Referencia: Controversias contractuales

mencionarse que las plantas de Anserma Supía y Manzanares no cuentan con el respectivo permiso de vertimientos”²⁶.

76. Al respecto, la Sala observa que en la sentencia de primera instancia se estudiaron, entre otras, las siguientes obligaciones a cargo del interventor²⁷:

“Obligaciones de carácter técnico:

Revisar todos los documentos de los contratos incluidos los estudios y diseños, y efectuar las observaciones pertinentes y entregar un informe de dicha revisión al Departamento. Revisar permanentemente los diseños de detalle elaborados y presentados por los contratistas y conceptuar sobre los mismos.

Revisar y aprobar los planos definitivos de las obras

Analizar, junto con los contratistas, los planos y especificaciones de las obras, así como los Programas de Obra y de Inversiones, las fuentes de materiales y requisitos de la mano de obra, el mantenimiento del tránsito, la seguridad de los trabajadores y del público y, además, todo aquello que conlleve a una adecuada y eficiente ejecución de los contratos.

(...).

Medir todas las obras terminadas y si a su juicio la encuentra a satisfacción, EL INTERVENTOR debe aceptarlas con sujeción a lo establecido al respecto en los contratos y en el Pliego de Condiciones de la Licitación

(...).

Adicionalmente, en la cláusula sexta se pactaron como obligaciones del contratista:

Estudiar el pliego de condiciones de la Licitación Pública de los contratos de obras de intervención de las plantas de beneficio animal, así como de la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de los equipos, así como los manuales respectivos de funcionamiento de las PBA exigidos por el INVIMA; las propuestas de los contratistas de obra, los contratos de obras, así como cualquier otro documento oficial concerniente a dicho proceso licitatorio y/o contrato.

Proveer al DEPARTAMENTO el estudio especializado necesario para efectos de garantizar la identificación de las mejores soluciones para los contratos de obras de intervención de las plantas de beneficio animal, así como de la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de los equipos, así como los manuales respectivos de funcionamiento de las PBA exigidos por el INVIMA.; de acuerdo con las condiciones y requerimientos establecidos en el Pliego de Condiciones de los respectivos contratos.

(...)

Verificar el cumplimiento de los contratistas de obra del Programa de Obra y de las metas establecidas en dicho programa en los plazos previstos. Por lo tanto, EL INTERVENTOR será el encargado de realizar las mediciones respectivas de avance y de cumplimiento de actividades de los contratos de obras de intervención de las plantas de beneficio animal. De igual manera exigir el cumplimiento de las especificaciones en la adquisición, instalación y puesta en funcionamiento de los equipos, así como los manuales respectivos de funcionamiento de las PBA exigidos por el INVIMA”.

77. De las actividades en cabeza del interventor analizadas por el a quo, se evidencia que estas son acordes al alcance de los cargos formulados por la demandante, por estar relacionadas con el seguimiento al cumplimiento del objeto de los contratos de obra, haciendo especial énfasis en este caso en el estudio y aprobación de los planos y diseños, así como en la revisión de la

²⁶ Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 17.

²⁷ Acápite 2.2.1 del fallo.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consortio Ceycontrol
Controversias contractuales

gestión documental necesaria para poner en funcionamiento las plantas de beneficio animal, que son las obligaciones frente a las cuales finalmente se declaró el incumplimiento parcial por parte del demandado.

78. La Sala rememora que, en la primera instancia, se concluyó que *“Ceycontrol incumplió parcialmente sus obligaciones por cuanto, si bien no fue quien elaboró los diseños y planos de las PBA, - avaló los ajustes a los diseños y la ejecución de unas obras y unos documentos del componente “gestión documental”, que no cumplían totalmente con la reglamentación del Invima; - además, no advirtió al Departamento sobre los referidos errores o falencias”*. Para esta colegiatura, los reproches atinentes al componente de gestión documental son congruentes con lo sostenido por el Departamento en su demanda, en tanto el incumplimiento alegado se propuso de manera amplia respecto del objeto contractual perseguido. Aun cuando se enfatizó en que no fue posible la habilitación de nueve de las plantas previstas, era necesario el estudio del cumplimiento defectuoso de Ceycontrol sobre el aspecto documental para poder analizar integralmente ese cuestionamiento, de lo que se dedujo que el interventor *“i) avaló los ajustes a los diseños y la ejecución de unas obras que no cumplían totalmente con la reglamentación del Invima; ii) además, no advirtió al Departamento sobre las referidas falencias”*.

79. Con fundamento en lo expuesto, la Sala concluye que el *a quo* no vulneró el principio de congruencia, pues le correspondía estudiar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por Ceycontrol a la luz de su rol de seguimiento y control sobre los contratos de obra, y así lo hizo. Lo anterior estuvo acorde -además- con la fijación del litigio, respecto de la cual no fue propuesta ninguna objeción por las partes, etapa en la cual se indicó que el estudio del incumplimiento estaría enmarcado en las labores de *“supervisión”* de los negocios objeto de vigilancia, por lo que el primero de los problemas jurídicos planteados se resuelve de forma negativa.

Sobre la acreditación del incumplimiento contractual del demandado

80. Después de abordar las obligaciones relacionadas con el objeto de la controversia, el Tribunal Administrativo de Caldas se refirió a los cinco negocios vigilados. Resaltó que una de las cláusulas de esos acuerdos se refería a la necesidad de allegar el registro que evidenciara la radicación de la información y la auto evaluación para el cumplimiento de la normativa ambiental en un 100%, así como el acta de visita técnica con concepto de favorabilidad o como mínimo con una aprobación condicionada, como requisito para la firma del acta de recibo final de las obras²⁸.

²⁸ Se precisa que la información sobre los contratos de obra fue sustraída de los informes finales de interventoría. De igual manera, en la sentencia se transcribió la cláusula 6.30, la cual, según se afirmó, estaba contenida en todos los negocios de obra. Sin embargo, su referencia solo corresponde al contrato incluido como anexo en el informe de interventoría del contrato No. 10062019-0968 adjudicado a la compañía Omicron del Llano. Esta obligación preveía lo siguiente: *“6.30. Para la firma de acta de recibo final de la obra y/o suministro, el contratista debe allegar el registro que evidencie el radicado de toda la información y autoevaluación del cumplimiento del Decreto 1500 y complementarios del Invima en 100%, así como el acta de visita técnica de concepto favorable o como mínimo favorable condicionado, tanto en infraestructura, como en equipos y documentación. Igualmente allegar radicado de la documentación necesaria para la obtención del permiso de vertimientos y solicitud del mismo realizado ante la entidad competente (CORPOCALDAS), frente al*



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

81. Con base en lo anterior, el *a quo* concluyó que la gestión principal de Ceycontrol era exigirles a los contratistas de obra el cumplimiento de las especificaciones señaladas en la normativa ambiental en desarrollo de las adecuaciones de las PBA, la cual consideró como incumplida al analizar las observaciones presentadas en los informes del INVIMA frente a cada una de las plantas que no fueron habilitadas, es decir, La Merced, Salamina, Pensilvania, Filadelfia, Palestina, Aguadas, Aranzazu, Chinchiná y Norcasia.

82. Al respecto, en la sentencia de primera instancia se indicó que las falencias por las condiciones sanitarias advertidas por el INVIMA correspondían principalmente a errores de diseño y construcción reflejados en los sistemas de drenaje y refrigeración, así como en la ventilación, iluminación, instalaciones eléctricas y filtros sanitarios de las plantas, señalando que **“algunas de ellas reflejaban el incumplimiento de las obligaciones de Ceycontrol, por cuanto avaló los ajustes a los diseños y planos de las PBA y la ejecución de unas obras que no cumplían totalmente con la reglamentación”** (se resalta) y, además, porque no le advirtió al departamento sobre las falencias referidas al no estar contenidas en las actas finales de obra ni en los informes de interventoría.

83. No obstante, el Tribunal también precisó que no era posible atribuir todas las irregularidades encontradas al Consorcio, en los siguientes términos:

*“no es posible señalar que el incumplimiento de las normas del Invima sean todas reflejo del incumplimiento de las obligaciones de Ceycontrol, pues **existían obras y labores no contempladas en los contratos de obra objeto de la interventoría**, por lo que no tenía que vigilar su ejecución, como, por ejemplo, las referentes a las obras exteriores de las PBA; además, **existían labores que debían ser ejecutadas por los municipios**; y otras que se derivaron del deterioro por el transcurso del tiempo entre la fecha de entrega de las obras (entre septiembre de 2020 y enero de 2021) y la visita realizada por el Invima (agosto de 2022; por tanto estas falencias no pueden atribuirse al incumplimiento a Ceycontrol)”*

84. De otra parte, frente al argumento presentado por el demandado, en cuanto a que el alcance de las obras se vio afectado por los ajustes que tuvieron que realizarse a los diseños iniciales y a la necesidad de una adición mayor del valor de los contratos de obra, el *a quo* sostuvo que no se encontraba acreditado que, de aprobarse ese mayor presupuesto, así como los ajustes sugeridos, las obras ejecutadas cumplieran con la normativa del INVIMA en cuanto a los componentes de diseño y construcción, por lo que, pese a lo expuesto, concluyó que el Consorcio incumplió parcialmente lo pactado al avalar planos y diseños sin seguir con los parámetros ambientales.

85. A similar conclusión arribó el tribunal en cuanto a la gestión documental, al aseverar que, según las actas de la autoridad ambiental, se presentaron deficiencias en los *“documentos sobre control de plagas, manejo de residuos*

cumplimiento de la Resolución 631 de 2015 y en general el decreto 1072 de 2015. 31)”. Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 018.- 4. INFORMES FINALES DE INTERVENTORÍA – INFORME FINAL DE INTERVENTORIA OMNICON.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

sólidos y líquidos, calidad del agua, operaciones sanitarias y capacitación, de las cuales **algunas de ellas reflejan el incumplimiento de las obligaciones de Ceycontrol**, por cuanto estas demuestran que avaló los documentos entregados por los contratistas de obra, no obstante, algunos de ellos no se encontraban ajustados a la reglamentación Invima”.

86. Frente a ello, en su recurso de apelación, el Consorcio alegó que se desconoció el alcance de las obras en función del presupuesto limitado, y se refirió a las observaciones presentadas en el informe del INVIMA sobre cada una de las plantas que no resultaron habilitadas. En síntesis, manifestó que muchas de esas deficiencias encontradas no hacían parte de las obras contratadas y, por tanto, no eran objeto de interventoría. De igual forma, adujo que el suministro de equipos se realizó en función de los recursos limitados y eran los previstos contractualmente y que, por las mismas restricciones económicas, existieron zonas dentro de las plantas que no se intervinieron, y prueba de ello se refleja en los balances finales, en donde algunas actividades aparecían con cantidad 0, es decir, sin valor ejecutado.
87. En el mismo sentido, indicó que algunas de las falencias señaladas respondían al desgaste normal o a situaciones de manejo de los equipos e infraestructura en el tiempo transcurrido entre la entrega de las obras (año 2020) y la visita del INVIMA (año 2022), dado que desconocía lo ocurrido en ese lapso. Afirmó que la implementación del programa de control integrado de plagas y de manejo de residuos no hacía parte del alcance de la obra y que dependían de la entidad que operara la planta. De otra parte, señaló que algunas observaciones no eran precisas y, por tanto, no se tenía certeza si lo advertido correspondía o no a las de zonas intervenidas en el proyecto de adecuación de las PBA²⁹.
88. Para desatar este aspecto, la Sala considera necesario precisar algunos asuntos en relación con el desarrollo del contrato de interventoría, así como de los de obra, para determinar si los reparos propuestos por el Consorcio Ceycontrol tienen fundamento.
89. En cuanto a los diseños y planos previstos para los contratos de obra, las partes reconocen que existieron dificultades desde que se empezaron a ejecutar las actividades. Frente a este asunto, el supervisor del contrato de interventoría, en su testimonio, declaró que los diseños estaban a cargo de los municipios, los cuales presentaron estos productos con falencias, razón por la cual se debieron instalar mesas de trabajo con los contratistas y el interventor para ajustarlos³⁰. Estas deficiencias también se plasmaron en el acta de comité de seguimiento del 13 de agosto de 2019, en relación con el contratista Omicron, en tanto que el referido supervisor indicó que “los diseños están incompletos” por lo que la interventoría señaló que le daría prioridad al interior de la planta y destacó las

²⁹ Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 142. Folios 35 a 98.

³⁰ Índice electrónico No. 023 de SAMAI. Medio magnético de la audiencia de pruebas.



COMPARTIDO POR:



Radicación: 17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Demandante: Departamento de Caldas
Demandado: Consorcio Ceycontrol
Referencia: Controversias contractuales

consecuencias judiciales que podría acarrear la falta de planeación por parte de la entidad contratante³¹.

90. De igual forma, en el proceso de ajuste, el consorcio remitió al departamento de Caldas, a través del oficio INT-CAL-708-2020 del 17 de febrero de 2020, la información sobre los valores adicionales estimados que se necesitaban para adecuar el alcance de los contratos de obra y de interventoría para cumplir con su objeto, lo cual calculó en \$2.807'679.169,49³².

91. También se resalta el contenido del oficio INT-CAL-816-2020 del 18 marzo de 2020 en el que el interventor solicitó aclaración y definición del alcance de una adición. En ese comunicado, manifestó lo siguiente:

"1. El día 11 de marzo se llevó a cabo una reunión en la Gobernación de Caldas, entre contratistas, entidad e Interventoría; la cual se realizó para revisar el estado de los temas de la suspensión del contrato y en la que se acordó que la revisión de los presupuestos, actividades y decisiones de balances ajustados..."

Esta revisión se realizaría entre las partes mencionadas priorizando la parte interna de las plantas y las instalaciones eléctricas requeridas para el funcionamiento de las mismas (Incluyendo las certificaciones RETIE para cada una de las plantas como parte del componente eléctrico).

(...)

3.... Cabe aclarar que determinar un valor global para distribuir entre las 15 plantas de beneficio animal, estaría sujeto al recibo de la información de todos los contratistas para poder evidenciar y establecer la distribución de los recursos de acuerdo con lo que ellos establezcan como actividades prioritarias de cada planta, basados en las indicaciones que previamente dio la supervisión de los contratos. Con esto se debe entender que no es posible establecer un valor final de adición para cada contratista hasta que se cierren los balances con el último de ellos, y aun así, sería un proceso cíclico que toma un tiempo prolongado y es susceptible de reprocesos.

En razón de lo anterior, se sugiere que se tengan en cuenta los valores aproximados proyectados y relacionados mediante oficio INT-CAL-708-2020, con el anexo firmado por la entidad y la interventoría; esto como base para la distribución de los recursos con el fin de tener una mayor claridad de la cobertura de los proyectos del presente contrato; por lo que solicitamos su confirmación al respecto, reiterando que, como se había establecido, era la interventoría quien debía recibir como insumo el alcance de la ejecución de los contratos para así llevar el seguimiento de las obras a ejecutar.

(...).

5. En el numeral 5, se hace referencia a lo siguiente: "En todas las plantas se utilizará una sola línea de rieles, y un solo grupo de cuartos fríos para trabajar cada especie en días diferentes (por manuales) para plantas de autoconsumo. No se aceptarán inversiones exclusivas en cuartos fríos y rielaría para porcinos. Tampoco se dará prioridad adecuación de espacios que no tendrán uso inmediato". En relación a esto, es importante mencionar que ya algunas plantas de beneficio presentan un avance de obra civil en áreas de las dos líneas de sacrificio, por tanto, se entiende que a partir de la fecha del presente comunicado se dará prioridad únicamente a la

³¹ Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 018.- 4. INFORMES FINALES DE INTERVENTORÍA – INFORME FINAL DE INTERVENTORIA OMICRON. Folio 736.

³² *Ibidem*. Folio 1657.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

línea de sacrificio de bovinos independientemente de la ejecución que se lleve hasta el momento en obra civil en áreas de porcinos y se establecerá al final del ejercicio de cierre de balances cuál es el porcentaje aproximado de ejecución de la línea de porcinos para que más adelante se puedan completar los trabajos correspondientes.

6. En vista de las reuniones efectuadas donde ha sido reiterativa su solicitud de llevar las plantas a un término "funcional" u "operativo", **solicitamos de manera atenta, que sea aclarado el alcance de este término ya que no está definido contractualmente y puede ser un concepto muy amplio en lo que se refiere a las plantas de beneficio animal dando pie a interpretaciones y ocasionando que sea muy complejo definir y/o cerrar y/o complementar la lista de actividades a ejecutar con sus respectivas cantidades.**

Dentro de las solicitudes realizadas se indica "operativas las plantas para porcinos y bovinos (Plantas de Beneficio Animal para Autoconsumo); en la medida de las posibilidades técnicas, sanitarias, ambientales y presupuestales (...)". **En el marco de esta solicitud se debe aclarar que quien debería delimitar la forma técnica y presupuestal (además de otros componentes) los trabajos a realizar es la entidad por medio de una estructuración previa del proyecto e incluso la contratación de una etapa de diseños para tal fin.** Como es claro, con la delimitación presupuestal que se tiene para el proyecto las plantas no contarán con la totalidad de las actividades que requieren para lo que se podría interpretar como una 'operatividad' completa de las dos líneas de sacrificio señaladas. Desde esta perspectiva, la interventoría sugiere que la entidad estudie la posibilidad de finalizar los contratos de obra según los lineamientos actuales (con las actividades ya completadas y un alcance que se ha definido a lo largo de la ejecución del contrato) para, de esta forma, proyectar una segunda fase de ejecución que se encuentre con los insumos adecuados y debidamente soportados como presupuesto, planos y diseños consolidados y cronograma de obra, con el fin de concluir los proyectos de manera óptima estableciendo un monto total que se requiera para las adecuaciones integrales de cada una de las plantas y así no considerar más intervenciones parciales sobre ellas, teniendo en cuenta las condiciones impuestas por el INVIMA para el recibo de una forma concreta y establecida previamente en un documento y así llevar una ejecución apropiada y entregar a satisfacción las plantas en cada municipio"³³ (subrayado y destacado fuera del original).

92. De lo anterior se evidencia lo siguiente: (i) que el alcance de las obras estuvo en constante revisión y modificación en atención al presupuesto disponible; (ii) que las partes debieron priorizar las intervenciones y actividades en función de los recursos económicos dispuestos por la entidad territorial; (iii) que, dadas las deficiencias en la planeación, era necesario precisar las condiciones de funcionalidad y operatividad de las PBA; (iv) que la interventoría señaló las falencias en la estructuración de las obras contratadas y planteó la necesidad de proyectar una segunda fase de adecuaciones, pero con sujeción a unos insumos, presupuesto, planos y diseños acordes con el objeto de abarcar íntegramente las plantas.

93. Adicionalmente, se destaca que la interventoría informó que no era posible dejar las plantas cumpliendo en su totalidad con los requerimientos del INVIMA, lo cual también fue reconocido por el departamento de Caldas ante la imposibilidad

³³ Ibidem. Folios 1578 a 1581.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

de realizar más adiciones presupuestales necesarias para abordar las obras en su integridad³⁴ y porque algunas actividades fundamentales se encontraban en cabeza de los municipios, como era el caso de los cerramientos externos y las adecuaciones a los corrales, tal como lo sostuvo el supervisor antes mencionado³⁵.

94. Finalmente, sobre este punto, se resalta que el departamento de Caldas, a través de su supervisor, suscribió las actas de terminación y recibo de las obras de adecuación de las PBA a satisfacción, señalando en cada caso algunas actividades pendientes³⁶ a cargo de los contratistas y que, ante las observaciones formuladas por la Contraloría General de Caldas en relación con los proyectos de intervención de las plantas de beneficio animal, la entidad territorial demandante manifestó lo siguiente ante el interrogante formulado por el organismo de control sobre las razones por las que no se habían iniciado las acciones para imponer multas y sanciones por el incumplimiento en la ejecución contractual:

*“Con respecto a esta observación nos permitimos manifestar que no se llevó a cabo una imposición de multas, sanción o declaración de incumplimiento teniendo en cuenta **que la interventoría cumplió con sus obligaciones contractuales**, sin embargo, se aclara que los documentos necesarios para la liquidación de cada uno de los contratos de obra se han ido revisando y reiterando dicha información en varias oportunidades, manteniéndose al tanto del contrato y de sus actividades contractuales. **Se aclara que las obras en cada una de las plantas de beneficio animal se realizaron conforme al valor máximo para cada contratista y que no cubría la intervención de la planta en su totalidad para el cumplimiento INVIMA.** Así mismo, se aplicaron las medidas de control necesarias para la ejecución de las obras en el departamento de Caldas, inclusive con audiencias de incumplimiento para cada uno de los contratistas de obra en el año 2020” (se destaca).*

95. Efectuado el anterior recuento, es claro que el alcance de las obras contratadas era limitado en función del presupuesto, por lo que no era posible cumplir con todos los requerimientos e intervenciones necesarios para obtener la habilitación del INVIMA, dadas las modificaciones realizadas por las debilidades identificadas en la etapa de planeación y estructuración de los contratos y, además, porque se requería que otros actores intervinieran en las adecuaciones, como es el caso de municipios que tenían tareas a su cargo.
96. No obstante, el *a quo* reconoció que algunas de las falencias advertidas en los informes de la autoridad ambiental le eran imputables a Ceycontrol, sin especificar en detalle cuáles, por lo que, al abordar la cuantificación del daño emergente ocasionado a la entidad territorial, ordenó que se iniciara un incidente de liquidación de perjuicios en los siguientes términos:

³⁴ Índice electrónico No. 027 de la primera instancia de SAMAI. Archivo No. 018.- CORRESPONDENCIA INTERVENTORIA, 2020, ARCHIVO 12.

³⁵ Índice electrónico No. 023 de SAMAI. Medio magnético de la audiencia de pruebas.

³⁶ Entre otras, la “entrega de la gestión integral que se encuentra con observaciones mínimas para su aval”, “entrega de planos record y balance final”, la reparación de una “losa de piso de ingreso” y problemas de “empozamiento”, “certificado RETIE”, así como otros elementos arquitectónicos puntuales para cada una de las plantas.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consortio Ceycontrol
Controversias contractuales

“Para su tasación se tendrán en cuenta las siguientes pautas:

- Se deberán tener en cuenta las razones por las cuales las PBA de: La Merced, Salamina, Pensilvania; Filadelfia, Palestina, Aguadas, Aranzazu, Chinchiná y Norcasia no cumplen la normatividad, de acuerdo a las Actas de Visita realizadas por el Invima y que fueron aportadas al proceso.*
- De ellas, se tendrán en cuenta únicamente las falencias que son imputables a errores en los ajustes de diseño, las obras y en los documentos avalados por Ceycontrol.*
- Con base en ello, se deberá establecer el costo de las obras o labores que se requiere realizar para que las referidas PBA cumplan con la reglamentación del Invima; para lo cual se tendrán en cuenta, las condiciones fijadas en los contratos de obra que eran objeto de interventoría por parte de Ceycontrol.*
- Con base en dicho valor, se deberá establecer el costo de una eventual labor de interventoría; el cual corresponderá al 9.7%³⁷ del costo de la ejecución de dichas obras y labores, para lo cual se tendrán en cuenta, las condiciones fijadas en la cláusula Tercera del contrato de interventoría 10062019-0963 de 2019.*
- Este valor será el monto del daño emergente.*
- En todo caso, el valor de la indemnización no podrá ser superior a la suma reclamada por la demandante en su demanda.”*

97. La Sala no comparte que, bajo los parámetros antes referidos, se busque trasladar la controversia al trámite del incidente de liquidación³⁸, para identificar cuáles fueron las obligaciones que se incumplieron en relación con las observaciones presentadas en los informes del INVIMA. Con esa determinación, el *a quo* no delimitó el alcance de las prestaciones a cargo del demandado, en función de las adecuaciones parciales contratadas para declarar su incumplimiento, y se limitó a señalar que algunas de las falencias advertidas le eran atribuibles, sin identificarlas en concreto para cada una de las plantas, ni detallar de forma directa de qué manera erró y omitiendo precisar si solo este era el causante de esa inconformidad.

98. Para advertir el incumplimiento contractual por parte de Ceycontrol, el tribunal de primera instancia debió identificar cuáles de las observaciones señaladas por la autoridad ambiental le eran imputables de manera específica, teniendo en cuenta las mutaciones que sufrió el proyecto en cuanto a su objetivo, dado que se debieron priorizar actividades y zonas de las PBA ante las limitaciones presupuestales. No obstante, para ello era necesario contar con los expedientes administrativos de cada uno de los negocios objeto de vigilancia y control, lo cual no allegó la entidad territorial junto con la demanda, cuando esta era su obligación legal -*además porque era quien estaba en posesión de estos*-, dadas sus pretensiones y la interdependencia del contrato de interventoría con los de

³⁷ [Cita del texto original] *Corresponde al porcentaje del valor de la interventoría respecto al valor total de los contratos de obra.*

³⁸ De conformidad con lo previsto en el artículo 193 del CPACA, es posible que los jueces o las Salas profieran una condena en abstracto, estableciendo la cuantía de los perjuicios, intereses, mejoras, entre otros, de forma genérica, pero señalando las bases con arreglo a las cuales se determinará en concreto ese monto, esto, a través del incidente que deberá promover el interesado, para lo cual tendrá que allegar la liquidación motivada y específica de la referida cuantía a establecer.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

obra, conforme a lo analizado por la Sala en anteriores acápites. Aunado a ello, en la etapa de ejecución de los negocios de obra se presentaron varias vicisitudes en cuanto a la determinación del alcance de las adecuaciones de las PBA que fueron acordadas e informadas a la entidad contratante³⁹.

99. En ese orden de ideas, se destaca que, dentro de los anexos decretados como pruebas⁴⁰, solo se encuentra uno de los contratos de obra, el identificado con el No. 10062019-0968, cuyo contratista es Omicron del Llano SAS y que se refería a las plantas de Anserma, Chinchiná, Manzanares y Norcasia. No obstante, este negocio no está acompañado del pliego de condiciones, ni de los documentos previos del proceso licitatorio, a los cuales remitía la cláusula segunda del negocio para determinar las especificaciones técnicas indicadas, aceptadas y ofertadas por el adjudicatario, y tampoco se allegaron los diseños y planos completos de la infraestructura a intervenir, ni los ajustes propuestos en detalle a estos documentos por las falencias encontradas en los elaborados por los municipios. De ahí que el *a quo* no haya podido establecer con certeza cuáles fueron las obligaciones incumplidas por el Consorcio, en la medida en la que no contaba con el soporte probatorio necesario para identificar el alcance de cada una de las intervenciones en las PBA.
100. Si bien es cierto que en los anexos aportados tanto por la demandante como por la demandada se encuentran algunos documentos relevantes para identificar ciertas situaciones problemáticas que se presentaron en la ejecución de los contratos de obra⁴¹, así como de las intervenciones realizadas y los equipos adquiridos para las adecuación de las PBA, la Sala considera que, para advertir el incumplimiento parcial que declaró el tribunal de primera instancia, era necesario contar con todos los expedientes administrativos de los negocios de obra en su integridad, más aún cuando el alcance del proyecto fue mutando por las limitaciones presupuestales que se advirtieron. De lo contrario, no se podrían despejar las dudas sobre la participación de cada uno de los actores en el resultado desfavorable del proceso de habilitación.
101. Sobre este punto, es importante destacar que si bien la Sala puede decretar las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad, así como de puntos oscuros o difusos de la controversia, esta facultad se debe

³⁹ Lo anterior de conformidad con las comunicaciones relacionadas con las necesidades de adiciones al valor de los contratos de obra como de interventoría -oficio INT-CAL-708-2020 del 17 de febrero de 2020-, con lo señalado por el interventor a través del oficio INT-CAL-816-2020 del 18 marzo de 2020 sobre la priorización de actividades, así como por lo reconocido por el supervisor de la interventoría en el testimonio rendido en el trámite de la primera instancia frente a las falencias en los planos y diseños y en la necesidad de ajustarlos a la realidad material y presupuestal del proyecto.

⁴⁰ Índice electrónico No. 27 de SAMAI del tribunal. Archivos No. 092 y 127.

⁴¹ En particular, el Tribunal Administrativo de Caldas resaltó algunas comunicaciones emanadas de la entidad territorial como del interventor, pero gran parte de sus decisiones las adoptó con fundamento en los informes finales de interventoría y, en particular, en los anexos que contenía el referido al contratista Omicron del Llano SAS, que era el único de los documentos que no solo los anunciaba sino que los incluía, de lo cual extrajo el clausulado del contrato de obra, que dio por hecho era el mismo para los demás negocios suscritos con el resto de adjudicatarios -dentro de los anexos se encontraba un registro fotográfico de algunos de los trabajos realizados, informes semanales, actas de comité, parte de la correspondencia relevante enviada y recibida frente a ese acuerdo, algunos documentos contractuales y una bitácora y programación de obra-. Se resalta también que, dentro de las pruebas, se encuentran las actas de terminación y recibo a satisfacción de las adecuaciones a las PBA, así como el expediente administrativo del contrato de interventoría.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consortio Ceycontrol
Controversias contractuales

contrastar con lo previsto en el artículo 167 del CGP⁴², que dicta la pauta fundamental del régimen probatorio aplicable a los procesos tramitados en la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁴³, esto es, el principio de la carga probatoria, conforme al cual: *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*. En atención a ello, en este caso le correspondía al departamento de Caldas acreditar el incumplimiento endilgado a Ceycontrol y, para ello, dados los cargos propuestos en la demanda, no solo debió allegar el expediente administrativo del negocio de interventoría, sino que también debió hacer lo mismo con los de obra frente a los cuales advirtió la configuración de las debilidades en las funciones de seguimiento y vigilancia, lo cual no realizó⁴⁴. Tampoco es viable efectuar inversión alguna en la señalada carga, comoquiera que el Departamento, en su calidad de entidad contratante, es el sujeto que contaba con la mayor facilidad (y deber) de administrar ese acervo y de aportarlo al expediente. No se trata tampoco de la imposición de una determinada tarifa probatoria, sino de la exigencia de un respaldo documental que fuese coherente con el *petitum*.

102. Así las cosas, ante la ausencia de los medios de prueba necesarios para determinar el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Consorcio, la Sala no comparte las decisiones adoptadas por el Tribunal de primera instancia, en tanto que no determinó de forma detallada, específica y contundente cuáles fueron las prestaciones que desatendió el demandado en función de las particularidades que rodearon los contratos de obra por las limitaciones económicas y las falencias en la planeación del proyecto, así como en la participación de los distintos actores involucrados en el resultado obtenido, lo cual tenía incidencia en la consecución de las autorizaciones necesarias para habilitar las PBA, sin que fuese posible trasladar estas consideraciones al trámite incidental, como erróneamente lo estableció la Sala de primer grado.

103. Como consecuencia de lo anterior, la Subsección resolverá de manera afirmativa el segundo de los problemas jurídicos, en tanto que el cargo formulado por Ceycontrol prosperó, al encontrar que el Tribunal Administrativo de Caldas erró al concluir el incumplimiento parcial por parte del Consorcio frente a las obligaciones de diseño y gestión documental, comoquiera que no determinó con certeza dicha deshonra obligacional por parte del demandado, porque desestimó el alcance parcial y las vicisitudes que rodearon los contratos de obra objeto de

⁴² **ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA.** *Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.*

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares”.

⁴³ De conformidad con la remisión normativa establecida en el artículo 211 del CPACA.

⁴⁴ En el caso analizado se debe precisar que no era procedente decretar una prueba de oficio, en la medida en que esta facultad *per se* no elimina la obligación que le asiste a la parte en relación con la acreditación de los hechos que alega, y no le corresponde al juez asumir esta función ante la falta de diligencia o el descuido del interesado en beneficiarse de los medios probatorios que omitió allegar para que fuesen valorados, lo anterior, teniendo en consideración el principio de imparcialidad que le asiste en su calidad de director del proceso.



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

vigilancia. Por ese motivo, la Sala se abstendrá de referirse a los demás problemas jurídicos propuestos, en la medida de que su estudio dependía de la confirmación del incumplimiento contractual, al estar relacionados con solicitudes indemnizatorias que ya no resultan procedentes. Por ello, en su lugar, se revocará la sentencia de primera instancia en su integridad.

Sobre los demás cargos de apelación

104. Según lo anunciado en esta providencia, solo en caso de que se ratificara la ocurrencia del incumplimiento por parte del consorcio sería viable determinar si la condena en abstracto era procedente, en los términos previstos por el *a quo*, con fundamento en el dictamen pericial aportado por la demandante, al igual que lo relativo a la excepción de culpa exclusiva del asegurado, planteado por la aseguradora. En tanto no se encontró probado que Ceycontrol hubiese incurrido en esa conducta, no hay lugar a referirse a los señalados tópicos, por sustracción de materia, lo que releva a la Sala de abordarlos.

Conclusiones

105. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección revocará la sentencia de primera instancia, denegará las pretensiones y condenará en costas a la demandante, recapitulando que:

106. Los contratos de interventoría y los de obra vigilados se encuentran íntimamente ligados, pero ninguno pierde su independencia en aspectos como el cumplimiento de las obligaciones pactadas en cada acuerdo, por cuanto no es posible derivar responsabilidad *per se* del interventor por falencias en el ejercicio de las prestaciones a cargo de los contratistas objeto de supervisión, con lo cual se resalta que también ambos negocios son principales y autónomos. Para el presente proceso, dicha ligazón implicó la necesidad de aportar como prueba los expedientes administrativos de los contratos de obra objeto de interventoría, a fin de evaluar, en función de sus obligaciones y especificaciones técnicas, el grado de desatención que se reprochó al consorcio accionado. Ello, igualmente, corresponde a la aplicación del principio de la carga de la prueba, que para este caso se encontraba radicada en cabeza de la entidad territorial demandante.

107. A la luz del principio de congruencia, la sentencia que resuelva el fondo del asunto debe encontrarse conforme a los hechos y pretensiones expuestos por el demandante. En el caso particular, se alegó la falta de coherencia de la sentencia de primera instancia con lo pedido en la demanda, en tanto que el *a quo* analizó obligaciones a cargo del interventor que no se cuestionaron directamente. Pese a ello, se evidenció que las prestaciones analizadas en el fallo estaban en línea con los cargos formulados por la parte actora, en la medida que se relacionaban con las supuestas falencias en las que incurrió, las cuales habrían contribuido -a juicio del Departamento- a que se hubiese denegado la habilitación para el funcionamiento de las PBA.

108. En el proyecto de adecuación y puesta en funcionamiento de las PBA se presentaron varias dificultades, dados los yerros cometidos en su estructuración



y planeación, por lo que era necesario delimitar su alcance en función del presupuesto disponible y ello implicó la imposibilidad de llevar a cabo las intervenciones necesarias para obtener los permisos de funcionamiento, debido a que se priorizaron actividades y otros actores debían desplegar labores adicionales para conseguir ese objetivo. Por esta razón, el Tribunal de primera instancia debió valorar estas situaciones para determinar con certeza si se produjo el incumplimiento endilgado al demandado, para lo cual era necesario contar con los expedientes administrativos de los contratos de obra y así despejar las dudas frente a la participación de los distintos intervinientes en la falta de habilitación por parte del INVIMA.

109. Comoquiera que no se cumplió con dicha carga probatoria, en cabeza de la entidad territorial, no existen elementos de juicio que permitan deducir, con toda certeza, la configuración de un incumplimiento del interventor a la luz de las especificaciones técnicas previstas para cada uno de los contratos de obra de las PBA. Esta circunstancia implica la revocatoria de la sentencia.

Condena en costas

110. De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, y según lo establecido en los numerales 1 y 4 del artículo 365 del CGP⁴⁵, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le impone⁴⁶.
111. En ese orden de ideas, como en este caso se revocará totalmente la sentencia de primera instancia, se condenará en costas en ambas instancias a la parte vencida en el proceso⁴⁷, es decir, al departamento de Caldas como demandante, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Tribunal de origen, según lo previsto en los artículos 365 y 366 del CGP⁴⁸.

⁴⁵ **“ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

(...).

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias”.

⁴⁶ En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que para imponer tal condena a la accionante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

⁴⁷ En materia de costas, al revocarse en su integridad la sentencia de primera instancia y al resultar vencida la parte actora, resultan aplicable los numerales 1 y 4 del artículo 365 del CGP.

⁴⁸ Artículo 366 **“Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...) 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas (...)**” (se destaca).



COMPARTIDO POR:



Radicación:
Demandante:
Demandado:
Referencia:

17001-23-33-000-2023-00043-01 (71.716)
Departamento de Caldas
Consorcio Ceycontrol
Controversias contractuales

112. Respecto de las agencias en derecho, en la medida que la demandada y la llamada en garantía ejercieron, cada una, su defensa a través de apoderado judicial, que debió vigilar el proceso, se considera que dicha situación es suficiente para entenderlas causadas. De conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura (vigente para la fecha en que se presentó la demanda), estas se fijarán en \$27'878.584 para la primera instancia⁴⁹, correspondiente al 3% sobre lo pretendido en la demanda por concepto de daño emergente -\$929.286.147- y en un (1) salario mínimo mensual legal vigente para la segunda instancia⁵⁰. Esos valores deberán ser pagados en partes iguales en favor del Consorcio Ceycontrol y la Compañía Aseguradora Mundial de Seguros S.A., es decir, 50% para cada una.

113. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 5 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas y, en su lugar, **NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme a las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de ambas instancias al demandante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Las agencias en derecho, para la primera instancia, se fijan en \$27'878.584 y, para la segunda, en un (1) salario mínimo mensual legal vigente. Esos rubros deberán ser pagados en favor del demandado y de la llamada en garantía, en partes iguales, es decir, 50% para cada uno.

TERCERO: DEVOLVER, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF

⁴⁹ ARTÍCULO 5: Tarifas: Las tarifas de agencias en derecho son: 1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL. En primera instancia a. Por la cuantía. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario: ... (ii) De mayor cuantía, entre el 3% y el 7.5% de lo pedido.

⁵⁰ "ARTÍCULO 5: Tarifas: Las tarifas de agencias en derecho son: 1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL... En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.L.M.V".