Al contestar cite Radicado 2025360000012528 Id: 1745852
Folios: 89 Fecha: 2025-05-15 18:15:40
Anexos: 0
Remitente: SECRETARIA DE SERVICIOS AEROPORTUARIOS
Destinatario: GRUPO PROCESOS CONTRACTUALES

MEMORANDO

Bogotá D.C.,

PARA: **ANA SOLEDAD GARCÍA BUITRAGO**
Coordinadora del Grupo de Representación Judicial
Oficina Asesora Jurídica

DE: **ANDRÉS ARBOLEDA SALAZAR**
Secretario de Servicios Aeroportuarios

Asunto: Radicado 2025312030003508 Id: 1613655. Solicitud de conciliación prejudicial.

Referencia: Convocante: Consorcio OBRAS VILLAVICENCIO MI, legalidad de la Resolución No. 02812 del 9 de diciembre de 2024 y Resolución No. 02883 del 16 de diciembre de 2024, expedidas por la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil dentro del contrato de obra No. 20001200 H4 de 2020, y solicitud liquidación.

Cordial saludo Doctora Ana Soledad:

De manera atenta, nos permitimos brindar respuesta a la solicitud de conciliación prejudicial referida en el asunto, escrito mediante el cual, se envió la solicitud realizada por el Consorcio OBRAS VILLAVICENCIO MI, consorcio contratista, quien convocó a la Entidad, a una audiencia de conciliación prejudicial, con el fin de conciliar los aspectos relativos a la legalidad de los actos administrativo de carácter sancionatorio contenidos en la Resolución No. 02812 del 9 de diciembre de 2024 y Resolución No. 02883 del 16 de diciembre de 2024, expedidas por la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil en su competencia, decisiones administrativas mediante las cuales, se impuso una sanción dentro del Contrato de obra No. 20001200 H4 de 2020 y, se resolvió un recurso de reposición. En igual sentido también se solicita la liquidación del contrato en mención, previas las siguientes consideraciones:

I. Consideraciones generales

1. La AEROCIVIL mediante la Resolución No. 02671 de 22 de diciembre de 2020 adjudicó al proponente CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI (en adelante el CONTRATISTA) el proceso de licitación pública identificado con el No 20001200 H4 de 2020.

2. La Aerocivil y el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI celebraron el contrato 20001200 H4 con el objeto de "REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE: TWR, EDIF. SOPORTE TECN-OPER, VIA DE ACCESO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, AEROPUERTO VANGUARDIA DE VILLAVICENCIO", con un valor de VEINTISIETE MIL SETECIENTOS VEINTISEIS MILLONES CIENTO TREINTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS M/CTE ($27.726.134.869) Incluido AIU e IVA sobre utilidad y un plazo de diecinueve (19) meses.

3. Con ocasión de lo anterior, el 28 de diciembre de 2020 la AEROCIVIL y el CONSORCIO SAN LUCAS suscribieron el contrato 20001236 H3, cuyo objeto fue "REALIZAR LA INTERVENTORIA INTEGRAL A ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE: TWR, EDIF. SOPORTE TECN-OPER, VIA DE ACCESO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS AEROPUERTO VANGUARDIA DE VILLAVICENCIO" con un valor inicial de DOS MIL CUATROCIENTOS SIETE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS DIECISIETE PESOS M/CTE ($2.407.459.617) INCLUIDO IVA y un plazo de ejecución inicial de diecinueve (19) meses contados desde el 1° de febrero de 2019 hasta el 31 de julio de 2022, plazo prorrogado mediante el modificatorio No. 021 suscrito el 29 de julio de 2022, por el cual el plazo de ejecución contractual se extendió hasta el 15 de diciembre de 2022.

4. Que, según los documentos técnicos que forman parte del contrato de obra 20001200 H4 de 2020, EL CONTRATISTA se obligó a *realizar actividades de estudios, diseños y construcción de la Torre de Control, Edificio de soporte Técnico -Operacional, vía del acceso interna, traslado de redes y obras complementarias en el Aeropuerto en mención*; con el fin de garantizar la seguridad, operatividad, eficiencia, funcionalidad y servicio. Dentro de dichos diseños se contemplaba, conforme con lo establecido en el Formato 8A – ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, lo siguiente:

"(…) Estudios, Diseños y construcción
Primer entregable:
Tarea 1– Metodología de Plan de Trabajo y Cronograma de Ejecución de contrato

Tarea 2 Revisión de Información Existente y Debida Diligencia Documental
Tarea 3 – Actividades de Campo a Ejecutar

Segundo entregable:

Tarea 4 – Estudios y Diligencias Ambientales, sociales, administrativas, prediales y demás requeridos para cumplir con los requerimientos documentales necesarios para la ejecución de las obras.

Tercer entregable:
Tarea 5 – Estudio y análisis geotécnico, diseños Arquitectónicos y estructurales, eléctricos, RCI, voz y datos, para la Torre de Control, Edificación de Soporte técnico-operacional.
Tarea 6 - Diseños hidráulicos e hidrosanitarios
Tarea 7 – Diseños Traslado de redes de energía y comunicaciones.
Tarea 8 – Diseños Geométricos y Señales
Tarea 9 – Diseños obras complementarias y Urbanismo
Tarea 10 - Elaboración diseño de construcción de vía de acceso a Torre de Control
Tarea 12 – Plan de trabajo para la Ejecución de Obras
Tarea 13 – Especificaciones y Documentación Complementaría (APUs – Especificaciones técnicas – Memorias de cálculo – Planos – Demás documentación jurídica y técnica derivada de los estudios y diseños.

Documento final:
Compilación de entregables y ***aclaraciones finales para proceder al desarrollo físico de los estudios y diseños****. (…)*" (Negrilla fuera de texto).

5. Que conforme lo anterior, y lo detallado en la *"Cláusula 7 – Plazo y Cronograma de Obra"* del contrato 20001200H4 de 2020, se estableció un plazo de ejecución de 19 meses o hasta el 31 de julio de 2021, comprendido en tres (3) fases, así:

"(…) ***Cláusula 7 – Plazo y Cronograma de Obra***
El plazo de ejecución del Contrato de 19 meses sin exceder el 31 de julio de 2022 contados a partir del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos para ejecución del contrato.
FASES:
- FASE DE ESTUDIOS Y DISEÑOS: HASTA SEIS MESES (6)
- *FASE DE EJECUCIÓN: EL PLAZO RESTANTE DEL CONTRATO TRECE MESES (13).*

- FASE DE ENTREGA DEL MANUAL DE MANTENIMIENTO E INFORMES HASTA LA FECHA DE FINALIZACION DEL CONTRATO; MAXIMO TRES (3) DIAS CALENDARIO PARA REVISION DE LA INTERVENTORIA Y DOS (2) DIAS CALENDARIO PARA AJUSTES POR PARTE DEL CONTRATISTA.

El Cronograma Estimado de Obra del presente Contrato resulta del análisis conjunto del Contratista y del Interventor del contrato y forma parte del presente Contrato La fecha de inicio del plazo de ejecución de la obra es la fecha en la cual se imparta la orden de inicio, por parte del Interventor del contrato (…)".

6. Que el 01 de febrero de 2021, se suscribió entre el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI en su calidad de contratista de obra y el CONSORCIO SAN LUCAS en su calidad de interventor, el Acta de Inicio del Contrato de obra 20001200H4 de 2020.

7. Que las partes suscribieron el 14 de marzo de 2022, el modificatorio 01 mediante el cual se incluyeron 20 ítems no previstos.

8. Que las partes suscribieron el 29 de julio de 2022, el modificatorio 02 mediante el cual se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 15 de diciembre de 2022, y se incluyeron 261 ítems no previstos.

9. Que mediante oficio 2023360000028719 del 17 de noviembre de 2023, el Secretario de Servicios Aeroportuarios, solicitó a la Dirección Administrativa, previa solicitud de la supervisión y conforme a lo reglado en el Manual de Contratación dar inicio a una actuación administrativa sancionatoria por el presunto incumplimiento de obligaciones del Contrato de Obra No. 20001200 H4, para lo cual anexó el Formato 67 presentado por el supervisor del contrato de interventoría.

10. Que el 8 de marzo de 2024 se citó a AUDIENCIA PÚBLICA en el marco de lo establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, ante el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 20001200 H3 de 2020, al Consorcio Obras Villavicencio MI y a su garante, AXA COLPATRIA SEGUROS S.A. mediante radicado 2024292030006327 Id: 1247570.

11. Que, el 10 de abril de 2024 se instaló la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

12. Que la Aerocivil en su competencia expidió la Resolución No. 02812 del 9 de diciembre de 2024, *"Por la cual se decide la actuación administrativa sancionatoria por el presunto incumplimiento de obligaciones del Contrato de Obra No. 20001200 H4 de 2020 suscrito entre la AEROCIVIL y el*

"CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI", a través de la cual se efectuaron entre otras las siguientes declaraciones:

i) PRIMERO. DECLARAR el incumplimiento TOTAL de la obligación del Consorcio OBRAS VILLAVICENCIO MI de cumplir con el objeto del contrato 20001200 H4 en las condiciones y plazos pactados por incumplimiento del plazo y de la producción de diseños jurídicamente ejecutables, aunado al incumplimiento PARCIAL de las obligaciones de invertir el anticipo entregado y devolver el saldo de aquel no amortizado.

ii) SEGUNDO. AFECTAR en su totalidad la cláusula penal pactada en el contrato 20001200 H4, lo que corresponde a CINCO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS VEINTISEIS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS ($5.545.226.974) los que deben ser pagados por el Consorcio Obras Villavicencio MI dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo. Si el plazo en mención vence sin recibir el pago por parte del contratista, se acudirá al amparo de cumplimiento de la póliza No. 8001004488 de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., en los términos señalados en el artículo 1080 del Código de Comercio y dentro de su límite indemnizatorio, pues el presente acto administrativo constituye la reclamación ante la aseguradora.

iii) TERCERO. CUANTIFICAR los perjuicios sufridos por la Entidad con ocasión del incumplimiento parcial de la obligación de inversión del anticipo en SETECIENTOS UN MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y TRES PESOS ($701.841.653), los que deben ser pagados por el Consorcio Obras Villavicencio MI dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo. Si el plazo en mención vence sin recibir el pago por parte del contratista, se acudirá al amparo de buen manejo y correcta inversión de la póliza No. 8001004488 de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A., en los términos señalados en el artículo 1080 del Código de Comercio y dentro de su límite indemnizatorio, pues el presente acto administrativo constituye la reclamación ante la aseguradora.

iv) CUARTO. CUANTIFICAR los perjuicios sufridos por la Entidad con ocasión del incumplimiento parcial de devolución del saldo del anticipo no amortizado en el contrato en la suma de SEIS MIL CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES QUINIENTO CINCUENTA Y UN MIL CIENTO SETENTA Y OCHO PESOS ($6.165.551.178), los que deben ser pagados exclusivamente por el Consorcio Obras Villavicencio MI dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente acto administrativo.

13. Que mediante Resolución No. 02883 del 16 de diciembre de 2024, la Entidad decidió el recurso de reposición, confirmando en su totalidad el contenido de la Resolución 02812 del 9 de diciembre de 2024, mediante el cual, se declaró el incumplimiento definitivo del contrato de Obra No. 20001200 H4 de 2020.

14. Que la aseguradora AXA Colpatria realizó el pago por la suma de $6.247.068.627, el 30 de enero de 2025.

15. Que la suma de $6.165.551.178, a cargo del contratista, se encuentra en trámite de cobro coactivo, cuyo trámite fue solicitado mediante escrito con radicado 2025392030001594 Id: 1596877 del 30 de enero de 2025, remitido por la Dirección Administrativa a la Oficina Asesora Jurídica.

II. Consideraciones jurídicas y de orden técnico

Dentro de las consideraciones alegadas por el convocante, resulta oportuno aclarar que el consorcio convocante argumenta que la multa fue impuesta de forma injustificada toda vez que considera que el acto, siendo oportuno precisar que la actuación no se enmarco en la imposición de una multa, sino en un incumplimiento de contrato conforme se soporta en los antecedentes del proceso administrativo sancionatorio: i) vulnera el debido proceso por violación al derecho de contradicción y defensa, ii) existencia de falsa y falta de motivación; ii) desviación de poder; y, iv) desconocimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En ese orden y con el fin de desvirtuar los argumentos expuestos por el convocante y conforme se explicará a continuación, la Entidad adelantó el procedimiento administrativo de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 para imponer unilateralmente una cláusula penal en el marco del contrato de contrato de Obra No. 20001200 H4 de 2020, pactadas dentro del negocio jurídico al tenor de lo señalado en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, procedimiento que atendió en lo formal y sustancial las reglas que gobiernan la jurisprudencia y la doctrina nacional, que resaltan la necesidad que el contratista, contra quien se sigue un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, tenga plena garantía del derecho de defensa, contradicción, y al debido proceso que consagra el artículo 29 de la Constitución Política de 1991.

Por lo anterior, al evidenciarse que la actuación sancionatoria se dio en cumplimiento de dichas garantías, no existe fundamento alguno que nos permita acceder a la propuesta conciliatoria presentada el convocante toda vez que el acto administrativo se fundó y soportó en el ejercicio de la potestad sancionatoria contractual ante el incumplimiento de obligaciones del consorcio

contratista conforme se detalló y soportó en los actos administrativos que son motivo de solicitud de conciliación en sede prejudicial.

En conclusión, al demostrarse que el procedimiento sancionatorio se adelantó con la expedición de una decisión que se ajusta a la realidad real y material ante el incumplimiento de las obligaciones contractualmente exigibles al contratista de la administración, no hay motivos legales o procedimentales que permita quebrar su legalidad en sede administrativa y mucho menos en sede judicial.

1. De los fundamentos para el ejercicio de la potestad sancionatoria en materia contractual

Tal y como lo establece en la Ley 80 de 1993, la contratación estatal tiene como objetivo garantizar que las entidades públicas cumplan con los fines del Estado y ofrezcan servicios públicos eficientes y de calidad. Este mecanismo, a través del cual el Estado celebra contratos con entidades privadas o públicas, es esencial para el cumplimiento de las políticas públicas, la construcción de infraestructura, la prestación de servicios y otras áreas clave del gobierno.

Por tanto, el proceso de contratación debe garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente, transparente y adecuada, de manera que el legislador ha dispuesto que las entidades estatales mantengan un control sobre los contratos a lo largo de su ejecución. Este control no solo busca verificar que el contratista cumpla con los términos acordados, sino también asegurar que se tomen medidas oportunas en caso de que surjan incumplimientos o situaciones que pongan en riesgo el interés público.

Es así como las entidades públicas cuentan con una serie de herramientas legales para garantizar la ejecución adecuada de los contratos. En este sentido, el artículo 4 de la Ley 80 de 1993 (en adelante EGACP) establece que, las entidades públicas tienen el derecho y el deber de exigir el cumplimiento idóneo y oportuno del contrato, para lo cual deben adelantar las actuaciones tendientes al reconocimiento y cobro de las sanciones contractualmente pactadas.

Por su parte, el artículo 14 del **EGCAP** establece varias herramientas y mecanismos de control, entre ellos, **i)** la Dirección general del contrato, según el cual, la administración tiene la responsabilidad de dirigir, vigilar y controlar la ejecución del contrato. Este control busca asegurar que se cumplan los objetivos establecidos, las especificaciones y los plazos establecidos en el contrato. La dirección general del contrato se orienta hacia la eficiencia y la satisfacción de los fines públicos, norma que se acompasa con lo dispuesto en el articulo 26 de la Ley 80 de 1993.

Ahora bien, el control y la vigilancia en la contratación estatal no solo buscan la eficiencia en el cumplimiento de los contratos, sino que también son instrumentos clave para garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos. La correcta aplicación de las herramientas mencionadas ayuda a evitar la paralización de los proyectos, a reducir los riesgos de corrupción y a asegurar que los intereses del Estado y de la ciudadanía sean respetados en cumplimiento de la misionalidad encomendada a la Aerocivil en los términos del Decreto 1294 de 2021 en armonía con el artículo 3 de la Ley 80 de 1993.

En ese sentido, se ha reconocido que la administración cuenta con la potestad sancionatoria, entendida como la facultad que tiene la administración pública para imponer multas o declarar incumplimientos a los contratistas. El Consejo de Estado ha señalado que esta potestad se basa en la necesidad de garantizar la ejecución del contrato y el interés público.

Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 17 de marzo de 2010[1] señaló lo siguiente:

> *"**ACTIVIDAD CONTRACTUAL - Debido proceso***
>
> *En definitiva, el derecho al debido proceso rige con carácter obligatorio en las actuaciones judiciales y administrativas, como un bloque de principios y reglas aplicables por los jueces y las autoridades públicas en la relación procesal con el propósito de obtener una sentencia justa y acorde con el derecho material y el respeto de los derechos fundamentales de los individuos, en todas aquellas actuaciones tendientes a producir la constitución, modificación o extinción de un derecho o una obligación o la imposición de una sanción que puedan afectar sus intereses de libertad, vida o patrimonio. Es decir, procura a las personas, en condiciones de igualdad, participación y respeto, que el asunto que les interesa será decidido por el juez o autoridad administrativa imparcialmente y sin arbitrariedades, mediante un proceso leal y justo. Por eso, bien se pregona en nuestro medio que tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocido en el Preámbulo de la Carta Política, como una garantía de convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional, en el entendido de que tutela la intervención plena y eficaz del sujeto procesal y lo protege de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad judicial o administrativa que conoce y resuelve su situación jurídica, de manera que también se constituye en una condición para la validez de sus actuaciones y, por esa vía, en un mecanismo para la racionalización del poder y de preservación de la seguridad jurídica. En síntesis, el debido proceso elevado en nuestro ordenamiento jurídico a la categoría de derecho constitucional fundamental, en sus manifestaciones de principio de legalidad, juez natural, presunción de inocencia, derechos de contradicción, audiencia y defensa, aplicación de la Ley preexistente, observancia de las formas de cada juicio, valoración razonable de la prueba, inocencia -entre otros- , es una garantía para los sujetos e intervinientes en cualquier actuación judicial o administrativa que, a su vez, obliga a los funcionarios judiciales y a las autoridades*

administrativas a respetarlos y asegurar su plena vigencia en la solución de cualquier conflicto o asunto judicial o administrativo.

ACTIVIDAD CONTRACTUAL - Actuación administrativa. Interrelación con el debido proceso / ACTIVIDAD CONTRACTUAL – Expresión de la función administrativa

El Estado, para la satisfacción de los intereses y necesidades colectivas, requiere el aprovisionamiento de bienes y servicios y la ejecución de obras, lo cual obtiene mediante la contratación de los particulares o de las entidades que lo integran. Es decir, el contrato celebrado por las entidades públicas se fundamenta en el interés general, pues es un medio o instrumento al que recurren éstas en aras de conseguir sus objetivos institucionales, desarrollar sus funciones y cumplir la misión que dentro del Estado y la sociedad les ha sido confiada. Por ello, el contrato estatal es una forma de actividad administrativa, dado que tiene por objeto la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, en armonía con los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ésta para su logro, quienes si bien concurren a él persiguiendo un interés particular, que consiste en el derecho a una remuneración razonable, proporcional y justa previamente estipulada, como retribución por el cumplimiento del objeto contractual, cumplen una función social que implica obligaciones. O sea, todo contrato estatal es expresión nítida de la función administrativa, tanto en su celebración como en su ejecución, en el entendido de que persigue la realización de un interés público. Así las cosas, es claro que la actividad contractual del Estado, que consiste en la selección del contratista colaborador, la adjudicación del contrato, su celebración, ejecución y liquidación, configura una típica acción de la Administración, lo cual implica que ella debe realizarse cumpliendo tanto los principios y las reglas que especialmente la encauzan (Estatuto General de la Contratación y normas legales y reglamentarias expedidas en esta órbita), como todos aquellos principios y reglas de la función administrativa, uno de los cuales, es precisamente el del debido proceso y las demás garantías que lo definen y perfilan en el ordenamiento jurídico colombiano.

ACTIVIDAD CONTRACTUAL - Debido proceso

En efecto, la observancia del debido proceso en las actuaciones administrativas, incluyendo la contractual, es de tal trascendencia para la obtención de decisiones verdaderamente justas y adecuadas al derecho material, que su proyección en ellas tiene los siguientes alcances: [i] ser oído antes de que se tome la decisión; [ii] participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; [iii] ofrecer y producir pruebas; [iv] obtener decisiones fundadas o motivadas; [v] recibir notificaciones oportunas y conforme a la ley; [vi] tener acceso a la información y documentación sobre la actuación; [vii] controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; [viii] obtener asesoría legal; [vii] tener la posibilidad de intentar mecanismos contra las decisiones administrativas. La Corporación, en el proceso de consolidación jurisprudencial respecto a la garantía del debido proceso en asuntos contractuales, concluyó en forma categórica que este derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política

rige en los procedimientos administrativos, incluyendo dentro de éstos el contractual, sancionatorios o no, y que este mandato constituye un avance significativo en la defensa del ciudadano. Quiere decir lo anterior que, en las voces del artículo 29 de la Constitución Política, por una parte, con antelación a la adopción de una decisión administrativa en la actividad contractual que pueda resultar perjudicial o contraria a los intereses del contratista es indispensable observar el debido proceso en las diferentes fases o etapas de dicha actividad, en especial, desde la formación de la voluntad entre el Estado y los particulares contratistas para la suscripción del contrato (precontractual) hasta su cumplimiento (ejecución contractual); y por otra parte, es menester determinar el campo de aplicación de cada uno de los derechos que contempla el debido proceso y su intensidad, según el caso y la etapa de la actividad contractual de que se trate, pues va de suyo que varios de esos principios rigen en forma plena y absoluta en algunos eventos, pero en otros lo será en forma matizada, modulada o proporcional a la finalidad de la etapa y de los supuestos que condicionan la actuación de la Administración, tal y como se pasará a describir a continuación a propósito de la ejecución del contrato y en particular en ejercicio de una potestad sancionatoria como es la caducidad del contrato.

Asimismo, la norma que faculta a las entidades estatales para ejercer la potestad sancionatoria contractual, al tenor de lo señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011[2], norma que contempla que, evidenciado un incumplimiento del contrato, la entidad pública debe realizar citación a audiencia en que se mencionen los hechos que la soportan, las cláusulas contractuales incumplidas y las posibles sanciones a imponer. Dicha citación debe ir acompañada del informe de supervisión o interventoría en que se sustenta la actuación.

Por lo tanto, la norma en cita establece las reglas a las que deben ceñirse las autoridades administrativas al ejercer la potestad sancionatoria, las cuales según el desarrollo jurisprudencial en cita, deberán garantizar el derecho al debido proceso, el derecho de contradicción y defensa, así como las disposiciones de la Ley 1437 de 2011, todo ello para dar cumplimiento al principio de legalidad y al derecho a que el procedimiento se adelante atendiendo las normas de procedimiento previamente previstas en la Constitución y la ley.

2. De la vía de hecho y abuso de poder

Sobre el particular se debe precisar, conforme a la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional, que el defecto sustancial o material se configura por la aplicación de una norma inaplicable al caso concreto. En ese sentido, la carencia absoluta de fundamento jurídico del Juez al tomar la decisión bien sea porque la base jurídica es una norma inaplicable al caso concreto o porque es una norma inexistente en el ordenamiento jurídico, materializa el defecto sustancial.

Al respecto, en sentencia T 231 de 1994[3], la Corte indicó:

"La vía de hecho predicable de una determinada acción u omisión de un juez, no obstante poder ser impugnada como nulidad absoluta, es una suerte de vicio más radical aún en cuanto que el titular del órgano se desliga ***por entero*** *del imperio de la ley. Si la jurisdicción y la consiguiente atribución de poder a los diferentes jueces, se hace con miras a la aplicación del derecho a las situaciones concretas y a través de los cauces que la ley determina, una modalidad de ejercicio de esta potestad que discurra ostensiblemente al margen de la ley, de los hechos que resulten probados o con abierta preterición de los trámites y procedimientos establecidos, no podrá imputarse al órgano ni sus resultados tomarse como vinculantes, habida cuenta de la "malversación" de la competencia y de la manifiesta actuación* ***ultra o extra vires*** *de su titular.*

Si este comportamiento - abultadamente deformado respecto del postulado en la norma - se traduce en la utilización de un poder concedido al juez por el ordenamiento para un fin no previsto en la disposición (defecto sustantivo), o en el ejercicio de la atribución por un órgano que no es su titular (defecto orgánico), o en la aplicación del derecho sin contar con el apoyo de los hechos determinantes del supuesto legal (defecto fáctico), o en la actuación por fuera del procedimiento establecido (defecto procedimental), esta sustancial carencia de poder o de desviación del otorgado por la ley, como reveladores de una manifiesta desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial, aparejará su descalificación como acto judicial"

En cuanto a la desviación de poder, en Sentencia del 07 de junio de 2012, Sección Primera del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicado No. 66001-23-31- 000-1998-00645-01[4], se indicó lo siguiente:

"Se tiene reconocido que la desviación de poder tiene lugar cuando un acto administrativo que fue expedido por un órgano o autoridad competente y con las formalidades debidas, en realidad persigue fines distintos a los que le ha fijado el ordenamiento jurídico y que se presumen respecto de dicho acto. Esta causal de nulidad se da tanto cuando se persigue un fin espurio, innoble o dañino como cuando se procura un fin altruista o benéfico para el Estado o la sociedad, pero que en todo caso es distinto del autorizado o señalado por la norma pertinente.
Para su valoración es necesario tener en cuenta tanto los fines generales e implícitos en toda actuación administrativa (satisfacción del interés general, búsqueda del bien común, mejoramiento del servicio público, etc.), como el específico para cada tipo de acto administrativo, el cual se haya en la regulación de la atribución o competencia que con él se ejerce."

A su vez, en sentencia del 21 de junio de 2021, Sección Primera del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Radicado No. 11001-03-24-000-1999-05604-01(5604), se explicó el concepto así:

> *"Sobre el concepto de "desviación de poder" esta Corporación ha manifestado que la causal de nulidad se presenta cuando el agente administrativo realiza un acto que cabe dentro de sus atribuciones, observa las formalidades prescritas por la ley, el acto se ajusta en sus términos a las normas superiores, pero, al proferirlo, se han tenido en cuenta motivos distintos a aquellos para los cuales se confirió el poder. En síntesis, la desviación de poder se configura cuando la atribución de que está investido el funcionario se ejerce hacia un fin distinto del previsto en la ley. La desviación de poder debe probarse por quien la alega."*

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia T-982 de 2004[5], señaló:

> *"Con el propósito de regular el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración se han ideado varias instituciones jurídicas que permiten preservar el control judicial en cuanto a su desarrollo. Al respecto, entre otras, se destacan las siguientes:*
> *…*
> *(iii) La desviación de poder, o lo que es lo mismo, el ejercicio de una facultad reconocida a las autoridades públicas contrario al fin o móvil que fundamenta la existencia legal o constitucional de dicha atribución. Se trata en esencia del desconocimiento de la finalidad legal o de interés público que subyace en una potestad administrativa, por ejemplo, favoreciendo o perjudicando a un tercero, o acudiendo a motivos estrictamente particulares, políticos, confesionales o cualquier otro que no se ajuste al objeto de la atribución ejercida.*
> *…*
> *En este orden de ideas, la desviación no debe confundirse con el abuso de poder, pues en esta última hipótesis se trata del ejercicio de una atribución por fuera de las competencias legales que le han sido reconocidas a un servidor público en la ley; mientras que en la figura de la desviación, la autoridad administrativa profiere el acto con la competencia suficiente para hacerlo, conforme a las ritualidades de forma prescritas en la ley, pero el fin que conduce a su ejecución es manifiestamente distinto de aquel reconocido en el ordenamiento jurídico para su ejercicio, aún cuando el mismo, en cierto casos, resulte ajustado a un interés general o social."*

De acuerdo con lo anterior, a continuación, se desarrollarán las razones por las cuales los actos administrativos de carácter sancionatorio contenidos en la Resolución No. 02812 del 9 de diciembre de 2024 y Resolución No. 02883 del 16 de diciembre de 2024, expedidas por la Unidad Administrativa de Aeronáutica

Civil, por medio de la cual se impuso una sanción dentro del contrato de obra 20001200 H4 de 2020, se dieron con plenas garantías de los derechos de defensa y contradicción, con observancia a los principios de presunción de inocencia, de imparcialidad y con la debida valoración de las pruebas por parte de la autoridad administrativa. Por tanto, no se configura una vía de hecho, ni desviación de poder, ni falsa o falta de motivación.

3. Consideraciones en relación con los fundamentos de hecho

A continuación, se desarrollan cada de uno de fundamentos de hechos expuestos por el convocante, así:

Hecho 1 *"1. Que la Aerocivil y el Consorcio Obras Villavicencio MI suscribieron el contrato de obra 20001200 H4 de 2020, para la realización de los estudios, diseños y construcción de: TWR, EDIF. SOPORTE TECN-OPER, VIA DE ACCESO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, AEROPUERTO VANGUARDIA DE VILLAVICENCIO, por un valor de $27.726.134.869, en un plazo de 19 meses.*

Respuesta: Es cierto

Hecho 2 "*2. En la etapa licitatoria la Aerocivil expresó que haría entrega a los proponentes y consecuentemente a los adjudicatarios de los estudios y diseños (fase factibilidad) derivados del Plan Maestro, lo cual no sucedió, pues la contratante incumplió con su deber de planeación".*

Respuesta: En cuanto a Estudios y Diseños, los documentos precontractuales señalan lo siguiente:

> *"(...) Los insumos de diseños que conforman la base de datos del proyecto se encuentran a disposición de los interesados, debido al volumen de los mismos, se encuentran disponibles en la Dirección de Infraestructura aeroportuaria. La documentación será suministrada por la Aerocivil al contratista. ..."*
> ***"... 2.8 Aspectos particulares para contratos de obra pública.***
> ***Prefactibilidad / factibilidad:*** *Indique y describa el estado de maduración técnica de la contratación*
> *1. Fase I*
> ***2. Fase II X***
> *3. Fase III*
> ***Estado de madurez del proyecto:***
> *El Aeropuerto Vanguardia cuenta con un Plan Maestro del año 2015, mediante el cual se establece la necesidad de reubicar la TWR, lo anterior con el fin de dar cumplimiento a los estándares internacionales*

permitiendo ángulos visuales adecuados hacia las dos cabeceras de la pista y aproximación de aeronaves.
Dentro del nuevo Plan Maestro se identifica la propuesta de ubicación, condiciones básicas técnicas para la operación de esta nueva TWR.
El proyecto contiene prediseños de: Arquitectura, Estructura de edificaciones de Torre de Control, edificación de soporte técnico y operacional, instalaciones hidrosanitarias, mecánicas, eléctricas, voz y datos, CCTV, vía parqueadero y obras complementarias necesarias para la ejecución del proyecto, tomando además como base los estudios del Plan Maestro de Villavicencio del año 2015. La entidad suministra al contratista cantidades de obra y especificaciones técnicas de las edificaciones e infraestructuras a desarrollar, las cuales serán ajustadas con las cantidades y especificaciones del resultado de los estudios y diseños que ejecutará el contratista adjudicatario, lo anterior de conformidad con los levantamientos de la información técnica y física en sitio, así como de la toma de medidas, visita al predio, incluyendo el análisis de las características propias del sitio de ejecución.(...)"

A su vez, el anexo 1 anexo técnico 1 del proceso en mención señaló:

> *"(...)* ***Los insumos que se tomaron para estructurar el proyecto de construcción corresponden al plan maestro del aeropuerto de Villavicencio del año 2015y prediseños de las diferentes especialidades, arquitectónicas, estructurales, hidrosanitarias, eléctricas, mecánicas, entre otras.*** *(...)"*

Asimismo, debe advertirse que el objeto del contrato de obra No. 20001200 H4 de 2020 consistió en "REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE: TWR,EDIF. SOPORTE TECN-OPER, VIA DE ACCESO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, AEROPUERTO VANGUARDIADE VILLAVICENCIO (POR LOTES)"

Por lo anterior y contrario a lo señalado por el convocante, resulta importante aclarar que, con independencia de la entrega de los estudios y diseños derivados del Plan Maestro, era parte de sus obligaciones realizar los estudios y diseños para la construcción de la torre de control, edificio soporte técnico operativo, vía de acceso y obras complementarias del Aeropuerto Vanguardia de la ciudad Villavicencio.

De manera que la existencia de los pre-diseños no constituía un requisito indispensable para la suscripción del contrato, ni condicionaba su ejecución.

Hecho 3 *"3. La Interventoría como consta en las cláusulas 28 y 29 del contrato de obra sería ejercida por el CONSORCIO SAN LUCAS".*

Respuesta: Es cierto

Hecho 4. *"4. El Contrato de obra pública terminó por vencimiento del plazo contractual el 15 de diciembre de 2022, ante la negativa del Secretario de Servicios Aeroportuarios de elevar al Comité de Contratación la solicitud de prórroga requerida y previamente viabilizada por la Interventoría, yendo en contravía de sus propios actos".*

Respuesta: En relación con la precitada afirmación, es preciso aclarar que dicha aseveración no refleja con exactitud la realidad del proceso de ejecución contractual. La negativa a la prórroga no obedeció a una decisión arbitraria de la Entidad, sino a la existencia de omisiones y deficiencias atribuibles tanto al Contratista de Obra como al contratista de Interventoría, al no cumplir adecuadamente las obligaciones contractualmente establecidas.

a. CONSIDERACIONES GENERALES

En primer lugar, el Contratista de Obra de acuerdo con el material probatorio obrante en el área técnica no remitió de manera oportuna y completa la documentación necesaria para sustentar la solicitud de modificación contractual, entre la cuales se encuentran: estudios, diseños, planos, presupuestos, memorias de cálculo y balances financieros en su versión final y debidamente aprobados conforme a las Especificaciones Técnicas del Contrato. Esta omisión impidió que la Interventoría pudiera consolidar la información requerida para la estructuración de un presupuesto definitivo que permitiera determinar con precisión las obras a ejecutar dentro del valor contractual disponible. En consecuencia, se generó incertidumbre en la ejecución del proyecto.

Con el fin de soportar que el Contratista de Obra no entregó al Interventor la documentación completa y necesaria para sustentar la solicitud de modificación del contrato, y que, a su vez, la Interventoría no remitió a la Entidad los documentos debidamente aprobados para su presentación ante el Comité de Contratación.

A continuación, nos permitimos, detallar la cronología de los documentos que evidencian dicha situación, para lo cual, se presentará la trazabilidad que confirma que el Consorcio San Lucas no proporcionó a la Entidad los soportes y requisitos para evaluar la viabilidad de una posible prórroga, así:

- El oficio COVMI-614-021, remitido por el Contratista de Obra el 9 de julio de 2022, expuso una serie de aspectos que reflejaban la compleja situación financiera y contractual del proyecto. En dicho documento, se informó sobre la existencia de 448 ítems no previstos, de los cuales hasta

esa fecha solo 20 habían sido aprobados, mientras que 261 se encontraban en proceso de aprobación, 100 habían sido conciliados y 67 permanecían pendientes de acuerdo. Además, se advirtió que la ejecución total de la obra superaría en más de $30.000 millones el presupuesto inicialmente asignado, lo que obligaba a una priorización de inversiones y a la definición de fuentes de financiación adicionales.

· El 29 de octubre de 2022, el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI remitió al CONSORCIO SAN LUCAS, en su calidad de interventor, el oficio COVMI-759-021, mediante el cual solicitó la realización del análisis de precios unitarios para 12 ítems no previstos, así como la aprobación de una prórroga del plazo contractual hasta el 30 de mayo de 2023. Como soporte de esta solicitud, se anexaron los siguientes documentos: Balance presupuestal ajustado, Formato 76 - Acta de Modificación de Cantidades de Obra, 12 APU de ítems no previstos y las Especificaciones Técnicas correspondientes.

Es importante resaltar, que este oficio solo hace referencia a 12 ítems no previstos, sin incluir la totalidad de los ítems que sustentan el presupuesto resultante de los estudios y diseños. Asimismo, no se evidenció la entrega del Presupuesto Total del Proyecto, ni de todos sus soportes.

Igualmente, en dicha comunicación se anexó una programación en Microsoft Project; sin embargo, esta no detallaba las cantidades de obra, ni recursos necesarios para el desarrollo de cada actividad.

Asimismo, frente a este oficio, la Entidad no encontró evidencia de que el interventor CONSORCIO SAN LUCAS haya emitido una respuesta o realizado algún pronunciamiento sobre el documento en mención. Además, de la revisión de la relación de correspondencia no se encontraron evidencias de solicitudes previas de modificación del contrato de obra antes del envío del oficio COVMI-759-021, lo que refuerza la falta de gestión oportuna de los ajustes contractuales requeridos.

· El oficio COVMI-760-021 del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO, emitido el 1 de noviembre de 2022, presenta un ejercicio de balance con recurso adicional para la ejecución del contrato de obra en el Aeropuerto Vanguardia de Villavicencio, presuntamente con el fin de garantizar el mínimo funcionamiento de la Torre de Control y el Centro de Gestión Aeronáutica Civil (CGAC). Se destaca que, conforme al oficio COVMI-614-021, el costo total de ejecución de la obra ascendería a $56.030.767.055; sin embargo, la nueva propuesta de alcance del proyecto reduce este valor a $42.573.309.614, excediendo aún el presupuesto asignado en $14.832.444.583.

El documento enfatizó la necesidad de incluir ítems no previstos, específicamente en instalaciones eléctricas, obra hidrosanitaria, redes contra incendios, drenajes y desagües enterrados, carpintería metálica, acabados, detección de incendios y pavimentos, debido a que estos fueron resultado de los diseños adelantados por el contratista y no fueron contemplados en el presupuesto contractual inicial. Adicionalmente, se resalta la necesidad de una adición de recursos y la prórroga contractual para ejecutar las actividades adicionales requeridas, con el fin de garantizar la funcionalidad del proyecto.

A pesar de los ajustes planteados en este balance, para la fecha del informe persistía una gran incertidumbre en la determinación del presupuesto final de la obra, pues la ejecución propuesta por el contratista seguía superando los recursos asignados, lo que obligaba a una priorización de inversiones y a la eventual gestión de una nueva fuente de financiación. Además, se advertía varios elementos del proyecto quedarían pendientes para una fase futura, como: la fachada flotante de la torre de control, cerramientos, la vía, el urbanismo y obras de drenaje, lo que condicionaba la entrega definitiva de la infraestructura en su totalidad.

Cabe resaltar que, si bien se solicitó una adición de recursos y tiempo, no se presentaron los documentos fehacientes que permitieran justificar detalladamente el valor total requerido, ni su distribución, lo que limitaba la capacidad de evaluar con precisión el impacto financiero y técnico de las modificaciones propuestas.

· El 15 de noviembre de 2022, el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI envió a la Entidad un oficio con el radicado COVMI-777-021. En este documento, se hizo hincapié en que hasta esa fecha no se había recibido respuesta por parte del CONSORCIO SAN LUCAS al oficio COVMI-759-021. Es importante resaltar que este documento se emitió un mes antes del cumplimiento del plazo contractual. Nos permitimos extraer del comunicado las siguientes manifestaciones del contratista de obra:

> *"… **A la fecha el documento de priorización está siendo revisado por la interventoría y seguramente será comentado durante la presente semana.** Dada la revisión en curso se puede concluir que, al interior de la Aerocivil, no se ha motivado la citación de comité de contratación para la incorporación de estas modificaciones, **aunado a la necesidad de inclusión de precios unitarios nuevos.Esta indefinición impide el correcto avance de la obra, pues al no existir una determinación y definición clara respecto de la***

prioridad de intervenciones, se desplaza el programa de obra por causas no atribuibles al contratistay, por tanto, no estamos ante la posibilidad de presentar un plan de choque eficaz, cuando el desfase no proviene del contratista, sino de que la programación de obra está supeditada a una definición contractual para que la misma sea vinculante.

Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales y de vigencias, ***respetando la priorización de inversiones que fue avalada mediante el Modificatorio No. 2 del 29 de julio de 2022 y, con base en ese balance es que se ha avanzado en la ejecución de las obras, adquisición de los insumos e inversiones.***

Dicho de otro modo, urge una definición contractual en términos de prioridad de inversión, la suscripción de una prórroga al contrato y la incorporación de los precios unitarios no previstos faltantes, para poder presentar una programación de obra que se ajuste a la realidad del proyecto. ...” (subrayado y negrilla fuera de texto)

Se resalta que por medio de esta comunicación el contratista requirió la inclusión de únicamente 12 análisis de precios unitarios de ítems no previstos de los 167 faltantes según lo informado en el oficio COVMI-614-021 del 9 de julio de 2022, adicionalmente en el oficio COVMI-777-021 se solicita la aprobación de una prórroga del contrato hasta el 30 de mayo de 2023.

En efecto, el documento radicado por el Contratista de Obra resulta contradictorio en varios de sus apartes, así. Con respecto a la priorización de las inversiones, inicialmente manifiesta que el interventor está en la revisión del documento, después manifiesta la necesidad de inclusión de ítems no previstos para el correcto desarrollo de la obra y que su falta de aprobación impide determinar y definir claramente la prioridad de intervenciones, y finalmente manifiesta que urge la definición contractual en términos de prioridad de inversión.

Sin embargo, el contratista de obra olvida que su responsabilidad, si así resultaba de los estudios y diseños a su cargo, era la presentación de la totalidad de ítems No Previstos y que la definición del presupuesto era el resultado de la inclusión de la totalidad de ítems no previstos, esto junto con todos los documentos que soportaban su inclusión y definición presupuestal, tales como memorias de cálculo, especificaciones técnicas, cotizaciones, balance financiero, priorización del presupuesto contractual y evaluación de la funcionalidad de las obras, entre otros.

Lo anterior corrobora que no se contaba con un presupuesto definitivo de las obras. Como ejemplo se menciona solicitud de aprobación de un ítem no previsto para suministro e instalación de tubería de alcantarillado pluvial PVC de 24”, el cual no fue aprobado, aun así, por parte del contratista y con el consentimiento del interventor se realizó la instalación de esta tubería varios tramos de alcantarillado pluvial.

Aunque en el documento se solicitó una prórroga de 5.5 meses no se detalló qué obras se ejecutarían en dicho periodo. En cuanto a los recursos adicionales requeridos, si bien se pidió una ampliación en tiempo y presupuesto, no se especificó el valor total, ni se anexaron los soportes correspondientes para sustentar su valor.

· El 22 de noviembre de 2022, mediante Radicado 2022262020040788 Id: 78853, la Entidad emitió respuesta al documento COVMI-777-021, enviado por el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI y dirigido también al interventor CONSORCIO SAN LUCAS, en el cual se listan los requisitos de obligatorio cumplimiento para surtir el trámite de modificación contractual. En dicho oficio, la Entidad resalta el incumplimiento en la entrega de documentos clave, como el presupuesto definitivo, el cual debería reflejar con claridad el alcance de las obras con el recurso asignado, así como las actividades que podrían ejecutarse y la funcionalidad del proyecto. Asimismo, se advierte que, aunque se han presentado presupuestos de priorización, estos carecían de soportes esenciales, tales como memorias de cálculo, especificaciones técnicas y la totalidad de los APU de los ítems no previstos, lo que impedía cualquier evaluación en términos de alcance y balance presupuestal.

Dicha respuesta también señala que los **diseños definidos** no habían sido entregados en su versión completa y definitiva, pues, aunque fueron remitidos en magnético, no estaban debidamente firmados, ni aprobados por el interventor, como tampoco cotaban con un memorial de responsabilidad de los especialistas que los elaboraron y aprobaron.

La Entidad enfatizó que, para poder continuar con la revisión y el trámite de modificación contractual, tanto el contratista de obra como la interventoría debían cumplir con todos los requisitos exigidos en el Manual de Contratación y demás documentos contractuales y que, solo una vez cumplidas estas condiciones, la Dirección Administrativa podría analizar la documentación entregada y, determinar si correspondía, someter el trámite a consideración del comité de contratación de la entidad.

· El 28 de noviembre de 2022, el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI envió al CONSORCIO SAN LUCAS el oficio No COVMI-788-021, en el cual se detalló el seguimiento de las actividades programadas y se realizaba la solicitud de prórroga, del cual nos permitimos resaltar lo siguiente:

> *"(…)* ***En atención a las condiciones de ejecución del contrato mencionadas anteriormente, y de acuerdo a la solicitud de interventoría de ajustar el alcance de las obras priorizadas, es necesario requerir una prórroga del contrato y en tal virtud, mediante el presente comunicado damos a conocer las actividades que aparentemente presentan atraso, bajo el entendido que la ejecución del proyecto fue priorizada por su orden lógico de ejecución y las condiciones de facturación requeridas mas no para la implementación total de los estudios y diseños, ante la necesidad de recursos y mayores plazos*** *(…)".*
>
> ***"…Por último, el contratista se compromete para la fecha de legalización de la prórroga solicitada presentar el balance general del proyecto contractual a ceros según la solicitud de interventoría de ajuste a la priorización de actividades, con sus respectivos soportes (memorias y versiones finales de este balance de los $ 27.726.134.869,00) con fecha de finalización el 15 de diciembre de 2022 (…)"*** (subrayado y negrilla fuera de texto)

Resulta importante destacar que el CONSORCIO SAN LUCAS no remitió el oficio COVMI-788-021 a la Entidad, ni tampoco se evidenció un análisis adecuado por parte de éste en su calidad de INTERVENTORÍA.

· El 2 de diciembre de 2022, mediante el oficio con radicado 2022262020041649 Id:82884, la Entidad remitió al Consorcio San Lucas la contestación al oficio CC-681-2020 del interventor, realizando entre otras las siguientes observaciones:

La Entidad entre el 14 de septiembre y el 28 de octubre de 2022, emitió varios requerimientos formales al Consorcio San Lucas, solicitando la radicación de los Estudios y Diseños definitivos, junto con el Acta de Aprobación firmada y los requisitos contractuales exigidos.

Igualmente, se mencionó que el interventor remitió de manera digital información relacionada con los productos de Estudios y Diseños; sin embargo, esta nunca se entregó de manera completa ni cumplió con lo

contemplado en los documentos que formaban parte integral de los contratos de obra e interventoría.

Aunque el interventor socializó en varias reuniones presupuestos para diferentes alternativas de intervención, éste no fue radicado conforme a las solicitudes de la Entidad, ni con los soportes establecidos en el formato 8A ESPECIFICACIONES TECNICAS. Lo anterior fue expresado en dicho oficio en los siguientes términos:

> *"… Si bien es cierto que en diferentes reuniones se han socializado "Presupuestos para diferentes alternativas" es importante aclarar que la supervisión en los diferentes comités de obra y oficios ha solicitado que estos presupuestos sean radicados con los debidos soportes así:*
>
> - *Presupuesto total que corresponda a los diseños aprobados, el cual debe estar separado por cada edificio y por cada una de las obras complementarias (vías, urbanismo, paisajismo, PETAR, etc.), firmado por los responsables de obra e interventoría*
> - *Presupuesto que determine el alcance de los recursos actuales del contrato, firmado por los responsables.*
> - *Las respectivas memorias de cálculo que sustenten cada una de las cantidades de los presupuestos descritos anteriormente, las cuales deben estar firmadas por quienes elaboran y quienes las aprueban.*
> - *Especificaciones técnicas que soportan cada uno de los ítems del presupuesto firmadas por los responsables de ejecutar y aprobar.*
> - *Los respectivos APU´s (análisis de precios unitarios) de los ítems No Previstos, firmados por los responsables de elaborar y aprobar.*
> - *El informe de parte de la interventoría CONSORCIO SAN LUCAS a la UAEAC, con los respectivos análisis y recomendaciones que arrojan dichos presupuestos aprobados como resultado final de los Estudios y Diseños. …"*

Por lo anterior, es evidente que durante la ejecución del contrato el contratista de obra y su interventora no tenían claridad sobre el presupuesto total del proyecto, sin tener en consideración la realidad precontractual del proyecto, así como nunca se determinó el valor de cada una de las edificaciones ni las obras complementarias del proyecto y mucho menos se pudo establecer el alcance del presupuesto contractual priorizando la funcionalidad de las obras.

· El 3 de diciembre de 2022, el Consorcio Obras Villavicencio MI envió a la Entidad y al interventor Consorcio San Lucas el oficio COVMI-790-021, en el que expone el estado del balance presupuestal, la necesidad de una prórroga contractual y la solicitud de una reunión con el ordenador del gasto para definir la continuidad del proyecto. En este documento, el contratista reitera que, conforme al oficio COVMI-759-021 del 31 de octubre de 2022, se presentó una alternativa de priorización de inversión que incluía la ejecución de actividades esenciales en la Torre de Control, el Centro de Gestión Aeronáutica Civil (CGAC) y sus respectivas zonas técnicas, aeronavegación y servicios, junto con la incorporación de precios unitarios para obras no previstas. Sin embargo, la interventoría solicitó una nueva alternativa de priorización, lo que llevó a presentar mediante este oficio ajustes en el balance presupuestal y a la solicitud de una prórroga de seis meses adicionales, a partir del 16 de diciembre de 2022.

El contratista además argumentó que la ejecución de ciertas actividades estuvo condicionada por las limitaciones presupuestales, vigencias futuras y tiempos de entrega de equipos importados, como plantas eléctricas, sistemas de climatización, equipos de bombeo y redes SCI, cuyos plazos de llegada superan la fecha de terminación del Modificatorio 2 (15 de diciembre de 2022). Asimismo, enfatizó la necesidad de una reprogramación de vigencias futuras debido a situaciones sobrevinientes en el desarrollo del proyecto.

Finalmente, manifestaron la urgencia de una definición contractual sobre la prioridad de inversión, la formalización de la prórroga y la incorporación de precios unitarios de ítems no previstos, por lo que se solicita una reunión prioritaria con el ordenador del gasto para socializar el estado del contrato y tomar decisiones definitivas.

Es importante resaltar que en dicho oficio se expuso por parte del contratista lo siguiente:

> *"… El balance presupuestal ajustado incluyendo los ítems no previstos y aumento de cantidades contractuales con plazo adicional para acometer dichas actividades con terminación de seis meses más contados a partir del 16 de diciembre de 2022, de acuerdo a las directrices emitidas por la interventoría de una nueva alternativa de priorización,* ***este balance que se ha venido evaluando conjuntamente con interventoría se tendrá para el próximo 09 de diciembre de 2022*** *…"* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Lo anterior sigue reafirmando que nunca se contó con un presupuesto definido para cada edificio, o por cada obra y que la indefinición del alcance era el resultado de la inexistencia de dicho presupuesto.

· Solo hasta el 5 de diciembre de 2022, el Consorcio San Lucas remitió a la Entidad el oficio con radicado No. CC-730-2020, mediante el cual dio aval a la solicitud de prórroga en tiempo para el contrato No. 20001200 H4 de 2020. En este documento, la interventoría manifiesta su voluntad e intención de continuar en el proyecto y de garantizar el cumplimiento del objeto contractual, señalando que la prórroga fue analizada bajo los siguientes criterios: antecedentes, alcance del proyecto, estado actual del proyecto, disponibilidad de insumos y equipos, y aspectos técnicos y de diseño.

Sin embargo, es importante resaltar que este documento no presenta un análisis propio por parte de la interventoría, sino que se limita a replicar la información contenida en el oficio No. COVMI-790-021, previamente enviado por el contratista de obra. El mencionado oficio constituye el único anexo adjunto, sin que se evidencie un estudio independiente por parte de la interventoría que permita validar con rigor técnico, administrativo y financiero la solicitud de prórroga. En este sentido, el documento carece de evaluaciones detalladas sobre la viabilidad del tiempo adicional solicitado, el impacto de la prórroga en la ejecución del contrato, la planificación de las actividades pendientes y la disponibilidad real de los recursos e insumos requeridos. Es decir que no se cumplió con la totalidad de requisitos informados por la Entidad mediante el oficio Radicado 2022262020040788 Id: 78853 del 22 de noviembre de 2022 para surtir el debido trámite de modificación.

· El 13 de diciembre de 2022, mediante el oficio CC-737-2020, el Consorcio San Lucas solicitó una prórroga para el contrato de obra N° 20001200 H4 de 2020 y el contrato de interventoría N° 20001236 H3 de 2020, en respuesta a la solicitud inicial presentada por el Contratista de Obra, Consorcio Obras Villavicencio MI, la cual ya había sido avalada por la interventoría a través del oficio No. CC-730-2020.

En dicho documento, la interventoría manifestó que **el contratista de obra había presentado en medio físico la información correspondiente a planos e informes de diseño, memorias de cálculo y presupuesto de obra,información que se encontraba en etapa de revisión para su posterior aprobación y formalización mediante las firmas respectivas**. Con base en estos insumos, el contratista justificó la necesidad de solicitar un plazo adicional de seis (6) meses, a partir del 16 de diciembre de 2022, como plazo máximo para

cumplir con las condiciones del proyecto en relación con su horizonte y alcance presupuestal. Ante esto, la interventoría ratificó la viabilidad de la prórroga, reafirmando el concepto emitido previamente en el oficio No. CC-730-2020.

Resulta relevante destacar que este documento, al igual que el anterior, carecía de información de soporte o anexos adjuntos, lo que impidió cualquier evaluación técnica, financiera y contractual detallada de la solicitud de prórroga.

En este contexto, el interventor no cumplió con los requisitos establecidos para la modificación del contrato, según lo estipulado en el Manual de Contratación y demás documentos contractuales, los cuales ya habían sido citados por la Entidad en el oficio con radicado 2022262020040788 Id: 78853 emitido el 22 de noviembre de 2022. Como consecuencia de esta omisión y considerando las condiciones establecidas en el Modificatorio No. 2, suscrito el 29 de julio de 2022, la Entidad, mediante oficio Radicado 2022260000042625 Id: 162955 del 14 de diciembre de 2022, denegó la solicitud de prórroga, argumentando que el plazo de ejecución del contrato finalizaba el 15 de diciembre de 2022, y por lo tanto, no era viable su extensión.

b. CONSIDERACIONES DE LA AEROCIVIL PARA LA NO APROBACIÓN DE LA SOLICITUD DE PRÓRROGA

En vista de las circunstancias presentadas en el contexto de la solicitud de prórroga para el Contrato de Obra No. 20001200 H4 de 2020 y el Contrato de Interventoría No. 20001236 H3 de 2020, la entidad estima importante realizar las siguientes consideraciones:

1. El CONSORCIO SAN LUCAS emitió un aval para la prórroga solicitada por el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI mediante el oficio con radicado No CC-730-2020 de 5 de diciembre de 2022. No obstante, el mencionado aval no incluyó los requisitos para surtir el debido trámite de modificación, los cuales fueron informados por la Entidad mediante el oficio con Radicado 2022262020040788 del 22 de noviembre de 2022.

2. Si bien mediante el radicado No CC-730-2020, ratificado mediante radicado No.CC-737-2020 de 5 de diciembre de 2022, el CONSORCIO SAN LUCAS emitió aval para la prórroga solicitada por parte del contratista de obra, también lo es que, el CONSORCIO SAN LUCAS no analizó o consideró el estado de los presuntos incumplimientos a las obligaciones del contrato de obra radicados en diferentes informes por parte del mismo interventor que se sustentaron en los siguientes comunicados:

· Oficio CC-661-2020 del 16 de septiembre de 2022, cuyo asunto indica la remisión Informe de Incumplimiento No. 3 Contrato de Obra No. 20001200H4 de 2020:

> *"(…) Por medio del presente oficio, en nuestra calidad de Interventores del Contrato de Obra No. 20001200H4 de 2020 a cargo del Contratista de Obra CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI que tiene por objeto "REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE: TWR, EDIF. SOPORTE TECN-OPER, VIA DE ACCESO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, AEROPUERTO VANGUARDIA DE VILLAVICENCIO", y en cumplimiento de nuestras funciones, nos permitir remitir el Informe de incumplimiento No.3 al Contrato de Obra en mención, para su conocimiento, estudio y fines pertinentes…"*

· Oficio CC-682-2020, emitido el 6 de octubre de 2022, cuyo asunto indica la remisión del informe de Incumplimiento No. 3 Contrato de Obra No. 20001200H4 de 2020 – Actualizado:

> *"(…) Por medio del presente oficio, en nuestra calidad de Interventores del Contrato de Obra No. 20001200H4 de 2020 a cargo del Contratista de Obra CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI que tiene por objeto "REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE: TWR, EDIF. SOPORTE TECN-OPER, VIA DE ACCESO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, AEROPUERTO VANGUARDIA DE VILLAVICENCIO", y en cumplimiento de nuestras funciones, nos permitir remitir el Informe de Incumplimiento No. 3 al Contrato de obra en mención, actualizado atendiendo las observaciones realizadas por la entidad vía correo electrónico para su conocimiento, estudio y fines pertinentes (…)"*

· Oficio CC-707-2020, emitido el 10 de noviembre de 2022, cuyo asunto indica la respuesta Oficio No. 6202-2022039025 Observaciones Formato 67 Informe de Incumplimiento - Remisión Informe de Incumplimiento No. 3 Contrato de Obra No. 20001200H4 de 2020 – Actualizado Nov 5/2022:

> *"(…) Por medio del presente oficio, en nuestra calidad de Interventores del Contrato de Obra No. 20001200H4 de 2020 a cargo del Contratista de Obra CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, y en atención a las observaciones remitidas por la Supervisión mediante Oficio No 6202-2022039025, nos permitir remitir el Informe de Incumplimiento No. 3 al Contrato de obra en mención, con los ajustes indicados y actualizado a corte del 5 de noviembre de 2022 (…)"*

3. El CONSORCIO SAN LUCAS emitió por medio del oficio con radicado CC-730-2020 del 5 de diciembre de 2022, aval para la prórroga solicitada por el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, sin considerar los siguientes oficios en los que también se manifiestan incumplimientos sistemáticos por parte del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, por la falta de personal en obra y al incumplimiento del Plan de Contingencia, adicionales a los indicados en el numeral anterior, así:

· Oficio CC-453-2020, emitido el 14 de marzo de 2022, cuyo asunto indica apremio por atrasos en la presentación del informe mensual SST, por la no disposición de la totalidad del personal mínimo en el sitio de ejecución de los trabajos, por la no respuesta a las solicitudes realizadas por parte de la interventoría, y por el atraso en la ejecución de las actividades del proyecto.

"(…) A razón de la NO DISPOSICIÓN Y PERMANENCIA EN EL SITIO DE EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS de la totalidad del PERSONAL MÍNIMO REQUERIDO, siendo así que a la fecha por parte suya NO HA SIDO DISPUESTO NI SE CUENTA CON LA PRESENCIA del siguiente personal en el sitio de los trabajos:
• Dos (02) inspectores de obra.
• Un (01) ingeniero de apoyo.
Personal que se requiere para la buena ejecución de los trabajos (…)"

· Oficio CC-462-2020, emitido el 22 de marzo de 2022, cuyo asunto indica segundo apremio por: 1) atrasos en la presentación del informe mensual SST; 2) por la no disposición de la totalidad del personal mínimo en el sitio de ejecución de los trabajos; 3) por la no respuesta a las solicitudes realizadas por parte de la interventoría; y 4) por el atraso en la ejecución de las actividades del proyecto.

"(…) A razón de la NO DISPOSICIÓN Y PERMANENCIA EN EL SITIO DE EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS de la totalidad del PERSONAL MÍNIMO REQUERIDO, siendo así que a la fecha y pese las reiteradas solicitudes realizadas por parte de la interventoría por parte suya NO HA SIDO DISPUESTO NI SE CUENTA CON LA PRESENCIA del siguiente personal en el sitio de los trabajos:
• Dos (02) inspectores de obra.
• Un (01) ingeniero de apoyo.
• Un (01) Topógrafo.
• Tres (03) Cadenero.
Personal que se requiere para la buena ejecución de los trabajos (…)"

· Oficio CC-530-2020, emitido el 4 de junio de 2022, cuyo asunto indica tercer apremio por: 1) atrasos en la presentación de la solicitud de inclusión de NP´S; 2) por la disminución progresiva y sistemática del personal en obra; 3) por la no respuesta a las solicitudes realizadas por parte de la interventoría; y 4) por el atraso en la ejecución de las actividades del proyecto.

> *"(…) En razón de la disminución sistemática y progresiva del número de trabajadores en obra, donde se ha podido evidenciar tal como se puede verificar en la bitácora de obra que, pese a la necesidad de personal suficiente para atender actividades del proyecto en las áreas de cimentación y estructura de la torre de control, así como actividades de estructura, instalaciones eléctricas, hidráulicas y sanitarias entre otras, en los edificios de soporte técnico operacional como se ha mencionado de manera previa en comunicaciones remitidas por esta Interventoría, la última de Ellas el Oficio No CC-529-2020 remitido el día 31 de mayo de 2022; se viene evidenciando disminución sistemática en el personal total en obra. Es así como el 30 de marzo de 2022 había alrededor de trabajadores (12 administrativos – 42 operativos); el 30 de abril de 2022 alrededor de 47 trabajadores (12 administrativos – 35 operativos) y el día 31 de mayo de 2022 alrededor de 35 trabajadores (6 administrativos – 29 operativos) (…)"*

· Oficio CC-685-2020, emitido el 14 de octubre de 2022, cuyo asunto indica el incumplimiento compromiso de entrega del plan de acción corregido.

> *"(…) Por medio del presente oficio en nuestra calidad de interventores del Contrato de Obra de la referencia a su cargo, manifestamos el incumplimiento en el compromiso de la entrega del plan de acción con las correcciones solicitadas mediante oficios CC-678-2020 y CC-679-2020, el cual se esperaba fuera entregado el día de ayer 13 de octubre.*
>
> *En atención a lo mencionado anteriormente se solicita nuevamente la entrega de esta información de manera inmediata con las correcciones pertinentes, recordando que el no cumplimiento de compromisos podría acarrear las sanciones que deriven del mismo incumplimiento (…)"*

· Oficio CC-686-2020, emitido el 15 de octubre de 2022, cuyo asunto indica apremio por la no entrega en su totalidad de la información en medio físico de los entregables que hacen parte de la etapa de estudios y

diseños. apremio por la no respuesta a las solicitudes realizadas por parte de la interventoría y la supervisión en los tiempos establecidos. apremio por el atraso en la ejecución de las actividades constructivas del proyecto.

"(…) Por medio de la presente y como interventoría del contrato de obra N° 20001200 H4 de 2020 presentamos el APREMIO al contratista de obra el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, a razón de:

1.La no entrega en su totalidad de la información de LOS DIFERENTES ENTREGABLES QUE HACEN PARTE DE LA ETAPA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS DEL CONTRATO DE OBRA DE LA REFERENCIA en medio físico y firmada por parte de los profesionales respectivos, de acuerdo a lo contenido dentro del documento FORMATO 8A ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, siendo de manera más específica atrasos presentados en la entrega de la información que se realización a continuación.
2.LA NO RESPUESTA A LAS SOLICITUDES REALIZADAS POR PARTE DE LA INTERVENTORÍA Y DE LA SUPERVISIÓN en los tiempos establecidos para la misma.
3.El ATRASO GENERADO dentro de la ejecución de las actividades constructivas del proyecto (…)"

· Oficio CC-690-2020, emitido el 20 de octubre de 2022, cuyo asunto indica reiteración incumplimiento compromiso de entrega del plan de acción corregido.

"(…) Por medio del presente oficio en nuestra calidad de interventores del Contrato de Obra de la referencia a su cargo, manifestamos la reiteración en el incumplimiento remitido a ustedes mediante oficio 685 del 14 de octubre de 2022, respecto a la entrega del plan de acción con las correcciones solicitadas mediante oficios CC-678-2020 y CC-679-2020, el cual se esperaba fuera entregado el día 13 de octubre y a hoy 20 de octubre no se ha recibido.

Nuevamente se exige la entrega de esta información de manera inmediata con las correcciones pertinentes, recordando que el no cumplimiento de compromisos acarreará las sanciones que deriven del mismo incumplimiento. (…)"

· Oficio CC-723-2020, emitido el 25 de noviembre de 2022, cuyo asunto indica la ausencia de personal en obra.

"(…) Por medio del presente oficio en nuestra calidad de interventores del Contrato de Obra de la referencia a su cargo, me permito

manifestar nuestra preocupación con la evidente falta de personal operativo que se está presentando en la ejecución de la obra, toda vez que el día de hoy 25 de noviembre de 2022, se presentó una disminución en el personal operativo, en donde en horas de la mañana en las listas de ingreso y primero conteos se tenían 61 trabajadores operativos y después de medio día y el resto de la tarde, en los conteos solo se encontraban presentes en campo 51 operativos.

Hacemos un llamado de atención pues la idea es de aumentar el personal operativo y no que este disminuya, por esto solicitamos se tomen las medidas necesarias de manera inmediata para subsanar esta disminución e implementar el personal necesario para adelantar las actividades retrasadas en obra. Igualmente solicitamos sea esclarecida la situación presentada el día de hoy y se informe que razones motivan esta disminución del personal (…)"

· Oficio CC-725-2020, emitido el 28 de noviembre de 2022, cuyo asunto indica la disminución personal operativo en obra.

"(…) Por medio del presente oficio en nuestra calidad de interventores del Contrato de Obra de la referencia a su cargo, nos permitimos manifestar nuestra preocupación por la disminución del personal operativo en obra que observamos el día de hoy. Llama la atención evidenciar que el día de hoy no se encuentra personal laborando en la Torre de Control y aun cuando se presentaron 5 trabajadores de este frente en la obra, los mismos no están realizando ningún tipo de actividad. Se les recuerda que la Torre se constituye en la ruta crítica en la ejecución del proyecto.
De igual forma, se evidencia tal como se les informo el sábado anterior en el seguimiento realizado al Plan de Contingencia, que hace falta personal en todos los frentes de obra intervenidos al momento.

El día de hoy se tienen 49 trabajadores operativos, de los cuales tal como se informó de manera previa, 5 correspondientes al frente de la torre de control no están ejecutando actividad. Por lo anterior, solicitamos que se explique de manera clara cuál es la razón de la disminución del personal operativo y así mismo reiteramos la solicitud de tomar las medidas pertinentes tendientes a corregir esta situación de manera inmediata. (…)"

4. De igual manera, la interventoría no tuvo en cuenta el Oficio CC-736-2020, emitido el 13 de diciembre de 2022, cuyo asunto indica incumplimiento de programación actividades de trabajo y falta de personal.

"(…) Por medio de la presente, y como interventor del contrato de obra N° 20001200 H4 de 2020, cuyo objeto corresponde a "REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE: TWR, EDIF. SOPORTE TECN-OPER, VIA DE ACCESO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, AEROPUERTO VANGUARDIA DE VILLAVICENCIO", nos permitimos solicitar lo siguiente:

• Se aumente el personal operativo en el sitio de obra, siendo así que a la fecha únicamente se cuenta con 47 personas, aclarando que a la fecha se tiene disponibilidad de iniciar frentes de trabajo, los cuales no han sido iniciados por parte suya.

• Se solicita al contratista informar el porqué del incumplimiento a las solicitudes de PERMISO PARA INGRESO EN HORAS EXTRALABORALES. Siendo así, que el día Sábado 10/12/2022, donde programaron actividades a partir de las 12:00 pm hasta las 6:00 pm reportando asistencia de 45 personas entre ellas:

➢ Administrativos: 8 personas

➢ Personal de topografía: 3

➢ Operativos: 34.

para actividades de mampostería y trabajos en campo, y solo se evidencio la permanencia de 5 personas en la torre de control (…)"

5. Que, si bien el Consorcio San Lucas manifestó en el oficio con radicado CC-737-2020 de fecha 13 de diciembre de 2022, que el Contratista de Obra había presentado en medio físico la información correspondiente a planos e informes de diseño, memorias de cálculo y presupuesto de obra, y que dicha información se encontraba en etapa de revisión por parte de la interventoría para su posterior aprobación y formalización con las firmas respectivas, a la fecha de terminación del plazo contractual, la Entidad no contaba con dicha información en su versión final, debidamente firmada y con el concepto de aprobación de la interventoría, lo que generó un incumplimiento en la entrega de la documentación requerida para soportar cualquier modificación contractual.

Además, no se presentaron la totalidad de los documentos que permitieran validar la viabilidad de la solicitud de prórroga, tales como las memorias de cálculo con el detalle de cantidades de obra, especificaciones técnicas firmadas por los responsables, análisis de precios unitarios (APU) de los ítems no previstos, balance presupuestal actualizado y un informe consolidado de interventoría que sustentara la necesidad de extensión del plazo y su impacto en la ejecución del contrato. La ausencia de estos documentos imposibilitó elanálisis técnico, financiero y administrativo necesario para evaluar la pertinencia de la modificación contractual.

Lo anterior constituyó un incumplimiento de lo reglado dentro de los plazos y procedimientos establecidos en el Manual de Contratación – Capítulo 4, Numeral

9.3 - Procedimiento para las Modificaciones, el cual dispone que el trámite de solicitudes de adición, prórroga o modificación de los contratos suscritos por la AEROCIVIL debe llevarse a cabo previa revisión del Comité de Contratación, central o regional. Asimismo, el procedimiento establece que el ordenador del gasto debe enviar al Comité la documentación soporte con un mínimo de quince (15) días hábiles de antelación a la fecha de vencimiento del contrato, con el fin de que se adelanten las revisiones, análisis y ajustes correspondientes.

6. De igual manera, la Interventoría no presentó el Formato ISOLUCION - FORMATO 69 SOLICITUD MODIFICACIÓN DE CONTRATO, debidamente diligenciado y acompañado de los respectivos soportes. Esta omisión limitó la capacidad de la Entidad para evaluar estructuradamente la viabilidad de la prórroga.

Asimismo, se identificó la inexistencia de un procedimiento formal y documentado para la determinación del valor contractual de las actividades no previstas, el cual, conforme a las condiciones contractuales, debía calcularse con base en el menor valor de mercado obtenido de tres cotizaciones suministradas por el Contratista de Obra y una cuarta cotización proporcionada por la Interventoría. La no presentación de este análisis impidió que la Entidad contara con información suficiente para asegurar la adecuada gestión de los recursos públicos y la transparencia en la toma de decisiones.

De igual forma, la Interventoría incumplió con la entrega del acta de modificación de ítems no previstos y del balance económico del contrato, documentos que debían estar debidamente diligenciados y avalados por las partes. La ausencia de estos insumos obstaculizó la evaluación integral del impacto financiero de la prórroga solicitada y su viabilidad dentro del marco contractual vigente. Tampoco se presentó el Formato 8 - Especificaciones Técnicas, el cual debía elaborarse en conjunto con el Contratista de Obra para justificar las implicaciones económicas de la modificación propuesta y sustentar alternativas viables ante la Entidad.

7. Que la falta de un balance económico impidió que la Entidad realizara un análisis exhaustivo sobre las consecuencias financieras de la modificación contractual, afectando la debida justificación técnica de cualquier ajuste. Aunado a esto, la Interventoría tampoco remitió un análisis detallado y justificado de la Matriz de Riesgos, un documento fundamental para la toma de decisiones relacionadas con la modificación del contrato y la evaluación de su impacto en la ejecución de la obra.

Otro aspecto crítico identificado fue la ausencia de un concepto técnico formal sobre el cumplimiento de los indicadores de desempeño del Contratista de Obra, el cual debía demostrar, con base en información verificable, el cumplimiento de

las obligaciones contractuales. Adicionalmente, no se presentó la matriz de análisis técnico, administrativo, financiero y socioambiental, documento clave para sustentar la conveniencia de la prórroga y advertir sobre los riesgos asociados a su aprobación.

8. Que, además, se evidenció que la Interventoría aprobó la solicitud de prórroga sin realizar un análisis riguroso del informe de incumplimiento remitido por la Entidad, el cual detallaba reiteradas faltas del Contratista de Obra que afectaban directamente la ejecución del proyecto. En particular, se señalaron deficiencias en la asignación del personal en obra, incumplimientos en la ejecución del Plan de Contingencia y retrasos en la entrega de documentos técnicos y administrativos fundamentales para el control contractual.

Se identificó que la solicitud de prórroga no estuvo acompañada de un análisis técnico y financiero completo, que permitiera verificar la necesidad real de la extensión del plazo y su impacto en la ejecución del contrato. No se presentaron estudios detallados sobre el estado de avance de la obra, los recursos requeridos para su culminación, ni un cronograma actualizado que justificara la ampliación del plazo solicitado, lo que generó inconsistencias en la fundamentación de la modificación contractual.

9. En línea con lo anterior, el estado de los presuntos incumplimientos debió ser analizado con especial detalle por parte de la INTERVENTORÍA en el marco de la solicitud de prórroga, debido a que, según lo establecido en el MANUAL DE CONTRATACIÓN - CAPÍTULO IV - ETAPA DE EJECUCIÓN – Numeral "9.3 PROCEDIMIENTO PARA LAS MODIFICACIONES", el Comité se abstendrá de avalar la adición, prórroga o modificación de los contratos, entre otras, en el siguiente evento:

> *"(…) iii. Cuando se esté adelantando contra el contratista un proceso de sanción por hechos de incumplimiento del contrato y/o convenio objeto de la solicitud de adición y/o prórroga. No obstante, por la magnitud e importancia de un proyecto específico, el Comité, mediante decisión motivada, podrá evaluar la viabilidad de adicionar o prorrogar un contrato y/o convenio en estas circunstancias (…)"*
> Subrayado fuera de texto

En este contexto, el incumplimiento en la entrega de la documentación completa, final y debidamente soportada impidió que la solicitud de prórroga pudiera ser tramitada y presentada al comité de contratación.

Además, la no presentación ante el comité de contratación de la Entidad no obedeció a una decisión caprichosa de parte del Ordenador del Gasto, sino que correspondió a la falta de la documentación que permitiera presentar y sustentar la solicitud ante el Comité, de conformidad con lo explicado en los párrafos anteriores.

Adicionalmente, la falta de gestión efectiva por parte del Contratista de Obra y la Interventoría generó retrasos injustificados, afectando el desarrollo del proyecto y comprometiendo su correcta ejecución contractual. La ausencia de un seguimiento estructurado y de acciones correctivas oportunas para mitigar los incumplimientos impidió que se adoptaran decisiones adecuadas dentro de los plazos establecidos en la normativa vigente.

En este contexto, la adecuada administración de los recursos públicos se vio comprometida, ya que no se garantizó el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y transparencia que rigen la contratación estatal. La imposibilidad de aprobar la prórroga no fue una decisión arbitraria de la Entidad, sino el resultado de una gestión deficiente por parte de los actores responsables de la ejecución y supervisión del contrato, quienes no cumplieron con los requisitos exigidos para soportar la modificación contractual.

Hecho 5 *"5. Sin contar con la participación de la Interventoría, la Aerocivil inició un procedimiento administrativo sancionatorio para hacer efectiva la cláusula penal del contrato, sin tener en cuenta los conceptos emitidos por parte del Interventor Consorcio San Lucas, quien avaló el recibo final de las obras ejecutadas al vencimiento del plazo contractual".*

RESPUESTA: No es cierto que la Aerocivil haya iniciado un procedimiento administrativo sancionatorio sin tener en cuenta los conceptos emitidos por parte del Consorcio San Lucas, interventor del contrato de obra 20001200 H4 de 2020.

De lo anterior, dan cuenta los siguientes documentos:

a. El Consorcio San Lucas presentó mediante comunicado CC-818-2020 del 16/05/2023, de asunto: *Remisión 1 incumplimiento por la no presentación de la información completa para la radicación del acta de recibo final*

b. La Entidad mediante radicado 2023260000014068 Id: 1019088 del 25 de mayo de 2023, dio respuesta al comunicado del numeral anterior, realizando una serie de observaciones al contenido del informe presentado.

c. Con oficio de Radicado 2023262000015466 Id: 1029614 del 5 de junio de 2023, la Entidad solicitó la actualización del informe de incumplimiento del contrato de obra No.20001200 H4 de 2020

d. Mediante comunicado CC-842-2020 del 09/06/2023, el interventor radicó el informe de incumplimiento del contrato de obra 20001200 H4 de 2020, actualizado en relación con la finalización del contrato objeto de interventoría.

e. La Entidad remitió al interventor con escrito bajo el Radicado 2023260000017004 Id: 104093 del 16 de junio de 2023, respuesta al acta de recibo final remitida a la entidad el 26 de mayo de 2023, la cual no incluyó ningún archivo de soporte, como tampoco ningún anexo, por lo que nos permitimos extraer del oficio los siguientes apartes:

> *"… En atención a su comunicado CC-831-2020, mediante el cual remite el documento de acta de recibo final del contrato de obra N° 20001200 H4 de 2020 suscrito por el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI en su calidad de contratista de obra y el CONSORCIO SAN LUCAS en su calidad de interventor,* ***de manera atenta se informa que se acusa recibo del mencionado documento, dejando constancia que en el radicado en asunto no son entregados los anexos respectivos a dicha acta, entre los mismos y sin limitarse a los aquí relacionados: (i) el informe final, (ii) los informes de ensayos de laboratorio con el debido análisis de resultados, (iii) los informes y conceptos de especialistas solicitados por la supervisión, (iv) el balance financiero, (v) el manual de mantenimiento (vi) Planos record y (vii) los estudios y diseños junto con el acta de aprobación definitiva. …"***
>
> *"… Así las cosas, de manera respetuosa se solicita la remisión de la totalidad de los documentos aquí relacionados, para lo cual se establece un plazo perentorio de 10 días hábiles contados a partir de la fecha de radicación del presente comunicado, fecha en la cual se deberá contar con la entrega del proyecto de acta bilateral previamente revisada y acordada con el contratista de obra o, en su defecto, la entrega del acta de liquidación unilateral* ***y el informe de incumplimiento respectivo del contrato objeto de su interventoría,junto con todos los soportes, para que la entidad promueva las actuaciones administrativas o judiciales a que haya lugar, los posibles perjuicios causados a la entidad con el incumplimiento del contratista vigilado, valoraciones y demás***

pruebas que sustenten la actuación de la entidad. *…"* (subrayado y negrilla fuera de texto)

f. Así mismo la Entidad en escrito bajo el Radicado con Radicado 2023260000017621 Id: 1046721 del 22 de junio de 2023, solicitò lo siguiente:

Asi las cosas, se solicita en un término no mayor a ocho (8) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación del presente comunicado, ***presentar el respectivo informe y/o la actualización del incumplimiento, relacionando como mínimo: los hechos que configuran el incumplimiento, las solicitudes y gestiones realizadas por su parte, los informes, testimonios y practicar las pruebas que se requieran, conducentes a demostrar el estado de cumplimiento/incumplimiento y los posibles perjuicios causados a la entidad con el incumplimiento del contratista vigilado; en miras de realizar los respectivos descuentos en el marco del proceso de liquidación del contrato objeto de su interventoría*** *…"*(subrayado y negrilla fuera de texto)

g. En cuanto al contenido del informe presentado mediante oficio CC-842-2020, por el interventor, la Aerocivil presentó respuesta mediante radicado 2023262000020844 Id: 1075637 del 24/07/2023, requiriendo al interventor la aclaración de la información aportada con su comunicado CC-842-2020, entre otros: la adopción estricta de los lineamientos y condiciones del formato 67 - "informe de incumplimiento" según lo establecido en el mapa de procesos y el Manual de Contratación de la Entidad, así como la narración de las situaciones fácticas de forma cronológica, indicando medio, fecha, y aportando frente a lo señalado los respectivos soportes como pruebas en el marco de la actuación sancionatoria y el respeto al debido proceso. Como a bien nos permitimos relacionar del radicado en comento lo siguiente:

"… Se solicita señalar el medio y fecha mediante el cual el director de interventoría señala ello y las afirmaciones siguientes que siguen en el informe.
Es importante narrar las situaciones fácticas de forma cronológica, indicando medio y fecha, y que de lo señalado existan los respectivos soportes que serán utilizados como pruebas en el marco de la actuación sancionatoria. Así, por ejemplo, si ello se mencionó en un comité, del mismo debe existir un acta donde conste lo señalado. …"
"… 20. Las evidencias aportadas deberán estar discriminadas para cada uno de los incumplimientos de manera individual y deberán

relacionarse o enumerarse de manera cronológica, tal como lo establece el formato de la entidad. …"

h. Así mismo la Entidad con Radicado con Radicado 2023262000021504 Id: 1079636 del 28 de julio de 2023, solicitó lo siguiente:

"… Así las cosas, conforme las reiteradas faltas del CONSORCIO SAN LUCAS en la entrega de los productos de estudios y diseños con el lleno de los requisitos establecidos en los términos del contrato de obra No. 20001200H4 de 2020 objeto de su interventoría, entre los mismos, los insumos mínimos necesarios para contratar la terminación de las obras, la Entidad, con la presente manifiesta la imposibilidad del establecimiento de plazos extemporáneos para el cumplimiento de dichas obligaciones, razón por la cual se reitera al CONSORCIO SAN LUCAS, conforme se solicitó mediante el radicado 2023262000020844 Id: 1075637 del pasado 24 de julio de 2023, la remisión con antelación al lunes 31 de julio de 2023 del informe de incumplimiento respectivo, conforme las observaciones previamente realizadas en dicho radicado, e incluyendo la evaluación de los perjuicios por daño emergente y lucro cesante causados a la entidad por parte del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI. …"

i. En respuesta al radicado 2023262000020844 Id: 1075637 del 24 de julio de 2023 de la Entidad, el Consorcio San Lucas presentó su comunicado CC-868-2020 del 29 de septiembre de 2023, mediante el cual entregaba una nueva versión de su informe de incumplimiento al contrato de obra 20001200 H4 de 2020, no obstante, dicho informe tampoco atendía la totalidad de los lineamientos del formato 67 - "informe de incumplimiento" en lo respectivo a:

- La recopilación discriminada y cronológica de la totalidad de los hechos que configuran cada uno de los incumplimientos; omitiéndose información relevante como el registro de avance real durante el periodo de ejecución del contrato, los requerimientos establecidos por la EPS con antelación a la finalización del contrato o la necesidad de trámite de un permiso de aprovechamiento silvicultural con un alcance mayor al inicialmente gestionado.
- La recopilación completa de los requerimientos realizados con relación al presunto incumplimiento por parte del interventor, como la relación completa y objetiva de las entregas de los productos de estudios y diseños.

- La descripción clara sobre los perjuicios originados en el presunto incumplimiento, actuales o proyectados con su respectivo cálculo y cuantificación.
- La recopilación de cada una de las obligaciones presuntamente incumplidas, por cada presunto incumplimiento y conforme a las cláusulas del contrato o de las normas respectivas.

Se anexa el informe de incumplimiento radicado mediante el oficio CC-868-2020 por el interventor CONSORCIO SAN LUCAS, así mismo el formato 67 (Informe de Incumplimiento) que mediante el sistema de gestión rige para la presentación del mismo.

j. Es por todo lo anterior que la Entidad procedió a la complementación del informe identificado con el comunicado CC-868-2020, con base en la información aportada hasta la fecha por parte del Consorcio San Lucas en su calidad de Interventor del contrato de obra 20001200 H4 de 2020. En resumen, las evidencias que sustentan cada uno de los incumplimientos incluidos en el informe correspondieron a los informes, oficios, conceptos o solicitudes aportados por el interventor y que detallaban de manera suficiente los incumplimientos por parte del contratista de obra.

Hecho 6 *"6. El procedimiento administrativo sancionatorio (PAS) inició con una citación de fecha 8 de marzo de 2024 (2024292030006327) con base en un informe elaborado por el Ing. Alexander García Benavides quien se desempeñaba como supervisor del contrato de interventoría soportando sus actuaciones, en el hecho que presuntamente el interventor no atendió la totalidad de incumplimientos y evidencias necesarias para solicitar el inicio del PAS, motivo por el cual este produjo y suscribió un formato 67 de fecha 16 de noviembre de 2023 que fue remitido por el Secretario de Servicios Aeroportuarios a la Dirección Administrativa, el 17 de noviembre de 2023 bajo oficio 20233600000028719".*

RESPUESTA: Como se indicó en el numeral anterior, el proceso sancionatorio inició teniendo como soporte y evidencias los informes de incumplimiento del contrato 20001200 H4 de 2020, elaborados y presentados por parte del Consorcio San Lucas mediante sus comunicados CC-842-2020 del 09/06/2023 y CC-868-2020 del 29/09/2023, los cuales debieron ser complementados a partir de los oficios, actas, conceptos, informes del Consorcio San Lucas, que previamente habían sido puestos en conocimiento del supervisor del Contrato de Interventoría. informes que tiene soporte legal al tenor de lo dispuesto en los artículos 82 y ss de la Ley 1474 de 2011 y las obligaciones de los supervisores en el marco de lo dispuesto en el Manual de Supervisión e interventorìa de la Aerocivil.

Una vez complementado el respectivo informe de incumplimiento, éste y demás anexos fueron remitidos a la Dirección Administrativa mediante radicado 2023360000028719 Id: 1173055 del 17/11/23 y los alcances de radicado 2023392030035250 Id: 1201360 del 28/12/23, radicado 2024360000005429 Id: 1239587 del 28/02/2024, radicado 2024360000005611 Id: 1240643 del 01/03/24 y radicado 2024360000006428 Id: 1245705 del 07/03/24.

Ahora bien, es necesario señalar que el Supervisor del Contrato de interventoría 20001236 H3, designado por el ordenador del gasto, actuó en cumplimiento de un deber legal que consiste en la obligación de solicitar un proceso sancionatorio cuando exista un presunto incumplimiento del contratista.

Por el contrario, la facultad de la Entidad al observar circunstancias que afectaran la ejecución del contrato y los fines de la contratación facultaban a la Entidad para iniciar el procedimiento sancionatorio con el fin de determinar la procedencia de los incumplimientos evidenciados hasta ese momento. Lo anterior, en amparo del artículo 4 de la Ley 80 de 1993, así:

> *"ARTICULO 4o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*
> *1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante.*
> *2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.*
> *(…)*
> *5o. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia".*

De otra parte, es necesario resaltar que el proceso sancionatorio que se adelantó mediante la citación al Consorcio San Lucas, mediante radicado 2023292030028144 Id: 1125905, y a su garante, Seguros del Estado, mediante radicado 2023292030028145 Id: 1125906, tuvo origen en el incumplimiento de sus funciones como interventor del contrato de obra 20001200 H4 de 2020, entre ellos:

> *"SEGUNDO. – PRESUNTO INCUMPLIMIENTO POR NO ATENDER DE MANERA OPORTUNA LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN, CONCEPTOS Y DEMAS*

REQUERIMIENTOS REALIZADOS POR LA ENTIDAD SOBRE LA EJECUCION DEL CONTRATO DE OBRA Y EL CONTRATO DE INTERVENTORIA

TERCERO. – PRESUNTO INCUMPLIMIENTO POR NO REALIZAR EL ACOMPAÑAMIENTO TECNICO ESPECIALIZADO, NI EMITIR CONCEPTOS OPORTUNOS DE ACUERDO CON LAS SOLICITUDES DE LA ENTIDAD

(…)

CUARTO. – PRESUNTO INCUMPLIMIENTO POR NO PRESENTAR UN PLAN DE CONTIGENCIA CONJUNTO POR LOS ATRASOS PRESENTADOS EN EL CONTRATO DE OBRA No. 20001200 H4 DE 2020 (…)"

De acuerdo con lo anterior, queda en evidencia la necesidad de la entidad de adelantar las gestiones y actuaciones pertinentes para cumplir con los deberes legales que le asisten, velando por la satisfacción del interés público que se buscaba satisfacer con la celebración del contrato de obra 20001200 H4 de 2020.

En esa medida, y en atención a que la información sobre los avances y estado de ejecución del contrato era de conocimiento y manejo por parte de la supervisión del contrato de interventoría, constituía deber de la misma presentar al ordenador del gasto el informe completo sobre los presuntos incumplimientos en que se encontraba el contratista de obra, pues de otra forma, ante la situaciones presentadas con el interventor que motivaron el inicio de su proceso de incumplimiento, la entidad no tendría herramientas para verificar el cumplimiento del contrato de obra.

En este sentido, no existió de parte del supervisor del contrato de interventoría una extralimitación de funciones, al contrario, el cumplimiento de sus deberes legales como servidor público, consagrados en el Código General Disciplinario, consistentes en:

"Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público: (…)

4. *Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función".*

5. *"16. Ejercer sus funciones consultando permanentemente los intereses del bien común, y teniendo siempre presente que los servicios que*

presta constituyen el reconocimiento y efectividad de un derecho y buscan la satisfacción de las necesidades generales de todos los ciudadanos".

(…)

"26. Poner en conocimiento del superior los hechos que puedan perjudicar el funcionamiento de la administración y proponer las iniciativas que estime útiles para el mejoramiento del servicio".

También resulta importante destacar las facultades y deberes que les asiste a los interventores y supervisores de contratos, conforme a la ley 1474 de 2011, que en definitiva llevaron a la Entidad a la complementación del informe de incumplimiento radicado por el interventor y, posterior inicio del proceso administrativo sancionatorio.

"(…) ***Ley 1474 de 2011***

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 1. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 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 riesgoel cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento****.*

PARÁGRAFO 2. Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8, numeral 1, con el siguiente literal:

k) ***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.***

PARÁGRAFO 3. ***El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.***

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo conmine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen*. (…)"* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Hecho 7 *"7. En el capítulo III – Individualización de los presuntos incumplimientos, se indicó: "De acuerdo con los hechos anteriormente relatados se tiene que el contratista, CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, presuntamente incumplió las siguientes obligaciones de resultado emanadas del contrato de obra 20001200 H4" (…):".*

RESPUESTA. A continuación, presentamos los incumplimientos por los cuales se realizó el procedimiento sancionatorio y su respaldo probatorio.

a. ***PRIMERO - PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA CLÁUSULA 2 – OBJETO DEL CONTRATO, LA CLÁUSULA 3 – ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DEL CONTRATO, LA CLÁUSULA 6 – DECLARACIONES DEL CONTRATISTA, LA CLÁUSULA 7 – PLAZO Y CRONOGRAMA DE OBRA Y LA CLÁUSULA 9 – OBLIGACIONES PARTICULARES DEL CONTRATISTA, POR LA NO CULMINACIÓN DEL OBJETO DENTRO DEL PLAZO ESTIPULADO Y CONFORME A LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL CONTRATO 20001200 H4 DE 2020 DENTRO LAS VIGENCIAS ESTABLECIDAS:***

El CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, NO dispuso de los recursos de personal profesional, personal operativo, materiales, equipos y condiciones técnicas, necesarias para acometer las obras contratadas en el plazo establecido y conforme las obligaciones y disposiciones del documento FORMATO 8A ESPECIFICACIONES TÉCNICAS del contrato 20001200H4 de 2020.

Aunado al inicio y desarrollo de las obras sin contar con las condiciones técnicas mínimas, tales como, la totalidad de los diseños, presupuesto y cronograma de obra, necesarios para el correcto seguimiento y control técnico, presupuestal y cronológico del proyecto conforme lo relacionado en el PRIMER PRESUNTO INCUMPLIMIENTO; que derivaron en bajos rendimientos y periodos de inactividad, que finalmente resultaron en el incumplimiento del desarrollo del alcance contrato dentro de las vigencias establecidas.

En dicho sentido, una vez finalizado el plazo del contrato, la entidad no contó con la entrega por parte del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, de edificaciones y/o infraestructuras funcionales que puedan ponerse en servicio del aeropuerto, registrándose por parte del interventor CONSORCIO SANLUCAS un avance de obra de apenas el 42.53% al momento de la finalización del plazo de ejecución del contrato.

Este porcentaje de ejecución fue el reportado por el interventor CONSORCIO SAN LUCAS en el FORMATO 65 ACTA DE RECIBO FINAL, documento que fue objeto de observaciones e inquietudes presentadas por la Entidad las memorias de cálculo de cantidades, ítems de pago y estabilidad/calidad de las obras, de las cuales nunca se tuvo respuesta al respecto.

El bajo avance en la ejecución del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, advertido por su interventor CONSORCIO SAN LUCAS mediante los comunicados e informes relacionados en el incumplimiento; la negativa de dicho contratista de obra en la presentación de un plan de contingencia para la recuperación del atraso, así como en su negativa en disponer los recursos de personal, equipos y materiales necesarios y suficientes para acometer las obras en el plazo y vigencias establecidos, y finalmente, la imposibilidad de desarrollar las obras sin contar con los diseños, especificaciones y presupuesto completamente definidos, derivaron en que, a la fecha, y una vez finalizado el plazo contractual, y fenecidas las vigencias presupuestales previstas, la entidad no contara con la entrega por parte del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, de las edificaciones y estructuras contratadas, en condiciones de funcionalidad y habitabilidad, que permitan su puesta en servicio.

Así las cosas, el plazo de ejecución del contrato venció el 15 de diciembre de 2022, de conformidad con el modificatorio No. 2, suscrito el 29 de julio de 2022, y si bien existen notas añadidas unilateralmente por el contratista al documento

del modificatorio después de las firmas, las estipulaciones contractuales aceptadas no dejan salvedad alguna sobre la fecha de finalización del plazo de ejecución del contrato.

Es de señalar que las solicitudes de prorroga y de adición presupuestal por parte del contratista con posterioridad a la modificación No. 2 del contrato, y de acuerdo con la sustentación que se dio en la **respuesta No. 4** del presente documento, no se tramitaron, debido a la falta de presentación de los documentos requeridos por la Aerocivil y antes la falta de aprobación del presupuesto definido, con la totalidad de los ítems aprobados por el interventor, que permitiera a la entidad valorar la viabilidad de la solicitud.

Por esta razón, el incumplimiento del contrato por la no terminación de la obra se encuentra estrechamente ligado con el incumplimiento de las obligaciones relativas a la entrega de la totalidad de los estudios y diseños, y presupuesto de obra; según el alcance y plazos establecidos en el contrato, las metodologías de diseño establecidas y las demás obligaciones y condiciones del documento FORMATO 8A ESPECIFICACIONES TÉCNICAS del contrato 20001200H4 de 2020, que, como se ha explicado, fueron determinantes para que se generan retrasos en el desarrollo del proyecto que derivaron finalmente en el incumplimiento del objeto contractual por parte del contratista de obra.

b. SEGUNDO - PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA CLÁUSULA 2 – OBJETO DEL CONTRATO, LA CLÁUSULA 3 – ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DEL CONTRATO, LA CLÁUSULA 7 – PLAZO Y CRONOGRAMA DE OBRA, Y LA CLÁUSULA 9 – OBLIGACIONES PARTICULARES DEL CONTRATISTA, POR LA NO ENTREGA OPORTUNA Y COMPLETA DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS CONFORME LOS LINEAMIENTOS Y LAS CONDICIONES DE CALIDAD ESTABLECIDAS EN LA ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL CONTRATO DE OBRA 20001200 H4 DE 2020:

El incumplimiento por parte del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, por la NO elaboración y entrega oportuna de la totalidad de los estudios y diseños, y presupuesto de obra; según el alcance y plazos establecidos en el contrato, las metodologías de diseño establecidas y las demás obligaciones y condiciones del documento FORMATO 8A ESPECIFICACIONES TÉCNICAS del contrato 20001200H4 de 2020, lo cual derivó en el inicio de las obras por parte del contratista, sin que la entidad conociera el alcance y especificaciones definitivas de diseño, ni el costo total que implicaban dichas

actividades, el cual, superaba el monto previsto para el desarrollo de su contrato, situación que inviabilizaba la ejecución de la mencionada etapa.

En dicho sentido, la Entidad a la fecha no ha recibido la totalidad de los estudios y diseños, así como el presupuesto definitivo de las obras, que permitan adelantar las gestiones administrativas para la terminación de las edificaciones, dado que además de no encontrarse debidamente especificados todos los elementos y actividades de obra, no se tiene certeza del costo total de las mismas.

Es relevante resaltar que después del aval dado a los Estudios y Diseños y aun después de finalizados los contratos, la interventoría CONSORCIO SAN LUCAS, seguía requiriendo al contratista de obra CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, información de los Estudios y Diseños (aclaraciones, memorias, planos, detalles constructivos, especificaciones, presupuesto, etc.) tal como se evidencia en los 60 oficios anexos, siendo importante destacar de estos comunicados, que evidencian la no entrega completa y oportuna de los estudios y diseños por parte del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI.

A continuación nos permitimos relacionar los oficios en mención:

Comunicación	Fecha
CC-366-2020	20 de noviembre de 2021
CC-369-2020	20 de noviembre de 2021
CC-371-2020	23 de noviembre de 2021
CC-372-2020	23 de noviembre de 2021
CC-380-2020	3 de diciembre de 2021
CC-390-2020	13 de diciembre de 2021
CC-391-2020	13 de diciembre de 2021
CC-395-2020	20 de diciembre de 2021
CC-396-2020	18 de diciembre de 2021
CC-405-2020	13 de diciembre de 2021
CC-413-2020	07 de enero de 2022
CC-416-2020	15 de enero de 2022
CC-419-2020	18 de enero de 2022
CC-439-2021	15 de febrero de 2022
CC-443-2020	22 de febrero de 2022
CC-447-2020	01 de marzo de 2022
CC-452-2020	8 de marzo de 2022
CC-455-2020	15 de marzo de 2022
CC-457-2020	16 de marzo de 2022
CC-459-2020	16 de marzo de 2022
CC-470-2020	05 de abril de 2022

CC-471-2020	29 de marzo de 2022
CC-477-2020	05 de abril de 2022
CC-480-2020	05 de abril de 2022
CC-485-2020	18 de abril de 2022
CC-487-2020	20 de abril de 2022
CC-496-2020	27 de abril de 2022
CC-502-2020	6 de mayo de 2022
CC-505-2020	11 de mayo de 2022
CC-506-2020	12 de mayo de 2022
CC-508-2020	13 de mayo de 2022
CC-513-2020	18 de mayo de 2022
CC-514-2020	19 de mayo de 2022
CC-517-2020	21 de mayo de 2022
CC-520-2020	24 de mayo de 2022
CC-521-2020	25 de mayo de 2022
CC-524-2020	27 de mayo de 2022
CC-528-2020	31 de mayo de 2022
CC-529-2020	31 de mayo de 2022
CC-530-2020	4 de junio de 2022
CC-538-2020	11 de junio de 2022
CC-539-2020	13 de junio de 2022
CC-542-2020	14 de junio de 2022
CC-544-2020	15 de junio de 2022
CC-547-2020	21 de junio de 2022
CC-557-2020	24 de junio de 2022
CC-573-2020	11 de julio de 2022
CC-574-2020	11 de julio de 2022
CC-577-2020	13 de julio de 2022
CC-578-2020	14 de julio de 2022
CC-580-2020	15 de julio de 2022
CC-583-2020	16 de julio de 2022
CC-596-2020	25 de julio de 2022
CC-599-2020	25 de julio de 2022
CC-600-2020	26 de julio de 2022
CC-608-2020	4 de agosto de 2022
CC-609-2020	4 de agosto de 2022
CC-613-2020	05 de agosto de 2022
CC-616-2020	8 de agosto de 2022
CC-619-2020	9 de agosto de 2022
CC-621-2020	10 de agosto de 2022
CC-645-2020	5 de septiembre de 2022

CC-649-2020	08 de septiembre de 2022
CC-654-2020	13 de septiembre de 2022
CC-655-2020	14 de septiembre de 2022
CC-656-2020	15 de septiembre de 2022
CC-657-2020	15 de septiembre de 2022
CC-659-2020	15 de septiembre de 2022
CC-665-2020	19 de septiembre de 2022
CC-667-2020	19 de septiembre de 2022
CC-670-2020	24 de septiembre de 2022
CC-673-2020	29 de septiembre de 2022
CC-676-2020	5 de octubre de 2022
CC-686-2022	15 de octubre de 2022
CC-703-2020	8 de noviembre de 2022
CC-767-2020	15 de marzo de 2023
CC-774-2020	27 de marzo de 2023
CC-780-2020	5 de abril de 2023
CC-810-2020	26 de abril de 2023
CC-813-2020	11 de mayo de 2023
CC-827-2020	25 de mayo de 2023
CC-829-2020	25 de mayo de 2023
CC-838-2020	6 de junio de 2023
CC-841-2020	7 de junio de 2023
CC-848-2020	21 de junio de 2023

Fuente: Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias

La Contraloría Colegiada Departamental de Meta, realizó el seguimiento en los procesos entre Contratista de Obra, Interventor y Entidad para el recibo y liquidación de las obras, razón por la cual durante el Proceso Administrativo que se adelantó ante el presunto incumplimiento en las obligaciones del interventor, la Entidad solicitó la realización de mesas de trabajo para el 12 y 13 de febrero de 2024, donde se revisaría la lista de chequeo de los entregables de los Estudios y Diseños según lo contenido en las Especificaciones Técnicas; a dichas mesas se invitó a los Especialistas del interventor para acompañar el desarrollo de dicha actividad, contando solo con la participación del Especialista en Geotecnia y Especialista Estructural, de los profesionales aprobados por la Entidad.

El resultado de dichas mesas se encuentra desarrollado en unas listas de chequeo donde se registraron cada uno de los productos de los Estudios y Diseños avalados por el interventor. No obstante, el mismo no contenía la totalidad de entregables objetos de las Especificaciones técnicas contratadas, aun cuando, el interventor los aprobó, tal como observa en las actas de las mesas de trabajo en la columna llamada (Concepto de la Interventoría) y en la columna de observaciones. Se anexan actas.

c. TERCERO - PRESUNTO INCUMPLIMIENTO - NO ENTREGA DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA PARA EL ACTA DE RECIBO FINAL, TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO N° 20001200 H4 DE 2020.

Se informa que el interventor mediante comunicado CC-895-2020 se pronuncia en referencia a este incumplimiento manifestando:

> *"… Nos permitimos indicar que el presunto incumplimiento N° 02 cesó, ya que el contratista de obra presentó la información requerida dentro del trámite de liquidación del contrato de obra N° 20001200 H4 de 2020, información que fue incluida dentro del informe final de interventoría. …"*

Así mismo se resalta que este incumplimiento no se encuentra dentro del contenido de la Resolución 02812 del 9 de diciembre de 2024 la cual resuelve:

> *"DECLARAR el incumplimiento TOTAL de la obligación de Consorcio OBRAS VILLAVICENCIO MI de cumplir con el objeto del contrato 20001200 H4 en las condiciones y plazos pactados por incumplimiento del plazo y de la producción de diseños jurídicamente ejecutables, aunado al incumplimiento PARCIAL de las obligaciones de invertir el anticipo entregado y devolver el saldo de aquel no amortizado"*

d. CUARTO – PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA CLÁUSULA 4 – ANTICIPO Y LA CLÁUSULA 9 – OBLIGACIONES PARTICULARES DEL CONTRATISTA, POR NO DESARROLLAR Y CUMPLIR EL OBJETO DEL CONTRATO EN LAS CONDICIONES DE CALIDAD, OPORTUNIDAD, Y OBLIGACIONES DEFINIDAS SUS ESTUDIOS PREVIOS, EN LO REFERENTE A LA INCORRECTA INVERSIÓN DE LOS RECURSOS ENTREGADOS EN CALIDAD DE ANTICIPO:

El anticipo entregado al CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, no fue invertido conforme a los fines estipulados en el contrato, toda vez que se usaron los recursos para la adquisición de equipos, materiales, e insumos, a sabiendas de que estos no serían entregados dentro del plazo de ejecución del contrato y por lo tanto las actividades de obra requeridas para su instalación no se cumplirían oportunamente. Entonces, la destinación que el contratista hizo de los recursos no se aviene con las estipulaciones del contrato al utilizar los recursos para un gasto que no podría cumplirse dentro del plazo contractual.

Cabe mencionar, por tratarse de un equipos, materiales e insumos de medidas y especificaciones particulares, estos no pueden ser empleados en ninguna otra edificación de la entidad, y a su vez el recibo de estos sin su instalación y sin

poder verificar su correcto funcionamiento, supone la imposibilidad de hacer efectiva la garantía de estos ante el proveedor.

En dicho sentido, se observa que la compra mediante los recursos otorgados en calidad de anticipo, por parte del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI con un plazo de entrega que superaba en el plazo establecido para la ejecución del contrato de obra, resultó en una incorrecta inversión del dinero entregado por dicho concepto.

e. QUINTO - PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA CLÁUSULA 4 – ANTICIPO, POR LA NO DEVOLUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LOS RECURSOS GIRADOS EN CALIDAD DE ANTICIPO QUE NO FUERON AMORTIZADOS.

La cláusula 4 del contrato No. 20001200 H4 de 2020 estipuló un anticipo por valor de $6.583.847.914, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución y la constitución de la fiducia o patrimonio autónomo, la cual se realizó mediante la constitución del Patrimonio Autónomo 317017 – FID 317017 con Fiduciaria de Occidente S.A.

Dada la imposibilidad del recibo de actividades que no cuenten con el lleno de los requisitos y especificaciones establecidas en el contrato y demás documentos que forman parte integral del mismo, que no fueron aclaradas a pesar de las múltiples inquietudes presentadas por la entidad en relación con las memorias de cantidades del acta de recibo definitivo; como se ha manifestado previamente al contratista, las obras recibidas deberán corresponder con los ítems contractuales definidos, en cumplimiento del lleno de requisitos establecidos en las especificaciones técnicas; y la finalidad para la cual fueron contratadas.

Que a su vez, la Entidad no tiene la obligación de recibir obras ejecutadas con posterioridad a la terminación del plazo contractual, pues ante el incumplimiento del contratista en la ejecución de sus demás obligaciones dentro del plazo estipulado, y atendiendo siempre al interés de la Entidad y de la necesidad que se busca satisfacer, así como en consideración a los prolongados tiempos requeridos por el contratista y su interventor para la atención de las inquietudes y observaciones formuladas por la entidad, esta optó por declarar el incumplimiento y obtener la reparación de perjuicios causados.

f. SEXTO - PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA CLÁUSULA 9 – OBLIGACIONES PARTICULARES DEL CONTRATISTA, EN LA OBLIGACION ESPECIFICA DEL CONTRATO, DE CONOCER, TRAMITAR Y CUMPLIR OPORTUNAMENTE CON TODOS LOS REQUISITOS DOCUMENTALES Y DE PERMISOS, NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE CONSTRUCCION

Se evidenció un incumplimiento por parte del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, por NO tramitar de manera oportuna la obtención de permisos necesarios para el desarrollo de las actividades de construcción del proyecto, tales como la aprobación del proyecto eléctrico por parte de la empresa local prestadora del servicio: ELECTRIFICADORA DEL META S.A. (EMSA) y el permiso de aprovechamiento silvicultural, necesario para acometer las obras de descarga y conexión del sistema de aguas lluvias.

En dicho sentido, la aprobación del proyecto eléctrico por parte de EMSA, era necesario para la energización de las obras eléctricas contempladas dentro del alcance contratado, una vez se garantizará por dicha empresa prestadora del servicio, el cumplimiento normativo de los diseños, mediante la viabilidad de energización de las obras. Siendo preciso relacionar las obligaciones específicas de la contratista prevista en los estudios previos, así:

> ***"(...) Es responsabilidad del Contratista conocer, tramitar y cumplir todos los requisitos documentales, capacitaciones, de permisos, licencias, autorizaciones, cursos, pólizas, etc., necesarios para*** *el ingreso de todo el personal (incluyendo conductores) a los respectivos aeropuertos, para el ingreso a las zonas restringidas con el personal de operaciones aeroportuarias* ***y el desarrollo de las actividades de construcción lo cual no será justificación para posible incumplimiento de sus obligaciones contractuales*** *(…)"*

A su vez, conforme los diseños elaborados por parte del mismo CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCION MI, se requería realizar el despeje de áreas propiedad de la Aerocivil para el desarrollo de las obras hidráulicas de conexión de la descarga de aguas lluvias, las cuales se encontraban cubiertas por un importante número de especies arbóreas, lo cual, a su vez requería el permiso se aprovechamiento silvicultural, que viabilizara la tala de individuos arbóreos. Lo anterior conforme las condiciones y disposiciones del contrato de obra 200012000 H4 de 2020, entre las mismas, y sin limitarse a estas, lo contenido en su **Anexo Técnico:**

> *"(…) El CONTRATISTA identificará en el proyecto los permisos de carácter ambiental necesarios para la ejecución de las diferentes actividades, con el fin de tramitar y obtenerlos previo al inicio de las obras de mantenimiento. Lo anterior, sin perjuicio de generar retrasos en los programas de inversión y cumplimiento del objetivo del presente proceso licitatorio…"*

En resumen, el diseño eléctrico elaborado por parte del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI no contó con el aval o aprobación de la empresa local prestadora del servicio, en dicho sentido, ello resulta en una incertidumbre del

cumplimiento normativo y viabilidad de operación de las obras de redes eléctricas del proyecto. En función de la normativa aplicable y las condiciones de EMSA para el suministro del servicio eléctrico de las edificaciones.

Así mismo nunca se tramitaron la totalidad de áreas donde se requería permiso de aprovechamiento forestal de acuerdo con los diseños elaborados.

g. SÉPTIMO - PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE LA CLÁUSULA 18 – GARANTIAS Y MECANISMOS DE COBERTURA DEL RIESGO - POR NO MANTENER ACTUALIZADAS LAS GARANTÍAS DEL CONTRATO CONFORME LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES ESTABLECIDAS

A pesar de varias solicitudes de la Entidad al Contratista de Obra, éste nunca remitió la garantía de Cumplimiento actualizada conforme a la cláusula 18 del contrato de Obra, la cual indica:

"Cláusula 18 – Garantías y Mecanismos de cobertura del riesgo
El Contratista se obliga a garantizar el cumplimiento de las obligaciones surgidas a favor de la AEROCIVIL, con ocasión de la ejecución del contrato, de acuerdo con la información de la siguiente tabla:

amparo	Suficiencia	Vigencia
Cumplimiento	30% del valor del contrato	Su vigencia será igual al plazo de ejecución del contrato y cuatro [4] meses, plazo contractual previsto para la liquidación del contrato
Buen manejo y correcta inversión del anticipo	100% Del monto que el contratista reciba a título de anticipo	Su vigencia se extenderá hasta la liquidación del contrato.
Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	20% del valor del contrato	Su vigencia igual al término de ejecución del contrato y tres [3] años más.
Estabilidad y Calidad de las obras	30% del valor del contrato	Su vigencia es de cinco (5) años, contados a partir del acta de Recibo Final a Satisfacción de las obras por parte de la Entidad.
Calidad del servicio, o de la consultoría o de la interventoría	20% del valor del contrato	Su vigencia será igual al plazo de ejecución del contrato y cinco [5] año más

El Contratista de obra NO actualizó la póliza de cumplimiento No.8001004488 expedida el 5 de diciembre de 2023 con AXA COLPATRIA S.A., en cuanto a los amparos de estabilidad y calidad de la obra con base en el valor total del contrato".

Sobre este particular es relevante indicar que el Consejo de Estado en reciente jurisprudencia expuso que las garantías pactadas en el contrato estatal responden a normas de orden público en tanto las mismas sirven al interés general[6], así:

"Ahora bien, en consideración a los fines superiores que persigue la contratación estatal tales como garantizar la prestación de un servicio público y el patrimonio público, el contrato de seguros que ampara los riesgos de esa clase de negocios propende por asegurar la satisfacción del interés general. En ese sentido, el Consejo de Estado ha explicado de manera consistente que, las garantías en materia de contratación estatal son normas de orden público dado que, con la celebración de un contrato estatal con un particular "surge el riesgo de que un eventual desconocimiento de las obligaciones de aquél le pueda acarrear perjuicios, lo cual eleva como una necesidad imperiosa contar con una garantía de aseguramiento, toda vez que los daños patrimoniales que se le puedan causar no se circunscriben a afectar a un sujeto individual, sino a perturbar al colectivo que representa la sociedad y la prosperidad comunal. Reflejo de esto se halla en normas de orden público y, por ende, de obligatoria observancia, que imponen a los contratistas contar con una garantía que avale el cumplimiento de sus obligaciones, como es apenas obvio, durante todo el tiempo que permanezca el riesgo de su incumplimiento."

Hecho 8*"8. La tasación y consecuencias descritas en la citación fueron: "Las consecuencias que se pueden derivar para el contratista y su garante (para este último dentro de los límites de los amparos de la garantía única de cumplimiento asentada en la póliza No. 8001004488) tras la actuación administrativa sancionatoria por iniciar, sería la declaratoria de incumplimiento total y definitivo del contrato para la afectación de su cláusula penal y cuantificación de perjuicios adicionales"*

RESPUESTA: De conformidad con lo establecido en el formato 67 INFORME DE INCUMPLIMIENTO, definido por la Entidad para efectos de la estimación del perjuicio, así:

AFECTACIÓN DE LA CLÁUSULA PENAL DEL CONTRATO

Para el presente informe se determina un incumplimiento tipificado como *INCUMPLIMIENTO DEFINITIVO*, que implicaría la exigibilidad de la tasación anticipada de perjuicios pactada en la Cláusula Décima Séptima del Contrato de Obra, es decir, el veinte por ciento (20%) del valor total del contrato, lo que, en pesos equivale a CINCO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS VEINTISÉIS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS M/CTE. ($ 5,545,226,974)

"(...) Cláusula 17 – Cláusula Penal

En caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento total o parcial de las obligaciones del presente Contrato, el CONTRATISTA debe pagar a la AEROCIVIL a título de indemnización, una suma equivalente a veinte por ciento (20%). El valor pactado de la presente cláusula penal es el de la estimación anticipada de perjuicios, no obstante, la presente cláusula no impide el cobro de todos los perjuicios adicionales que se causen sobre el citado valor. Este valor puede ser compensado con los montos que la AEROCIVIL adeude al contratista con ocasión de la ejecución del presente contrato, de conformidad con las normas que rigen la materia (…)"

Valor total del contrato	% pactado en la cláusula penal	Estimación del valor pactado en la cláusula pena
$27.726.134.869	20%	$5.545.226.974

El retraso del 57,47% en el avance de obra se presenta junto al hecho de que la entidad no cuenta con unos estudios y diseños definitivos entregados por el contratista y avalados por la interventoría con el lleno de los requisitos contractuales que le permitan la terminación de las obras para su puesta en funcionamiento; aunado a lo cual, el contratista abandona la obra sin las garantías de estabilidad suficientes, y en un estado físico que no es el ideal para soportar las condiciones que representa la exposición de las edificaciones a la intemperie y al clima tropical que imperan en la ciudad de Villavicencio del Departamento del Meta.

En relación con no haber tramitado oportunamente la aprobación del proyecto eléctrico por parte de la empresa local prestadora de servicio eléctrico EMSA, la Entidad deberá contratar nuevamente la revisión y apropiación de los diseños eléctricos que permitan realizar la radicación del proyecto hasta su aprobación con miras a la energización y puesta en funcionamiento de las obras, cabe resaltar que dicha apropiación podrá requerir ajustes o incluso la reconstrucción de las obras eléctricas que fueron desarrolladas por el contratista sin contar con la aprobación del operador.

En cuanto al permiso de aprovechamiento forestal es importante resaltar que el contratista de obra no contempló la obtención de dicho permiso para la totalidad de las obras diseñadas ante la corporación COORMACARENA.

En virtud de lo anterior, la entidad cuenta con un posible avance de obra pero no cuenta con los diseños que permitan completarla, ni evaluar plenamente sus antecedentes, además que no cuenta con los permisos para obtener una estructura funcional, lo que en realidad constituye un incumplimiento definitivo del contrato, por lo que de comprobarse los incumplimientos enunciados se podrá aplicar la totalidad de la cláusula penal acordada por las partes, es decir,

una suma de dinero igual al 20% de valor total del contrato que corresponde a CINCO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS VEINTISEIS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS $ 5.545.226.974.

PAGO DE ESTUDIOS Y DISEÑOS SIN EL CUMPLIMIENTO DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL CONTRATO 20001200 H4.

Los estudios y diseños que hacían parte del objeto del contrato 20001200 H4 no fueron entregados conforme a lo establecido en las especificaciones técnicas, dentro del plazo contractual, y aunque recibieron el aval del interventor, este fue condicionado al cumplimiento completo de los requisitos contenidos en el Contrato, particularmente a la entrega del aval universitario, y la implementación de la metodología BIM en el diseño.

Si bien es cierto que el contratista de obra elaboró parcialmente unos estudios y diseños, dicho contratista **n**o suministró debidamente aprobados por la interventoría, los análisis de precios unitarios - APUs para cada uno de los componentes y actividades necesarias para la correcta ejecución de las obras (la Torre de control, Edificaciones de Soporte técnico-operacional, vía de acceso, traslado de redes de energía y comunicaciones, red de agua potable y demás obras complementarias necesarias para garantizar su funcionamiento y conexión con las demás áreas de operación). Por lo cual, la Entidad no conoce, ni tiene debidamente documentado el costo de la infraestructura a construir, ni cuenta con la definición de las especificaciones constructivas de la totalidad de actividades necesarias para acometer las obras en su totalidad, lo que a su vez no permite establecer el valor de la obra terminada en su totalidad, para su puesta en funcionamiento.

La no entrega de dichos estudios y diseños dentro del plazo contractual y en particular de la **tarea 12/13 Especificaciones y Documentación Complementaría,** (APUs – Especificaciones técnicas – Memorias de cálculo – Planos – Demás documentación jurídica y técnica derivada de los estudios y diseños), originó que no fuera posible contar con la información necesaria para la ejecución de las obras con el debido control técnico, presupuestal y del cronograma, generando retrasos en el desarrollo del proyecto que derivaron finalmente en el incumplimiento del objeto contractual por parte del contratista de obra. Así mismo, no permitió que la Entidad contara los insumos necesarios para la toma de decisiones y/o adelantara las gestiones para la consecución de

recursos con el fin de cumplir con el alcance total del proyecto o pudiera priorizar con los recursos disponibles la ejecución de obras funcionales.

Entonces, el no contar con unos Estudios y Diseños completos afectó de manera directa la ejecución de la etapa de construcción del contrato, al no tener definidas en detalle la totalidad de las obras ni el valor de las mismas; esto se considera un perjuicio total y definitivo al proyecto que no permitió desarrollar su objeto en debida forma.

Ante la finalización del plazo del contrato sin que el contratista culminara las obras, la Entidad tampoco cuenta con unos estudios y diseños con el cumplimiento de las especificaciones técnicas requeridas en el contrato, que le sirvan de base para adelantar las gestiones administrativas que le permitan la culminación de las obras, ni tener certeza del costo total del proyecto completamente terminado.

Aunado a lo anterior, la reiterada renuencia del contratista en la inversión de los recursos de personal, equipo y materiales necesarios para acometer las obras en su totalidad durante el plazo establecido, y conforme las vigencias presupuestales establecidas en su contrato, derivó finalmente en un porcentaje de avance aproximado del 40 % del alcance contratado, una vez finalizado el plazo contractual inicialmente previsto, y los 5 meses de prorroga adicionados en la modificación No. 2 del contrato.

Frente a lo anterior, la entidad deberá contratar la complementación y actualización de los estudios y diseños, y la elaboración del presupuesto definitivo de las obras, en el entendido que con la información finalmente suministrada por el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, no es posible adelantar la estructuración de un nuevo proceso de obra, toda vez el valor total de la misma, al igual que las especificaciones de elementos constructivos, no se encuentran definidos en su totalidad. Dicho valor se estima conforme el presupuesto del contrato de la referencia, para lo cual se realiza el siguiente análisis:

El Consorcio Obras Villavicencio MI recibió el pago por parte de la entidad de $1.240.863.132.00 en el mes de diciembre de 2021, tras haber informado del logro de unos estudios y diseños ajustados a las especificaciones técnicas del contrato 20001200 H4, los que a su vez fueron avalados como tal por el Consorcio San Lucas en calidad de su interventor, lo que llevó a la entidad a erogar la suma en mención.

En vista de que los hechos narrados en esta citación permiten presumir la posible responsabilidad del contratista en la provocación del perjuicio en mención, pues se indica que a la fecha el proyecto contratado no cuenta con unos estudios y

diseños que reúnan las calidades y especificaciones pactadas por los contratantes, la siguiente es la tasación y actualización de la aminoración patrimonial sufrida por la Aerocivil:

-Monto del perjuicio: $1.240.863.132.00
-Fecha del perjuicio: diciembre de 2021.
-Mes de actualización del perjuicio: febrero de 2024
-Actualización: $ 1.547.932.484 que resulta de:

$$K\ \$1.240.863.132.00 \frac{\text{ÍNDICE FINAL – ENERO 2024 (138,98)}}{\text{ÍNDICA INICIAL – DICIEMBRE 2021 (111,41)}} \quad RA\ \mathbf{\$\ 1.547.932.484}$$

Valor actualizado de los estudios y diseños pagados: $**1.547.932.484**

PERJUICIOS POR INCORRECTA INVERSIÓN DEL ANTICIPO DESTINADO A LA ADQUISICIÓN DE EQUIPOS CON FECHA DE ENTREGA POSTERIOR AL PLAZO CONTRACTUAL

Conforme lo indicado en el oficio del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI No. **COVMI-833-021** del 11 de marzo de 2023 y el asunto *"Solicitud de Recibo y cuantificación de Inventario de suministros",* y el comunicado **CC-770-2020** del 23 de marzo de 2023 de asunto *"CONCEPTO VIABILIDAD RECONOCIMIENTO DE EQUIPOS E INSUMOS PRESENTES EN EL SITIO DE OBRA",* presentado por parte del CONSORCIO SAN LUCAS, se realizó por parte del CONTRATISTA DE OBRA, la inversión de un total de CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y SEIS PESOS M/CTE ($495.004.286) en equipos e insumos con fecha de entrega posterior a la fecha de terminación del contrato 20001200H4 de 2020.

En este orden de ideas, la incorrecta inversión del anticipo sucedió entre los meses de septiembre, agosto y noviembre del año 2022, razón por la cual se procede con la actualización del perjuicio sufrido por la entidad con la incorrecta inversión de los recursos públicos entregados en tenencia al contratista para la adquisición y puesta en funcionamiento del ascensor, trasformador y sistemas HVAC de la obra, de la siguiente manera:

Ascensor:

$$K\ \$\ 54.706.623\ \frac{\text{ÍNDICE FINAL – ene-24 } 138,98}{\text{ÍNDICE INICIAL – sep-22 } 122,63}\ RA\ \$\ 62.000.542$$

Tranformador

$$K\ \$\ 59.775.850\ \frac{\text{ÍNDICE FINAL – ene-24 } 138,98}{\text{ÍNDICE INICIAL – ago-22 } 121,5}\ RA\ \$\ 68.375.701$$

Sitema HVAC						
K	$ 380.521.813	ÍNDICE FINAL –	ene-24	138,98	RA	$ 424.915.005
		ÍNDICE INICIAL –	nov-22	124,46		
					Total	**$ 555.291.248**

En consecuencia, los perjuicios por la posible declaratoria de incumplimiento por la incorrecta inversión del anticipo entregado para el ascensor, transformador y equipos del sistema HVAC del proyecto del contrato 20001200 H4 asciende a $ 555.291.248 actualizados a la fecha de la presente citación. No obstante, el capital de $495.004.286 será actualizado.

PERJUICIOS POR LA NO DEVOLUCIÓN DEL ANTICIPO NO AMORTIZADO

Con relación al anticipo pendiente por amortizar y que no ha sido reintegrado por parte del contratista, conforme se indicó en el apartado anterior, dicho valor corresponde a la suma de **CUATRO MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS CON NOVENTA Y SIETE CENTAVOS M/Cte. ($4.478.400.251,97)**.

Hecho 9 *"9. Invocando el artículo 41 del CPACCA, el 3 de diciembre de 2024 mediante oficio 2024292030057699 se remite comunicación suscrita por la Directora Administrativa de la Aerocivil que es notificada en sesión de audiencia (…)"*

Respuesta: Es cierto.

Hecho10 "10. Se concedió hasta el 6 de diciembre de 2024, 2 días hábiles al contratista y al garante para ejercer el derecho de contradicción y de defensa, frente a la nueva citación, esto es para; presentar sus descargos, rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad con ocasión del acto de corrección a la citación, a pesar de las solicitudes de mayores plazos para ejercer el derecho de contradicción y defensa".

Respuesta: En orden a analizar los hechos objeto de solicitud, sea lo primero advertir que dentro de la actuación sancionatoria se surtieron todos los postulados que revisten al debido proceso, notificándole en debida forma las actuaciones surtidas dentro de la actuación, otorgándole las oportunidades procesales para que ejerciera su derecho de defensa y contradicción, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto, se ofrece oportuno traer a colación que:

> *"(…) La Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso (…)**[7]**"*

por su parte, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, es un desarrollo de la garantía al debido proceso previsto en el artículo 29 de la constitución nacional, el cual además desarrolla la facultada de las entidades estatales para imponer multas y declarar el incumplimiento contractual, con el fin de hacer efectivo la cláusula penal, así:

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

A su turno, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, establece el procedimiento mínimo que deberá adelantar la Entidad con el fin de hacer efectivas las declaratorias de incumplimiento, lo siguiente:

> ***"ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO.*** *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*
>
> *a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;*
>
> *b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación.* ***Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad****; (…)"*

Del artículo transcrito se colige que este tipo de actuaciones se caracteriza por ser tramitado mediante audiencia, en donde se concede el uso de la palabra para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad.

Por lo anterior como bien menciona el convocante la Entidad en estricta garantía del debido proceso, concedió un término suficiente de dos (2) días hábiles para que el contratista y su garante se refiera a la aclaración realizada respecto de la

citación inicial, lo cual se llevó a cabo el 3 de diciembre de 2024, que vale la pena destacar correspondió a la aclaración de la cuantificación del daño, sin que ello implicara una "nueva citación" situación que permitió la participación y el ejercicio del derecho de contradicción desde el inicio hasta el fin del procedimiento sancionatorio.

Prueba del ejercicio correcto al derecho de defensa es que dentro de la actuación, se garantizó el *(i)* ser oído durante toda la actuación, *(ii)* a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, *(iii)* a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, *(v)* a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, *(vi)* a gozar de la presunción de inocencia, *(vii)* al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, *(viii)* a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y *(ix)* a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso, tal y como consta en la audiencia adelantadas el 6 de diciembre de 2024.

Por lo anterior, esta consideración del convocante no tiene razón de prosperar.

Hecho 11 *"11. El Contratista y el Garante en audiencia del viernes 6 de diciembre de 2024 fueron explícitos y reiterativos que el término otorgado fue insuficiente y nugatorio por no ser razonable. Sin embargo, ante la renuencia de la Entidad de ampliarlo, expusieron sus descargos dejando constancia de la NULIDAD de todo lo actuado, por defectos sustanciales y vías de hecho. Se dejó advertido que se estaba adelantando el procedimiento administrativo sancionatorio sin que mediara informe del interventor ni un análisis objetivo del desarrollo de este contrato, habiéndose deprecado por parte de la Entidad, que el Interventor había declarado la satisfacción del contrato de obra reconociendo la ocurrencia de eventos eximentes de responsabilidad. Este procedimiento administrativo sancionatorio (PAS) parte de un informe elaborado por un funcionario ajeno al proyecto y por tanto sin competencia. En dicha audiencia se solicitó la incorporación de elementos probatorios que fueron aportados por el contratista (la entidad se abstuvo de dar traslado); se solicitó la incorporación de otros documentos que hacían parte del expediente contractual; se requirió una prueba por informe y una visita a la obra, amparados en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Por su parte, el garante también expuso sus argumentos".*

Respuesta: Tal como se desarrolló en el punto anterior, la Entidad durante el procedimiento sancionatorio adelantado, garantizó el debido proceso y el derecho de defensa del contratista y su garante. Debe tenerse en cuenta que el artículo 86 de la Ley 1474 de 20211 no dispone plazos perentorios para proceder con el desarrollo de la actuación. No obstante, en un ejercicio de razonabilidad, se reitera que la primera citación se dio el 8 de marzo de 2024, la audiencia se

citó para el 22 de marzo de 2024 y la aclaración de la citación se dio el 3 de diciembre de 2024. Por lo tanto, no es cierto cuando el convocante afirma que solo contó con un término de dos (2) días para presentar su defensa, sino que la Entidad durante todo el proceso, otorgó un plazo razonable para que el contratista ejerciera correctamente sus derechos, lo cual en efecto sucedió.

En cuanto a la afirmación relativa al presunto adelantamiento del procedimiento sin el informe del interventor, se aclara que como se señaló anteriormente, al referirse al punto 5 de los hechos, para la elaboración del informe de incumplimiento presentado por el supervisor del contrato de interventoría, se tuvieron como soportes las comunicaciones previamente presentadas por el interventor y las correspondientes evidencias que aportó, documentos que obran dentro del acervo probatorio del proceso sancionatorio y de las cuales se hizo el respectivo traslado al contratista y al asegurador, de forma que no se evidencia violación alguna a las garantías del debido proceso.

Hecho 12"*12. La Entidad en decisión proferida el lunes 9 de diciembre de 2024 consignada en la Resolución 02812 de 2024, sin analizar ni valorar las pruebas ni argumentos, incurriendo en falta y falsa motivación declaró el incumplimiento total del contrato e hizo efectiva la cláusula penal, así como la exigencia de pago de perjuicios no probados".*

RESPUESTA: En relación con el argumento expuesto por la convocante, debe precisarse que esa causal de nulidad se presenta cuando los supuestos de hecho en los que se fundamentó el acto administrativo son contrarios a la realidad, ya sea por error o por razones engañosas o simuladas, o porque la Administración les ha dado a los hechos un alcance que no tienen.

La Doctrina ha señalado que esta causal de nulidad:

> *"alude al elemento 'causa' o 'motivo' del acto administrativo que, consiste en las circunstancias de hecho y/o de derecho que sirven de fundamento o determinan la decisión o la declaración contenida en el acto. Este vicio se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica"**[8]**.*

Así, la falsa motivación tiene la virtud de afectar la validez del acto cuando el error repercute en el sentido de la decisión; de allí que los errores puramente mecanismos o formales, no generan su nulidad.

En igual sentido, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 26 de julio de 2017 con ponencia del consejero Milton Chaves García, expresó:

> *"Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que 'es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a)* ***O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente****".* (Destacado propio).

En este punto es oportuno indicar que el fundamento jurídico del acto administrativo mediante el cual inició la investigación y se formuló los presuntos incumplimientos, se encuentra en el literal a) del artículo 86 de la Ley 1437 de 2011, que dispone:

> ***"ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO.*** *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*
>
> *a)* ***Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión*** *en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;*

Sobre el acto administrativo en virtud del cual la citación, la jurisprudencia[9] ha señalado lo siguiente[10]:

"La citación, de acuerdo con el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, ***debe contener un soporte fáctico detallado, adjuntar los informes de interventoría y/o supervisión que sustentan el trámite, y enunciar las normas o cláusulas presuntamente violadas. Sin embargo, para que un vicio procedimental que recaiga sobre la convocatoria a audiencia sea susceptible de afectar la validez de la actuación entera no basta con su mera comprobación, sino que debe probarse que fue trascendental en la decisión adoptada****. Como lo ha manifestado la jurisprudencia:*

"… desde otro ángulo de la misma situación jurídica, con idéntico fundamento en el principio constitucional del debido proceso y en la garantía del derecho de defensa, se tiene que advertir que el afectado que impugna un acto administrativo invocando una irregularidad procedimental debe demostrar que la misma se produjo aparejada de una decisión que afectó materialmente sus derechos, para que esa irregularidad pueda ser considerada como constitutiva de la vulneración al debido proceso.
*En otras palabras, de la misma manera que el Estado debe observar el debido proceso tanto en los aspectos formales con los materiales de la actuación administrativa, el administrado que pretende la anulación del respectivo acto administrativo debe desplegar la prueba, en dos sentidos: i) identificar la violación del procedimiento y ii) demostrar la consecuencia de la irregularidad sobre la decisión contenida en el acto administrativo."****[11]***

De igual manera, resulta oportuno indicar que, la facultad sancionatoria del Estado se deriva de la potestad de intervención que éste tiene sobre ciertas actividades económicas que por su trascendencia social requieren de una mayor tutela y vigilancia administrativa.

Ahora bien, tal como ya se puso de presente, la potestad sancionatoria y el principio de legalidad son conceptos jurídicos íntimamente relacionados, de suerte que dicha potestad sólo tiene justificación en la medida que se encuadre dentro del citado principio, pues, conforme a la Carta Política, nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa.

Recuérdese en este punto, que la finalidad de la norma sancionatoria no se agota en la descripción o adecuación de la conducta por parte del legislador, sino cuando la sanción tiene la virtualidad de conminar al contratista a cumplir con los deberes que la norma impone.

Aunado a ello, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece que la decisión definitiva que pone fin a una actuación derivada del procedimiento administrativo sancionatorio debe ser motivada. En todo caso, la decisión exige una adecuada fundamentación, referida a las circunstancias fácticas y jurídicas relacionadas con el derecho aplicable. Asimismo, el artículo en mención exige que el acto debe encuadrarse dentro de la situación fáctica probada en la normatividad que rige la actuación, es decir, establecer la relación entre el objeto del acto y la norma.

Por ende, la motivación del acto debe ser adecuada, suficiente y completa; ello con el propósito de garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y el de contradicción. Lo anterior implica que la administración en ejercicio de la facultad sancionatoria realice un adecuado análisis de las pruebas allegadas para llegar a una íntima convicción respecto de la realidad fáctica de la actuación.

No obstante, resulta apenas lógico apreciar de manera integral los elementos de defensa expuestos por el convocante y, en general, las pruebas que obren dentro del expediente, pues es precisamente esto lo que dota de integridad y legitimidad cualquier tipo de acto administrativo, y en últimas permitiera en desarrollo de la audiencia mediante resolución motivada

Así las cosas, se debe resaltar que la Resolución 2812 del 9 de diciembre de 2024, al decidir sobre la afectación total de la cláusula penal, tomo en consideración los hechos probados relacionados e el numeral 3 de dicho acto, así:

> *"En vista de que los descargos de las partes apuntaron a demostrar varios hechos relacionados con el contrato 20001200 H4 mediante distintos medios de prueba, la administración encuentra pertinente para avanzar en el estudio de sus posiciones de defensa reconocer los hechos que han sido demostrados por ellas y frente a los cuales la administración no tiene ningún reparo en su ocurrencia:*
>
> ***3.1.** La interventoría aceptó los diseños presentados por el contratista y solicitó darle trámite al pago de ellos en el oficio CC-365-2020 del 19 de noviembre de 2021.*
> ***3.2.** La entidad procedió al pago del acta parcial No. 1 correspondiente al pago de diseños, en atención al aval proferido por el interventor en dicho sentido.*
> ***3.3.** Los diseños entregados por el contratista, aprobados por el interventor y pagados por la entidad contenían un presupuesto que doblaba el valor del presupuesto oficial, tal como lo advirtieron los descargos del contratista.*

3.4. *El 13 de diciembre de 2021 (CC-390-2020) el interventor elevó solicitud de actuación sancionatoria en contra del Consorcio Obras Villavicencio MI por falencias en la documentación de diseños relacionada con análisis de precios unitarios (APU's), especificaciones técnicas, cotizaciones y presupuesto.*

3.5. *El 7 de enero de 2022 (CC-4132020) la interventoría solicitó al contratista partes de los diseños pendientes, entre los que se cuenta un presupuesto oficial total. El 18 de enero de 2022 (CC-149-2020) la interventoría hace requerimientos frente al diseño estructural.*

3.6. *El 15 de febrero de 2022 el Consorcio San Lucas desistió de la actuación sancionatoria sobre el contrato 20001200 H4, indicando que previamente había dado aprobación y autorización de pago de los diseños.*

3.7. *El 8 de marzo de 2022 mediante oficios N° CC-451-2021 y 452-2021, y el 15 de marzo siguiente (CC-455-2021) la interventoría requirió al contratista frente al cumplimiento de la entrega de productos pendientes en los estudios y diseños.*

3.8. *El 14 de marzo de 2022 se suscribió entre las partes el acto modificatorio No. 1 al contrato 20001200 H4 para incluir ítems no previstos en su ejecución, sin hacerse alusión a la modificación del valor del contrato.*

3.9. *El 25 de mayo de 2022 la entidad mediante oficio 6203-2022018374 requirió a la interventoría frente a la entrega de ítems no previstos de acuerdo con los estudios y diseños aprobados, solicitud que a su vez fue efectuada al contratista el 31 de mayo de 2022 por la interventoría (CC-529-2020).*

3.10. *El 27 de mayo de 2022 (COVMI-564-021) el contratista presentó uno de los faltantes en los diseños, siendo este el aval universitario de parte de ellos, lo que fue respondido en la misma fecha por la interventoría (CC- 524-2020) con observaciones al documento.*

3.11. *El 31 de mayo de 2022 (CC-529-2020) y el 4 de junio de 2022 (CC- 530-2020) continúan las peticiones de la interventoría al contratista en relación con los diseños, pues sigue faltando el aval de diseños y los ítems no previstos nacidos de ellos.*

3.12. *El 21 de junio de 2022 el contratista (COVMI-595-021) solicita análisis de precios unitarios no previstos y solicitud de prórroga hasta julio de 2023, en la que indica que posteriormente presentará los valores necesarios para culminar las obras con fundamento en los estudios y diseños aprobados16.*

3.13. *El 9 de julio de 2022 el contratista sometió a revisión de la Aerocivil el valor aproximado del total de la obra ascendería a $56.030.767.055,00 (COVMI-614-021), indicando que dicha estimación excede el presupuesto en mas de $30.000 millones de pesos, por lo que en su concepto se deben priorizar los recursos para la construcción de*

obras prioritarias17. Allí informa también que los precios del mercado están en constante fluctuación.

3.14. *Ante la anterior estimación del contratista frente al presupuesto necesario para terminar la obra, la interventoría del contrato se dirigió a él 13 de julio de 2022 (CC-577-2020) señalándole que la presentación del presupuesto aproximado es extemporánea pues ella debió darse desde el 19 de septiembre de 2021, que existían inconsistencias en los NP's y que es obligación del contratista comunicarle a la entidad las circunstancias o reclamaciones que puedan incidir o afectar en el objeto o en la ejecución del contrato.*

3.15. *El 15 de julio de 2022 la Interventoría comunicó a su supervisión que la etapa de diseños demostró que se requería un presupuesto superior al estimado en el contrato (CC-581-2020).*

3.16. *El 29 de julio de 2022 se suscribió el modificatorio No 2 del contrato 20001200 H4, donde el contratista asentó como nota individual que el contrato requería, además de lo allí pactado, de un plazo y recursos adicionales para la ejecución integral de los estudios y diseños entregados, al igual que del restablecimiento de la ecuación financiera del contrato y el incremento del anticipo.*

3.17. *Que el 4 de agosto de 2022 (CC-608-2020) y el 10 de agosto siguiente (CC-621-2020) la interventoría le requirió diseños faltantes al contratista*

3.18. *El 10 de agosto de 2022 la interventoría informó a la entidad que se continuaba trabajando con el contratista en la definición de un presupuesto definitivo para el proyecto (CC-618-2020).*

3.19. *La interventoría informó a la entidad el 15 de noviembre de 2022 (CC- 681-2020) que desconocía que debía diligenciarse el acta de recibo de definitivo de estudios y diseños para registrar su cumplimiento, pero que la remitía por dicha comunicación, y que el presupuesto fue enviado por el contratista por $56.000 millones el que estaba pendiente de aprobarse por falta de soportes.*

3.20. *Frente a lo anterior el supervisor del contrato de interventoría indicó el 21 de noviembre de 2022 al contratista que el acta de recibo de diseños se encontraba incompleta (Radicado 2022262020040788), pues los diseños no estaban firmados por los responsables ni cuentan con un memorial de responsabilidad de cada especialista, así como indicó que los presupuestos entregados carecían de soportes.*

3.21. *El aval universitario de los estudios y diseños entregados por el contratista ocurrió después de su aprobación por la interventoría del contrato y pago por la Aerocivil, pues su fecha de suscripción es de mayo de 2022.*

3.22. *El 2 de diciembre de 2022 el supervisor del contrato de interventoría le reiteró a esta que continuaban las deficiencias en la entrega de estudios y diseños, en cuanto la ausencia de informe de*

aprobación ni firma de los responsables de ellos y el desconocimiento del presupuesto definitivo del proyecto, entre otras observaciones.
3.23. *Que tanto la anterior supervisora del contrato, Arq Sandra García, como la previa ordenadora del gasto, Ing. María Consuelo Durán Caro, se pronunciaron frente a la necesidad de mayores recursos y tiempo para el contrato, en relación con los pactados con el contratista en el contrato y sus modificatorios. También se tiene probado que la interventoría del contrato se pronunció en similar sentido.*
3.24. *Que durante la ejecución del contrato se presentaron eventos exógenos cuya ocurrencia tienen la posibilidad de afectar la ejecución de la obra.*

3.25. *Que pese a las solicitudes del contratista e interventoría el contrato no se prorrogó más allá del 15 de diciembre de 2022.*
De lo anterior se concluye que está suficientemente probado:
• Que la entidad pagó los diseños que dijeron haberse aprobado por el interventor, debido a la solicitud de este.
• Que después de lo anterior la interventoría solicitó complementación de los diseños producidos por el contratista, de lo que se destaca la falta de esclarecimiento de un presupuesto definitivo para culminar la obra ni el aval universitario.
• Que una vez aceptados y pagados los diseños, el contratista acordó con la entidad la modificación No. 1 del contrato, sin manifestar que el contrato requería de mayores recursos para lograr su objeto contractual.
• Que el contratista sometió a revisión de la Aerocivil su presupuesto definitivo para la obra el 9 de julio de 2022, reconociendo que este supera el 100% del presupuesto oficial.
• Que con fundamento en los diseños producidos por el contratista este afirmó que el tiempo y recursos pactados en el contrato eran insuficientes para terminar el proyecto, lo que le motivó a solicitar la prórroga del contrato como acto previo a lo que anunció como su solicitud de ítems no previstos para terminar la obra.
• Que la anterior apreciación fue replicada de manera individual por la pasada ordenadora del gasto del contrato de obra y por la supervisora del contrato de interventoría, así como fue reiterada y recalcada por esta y por el contratista en múltiples ocasiones antes de la suscripción del modificatorio No 2 y antes de la expiración del plazo contractual.
• Que el plazo del contrato venció dejando unas obras inconclusas, las que para su terminación implicaría para la entidad una adición de recursos de $30.000 millones de pesos según estimación del contratista o, en el peor de los casos, implicaría la demolición de ellas para reiniciar el proyecto perdiendo lo actualmente invertido".

Como se observa, si existió de parte de la entidad una valoración de las pruebas recaudas, dándoles el valor dentro del proceso que permitió tener como probados los hechos atrás relacionados, a partir de los cuales la entidad tomó las decisiones relativas la imposición de las sanciones, respecto de lo cual también existió un razonamiento explícito y extenso en el acto que decidió el proceso sancionatorio, en los siguientes términos:

*"**6.1. AFECTACIÓN DE LA CLAUSULA PENAL PACTADA EN EL CONTRATO 20001200 H4.***

Las partes del contrato acordaron:

Cláusula 17 - Cláusula Penal En caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento total o parcial de las obligaciones del presente Contrato, el CONTRATISTA debe pagar a la AEROCIVIL a título de indemnización una suma equivalente al veinte por ciento (20%). El valor pactado de la presente cláusula penal es el de la estimación anticipada de perjuicios, no obstante, la presente cláusula no impide el cobro de todos los perjuicios adicionales que se causen sobre el citado valor. Este valor puede ser compensado con los montos que la AEROCIVIL adeude al CONTRATISTA con ocasión de la ejecución del presente contrato, de conformidad con las normas que rigen la materia".
Tras haber transcurrido más de un año desde el vencimiento del periodo de liquidación contractual pactado en el contrato de obra 20001200 H4, la Aerocivil no cuenta con una obra funcional, por lo que el proyecto constituye una obra inconclusa a la luz de la Ley 2020 de 2020, que para los efectos de dicha normatividad dispone:

"ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Obra Civil Inconclusa: Construcción, mantenimiento, instalación o realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago, que un (1) año después de vencido el término de liquidación contractual, no haya concluido de manera satisfactoria para el interés general o el definido por la entidad estatal contratante, o no esté prestando el servicio para el cual fue contratada (…)".

En este orden de ideas, se recuerda que al tenor del artículo 1° de la misma Ley 2020 de 2020, frente a las obras entregadas con ocasión del contrato 20001200 H4 la administración debe "…definir su terminación, demolición o las acciones requeridas para concretar su destinación

definitiva", para lo cual se reitera no cuenta en este momento con la información para hacerlo en virtud del mismo incumplimiento del contrato.

No obstante, sobre lo que sí tiene plena certeza la entidad contratante es que el incumplimiento del interventor del proyecto permitió que este excediera sus límites presupuestales y jurídicos, tal como lo reconoció el representante legal del contratista a la entidad el 9 de julio de 2022, y como lo reiteró la apoderada especial del contratista en sus descargos del 10 de abril de 2024.

Lo expuesto permite reiterar que si bien puede la Aerocivil terminar las obras contratadas, ello se hará fuera de la planeación operacional y presupuestal prevista por la entidad para satisfacer las necesidades de transporte aéreo que buscaba suplir el proceso de selección y su contrato 20001200 H4, toda vez que sus obras debían ser entregadas en diciembre de 2022 dentro de un límite presupuestal inicial de $27.726.134.869 y un posible máximo legal de $42.074.408.005 (una vez sumado el 50% del valor del contrato en SMLMV de 2021), por lo que cualquier cantidad de dinero que invierta la administración en la posible terminación de las obras en el aeropuerto de Villavicencio, traerá para ella una aminoración patrimonial no prevista inicialmente para el proyecto.

De esta manera, aunque en un futuro se pueden recibir las obras entregadas con ocasión del contrato 20001200 H4, ello acarrearía -en principio- que se tendría que dar aplicación al artículo 1596 del Código Civil con el fin de rebajar proporcionalmente de los perjuicios sufridos el valor de aquello que posiblemente se reciba. Sin embargo, cuando lo relatado sucede en el marco de un contrato estatal que se encuentra estrictamente reglado, desacatándose entre ello la capacidad presupuestal del contratante, se advierte que el contrato 20001200 H4 fue incumplido en su totalidad, pues el diseño entregado por el contratista hizo del proyecto un acto imposible de ejecutar por desconocimiento de la disponibilidad presupuestal asignada al proyecto (num. 6° art 25 Ley 80 de 1993), además que su terminación dentro del contrato 20001200 H4 constituiría una flagrante violación del inciso 2º del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, pues ello requiere una adición superior al 50% de su valor inicial.

De esta manera, la posible recepción de las obras vigiladas con el contrato incumplido conlleva para la Aerocivil una disminución patrimonial no prevista por ella ni permitida por la capacidad presupuestal del contrato 20001200 H4, por lo que el incumplimiento del

interventor del proyecto se traduce en una erogación económica para la entidad contratante cuya dimensión no se encuentra determinada actualmente, pero de la que sí se tiene certeza que superará los $27.726.134.869 inicialmente destinados para satisfacer la necesidad que pretendía satisfacer el contrato.

Partiendo del hecho de que una lógica similar se aplicaría en el caso extremo que se requiera la demolición de las obras entregadas (con el agravante de que en dicho caso nada de lo invertido tendría un uso final) se anota que cualquiera que sea el destino de lo entregado, esto implica una disminución patrimonial para la Aerocivil no prevista, por lo que aún en el mejor de los casos de un uso total de lo construido, dicha situación, de todas maneras, nacerá de una inversión de recursos motivada únicamente por el irrespeto del límite presupuestal del proyecto por parte de la interventoría del contrato 20001200 H4, razón suficiente para ordenar la reparación plena de los perjuicios sufridos con ocasión de su actividad contractual.

En consecuencia, el 20% del valor total del contrato corresponde a CINCO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS VEINTISEIS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO PESOS ($5.545.226.974), suma por la cual se afecta la cláusula penal acordada por las partes del contrato ordenado su pago al contratista, y a falta de pago de este se acudirá al amparo de cumplimiento de la póliza No. 8001004488 de AXA COLPATRIA SEGUROS S.A.

Entonces, es claro que la decisión de declarar le incumplimiento total y afectar por el valor completo la cláusula penal, estuvo debidamente sustentada en el acto administrativo que decide el proceso sancionatorio.

Por lo anterior, el vicio de falsa motivación no se configura dentro de los actos contractuales proferidos en sede administrativa.

Hecho 13 *"13. La Entidad no reconoció que el contratista realizó inversiones por $11.792.038.401,63 y decide sin fundamento que el Contratista debe asumir el pago de la cláusula penal total correspondiente al 20% del valor estimado del contrato más perjuicios que ascienden al 44% del valor del contrato, lo cual vulnera el principio de proporcionalidad, tipicidad y legalidad de las sanciones".*

RESPUESTA: En relación con esta afirmación, se recuerda lo señalado en el punto anterior, en relación con la sustentación del incumplimiento total y la afectación en su totalidad de la cláusula penal, donde se resalta que la disminución patrimonial de la entidad se deriva de la imposibilidad jurídica de ejecutar los diseños elaborados (por demás incompletos) que determinaron que

a la finalización del contrato la entidad no contara con una obra funcional conforme a las especificaciones técnicas contratadas.

Lo cual es reforzado en el 5.1. "SOLICITUD DE PRUEBAS PRESENTADAS EN LA ÚLTIMA INTERVENCIÓN DE LAS PARTES", del acto administrativo que decide el proceso sancionatorio, al referir la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad:

> *"Se recuerda que en los descargos el contratista indicó que entre las actas Nos 14 y 15 hay una ejecución cercana a los $4.600 millones de pesos, mientras que las opciones que tiene la entidad ante las obras dejadas en virtud del contrato 20001200 H4 son la de demoler lo recibido o concluir la edificación, lo que en el primer de los casos implica perder todo lo pagado al contratista hasta el acta 13 ($8.630.966.472,38), y en el segundo demandaría de la entidad una inversión no planificada ni presupuestada cercana a los $30.000 millones de pesos, en virtud de que el presupuesto definitivo estimado por el diseñador de la obra inconclusa es cercano a los $57.000 millones de pesos.*
>
> *Con fundamento en la anterior consideración la entidad desestima la aplicación proporcional de la cláusula penal pactada por las partes, pues con fundamento en la misma declaración del deudor los saldos que pretende cobrar a la entidad no cubren los daños que pudo haber sufrido con su incumplimiento".*

Así las cosas, al no existir seguridad para la entidad de que las obras adelantadas podrían ser aprovechadas en el futuro para la culminación del proyecto, las mismas al parecer no están acordes al objeto contractual, por cuanto, de un lado, los diseños presentados aun presentaban observaciones insolutas, y por el otro no había certeza en cuanto a los recursos necesarios no los recursos necesarios para la culminación de las obras, no resultaba viable considerar los valores ejecutados pues ante el incumplimiento atribuido al contratista, los trabajos ejecutados no reportaron beneficio a la entidad, estas obras no cumplieron los fines previstos por la entidad y dado que el menoscabo patrimonial superaba el valor que se pretendía se reconociera.

Hecho 14 *"14. La Entidad no valoró ni analizó que:*
a. El contratista recibió pagos por $8.630.966.472, 38 y facturó $11.792.038.401,63
b. Según consta en acta de recibo parcial de obra 14, este ejecutó $3.161.071.929, 25 amortizando la totalidad del anticipo. Sin embargo, la Entidad no se pronuncia sobre esta acta firmada entre Contratista e Interventor previo a la suscripción del acta de recibo final.

c. Declara un incumplimiento total del contrato exigiendo el valor total cláusula penal correspondiente al 20% del valor total del contrato ($27.726.134.869) esto es para un total $5.545.226.973
d. En materia de perjuicios no cubiertos por las garantías del contrato, exigió el pago de estos, aun sin que medie prueba de su causación, por una suma equivalente a $6.867.392.831. con corte a diciembre de 2024 más actualización de capital e intereses de mora hasta la fecha efectiva de pago".

RESPUESTA: Para dar respuesta a este punto, se aclara que las razones por las cuales se consideró incumplimiento total del contrato y se hizo efectiva la totalidad de la cláusula penal se encuentran suficientemente desarrolladas en las respuestas 12 y 13 del presente documento.

Asimismo, es importante mencionar que la Entidad celebró el contrato 24001275 H3 de 2024, con la Sociedad Colombiana de Ingenieros, con el objeto de APOYAR LA EMISIÓN DE CONCEPTO DE DIAGNÓSTICO TÉCNICO DEL ESTADO Y CUMPLIMIENTO NORMATIVO DE LA INFRAESTRUCTURA TWR Y EDIF. SOPORTE TECN-OPER – VILLAVICENC, quien emitió concepto de estudio de vulnerabilidad de las estructuras que se encuentran en la zona, concepto que determinó que se deben reforzar las edificaciones construidas y realizar algunas demoliciones parciales en especial la infraestructura de la TWR.

De manera general los resultados del concepto técnico emitido por parte de la SCI mediante informe del 28 de febrero de 2025, fue el siguiente:

Se requiere para las cuatro (4) edificaciones diseñar y llevar cabo un reforzamiento estructural para todas las columnas y para todos los muros no estructurales de perforación horizontal y diseñar y reforzar algunas vigas, zapatas y muros estructurales, adicional a lo anterior para la Torre de Control se determinó que la cimentación se encontraba sobredimensionada, pero que cumplía los requisitos técnicos normativos, pero en cuanto a la super estructura construida, se recomendó por parte de la SCI la demolición de la misma (primer piso y placa de segundo nivel).

De acuerdo con dicho concepto, es evidente que los Estudios y Diseños no cumplieron con los requisitos establecidos en la norma NSR-10 y en el Formato 8A de ESPECIFICACIONES TECNICAS, y como resultado tenemos unas obras que no cumplen con la normatividad técnica.

Hecho 15 *"15.* Se interpone recurso de reposición para cuya sustentación se otorgaron únicamente 2 días hábiles, a pesar de la complejidad del asunto, el cual se sustenta el jueves 12 de diciembre de 2024. Como consta en sesión de audiencia, amparados en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y en el artículo 40 del CPACCA, se insiste a la Entidad en la necesidad de incorporar

pruebas con su respectiva valoración. Allí se insta a la Entidad para que declare la nulidad de lo actuado y revoque integralmente la Resolución 02812 del 9 de diciembre de 2024, por cuanto la misma se opone a la Constitución y a la ley y con ella se está causando un agravio injustificado al Consorcio. También se solicita, se reconozca que la Entidad se apartó de los hechos y fundamentos de la citación con base en la cual se formularon los descargos y tomó su decisión bajo otros conceptos y consecuencias lo cual está proscrito en la ley, incurriendo en una violación al debido proceso, en una desviación de poder y en vías de hecho por falsa motivación"

Respuesta: Nos permitimos remitirnos a las consideraciones jurídicas expuestas en la respuesta No. 10, 11 y 12 del presente escrito, bajo el entendido que: i) los términos otorgados para presentar descargos, sustentar el recurso y demás fueron razonables; ii) la entidad no incurrió en falsa motivación ni vías de hecho, toda vez que los supuestos fácticos se valoraron con fundamento en las pruebas aportadas; iii) se garantizó al contratista y su garante todas las oportunidades para ejercer su derecho de contradicción y defensa a través de las comunicación de los actos y las decisiones, así como la suspensión de la audiencia otorgando términos suficientes para prepararas sus argumentos.

Hecho 16 "*16. La Aerocivil resuelve los recursos de reposición interpuestos por el Contratista y el Garante, el 16 de diciembre de 2024, bajo Resolución 02883 de 2024 rechazando en su integralidad los argumentos del contratista y garante y confirmando el contenido de la Resolución 02812 de 2024.*

Respuesta. Es cierto

6. Consideraciones en relación con los fundamentos de derecho

Teniendo en cuenta que, en desarrollo de los fundamentos de derecho de la solicitud, el convocante refiere otra serie de hechos a continuación, emitimos el pronunciamiento respectivo, así:

> "*El proceso sancionatorio por incumplimiento del objeto contractual promovido por la Aerocivil no respetó de las garantías del contratista y la aseguradora, pues quedó demostrado en las sesiones de audiencia, entre otros aspectos fundamentales que:*
>
> - *No hubo congruencia de los cargos frente a las pruebas ni frente a la tasación.*
> - *No se desarrolló la etapa probatoria con posterioridad a la modificación de los cargos notificada el 3 de diciembre de 2024*

- *No hubo publicidad de las pruebas ni una correcta administración del expediente electrónico digital.*
- *La Interventoría no participó en el PAS ni se tuvieron en consideración sus conceptos, siendo este el vigilante del proyecto.*
- *La entidad actuó en contravía de sus propios actos*".

Respecto de estas manifestaciones, se debe precisar:

- No hubo congruencia de los cargos frente a las pruebas ni frente a la tasación:

En el acto que decidió el proceso sancionatorio se determinó el incumplimiento total a partir de los incumplimientos primero y segundo atribuidos al contratista en la citación efectuada y el Informe de incumplimiento anexo a la misma, descrito en el punto 7 de las Consideraciones en relación con los fundamentos de hecho, de este escrito, como se explica en la Resolución No. 2883 del 16 de diciembre de 2024, dónde se expresó:

> *"En virtud de que con la decisión sancionatoria recurrida se limitó la declaración de incumplimiento a la frustración del objeto contratado en el plazo pactado y a la violación del presupuesto oficial con los diseños entregados -pues su implementación en el contrato 20001200 H4 conlleva violar una prohibición del legislador-, se advierte que dicha decisión restringió la competencia material de la administración para decidir el presente caso, pues iría en contra del derecho de defensa de las partes sorprenderlas en la presente decisión con análisis de otros cumplimientos que no fueron objeto de estudio en la sanción censurada por contratista y garante.*
>
> *En consecuencia, no serán analizados ni valorados los argumentos de las partes relacionados con aspectos distintos del incumplimiento en los diseños del contrato y la expiración del plazo sin lograrse el objeto contratado, debido a que ante la dimensión e incidencia del hecho de que los diseños entregados superaron el valor pactado del contrato en un 100%, la administración encuentra innecesario dilucidar si hubo cumplimiento en los demás aspectos del contrato, pues así se prueben ellos, la administración continuaría en una condición que la lleva necesariamente a invertir más de lo presupuestado para el contrato 20001200 H4, siendo esto atribuible exclusivamente el incumplimiento del Consorcio Obras Villavicencio MI, lo que en realidad se tradujo en un despojo a la Aerocivil de su iniciativa para la planeación de sus recursos destinados a satisfacer las necesidades de transporte aéreo requeridas por el aeropuerto de la ciudad de Villavicencio*

Resulta procedente esta aclaración, pues si tras el análisis de los recursos propuestos sigue en firme el hecho de que los diseños entregados por el contratista aprobados por el interventor requieren para su ejecución una suma cercana a los $57.000 millones de pesos -es decir, más del 50% del valor inicial del contrato 20001200 H4- resultan irrelevantes el análisis de los demás incumplimientos del contrato, habida cuenta que lo enunciado sitúa a la Aerocivil en una posición en la que debe tomar decisiones que la lleve a alguno de estos escenarios:

A. Que culmine el proyecto mediante otro contrato con una planificación presupuestal que permita finiquitar las obras inconclusas del presente contrato 20001200 H4, es decir, una suma cercana a los TREINTA MIL MILLONES DE PESOS ($30.000'000.000).

B. Que deba demoler total o parcialmente lo construido para realizar un nuevo proyecto, caso en el cual se perdería lo pagado en los contratos de obra e interventoría, siendo para el caso de la obra $8.630'966.472 y para la interventoría $1.126'286.903, lo que en total significaría NUEVE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS ($9.757'253.375), sumados a los costos que conlleve la demolición de lo dejado por el contrato 20001200 H4.

C. Que no tome ninguna decisión y deje la obra incompleta en el estado que se encuentra, con las consecuencias disciplinarias, fiscales y penales que ello acarrea, caso en el cual la Aerocivil seguiría con una disminución patrimonial injustificada de NUEVE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS ($9.757'253.375) en virtud de que no contaría con unas edificaciones funcionales y peor aún sin satisfacer las necesidades de la población con este aeropuerto.

Cualquiera de las tres anteriores opciones implica una disminución patrimonial injustificada para la administración y la no satisfacción de la necesidad que originó la contratación, pues no tenía planeado un proyecto de $57.000 millones de pesos, ni mucho menos tenía contemplado "invertir" $9.757'253.375 en edificaciones que ahora no son funcionales. Siendo las anteriores sumas de dinero ampliamente superiores a la expectativa que tiene el contratista por pagos de las actas 14 y 15, la administración se encuentra relevada de analizar los demás incumplimientos imputados a este y los demás pronunciamientos de las partes, toda vez que incluso en el evento de que las obras recibidas sean aprovechables en un 100%, ello de todas maneras conlleva a la entidad

a una disminución patrimonial no planificada cercana a los $30.000 millones de pesos.

Se pone de presente que la finalización o demolición de obras no ha podido ser definida aun por la entidad, pues se reitera que el valor los diseños aprobados no estaban dentro de la planificación del proyecto, por lo que todavía no se puede cuantificar esta situación como un perjuicio para la entidad por carecer del carácter de cierto; sin embargo, de lo que sí existe plena certeza es que las consecuencias del incumplimiento son mayores al valor del contrato1 sobre el que se desarrolla esta actuación, con lo cual se reafirma la importancia cardinal que tiene para desatar los recursos de reposición estudiar la violación del presupuesto oficial y del valor pactado por los contratantes para la ejecución del negocio jurídico".

Entonces, conforme a la exposición anterior, es claro que la incongruencia señalada por el apoderado del contratista no existe, pues la declaración de incumplimiento y la respectiva tasación, toman en cuenta precisamente que el incumplimiento total del contrato obedece a la imposibilidad de la entidad para culminar con las obras para la terminación del proyecto, al no contar con los diseños completos, ni con un presupuesto definido para la ejecución de los trabajos, de forma que a pesar de las actividades de obra adelantadas finalmente la entidad no cuenta con una obra funcional, ni con la posibilidad de terminarla sin incurrir en inversiones adicionales que superaran notoriamente el valor inicial presupuestado para el proyecto, todo lo cual implica un menoscabo al patrimonio público.

Así las cosas, no existiría lugar a aplicar la proporcionalidad sobre la sanción, pues si bien se adelantaron unas obras pagadas por la entidad, éstas no reportan real beneficio a la entidad, sino que, a causa de los incumplimientos establecidos durante el trámite del proceso sancionatorio, la entidad enfrenta una pérdida de recursos en cualquiera de los escenarios a los que se ve enfrentada ante el hecho de la no terminación de la obra y los fines previstos dentro del contrato que fue objeto de incumplimiento en sede administrativa.

- ***No se desarrolló la etapa probatoria con posterioridad a la modificación de los cargos notificada el 3 de diciembre de 2024***

Como se explicó atrás, la aclaración realizada respecto de la citación inicial, correspondió a la aclaración de la cuantificación del daño, sin que ello implicara una "nueva citación" ni se variaran los incumplimientos definidos ni se contemplaran hechos nuevos, por lo cual no era procedente dar lugar a una nueva etapa probatoria. Se reitera que en todo caso, se procedió con respeto a

las garantías del debido proceso del contratista, a quien se le permitió la participación y el ejercicio del derecho de contradicción desde el inicio hasta el fin del procedimiento sancionatorio.

- ***No hubo publicidad de las pruebas ni una correcta administración del expediente electrónico digital.***

Este aspecto también fue objeto de análisis a lo largo del proceso sancionatorio, y en la resolución 2812 del 9 de diciembre de 2024, se explicó:

> *"5.2. CONFUSIÓN SOBRE EL ACCESO AL EXPEDIENTE Y SUS PRUEBAS.*
>
> *Aunque las partes se quejaron en múltiples ocasiones de la conformación del expediente y de confusión de las pruebas usadas en su contra, se pone de presente que los hechos probados en el expediente corresponden a los anexos de la citación, los cuales fueron enviados a las partes con el oficio 2024292030006327 del 8 de marzo de 2024 y que ante la confusión de ellas fueron identificados e individualizados en la sesión de la audiencia de 1° de noviembre de 2024".*

Adicionalmente, en el relato de los hechos de la solicitud de conciliación, se reconoce que el sábado 30 de noviembre de 2024, el abogado de la Dirección Administrativa, envió un correo electrónico al contratista y al garante, a través del cual se puso a su disposición el link actualizado para el acceso al expediente de la actuación sancionatoria sobre el contrato 20001236 H3.

Así las cosas, es claro que cualquier inconveniente que se haya presentado en relación con el acceso al expediente, fue solucionado en el transcurso del proceso, de forma que se garantizó permanente mente el acceso al expediente electrónico.

Por otra parte, en la solicitud de conciliación se afirma:

> *"Posteriormente, el sábado 30 de noviembre de 2024, el funcionario Francisco Javier Pérez, abogado de la Dirección Administrativa, envía un correo electrónico al contratista y al garante, cuando este no ejerce ningún rol en el proceso administrativo sancionatorio, en cuyo texto manifiesta que: "en la revisión del expediente del proceso sancionatorio 20001200 H4 se encontró que una de sus pruebas está desactualizada (…) se pone a disposición de las apoderadas y representantes de las partes el link de acceso al expediente de la actuación sancionatoria sobre el contrato*

20001236 H3 Expediente contrato 20001236 H3 , con el fin de que este sea tenido como el único medio de acceder a dicha prueba.

"Es llamativo dicho correo cuando el funcionario en comento no era competente para tomar decisiones respecto del proceso administrativo ni para incorporar pruebas. Sin embargo, cuando se cuestionó por parte de este Contratista en audiencia que no se estaba dando cumplimiento al auto de pruebas y que el link del expediente sancionatorio estaba incompleto, la entidad se limitó a responder que sus decisiones en materia probatoria no admitían recursos.

Luego, el 3 de diciembre de 2024 la Dra Polanías notifica en audiencia que ha incorporado este link del proceso 20001236 H3 actualizado, pero, en su intervención no hubo una motivación, ni una revisión de conducencia, de pertinencia, no hubo un pronunciamiento frente a nuestras peticiones del 27 de noviembre de 2024, sencillamente se avanzó con el proceso, sin que mediara intervención del Presidente de la Audiencia respecto de las decisiones adoptadas. Al parecer todas fueron tomadas por la Secretaria Técnica, aun a pesar de su falta de competencia".

Al respecto, se debe señalar que incurre en el error de considerar que la comunicación del link actualizado equivale a la incorporación de pruebas al proceso, cuando se trata de un acto formal donde se mantiene el acceso remoto al expediente electrónico ya conformado con los soportes del incumplimiento y las pruebas solicitadas por las partes y decretadas por la entidad.

La actualización del link no implicó que se incorporaran nuevas pruebas al expediente y por lo tanto no requería un nuevo análisis de pertinencia, conducencia y necesidad, ni del pronunciamiento del Ordenador del Gasto como director del proceso, pues estas condiciones ya se habían satisfecho en las audiencias donde se decretaron las pruebas.

- ***La Interventoría no participó en el PAS ni se tuvieron en consideración sus conceptos, siendo este el vigilante del proyecto.***

Atrás, en los numerarles 5 y 6 de las "**Consideraciones en relación con los fundamentos de hecho",** se explicaron las razones por las cuales los informes de incumplimiento presentados por el Consorcio San Lucas, interventor de la obra, debieron ser complementados por el supervisor del contrato de interventoría, que justifica que participara en el proceso de incumplimiento, y se resaltó a existencia del proceso de incumplimiento en contra del interventor por la inadecuada ejecución de sus actividades.

- ***La entidad actuó en contravía de sus propios actos***

Al respecto, se debe resaltar que los actos propios a los que se refiere el convocante se refieren a que la entidad avaló las actas de recibo parcial presentadas por la interventoría y las pago, incluido el recibido de los estudios y diseños.

Sobre el particular, es necesario precisar que esta afirmación es una visión parcial de los hechos, pues pasa por alto las circunstancias en que se dieron dichas actas de recibo parcial.

En primer lugar, se debe recordar que le inciso once de la cláusula 5 "Valor del contrato y forma de pago", estipula:

> *"Las actas de obra mensual tendrán carácter provisional en lo que se refiere a la calidad y a las cantidades de obra. La INTERVENTORÍA podrá, en actas posteriores, hacer correcciones o modificaciones a cualquiera de las actas anteriores aprobadas por él, y deberá indicar el valor correspondiente a la parte o partes de los trabajos que no se hayan ejecutado a su entera satisfacción a efecto de que la AEROCIVIL, se abstenga de pagarlos al CONTRATISTA o realice los descuentos correspondientes, hasta que el INTERVENTOR dé el visto bueno. Ninguna constancia de parte del INTERVENTOR que no sea la de recibo definitivo de la totalidad, o de parte de las obras, podrá considerarse como constitutiva de aprobación de algún trabajo u obra".*

Lo anterior significa que el hecho del pago de las actas parciales no significa el recibo definitivo de los trabajos, sino que es viable su posterior revisión para exigir su corrección o descuento.

Por otra parte, los estudios y diseños fueron recibidos a través del Acta parcial No.1 del contrato de Obra, de fecha noviembre 25 de 2021, que la interventoría CONSORCIO SAN LUCAS avala, con oficio CC-365-2020 de fecha 19 de noviembre de 2021, los Estudios y Diseños para su trámite y pago ante la Entidad. No obstante, en el oficio se deja la siguiente nota:

> *"Nos permitimos aclarar que se hace el recibo con el compromiso de presentación de los estudios y diseños mediante la metodología BIM el día 10 de diciembre de 2021 y la gestión pertinente para el Aval Universitario con la Universidad de Cartagena, señalado de manera expresa por el Contratista mediante oficio No. COVMI-332-021 ...".*

Es decir, que el acta de recibo expresamente señaló que no se encontraban cumplidas todas las condiciones estipuladas en las especificaciones técnicas, por lo tanto, no le es viable al contratista alegar ese recibido como fundamento para alegar el cumplimiento de sus obligaciones y pretender que la entidad de por satisfecha esta obligación y se abstenga de valorar los perjuicios ocasionados. Se debe recordar además que, con posterioridad a la fecha del Acta parcial No. 1, a través de diversas comunicaciones, la interventoría requirió al contratista de obra para que se completarán y se atendieran observaciones de los estudios y diseños entregados.

7. Consideraciones en relación con las pretensiones

En atención a los argumentos de hecho y de derecho ampliamente desarrollados en el presento documento:

a. ***Primera:*** *Que se declare la nulidad de la Resolución N° 02812 del 9 de diciembre de 2024 expedida por la AEROCIVIL, por medio de la cual se declaró un incumplimiento total del contrato 20001200 H4.*

Respuesta: Conforme a lo dicho en los numerales anteriores, la Aerocivil expidió Resolución N° 02812 del 9 de diciembre de 2024 en ejercicio de las competencias establecidas en el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, conforme a al procedimiento previsto en la Ley 1474 de 2011, y respetando el debido proceso del contratista y el garante. Así mismo, conforme a los sustentos jurídicos expuestos, no se configura frente a dicho acto administrativo, ni una falsa motivación, ni una desviación de poder, ni ninguna otra de las causales legales que entrañe su nulidad.

Por lo anterior, nos oponemos a esta pretensión.

b. ***Segunda:*** *Que se declare la nulidad de la Resolución N° 02883 del 16 de diciembre de 2024 proferida por la AEROCIVIL por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución N°02812 del 9 de diciembre de 2024 y se confirma en su integralidad su contenido.*

RESPUESTA: La Resolución No.02883 del 16 de diciembre de 2024 fue expedida por el funcionario competente al tenor de las delegaciones conferidas por el Director General de la Entidad, dentro de los términos legales para resolver el recurso y respondiendo de fondo los argumentos esgrimidos por el recurrente, como ha quedado claro a través de este escrito. Adicionalmente, no se configura. Así mismo, conforme a los sustentos jurídicos expuestos, no se configura frente a dicho acto administrativo ni una falsa motivación ni una desviación de poder, ni ninguna otra de las causales legales que entrañe su nulidad.

Por lo anterior, nos oponemos a esta pretensión.

c. ***Tercera****: Que se restablezcan los derechos del CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI causados y que se causen por la aplicación y ejecución de las Resoluciones N° 02812 y 02883 de 2024 proferidas por la AEROCIVIL.*

A título de restablecimiento, solicitamos los siguiente:

a) Que se declare que el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI y sus integrantes, no están obligados a pagar la suma derivada de la imposición de la cláusula penal por valor de $ 5.545.226.974 moneda corriente descrita en la Resolución 02812 del 9 de diciembre de 2024 ni los intereses o gastos de cobro que se hayan causado o se causen.
b) Que se declare que el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI y sus integrantes, no están obligados a pagar los perjuicios presuntamente sufridos por la Entidad con ocasión del incumplimiento parcial de la obligación de inversión del anticipo en $701.841.653 moneda corriente en los términos descritos en la Resolución 02812 del 9 de diciembre de 2024 ni los intereses o gastos de cobro que se hayan causado o se causen
c) Que se declare que el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI y sus integrantes, no están obligados a pagar perjuicios presuntamente sufridos por la Entidad con ocasión del incumplimiento parcial de devolución del saldo del anticipo en $6.165.551.178 moneda corriente en los términos descritos en la Resolución 02812 del 9 de diciembre de 2024 ni los intereses o gastos de cobro que se hayan causado o se causen
d) Si, para la fecha en que se llegare a un acuerdo conciliatorio o para la fecha en que se profiriera fallo judicial ejecutoriado, declarando la nulidad de los actos administrativos demandados, la AEROCIVIL hubiera proferido y ejecutado medidas en contra del Consorcio y/o sus Integrantes, con ocasión del cobro de la sanción interpuesta en la Resolución N°. 02812 del 9 de diciembre de 2024, solicitamos que se ordene a la AEROCIVIL que levante todas las medidas y actuaciones que haya ordenado, incluyendo la devolución de dineros; suma que deberá hacerse debidamente actualizada, más los intereses dejados de percibir por esos dineros, calculados a la tasa comercial moratoria máxima permitida en Colombia.
e) Si, para la fecha en que se llegare a un acuerdo conciliatorio o para la fecha en que se profiriera fallo judicial ejecutoriado, declarando la nulidad de los actos administrativos demandados, el CONSORCIO y/o sus integrantes ya hubieren pagado total o parcialmente la cláusula penal y/o los perjuicios descritos en la Resolución N°02812 del 9 de diciembre de 2024, más eventuales intereses o gastos de cobro, solicitamos que se

ordene a la AEROCIVIL, que haga la devolución íntegra al Consorcio de todos los dineros que hubiere pagado, por ese concepto, más la actualización de esos dineros pagados, más los intereses dejados de percibir, calculados a la tasa comercial moratoria máxima permitida en Colombia.
f) Que se ordene a la AEROCIVIL a que indemnice al CONSORCIO y a sus integrantes, por todos los perjuicios que haya causado o eventualmente cause, con ocasión de las medidas que imponga y ejecute la Aerocivil, o de los pagos que le hubiere hecho el Consorcio a la Aerocivil. Por tratarse de perjuicios que no están actualmente determinados, su determinación se haga a través de un incidente de determinación de perjuicios, lo cual incluirá el perjuicio irremediable derivado de la aplicación de la ley 2195 de 2022.

RESPUESTA: En consideración a lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011, es deber de la Aerocivil adelantar el cobro de las obligaciones establecidas en los actos administrativos Resolución N° 02812 del 9 de diciembre de 2024 y Resolución No.02883 del 16 de diciembre de 2024, por tratarse de actos administrativos ejecutoriados, que presta mérito ejecutivo y que se encuentra actualmente vigente.

En virtud de lo anterior, y bajo la consideración de la inexistencia de causales de nulidad que afecten a dichos actos, como se ha mostrado en los numerales anteriores, nos oponemos a esta pretensión.

d. ***Cuarta:*** *Que se lleve a cabo la liquidación judicial del contrato y que en dicho acto de liquidación se reconozcan las sumas de dinero derivadas de las inversiones efectuadas por el Consorcio, se reconozcan las actas suscritas con el Interventor del proyecto, la amortización del anticipo, así como los dineros resultantes por compensación y/o indemnización a que haya lugar, en virtud de lo ejecutado a través del contrato 20001200 H4 de 2020.*

RESPUESTA: Para efectos de la liquidación del contrato, y en consideración a lo expuesto en los numerales anteriores, no se considera pertinente el reconocimiento a favor del contratista de ninguna de las sumas de dinero reclamadas, o de perjuicios, ni indemnizaciones alegados dentro del tramite prejudicial.

Por el contrario, de conformidad con la exposición del numeral siguiente, el archivo Excel denominado "***4.1 Anexo Acta de Liquidación_Final_3 - MAYO 04 de 2025"***, así como de las acciones adelantadas por la Aerocivil para la verificación y el recibido de las obras, se considera que el corte de cuentas

implica el pago de las sanciones y las restituciones a la entidad conforme al siguiente balance financiero:

VALOR INICIAL DEL CONTRATO	$ 27.726.134.869,00
VALOR EN ADICIONES	$ -
VALOR TOTAL RECONOCIDO POR EL INTERVENTOR	$11.654.663.373,81
VALOR TOTAL EJECUTADO A RECONOCER POR LA ENTIDAD	**$ 6.848.946.857,44**
VALOR NO RECONOCIDO POR LA ENTIDAD	$4.764.638.035,59
VALOR PAGADO	$8.630.966.472,38
VALOR NO EJECUTADO	$20.877.188.011,56
VALOR A REINTEGRAR A LA ENTIDAD	**$1.782.019.614,94**

Fuente: Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias

8. Análisis presupuesto para el reforzamiento de la estructura

En consideración de lo desarrollado en el acápite anterior, y según las recomendaciones expuestas en el concepto emitido por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, la Entidad adelantó el análisis de mercado para el reforzamiento de la estructura, cuyo resultado evidenció la necesidad contar con recursos por la suma de **CINCO MIL DOCIENTOS CUARENTA MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SEICIENTOS SESENTA Y UN PESOS ($ 5.240.496.661)**, incluido IVA y todos los impuestos a que haya lugar.

Cabe aclarar que dicha suma, corresponde a los perjuicios adicionales generados a la Entidad, por cuanto se trata de recursos adicionales que se deberán invertir para lograr una infraestructura funcional, que cumpla con las normas técnicas.

A continuación, se presenta el desglose del presupuesto, así:

ÍTEM DE PAGO	DESCRIPCIÓN	UND.	CANTIDAD	VALOR UNITARIO DEFINITIVO	VALOR TOTAL
1	ESTUDIOS Y DISEÑOS				
1.1	ESTUDIOS Y DISEÑOS A DETALLE DE REFORZAMIENTO	GLB	1.00	$ 141,907,500.00	$ 141,907,500.00
	VALOR TOTAL CONSULTORÍA				$ 141,907,500.00
2	INTERVENTORIA AL REFORZAMIENTO				
2.1	INTERVENTORÍA AL REFORZAMIENTO	GLB	1.00	$ 378,420,000.00	$ 378,420,000.00
	VALOR TOTAL CONSULTORÍA				$ 378,420,000.00
3	MAMPOSTERÍA				
3.1	DEMOLICIÓN DE MUROS DE MAMPOSTERÍA (INCLUYE DISPOSICIÓN FINAL)	m2	305.00	$ 33,663.00	$ 10,267,215.00
3.2	MURO EN BLOQUE DE N°4 PARA REPARACIÓN, E=0.10 M	m2	305.00	$ 73,032.00	$ 22,274,760.00
3.3	MURO EN BLOQUE N°4 E=0.10 M	m2	1,797.42	$ 73,032.00	$ 131,269,177.00
3.4	DINTEL EN CONCRETO 2500 PSI D=0.15X0.20 (INCLUYE REFUERZO)	ml	206.74	$ 96,863.00	$ 20,025,457.00
	SubTotal				$ 183,836,609.00
4	REFORZAMIENTO DE CONCRETOS				
4.1	ENCAMIZADO DE COLUMNAS CON ESTRUCTURA METÁLICA	m-m	939.29	$ 3,329,791.87	$ 3,127,634,730.57
4.2	ENCAMIZADO DE VIGAS CON ESTRUCTURA METÁLICA	m-m	400.00	$ 3,329,791.87	$ 1,331,916,748.92
	SubTotal				$ 4,459,551,479.49
5	DEMOLICIÓN TORRE DE CONTROL				
5.1	DEMOLICIÓN DE LOSA ALIGERADA (INCLUYE RETIRO)	m2	103.00	$ 130,004.00	$ 13,390,412.00
5.2	DEMOLICIÓN VIGAS AÉREAS (INCLUYE RETIRO)	ml	190.11	$ 47,237.00	$ 8,980,226.07
5.3	DEMOLICIÓN COLUMNAS (INCLUYE RETIRO)	ml	84.00	$ 172,793.00	$ 14,514,612.00
5.4	DEMOLICIÓN MUROS (INCLUYE RETIRO)	m2	68.67	$ 74,580.00	$ 5,121,408.60
	SubTotal				$ 42,006,658.67
	VALOR TOTAL OBRA				$ 4,685,394,747.16
	ADMINISTRACION				
	IMPREVISTOS				
	UTILIDADES				
	IVA (sobre la utilidad)				$ 34,774,414.00
	TOTAL COSTO DIRECTO APROXIMADO AL PESO				$ 5,240,496,661.16

Fuente: *ESTUDIO DE MERCADO PARA EL REFORZAMIENTO DE LAS OBRAS DE VILLAVICENCIO, presentado por Juan David Bravo Rivera a la Dirección de Infraestructura y de Ayudas Aeroportuarias de la Aeronáutica Civil*

9. Acciones adelantas por parte de la Aerocivil

Ahora bien y teniendo en cuenta lo mencionado en el presente documento en lo relacionado para numeral 14 respecto de la valoración de las obras y los

incumplimientos efectivamente acreditados, la Entidad adelantó las siguientes acciones:

a. *Informe técnico SCI*

Como se desarrolló renglones atrás, la Entidad cuenta con el concepto técnico emitido por parte de la Sociedad Colombiana de Ingeniería, en donde explica que para las 4 edificaciones diseñar y llevar cabo un reforzamiento estructural para todas las columnas y para todos los muros no estructurales de perforación horizontal y diseñar y reforzar algunas vigas, zapatas y muros estructurales, adicional a lo anterior para la Torre de Control se determinó que la cimentación se encontraba sobredimensionada, pero que cumple los requisitos técnicos normativos, pero en cuanto a la super estructura construida, se recomienda por parte de la SCI la demolición de la misma (primer piso y placa de segundo nivel).

b. *Visita de profesionales de la DIAA*

Los días 28, 29 y 30 de octubre de 2024 se desplazaron hacia el aeropuerto Vanguardia localizado en la ciudad de Villavicencio, un equipo de profesionales de la Dirección de Infraestructura y Ayudas aeroportuarias de la unidad administrativa especial Aeronáutica civil con el fin de realizar una inspección visual del estado de las obras construidas en el marco del contrato 20001200 H4 de 2020 que tiene por objeto: "REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE: TWR, EDIF. SOPORTE TECN-OPER, VIA DE ACCESO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, AEROPUERTO VANGUARDIA DE VILLAVICENCIO

Como resultado de dicha visita se construyó informe por parte de los profesionales el cual se encuentra anexo, las principales observaciones encontradas y que evidencia la falta de seguimiento y control en el desarrollo técnico de las obras son las siguientes:

- De manera general para las obras se pudo evidenciar que algunos de los planos récord no concuerdan con lo construido en campo.
- No se realizó por parte del interventor el debido y necesario seguimiento topográfico en las actividades de excavación y relleno, con la información existente no es posible determinar si los volúmenes corresponden a lo relacionado en las memorias.
- No existe ni se conoce el Nivel de implantación del proyecto.
- Las redes de Alcantarillado Pluvial no se encuentran conectadas al descole
- La parte final de la red de alcantarillado pluvial se encuentra construida en diámetro de 24" el cual corresponde a un ítem no aprobado.
- Los pozos de inspección de la red pluvial no cumplen con la especificación técnica del ítem aprobado.

- Las tuberías que conectan a las cajas de inspección presentan deficiencias en altura y ubicación de estas.
- Las cajas de inspección no cumplen con alineamientos y alturas
- Deficiente seguimiento en el alineamiento y verticalidad de los elementos estructurales y no estructurales.
- Deficiente seguimiento del proceso constructivo, aceros expuestos, dimensiones irregulares de los elementos estructurales y no estructurales, sobre espesor de pañetes, falta de dilataciones.
- Placas de cubierta con filtraciones en todos los edificios, deficiencia en los morteros de nivelación y en la imprimación aplicada.
- Grietas en Placas de contrapiso por no contar con dilatación
- Red contraincendios no conectada, no funcional, adicionalmente instalada en muros pañetados, lo cual requerirá desinstalación y reinstalación
- En cuanto la red eléctrica principalmente se destaca que el Diseño no fue aprobado por el operador de red local y dicha red eléctrica no se encuentra conectada es decir que no es funcional y no es posible verificar la continuidad del flujo eléctrico
- No es posible evidenciar la continuidad de los circuitos
- No es posible determinar que los niveles de las cajas eléctricas se encuentren acorde al urbanismo, ya que son evidentes las diferencias de nivel entre una y otra.
- Tomacorrientes normales como los regulados están instalados en paredes que aún no han sido estucadas
- Se identificó porosidad en algunas de las soldaduras exotérmicas en las cajas SPT 30x30. Esta condición puede comprometer la integridad de las conexiones a tierra, generando malos contactos y aislamiento en los puntos de conexión
- No es posible evidenciar que las instalaciones eléctricas externas (malla a tierra) cumplan niveles de profundidad según diseños.

10. Demanda de reconvención

En atención de las consideraciones expuestas en los numerales 7 y 8 del presente documento y con fundamento en las pruebas allegadas al presente escrito, se solicita a la Oficina Asesora Jurídica interponer la correspondiente demanda de controversias contractuales o de reconvención según corresponda antes que opere la caducidad contractual con el fin obtener el reconocimiento de parte del Juez acerca de las pretensiones de: i) liquidación del contrato y, ii) el correspondiente reconocimiento de los perjuicios ocasionados ante la falta de cumplimiento del contrato de obra 20001200 H4 suscrito con el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI, y que tuvo por objeto de "REALIZAR ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCION DE: TWR, EDIF. SOPORTE TECN-OPER, VIA DE

ACCESO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS, AEROPUERTO VANGUARDIA DE VILLAVICENCIO".

III. Anexos

A continuación, se relacionan las carpetas anexas, los cuales podrá consultar en el siguiente enlace 250506 Conciliación y liq judicial 20001200 Villavicencio:

CONTENIDO:
0.0 – CONTRATO, MODIFICACIONES 2001200 H4
0.1 - ENTREGA DE DISEÑOS
0.2 - ACTAS DE PAGO
4 - HECHO 4 NO PRORROGA DEL CONTRATO DE OBRA
5 – HECHO 5 INFORME DE INCUMPLIMIENTO INTERVENTORIA
6 – HECHO 6 INFOMRE DE INCUMPLIMIENTO Y RECUSACION SUPERVISOR
7 – HECHO 7 INCUMPLIMIENTOS
8 – INFORME DIAGNOSTICO SOCIEDAD COLOMBIANA DE INGENIEROS Y ESTUDIO DE MERCADO REFORZAMIENTO DE OBRAS
DOCUMENTOS PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO
REVISIÓN CANTIDADES LIQUIDACIÓN

IV. Conclusiones

A manera de resumen, los actos administrativos de carácter sancionatorio contenidos en la Resolución No. 02812 del 9 de diciembre de 2024, por medio de la cual se impuso una sanción dentro del contrato de obra 20001200 H4 de 2020; y, la Resolución No. 02883 del 16 de diciembre de 2024, expedidas por la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil, este último que confirmó la sanción impuesta al consorcio de obra, respetaron el derecho de audiencia y defensa toda vez que cumplieron con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que exige una citación a audiencia con el informe de supervisión correspondiente.

Además, se garantizó el debido proceso, el derecho de contradicción y audiencia y defensa conforme a lo señalado en la Ley 1437 de 2011. Se respetaron los principios de legalidad, presunción de inocencia e imparcialidad, y la autoridad administrativa valoró adecuadamente las pruebas antes de imponer la sanción, asegurando que el procedimiento fuera justo y conforme a la ley.

En cuanto a los incumplimientos relacionados en el informe, es evidente que la declaración de incumplimiento y la respectiva tasación, tuvo fundamento en la

imposibilidad de la entidad para culminar con las obras para la terminación del proyecto, al no contar con los diseños completos, ni con un presupuesto definido para la ejecución de los trabajos, de forma que a pesar de las actividades de obra adelantadas finalmente la entidad no cuenta con una obra concluida y mucho menos funcional, ni con la posibilidad de terminarla sin incurrir en inversiones adicionales que superaran notoriamente el valor inicial presupuestado para el proyecto, todo lo cual implica un menoscabo al patrimonio público, obras que se enmarcan en la Ley 2020 de 2020 como obra inconclusa.

Adicionalmente, al no contar con un presupuesto definido, no era posible realizar una programación real de las actividades, como tampoco era factible evaluar el alcance físico y presupuestal del proyecto, puesto que no era posible determinar la asignación de recursos reales tales como maquinaria, personal, materiales, insumos y todo lo necesario para alcanzar las metas físicas y financieras, sobre unas obras que además de inconclusas estuvieron por fuera del objeto contractual.

Igualmente, los Informes de la SCI y el informe de los profesionales de la Dirección de Infraestructura y Ayudas Aeroportuarias, dejan claridad sobre las obras no funcionales (estructura TWR, obras eléctricas, RCI red contra incendios, red pluvial, red hidráulica, etc.) sin conexión a servicios públicos y que adicionalmente fueron recibidas sin el cumplimiento de normatividad y que además van a requerir intervenciones adicionales para el cumplimiento de norma y puesta en funcionamiento.

De otra parte, es importante señalar que la aclaración realizada respecto de la citación inicial correspondió a la aclaración de la cuantificación del daño, sin que ello implicara una "nueva citación" ni se variaran los incumplimientos definidos ni se contemplaran hechos nuevos, por lo cual no era procedente dar lugar a una nueva etapa probatoria.

Por todo lo expuesto, solicitamos a la Oficina Asesora Jurídica se desestime la propuesta conciliatoria realizada por **Consorcio OBRAS VILLAVICENCIO MI**, dado que no presentaron fundamentos jurídicos ni fácticos que justifiquen acceder a la solicitud de conciliación que pretenda conciliar los efectos económicos o acceder en sede judicial a la nulidad de la Resolución No. 02812 del 9 de diciembre de 2024; confirmada mediante Resolución No. 02883 del 16 de diciembre de 2024.

Asimismo, se solicita a la Oficina Asesora Jurídica interponer la correspondiente demanda de controversias contractuales o de reconvención según corresponda antes de que opere la caducidad contractual con el fin obtener el reconocimiento de parte del Juez acerca de las pretensiones de: i) liquidación del contrato y, ii) el correspondiente reconocimiento de los perjuicios ocasionados ante la falta de

cumplimiento del contrato de obra 20001200 H4 celebrado con el CONSORCIO OBRAS VILLAVICENCIO MI.

Cordialmente,

ANDRÉS ARBOLEDA SALAZAR
Secretario de Servicios Aeroportuarios

Elaboró: Andrea Cortina - Abogada Contratista SSA

Revisó: Gerardo Jaimes Silva – Abogado Contratista SSA

Jairo Lázaro Ortiz – Asesor Aeronáutico SSA

[1]https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-26-000-1992-00117-01(18394).pdf
[2]"***ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO.*** *Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:*
a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;
b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;
c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;
d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.
[3]https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-231-94.htm
[4]https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/118/S1/P-66001-23-31-000-1998-00645-01.pdf
[5]https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-982-04.htm
[6]Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A. Sentencia de 5 de febrero de 2024. C.P. Jose Roberto Sáchica Méndez. Expediente 13001233300020130032801
[7] Sentencia C- 248 de 2013, M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
[8] Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del acto administrativo: según la ley, la jurisprudencia y la doctrina. 7ª Edición, 2016, págs. 547 a 555.

[9] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. Sentencia del 1 de junio de 2020. Radicado: 08001-23-33-000-2012-00254-01 (48945).
https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2020/11/IncumUnilat.pdf
[10] Manual de Derecho Administrativo; Laverde Álvarez Juan Manuel. Editorial Legis; Segunda Edición (2018). Páginas 111-112.
[11] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 23 de noviembre de 2017. Rad. 25000-23-36-000-2013-02063-01(53861).