RESOLUCIÓN No. 000002 DEL 27 DE FEBRERO DE 2026

"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 000001 DEL 19 DE FEBRERO DE 2026"

La **Directora Operativa de Defensa Jurídica del Municipio de Pereira**, con cargo código 009, grado 04, adscrita a la Secretaría Jurídica, en calidad de delegada del señor Alcalde municipal para la instrucción y decisión del proceso administrativo sancionatorio, en ejercicio de la competencia otorgada mediante el acto administrativo expedido el 3 de junio de 2025, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1150 de 2007, sus Decretos Reglamentarios, la Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes, y

I. CONSIDERANDO

1. El Municipio de Pereira y el CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS, identificado con NIT. 901.517.172-7, celebraron el **Contrato de Obra No. 4812 DE 2021**, cuyo objeto es **"CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA FASE DE LA CONEXIÓN AVENIDA LAS AMÉRICAS, ZONA DE EXPANSIÓN OCCIDENTAL CERRITOS, DESDE LA INTERSECCIÓN CONDINA KM 0+00 (AV. LAS AMÉRICAS) HASTA EL KM 3+400 (SECTOR EL TIGRE) Y OBRAS COMPLEMENTARIAS"**.

2. Previo al vencimiento del plazo contractual, la administración municipal entrante el primero de enero de 2024, evidenció un posible incumplimiento de las obligaciones imputables al contratista, lo que hizo necesario que, en cumplimiento de los principios de prevención y responsabilidad, se adelantaran acciones encaminadas a determinar las reales condiciones de ejecución del contrato, conforme a lo determinado por el municipio de Pereira en la etapa precontractual, lo pactado en el contrato y lo ejecutado.

3. Atendiendo las condiciones técnicas, financieras, jurídicas, ambientales y de gestión predial en que fue ejecutado el contrato, el municipio de Pereira expidió auto de apertura de presunto incumplimiento, en el que además se convocó a

AUDIENCIA conforme al procedimiento previsto por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con las normas que resultan aplicables tanto de la ley 1437 de 2011, como del código general del proceso, el cual fue debidamente notificado al CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS, a sus integrantes, lo mismo que a la garante Sociedad SEGUROS DEL ESTADO S.A.

4. Frente a un posible incumplimiento era deber de la administración, y en este caso del municipio de Pereira, dar inicio al respectivo proceso administrativo sancionatorio, conforme al marco normativo vigente.

5. Que agotaron todas las etapas del proceso sancionatorio previstas en la ley 1474 de 2011 en concordancia con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

6. Que la instructora del proceso el día 19 de febrero de 2026, en la sesión No. 16 de la audiencia de presunto incumplimiento, decidió de fondo el Proceso Administrativo Sancionatorio, siendo expedida la Resolución No. 000001, la cual en su parte resolutoria determinó:

*"**RESUELVE***

ARTICULO PRIMERO**. Declarar el **INCUMPLIMIENTO** del Contrato de Obra No. 4812 de 2021, suscrito entre el Municipio de Pereira y el **CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS**, identificado con NIT. 901.517.172-7, representado legalmente por el señor **JOSE GABRIEL VARGAS CARVAJAL**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.399.273, cuyo objeto fue **"CONSTRUCCIÓN DE LA PRIMERA FASE DE LA CONEXIÓN AVENIDA LAS AMÉRICAS, ZONA DE EXPANSIÓN OCCIDENTAL CERRITOS, DESDE LA INTERSECCIÓN CONDINA KM 0+00 (AV. LAS AMÉRICAS) HASTA EL KM

3+400 (SECTOR EL TIGRE) Y OBRAS COMPLEMENTARIAS", *de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.*

ARTICULO SEGUNDO*. Como consecuencia de lo ordenado en el artículo anterior, se ordena hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en la cláusula dieciseis del contrato de obra 4812 de 2021, equivalente al 20% del valor del contrato, esto es la suma de* ***DIEZ MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL CINCUENTA Y SEIS PESOS CON VEINTE CENTAVOS ($ 10.432.379.056.20)****, valor que debera resarcirse a favor del Municipio de Pereira.*

ARTÍCULO TERCERO*. Declarar la ocurrencia del siniestro y en consecuencia hacer efectiva la garantía única de cumplimiento entidad estatal No.****11-44-101174617,*** *expedida por la sociedad SEGUROS DEL ESTADO, identificado con NIT, 860.009.578-6, tomador garantizado CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS, identificado con NIT: 901.517.172-7, ASEGURADO BENEFICIARIO MUNICIPIO DE PEREIRA - SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA, identificado con NIT: 891.480.030-2., en el riesgo amparado de cumplimiento; por la suma de* ***CINCO MIL DOSCIENTOS DIEZ Y SEIS MILLONES CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO PESOS CON DIEZ CENTAVOS M/CTE ($5.216.189.528.10),*** *equivalente al 10% del valor del contrato, para tal efecto en firme el presente acto se libraran los oficios respectivos a la compañía aseguradora correspondiente.*

ARTICULO CUARTO*. Teniendo en cuenta que el valor de los perjuicios cuantificados en este proceso administrativo sancionatorio resulta superior al*

valor de la claúsula penal pecuniaria, el municipio de Pereira procederá a solicitar el reconocimiento del mayor valor, via judicial.

***ARTICULO QUINTO**. Requerir al CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS, identificado con NIT. 901.517.172-7 para que en un termino de diez (10) dias habiles posteriores a la ejecutoria del presente acto administrativo realice el pago de la suma aqui ordenada de **DIEZ MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL CINCUENTA Y SEIS PESOS CON VEINTE CENTAVOS ($ 10.432.379.056.20)**, correspondiente a la cláusula penal pecuniaria, mediante consignación en la cuenta que para tal efecto se le indicara. Vencido el plazo anterior, sin haber recibido el pago, se requerira a la sociedad SEGUROS DEL ESTADO S.A., identificado con NIT, 860.009.578-6 para que realice el pago del siniestro por la suma de **CINCO MIL DOSCIENTOS DIEZ Y SEIS MILLONES CIENTO OCHENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO PESOS CON DIEZ CENTAVOS M/CTE ($ 5.216.189.528.10),** equivalente al 10% del valor del contrato, dentro del mes siguiente, acreditando prueba mediante comprobante de consignación.*

***ARTICULO SEXTO**. El presente acto presta merito ejecutivo y puede ser cobrado por el municipio de Pereira a través de cobro coactivo.*

***ARTÍCULO SEPTIMO.** Notificar la presente decisión en estrados con la advertencia que contra la misma procede el recurso de reposición el cual deberá ser interpuesto y sustentado en esta audiencia.*

***ARTICULO OCTAVO**. Atendiendo lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el Decreto 19 de 2012, una vez ejecutoriada la presente resolución se comunicará a la Procuraduría General de la Nación y a*

la Cámara de Comercio de Pereira, así mismo se publicará en el sistema electrónico de la contratación pública SECOP.

***ARTICULO NOVENO**. Ejecutoriada la presente resolución se remitirá a la secretaria de Infraestructura y a la secretaria de hacienda para efectos de atender su cumplimiento".*

7. La Resolución No.000001 del 19 de febrero de 2026 fue notificada en estrados en la audiencia y frente a la misma interpusieron recurso de reposición el apoderado del CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS y el apoderado de la compañía aseguradora sociedad SEGUROS DEL ESTADO S.A.

8. Los recurrentes sustentaron el recurso de reposición en la sesión de la audiencia No. 17 llevada a cabo el día 23 de febrero de 2026, en los siguientes términos:

El apoderado del CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS planteó:

1. Que la Resolución No. 000001 del 19 de febrero de 2026 esta incursa en causales de nulidad previstas en el artículo 137 del CPACA, destacando la falta de competencia, violación al debido proceso, falsa motivación, desviación de poder, lo mismo que expedición irregular del acto.

Indica que de mantenerse el acto se demandará su nulidad ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Igualmente solicita la revocatoria directa del acto.

2. Que el municipio de Pereira carece de competencia temporal para decidir el incumplimiento, en razón a que el dos (2) de febrero del presente año informo a la entidad que había sido radicada demanda de controversias contractuales, fecha partir de la cual se perdió la competencia para decidir el incumplimiento.

3. Que la entidad se fundamentó en el concepto C-361 de 2024 de Colombia Compra Eficiente y no en la Jurisprudencia del Consejo de Estado para decidir la falta de competencia, enfatizando que las autoridades administrativas no deben fundamentar sus decisiones en conceptos administrativos; agrega además que existen cuatro pronunciamientos jurisprudenciales, citando la sentencia Tribunal Administrativo de Nariño del 28 de julio de 2023, Confirmación del Consejo de Estado 73381, nueva decisión del mismo tribunal y fallo de segunda instancia del 7 de noviembre de 2025.

El apoderado refiere puede citar 4 sentencias pronunciando que en las sentencias se determina que desde la radicación de la demanda la competencia pasa al Juez y la administración ya no puede decidir.

Reitera que, a pesar de no existir sentencia de unificación, se constituye en jurisprudencia reiterativa y el ignorarla se constituye en una vía de hecho por desconocimiento de precedente.

4. Que la Resolución No. 000001 del 19 de febrero de 2026 vulneró el debido proceso argumentando que no se hizo referencia a sus alegatos de conclusión y se tramitó un proceso con irregularidades. Especifica que se mezclaron los artículos 86 de la ley 1474 de 2010 y el artículo 47 del CPACA.

Agrega que el procedimiento empezó en marzo de 2024 y que un año después de expidió el auto de apertura, lo que generó la introducción de nuevos hechos y cargos, lo que generó una existencia paralela.

5. Que el auto de apertura no contó con el informe de interventoría y solo se fundamentó en el informe técnico expedido por el comité interdisciplinario, argumentando que no se cumple uno de los requisitos esenciales del procedimiento contractual, lo que vicia el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado.

6. Que existe una falsa motivación sobre el incumplimiento, refutando que el contratista modificó unilateralmente diseños, y que no ejecutó la obra conforme a los diseños, considera que las actas de obra demuestran que los ajustes a los diseños fueron solicitados por la entidad, discutidos en los comités de obra con la interventoría y contaron con la aprobación del municipio.

Precisa que desde el acta No. 1 se solicitó modificar trazado para no afectar al colegio Fares, Centro comercial y zonas verdes.

7. Que el municipio efectuó entrega tardía de los diseños, especifica que, durante múltiples actas de comité, desde noviembre de 2021 hasta junio de 2022, los estudios y diseños definitivos no habían sido entregados por el municipio. Termina indicando que se sanciona a un contratista por no ejecutar una obra conforme a los diseños, cuando no los entregó oportunamente.

8. Que no comparte la valoración probatoria realizada por la Entidad respecto del testimonio rendido por el señor ALBERTO ROJAS PRIETO, indicando que

el testigo afirma que el contratista no ajustó los diseños, no obstante, las actas prueban lo contrario.

9. Que, con fundamento en lo expuesto, requiere que se revoque la Resolución No. 000001 del 19 de febrero de 2026 por falta de competencia, violación al debido proceso, falsa motivación e infracción normativa

El apoderado de la garante Sociedad SEGUROS DEL ESTADO S.A. planteó:

1. Que el incumplimiento del Contrato es imputable al Municipio de Pereira y no al Contratista Consorcio Prosperidad Vial Cerritos, argumentando que la Entidad Territorial no entrego los diseños; los diseños entregados fueron deficientes, incompletos y no ajustados a la realidad; hubo retrasos en la entrega de los predios aquel en el que se encontraba la antena de COMCEL, modificaciones de redes entre otros; determinando que los retrasos son atribuibles al Municipio de Pereira.

2. Que conforme los avances físicos certificados del 93,97% y financieros del 92,12%, igualmente argumenta que existieron actas no aceptadas que reflejan una ejecución mayor y que no puede hablarse de incumplimiento total cuando más del 90% de la obra fue ejecutada y certificada por la administración.

3. Que se realizaron pagos con soportes, pagos que fueron autorizados por la interventoría y el supervisor; que todos los pagos tuvieron soportes; determina que el Municipio no puede desconocer sus propios actos administrativos.

4. Que el informe técnico en el que se fundamenta la Entidad Territorial para imponer la sanción fue elaborado por la misma administración; que dicho informe no constituye una prueba pericial independiente; se basó en diseños originales y no en rediseños que fueron aprobados; y se vulnera el principio de que nadie puede constituir su propia prueba.

5. Que la Administración perdió la competencia porque el contratista ya presentó la demanda ante el Tribunal Administrativo de Risaralda y que conforme lo determinado por el Consejo de Estado al presentarse la demanda judicial la administración pierde la competencia para declarar el incumplimiento o liquidar unilateralmente el contrato.

6. Que es improcedente aplicar la cláusula penal después de la liquidación, argumentando que el contrato ya fue liquidado unilateralmente y que no es posible modificar el estado final de liquidación mediante un Acto Sancionatorio, considerando que se vulnerarían los principios de seguridad jurídica y debido proceso.

7. Que la Resolución 000001 del 19 de febrero de 2026 adolece que varias causales de nulidad como lo es la falta de competencia funcional, la falsa motivación, desconocimiento de actos administrativos en firme, la violación del principio de legalidad, desviación del poder y expedición irregular del acto administrativo.

8. Que conforme lo establecido en el artículo 1609 del Código Civil en el presente caso se configura la excepción del contrato no cumplido, argumentando que el Municipio incumplió primero el Contrato, por cuanto el anticipo fue tardío, no se entregaron los diseños y los predios se

entregaron de manera tardía, por lo tanto, quien incumple no puede exigir indemnizaciones.

9. Que en el presente caso se configuran las causales eximentes de responsabilidad como lo es el hecho de un tercero, en este caso el Consorcio Diseños 2020, reiterando que las fallas estructurales provenían de los diseños entregados por el Municipio, rompiéndose el nexo de causalidad.

10. Que se ha violado el principio de la buena fe, argumentando que la administración certificó un cumplimiento superior al 90% y luego se declara un incumplimiento total.

11. Que respecto de las pólizas argumenta la inexistencia del siniestro, manifestando que no se acreditó el incumplimiento imputable y no se demostró el perjuicio patrimonial real. El amparo de cumplimiento tiene un tope asegurado y el amparo de anticipo solo podría afectarse proporcionalmente al 6%; concluyendo el apoderado que no es viable afectar el amparo del buen manejo del anticipo, de salarios y prestaciones y la estabilidad de la obra.

12. Que con fundamento en el artículo 1060 del Código de Comercio considera que se presentó la terminación automática del Contrato de Seguros por cuanto se presentaron circunstancias de agravación del riesgo no informado a la aseguradora, lo que genera la terminación del contrato de seguros.

13. Que conforme lo que ha argumentado la Entidad Territorial se presenta una nulidad absoluta del contrato de seguros por posible objeto o causa ilícita y/o presuntos hechos de corrupción.

14. Que el Municipio recibió una obra en estado avanzado, no acredito un daño, pretendiendo obtener un beneficio económico injustificado.

15. Que la cláusula penal se ha tasado de manera excesiva y en caso de mantenerse se tiene que realizar una tasación proporcional y que no es procedente imponer el 100% de la sanción frente a un supuesto incumplimiento del 6,03%.

16. Que con fundamento en lo expuesto requiere que se reponga el auto que declara el incumplimiento del contrato de obra 4812 de 2021y que afecta la póliza expedida y en su lugar se absuelva a la aseguradora Seguros del Estado.

17. Que el apoderado igualmente requiere la práctica de pruebas solicitando que se oficie a la Contraloría y a la Fiscalía para que informen el estado de los procesos relacionados con el Contrato de Obra 4821 de 2021; solicitar al Tribunal Administrativo de Risaralda que remitan la demanda presentada por el consorcio en contra del Municipio; que se requieran los prepliegos y pliegos de la licitación que se está realizando por el Municipio para la terminación de la obra; notas de prensa en Caracol Radio, en la Patria.

II. ANALISIS DEL RECURSO

1. En los terminos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y por ser de su competencia, procede el despacho a decidir el recurso de reposición.

2. El proceso sancionatorio para la imposición de multas y la declaratoria de incumplimiento en un contrato estatal es reglado, al punto que la declararatoria de incumplimiento puede ser ordenada dentro del plazo contractual o una vez vencido el mismo, razón por la cual en el presente asunto le asiste la competencia tanto legal como temporal al funcionario delegatario para resolver.

Conforme lo anterior, se procede a citar el **artículo segundo de la Ley 1437 de 2011** que determina expresamente:

"***Ámbito de aplicación.*** *Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*

Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Por su parte, el **artículo 86 del Ley 1474 de 2011** consagra:

*"**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.

***Procedimientos sancionatorios**. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el presente artículo, se podrán realizar a través de medros electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía (…)".*

Del análisis de las dos normas se infiere de manera categórica que en el caso del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual existe norma especial que lo regula, esto es, el artículo 86 de la mencionada Ley.

La decisión del Procedimiento Administrativo Sancionatorio que se adelantó por el incumplimiento del Contrato de Obra No. 4812 de 2021 se resolvió en la sesión de la audiencia celebrada el día 19 de febrero de 2026 mediante la Resolución No. 000001 de la misma fecha y se citó a las partes para la continuación de la audiencia, para el día 23 de febrero de 2026 con el objeto de que las partes a través de sus apoderados judiciales presentaran y sustentaran el recurso de reposición.

3. Ahora bien, en el marco de la sesión de la audiencia en la que se debía interponer y sustentar el recurso de reposición el apoderado de la aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. presentó petición de nulidad de lo actuado y solicitud de Revocatoria Directa de la Resolución No. 000001 del 19 de febrero de 2026 que resolvió de fondo el Proceso Administrativo Sancionatorio por Incumplimiento del Contrato de Obra No. 4812 de 2021, al respecto este despacho debe indicar lo siguiente:

El **artículo 41 de la Ley 1437 de 2011** establece: "***Corrección de irregularidades en la actuación administrativa.*** La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla."

Lo anterior significa que en los procesos administrativos como en el que nos ocupa, técnica y jurídicamente no se habla de nulidades procesales, sino de irregularidades como lo indica la norma. Revisado el expediente y al precisar de manera clara en qué consisten las irregularidades, es evidente que no estamos en presencia de ninguna actuación o irregularidad que deba ser corregida en el presente Proceso Administrativo Sancionatorio, máxime cuando en el transcurso de más de 15 sesiones de la audiencia se garantizó de manera permanente el debido proceso y el derecho de defensa.

Así mismo, el apoderado de la aseguradora planteó la revocatoria directa del acto, frente a lo cual el despacho indica:

La figura de la revocatoria directa interpuesta no resulta procedente frente a actos administrativos que no se encuentren en firme, toda vez que frente a estos proceden los recursos ordinarios en sede administrativa.

Para el caso que es objeto de análisis resulta claro y manifiesto que la Resolución No. 000001 del 19 de febrero de 2026 "Por medio de la cual se decide el Proceso Administrativo Sancionatorio adelantado por Presunto Incumplimiento del Contrato de Obra No. 4812 de 2021 suscrito entre el Municipio de Pereira y el Consorcio Prosperidad Vial Cerritos", no se encuentra en firme al proceder frente a ella, en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 el recurso de reposición que precisamente se interpuso y sustentó en la sesión de la audiencia celebrada el día 24 de febrero de 2026, por lo tanto, conforme lo indicado no se accede a la solicitud de revocatoria directa presentado por el apoderado de la aseguradora Seguros del Estado S.A.

Por su parte, en el caso concreto el recurrente no precisa la prueba que se enmarque dentro de una de las causales previstas en el artículo 93 del CPACA y por lo tanto esta solicitud se torna improcedente y carece de todo sustento probatorio.

Sumado a lo anterior y a la luz de lo establecido en el artículo 94 de la Ley 1437 de 2011 *"La revocatoria directa de los actos administrativos a solicitud de parte no procederá por la causal del numeral 1 del artículo anterior, cuando el peticionario haya interpuesto los recursos de que dichos actos sean susceptibles, ni en relación con los cuales haya operado la caducidad para su control judicial."*, es así como al haber interpuesto y sustentado el recurso de reposición frente a la Resolución No. 000001 del 19 de febrero de 2026 la revocatoria directa es improcedente.

4. De otra parte, el recurrente propone una incompetencia de la Administración Municipal para conocer y decidir el presente Proceso Administrativo Sancionatorio. Al respecto este despacho precisa:

En primer lugar, el doctor **MAURICIO SALAZAR PELÁEZ,** en su condición de Alcalde del Municipio de Pereira, fue recusado el 6 de mayo de 2024 ante la **PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN – Procuraduría Regional Instrucción Risaralda** por el apoderado del **CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS**, con fundamento en la causal 11 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

Dicha recusación fue resuelta por el Ente de Control mediante AUTO proferido el 22 de enero de 2025 en el que se determina expresamente en el artículo primero *"DECLARAR INFUNDADA LA RECUSACIÓN presentada por el abogado RICARDO ARTURO RAMÍREZ LONDOÑO, en su condición de apoderado del CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL, en contra de MAURICIO SALAZAR PELÁEZ, en calidad de alcalde de Pereira, por las razones expuestas en este proveído.".*

En consecuencia, quedó plenamente habilitado el señor Alcalde para ejercer las competencias legales propias de su cargo, estando facultado para designar y delegar la instrucción y decisión del Proceso Administrativo Sancionatorio.

Posterioridad las doctoras **SANDRA ASTRID LOPEZ GODOY**, en calidad de Secretaria Jurídica, y **ERIKA JHOANA MEZA RESTREPO**, Directora de Asuntos Estratégicos del Municipio de Pereira, manifestaron impedimento para instruir, conocer y actual dentro del Proceso Administrativo Sancionatorio.

El impedimento presentado por la doctora MEZA RESTREPO fue declarado fundado por la doctora LÓPEZ GODOY mediante acto administrativo

proferido el 3 de junio de 2025. A su vez, el impedimento de la doctora SANDRA ASTRID LÓPEZ GODOY fue resuelto por el señor Alcalde mediante acto administrativo proferido el 3 de junio de 2025, en el cual se declaró fundado dicho impedimento y se procedió a designar a la suscrita funcionaria, Directora Operativa de Defensa Jurídica, código 009, grado 04, adscrita a la secretaria jurídica, para que avocara el conocimiento del presente Proceso Administrativo Sancionatorio en el estado en el que se encontraba.

Esta designación se realizó en ejercicio de la competencia atribuida al representante legal de la Entidad Territorial, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, norma que faculta a la entidad contratante para adelantar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio derivado de la actividad contractual.

En virtud de dicha designación, la suscrita funcionaria asumió formalmente la competencia para conocer, instruir y decidir el presente Proceso Administrativo Sancionatorio, actuación que se ha desarrollado con plena autonomía funcional, sin intervención alguna del señor Alcalde. Por su parte, debe resaltarse que contra la decisión solo procede el recurso de reposición, conforme lo establece la normatividad aplicable.

De conformidad con lo expuesto, la competencia se encuentra debidamente acreditada, y de aceptar la tesis del recurrente la administración se quedaría sin posibilidad de demostrar los incumplimientos contractuales que se desarrollen en el Municipio en el ejercicio de la actividad contractual. Por lo tanto, este despacho reafirma que cuenta con plena competencia desde el punto de vista legal para asumir, dirigir y concluir el presente Proceso

Administrativo Sancionatorio, no configurándose ninguna irregularidad en el presente proceso.

5. Para efectos de resolver el recurso de reposición, este despacho se pronunciará en torno a las argumentaciones planteadas en la sustentación del recurso presentado en la sesión de la audiencia No. 17, llevada a cabo el día 23 de febrero de 2026 en los siguientes terminos:

RESPECTO DE LO PLANTEADO POR EL APODERADO DEL CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS tenemos:

1. Causales de Nulidad artículo 137 del CPACA

Respecto a lo manifestado en cuanto a la Nulidad y causales de nulidad se precisa que de considerar que se dan las causales o alguna de las causales previstas en el art 137 del CPACA podrá acudir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, toda vez que en este proceso no se tiene la competencia para efectuar tal declaratoria, pues la misma es privativa de los jueces, y no podrá confundirse las causales de nulidad procesal con las causales de la acción de nulidad ante lo contencioso.

2. Perdida de Competencia

El apoderado sustenta la perdida de competencia, indicando lo previsto para la liquidación de los contratos, sin embargo en el presente proceso Administrativo Sancionatorio no existe una norma legal que exprese que una vez presentada la demanda, la entidad pierda competencia para continuar con el curso del Proceso Sancionatorio, sumado a lo anterior, en el presente caso el Municipio de Pereira a la fecha 26 de febrero de 2026, no ha sido notificado del auto admisorio de la demanda porque a la fecha no existe por lo tanto el Municipio de Pereira conserva su competencia.

La notificación y posterior firmeza del auto admisorio de la demanda, es relevante toda vez qué, es a partir de dicho acto procesal que se activa formalmente la intervención del demandado y se consolida la relación jurídico – procesal entre las partes ante el órgano jurisdiccional. Es en esta instancia en la que se traba la litis.

3. El auto de apertura se fundamento en el Informe Técnico y no en el Informe de Interventoría

Al respecto se reitera que uno de los incumplimientos del Contrato de Interventoria fue la no presentación del informe de Incumplimiento del Contrato de Obra No. 4812 de 2021. Al respecto como obra en el presente proceso, actualmente se está adelantando el Proceso Administrativo Sancionario por Presunto Incumplimiento del Contrato de Interventoria No. 5116 de 2024.

En este aspecto se debe reiterar la Jurisprudencia del **Honorable Consejo de Estado**, relacionada con el informe de interventoría al que se refiere el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, en sentencia proferida por la SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ, el 21 de febrero de 2025, expediente 410012333000 2018-0013302 (70099), demandante Consorcio Viascol 2016, demandado departamento del Huila, indico:

"El informe de incumplimiento elaborado por el secretario de Vías e Infraestructura de la entidad territorial.

(...) 15. Alega el demandante que la entidad no podía tener en cuenta como fundamento del inicio del procedimiento administrativo y de la resolución que impuso la multa, un informe de incumplimiento presentado por el secretario de Vías e Infraestructura del departamento, pues en su consideración, no se

encontraba facultado para ello, al tratarse de una función exclusiva de la interventoría.

16. Las leyes 80 de 1993 y 1474 de 2011 establecen que corresponde a la entidad contratante la dirección, control y vigilancia del negocio jurídico, así como la facultad de declarar el incumplimiento del contratista, cuantificar los perjuicios e imponer las multas y demás sanciones pactadas, de manera que cuando conozca de un posible incumplimiento de las obligaciones acordadas bajo el contrato, le corresponde dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio citando a audiencia a su contratista. En esta medida, el inicio de un procedimiento sancionatorio contractual corresponde a una decisión de la entidad y se origina a partir de su conocimiento del incumplimiento del negocio en que el actúa como contratante, con independencia del medio o instrumento a través del cual ello acontezca, pues ante la evidencia del actuar contrario a lo pactado por parte del contratista, es a ella a quien corresponde hacer uso de los instrumentos contractuales y legales tendientes a garantizar la consecución del objeto del negocio jurídico, así como de hacer efectivas las sanciones y garantías pactadas.

17. Por tanto, es la entidad pública contratante quien determina la responsabilidad del contratista a partir de los hechos conocidos y de las pruebas practicadas en el marco del proceso sancionatorio y su valoración. Aunque el informe de interventoría puede originar el conocimiento del incumplimiento por parte de la entidad atendiendo a sus funciones de verificación durante la ejecución del contrato, éste no puede entenderse como el único o exclusivo insumo para declarar la responsabilidad del contratista, toda vez que la ley no establece una tarifa probatoria sobre el particular, y porque aun existiendo dicho informe, la entidad debe verificar su grado de certeza y confrontarlo las demás pruebas allegadas al procedimiento sancionatorio al momento de adoptar su decisión.

18. En el caso en concreto, el informe presentado por el DNP respecto de la ejecución del contrato evidenció que la interventoría contratada no cumplió con sus obligaciones de seguimiento y vigilancia del contrato de obra, circunstancia que llevó al inicio de un proceso sancionatorio en su contra. De esta manera, la entidad -a través de su Secretario de Vías e infraestructura- puso de presente los problemas en la ejecución del contrato de obra, pues conforme a la cláusula vigésima segunda del contrato éste fungía como supervisor del contrato, y a su vez, el artículo 104 del Decreto 1338 de 2008 disponía que correspondía a ese funcionario "Realizar acciones de supervisión, interventoría y evaluación permanente sobre las obras contratadas por el Departamento y por los municipios con inversión de recursos departamentales.

19. En esta medida, en adición a que el Ingeniero Henry Lizcano era el supervisor designado por expresa disposición contractual, también está acreditado que orgánica y funcionalmente estaba vinculado a la parte contratante y que sus expresas funciones como secretario de Vías e infraestructura no solo le permitían, sino que le imponían, el deber de garantizar el adecuado control y seguimiento del contrato de obra objeto de la controversia al estar relacionado con el área de su dependencia.

20. Aceptar la interpretación de la parte actora según la cual el proceso sancionatorio únicamente puede iniciar con un informe de incumplimiento elaborado por la interventoría contratada: (i) imposibilitaría a las entidades contratantes ejercer de manera autónoma su facultad sancionatoria contractual e implicaría una renuncia o traslado del deber permanente de vigilancia y control, desconociendo lo establecido en los artículos 4, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993, conforme a los cuales, corresponde a la entidad exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, adelantar revisiones periódicas de las obras, verificar las condiciones de calidad

ofrecidas por los contratistas y promover las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes, sin que en ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales queden exonerados de estas funciones por virtud de la delegación de sus deberes o por la designación de un interventor; y, (ii) que en casos como el presente, donde la interventoría incumplió con las labores a su cargo, o cuando ésta omita elaborar un informe de incumplimiento, la entidad se viera impedida para ejercer sus facultades sancionatorias y conminar al contratista al cumplimiento del contrato, contrariando lo establecido en los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011.

21. La vigilancia y control de los contratos es un deber permanente en cabeza de la entidad pública contratante independientemente de que se haya contratado una interventoría, pues como directora y responsable del negocio jurídico que celebró, no se desliga de este deber por esa sola circunstancia, como tampoco del consistente en adelantar las actuaciones para conminar al contratista al cumplimiento del contrato, incluyendo el ejercicio de sus facultades sancionatorias, indistintamente del medio o las pruebas que determinen el incumplimiento del negocio jurídico por parte del contratista.

22. Se advierte, además, que el informe elaborado por el secretario de Vías e infraestructura del departamento fue puesto en conocimiento del consorcio contratante desde la citación y estuvo fundamentado en pruebas adicionales y controvertidas en el procedimiento administrativo de imposición de la multa, descartando la violación del derecho al debido proceso aducido por la parte actora".

No obstante que este pronunciamiento fue referido en el acto administrativo que decidió de fondo el presente proceso sancionatorio, se debe reiterar, en

atención a que el interventor del Contrato de Obra 4812 no presentó informe que cumpliera con los requerimientos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 para dar inicio al proceso sancionatorio, razón por la que ante el conocimiento de un presunto incumplimiento, tal y como lo refiere la jurisprudencia invocada, el municipio, no podía ser ajeno a este y abstenerse de iniciar la actuación administrativa, fundamentado en la inexistencia del referido informe; por el contrario tenía la obligación de utilizar todos los instrumentos técnicos y jurídicos que le permitieran determinar o no la existencia del incumplimiento como en efecto ocurrió.

Por lo referido no le asiste razón al recurrente cuando sugiere que ante la inexistencia de informe de interventoría que refiriera un posible incumplimiento, la administración no pudiera actuar y/o iniciar el proceso sancionatorio.

4. Falsa motivación, entrega tardía de diseños y testimonio del señor ALBERTO ROJAS PRIETO

Al respecto este despacho a de precisar lo siguiente: en declaración rendida por el señor JOSE ALBERTO ROJAS PRIETO, en calidad de representante legal del Consorcio Condina JJAI, quien fungió como Interventor del Contrato de Obra No. 4812 de 2021, en la declaración rendida el 15 de enero de 2026 fue categorico en indicar respecto de los diseños de obra *"estaba establecido contractualmente un término de 6 meses para realizar ese esa actualización, la cual se hizo en cuanto a la geometría, en cuanto al diseño del pavimento, incluso la estructura se actualizó y como también se lo dije hace un momento en mi relación inicial, en el mes de abril yo personalmente le dije al ingeniero José Gabriel, "¿Se van a cumplir los 6 meses? ¿Va con los diseños o va a pedir suspender el contrato, la decisión es suya?" situación que el ingeniero José Gabriel no tomó y a partir de ese momento se daba como*

recibidos los diseños por parte del contratista. Le estoy hablando del 10 de abril de 2022.".; igualmente determina expresamente respecto de los diseños *"Los diseños son los que fueron producto del contrato de consultoría que realizó la alcaldía, que conocía previamente el contratista. Durante la etapa de licitación como tal se adjuntaron unos diseños como parte de los términos.".*

RESPECTO DE LOS PLANTEAMIENTOS DEL APODERADO DE LA GARANTE SOCIEDAD SEGUROS DEL ESTADO tenemos:

1. **Diseños y Gestión Predial**

El Municipio de Pereira contrato los diseños mediante el Contrato de Consultorio No. 2931 2020 con el Consorcio Diseños 2020, los cuales fueron entregados y recibidos a satisfacción por parte de la Entidad Territorial; diseños que a su vez fueron entregados al CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS conforme lo indicado por el señor JOSE ALBERTO ROJAS PRIETO, en calidad de representante legal del Consorcio Condina JJAI

No se comprende por parte del despacho como es que el Contratista sí no estaba de acuerdo con los Diseños, porque razón no lo manifestó con antelación y más aún por el contrario procedió con la firma del Acta de Inicio, reiterando el despacho que los Diseños hicieron parte del Proceso Contractual desde la etapa precontractual del contrato.

En cuanto a la gestión predial es necesario precisar que la misma correspondía adelantarla al contratista con fundamento en lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, la Ley 388 de 1997 y la Ley de Infraestructura, las cuales contemplan instrumentos jurídicos en el evento de no ser posible llevar a cabo la negociación voluntaria de los inmuebles,

tales como la expropiación por vía administrativa, lo mismo que la orden de ocupación temporal por trabajos públicos.

Sumado a lo anterior, está demostrada la existencia de permisos de intervención voluntaria irrevocables por parte de los propietarios, para efectos de la ocupación de las áreas requeridas para la ejecución de las obras.

Correspondía entonces al contratista instruir todas las actuaciones administrativas encaminadas a la negociación voluntaria, expropiación, y ocupaciones de los predios requeridos. Condición que era conocida desde la etapa precontractual y que era pagada al contratista conforme a la propuesta que resultó adjudicataria de la licitación pública que posteriormente dio lugar a la celebración del Contrato de Obra No. 4812 de 2021.

2. Avances Físicos y Financieros y Pagos realizados

Si bien es cierto que se realizaron pagos conforme las actas de obra suscritas por el contratista, avaladas por la interventoría y autorizadas por el ordenador del gasto, no es menos cierto que conforme la evaluaciones de tipo técnico gran parte de la obra no fue ejecutada, ni conforme a los diseños, ni conforme a las especificaciones técnicas, siendo obligación del Ente Territorial adelantar las actuaciones administrativas de su competencia para determinar el cumplimiento o no del Contrato de Obra No. 4812 de 2021, resultando demostrado en este Proceso Administrativo Sancionatorio que efectivamente se incumplió el Contrato, por lo tanto los porcentajes físicos y financieros referidos por el recurrente no corresponden a la realidad.

Tan cierto es el incumplimiento, que actualmente la Administración está adelantando el Proceso Licitatorio para construir las obras hoy inclusas de la primera etapa de la Av. de los Colibríes.

3. Informe Técnico en el que se fundamenta la Entidad Territorial.

Las actividades adelantadas por la entidad a efectos de establecer el presunto incumplimiento se basaron en los estudios técnicos, los cuales, como bien se sabe obran en el expediente, y en la revisión documental del expediente contractual que reposa en el municipio de Pereira, del cual vale la pena destacar se encontraba incompleto, de lo cual se dio cuenta en el proceso de empalme de la administración entrante.

Expediente en el que no se evidencia acto contractual suscrito por las partes en el que se de cuenta de la modificación acordada de los diseños, a lo que se suma que no obra documento suscrito entre la interventoría, la entidad y el diseñador en que sea avalada dicha modificación a los diseños.

Quedo demostrado en el proceso, conforme a la declaración del señor ENRIQUE CARLOS POSADA, representante legal del CONSORCIO diseñador, que nunca fue requerido por el municipio de Pereira, el interventor o el supervisor de la interventoría, para pronunciarse sobre aspectos relacionados con el diseño de la obra AVENIDA LOS COLIBRIES, su ajuste o rediseño y menos aún para hacer acompañamiento en la etapa de ejecución del referido contrato de obra.

No puede perderse de vista que la entidad pública previo adelantar el proceso licitatorio debe contar con "los estudios y diseños que permitan establecer

la viabilidad del proyecto y su impacto social económico y ambiental" conforme a lo indicado en el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80, en concordancia con lo previsto en el artículo 26 del mismo estatuto de contratación cuando determina que las entidades y los servidores públicos responderán cuando hubieren iniciado procedimientos de selección sin haber elaborado las diseños correspondientes.

Por su parte el **artículo 30 de la Ley 80 de 1992** determina:

"DE LA ESTRUCTURA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN. La licitación se efectuará conforme a las siguientes reglas:

1o. El jefe o representante de la entidad estatal ordenará su apertura por medio de acto administrativo motivado.

De conformidad con lo previsto en el numeral 12 del artículo 25 de esta ley, la resolución de apertura debe estar precedida de un estudio realizado por la entidad respectiva en el cual se analice la conveniencia y oportunidad del contrato y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso. Cuando sea necesario, el estudio deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad"

Estudios y diseños respecto de los cuales es viable introducir modificaciones, e incluso incluir en el contrato del contratista de obra efectuar los respectivos ajustes.

Para el caso que es objeto de análisis se reitera que no se conocieron actos contractuales de modificación y mucho menos que dicha actividad se le hubiera asignado al contratista de obra.

Es preciso además indicar tal y como lo expresa jurisprudencia ya citada que corresponde a la entidad, una vez evidenciado un posible incumplimiento, adelantar todas las acciones que sean necesarias para determinar si efectivamente se está frente este, por lo que resulta válido que el municipio de Pereira, a través de la secretaria de infraestructura, llevará a cabo la elaboración del informe técnico pluri mencionado en este proceso.

En cuanto a la fabricación de su propia prueba no puede pasar por alto el recurrente que en los procesos administrativos sancionatorios la entidad funge, por ministerio de la ley, como Juez y parte.

4. Pérdida de Competencia por parte de la Entidad

Se reiteran las consideraciones del despacho expuestas en el numeral 2 respecto a los argumentos del apoderado del **CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS,** sobre la perdida de competencia.

5. Cláusula Penal

La liquidación del contrato, como actuación administrativa autónoma, no exime al contratista CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS de la responsabilidad que, en los términos del estatuto general de la contratación pública, le asiste como contratista y ejecutor de una obra pública; permitiendo a la entidad adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio encaminado a determinar si hubo o no incumplimiento. Es así

como el municipio de Pereira no obstante la liquidación del contrato, mantiene la competencia para declarar el incumplimiento.

Se debe aclarar además que en el acto administrativo de liquidación se evidencia que las obras no se ejecutaron conforme a lo contratado, de modo que en el mismo acto se indica cuáles fueron las obras adecuadamente ejecutadas y pagados y cuales no cumplieron técnicamente y no debieron ser reconocidas.

Acto de liquidación que obra como prueba documental en este proceso.

Sumado a lo anterior esta la no firma del acta de recibido a satisfacción y la no activación del riesgo de estabilidad.

Teniendo entonces la competencia para adelantar el sancionatorio, también la conserva para que una vez declarado el incumplimiento pueda hacer efectiva la cláusula penal en los términos pactados, que como bien se sabe es un pacto anticipado de los perjuicios en caso de incumplimiento, y que para el presente asunto se acordó por las partes que fuera el 20%.

6. **La Resolución No. 000001 del 19 de febrero de 2026 adolece de nulidad, falsa motivación, desviación del poder, violación del principio de legalidad.**

Ha quedado resuelto en este proveído que la administración tiene plena competencia para dictar el acto administrativo como se ha explicado en varias oportunidades. En el contexto de la Resolución No. 000001 del 19 de febrero de 2026 están los diferentes argumentos de la administración para motivar dicho acto, el actor no precisa, ni indica cual es la motivación falsa

para entrar a controvertir, dicha motivación está debidamente consolidada con el análisis probatorio que se hizo tanto de la parte documental como de los testimonios, igualmente a que actos administrativos se refiere porque dentro de este proceso un acto que sí se encuentra en firme y frente al cual no se interpusieron recursos fue la Liquidación del Contrato, fuera de ello existen autos que impulsaron el proceso, pero que no son considerados autos en si mismo, sino autos de trámite y el recurrente no logra demostrar a que actos se refiere.

El principio de legalidad tiene que ver con el debido proceso y las normas en que deben fundarse las decisiones, para este caso las normas están establecidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, al igual que la Ley 1474 de 2011; así mismo, constituye norma de legalidad a la cual nos hemos sujetado el Contrato de Obra No. 4812 de 2021, que tiene claridad en las cláusulas en las que se establecen las obligacionales que debía cumplir el contratista. En este contexto la legalidad está debidamente soportada y como se ha dicho en varias oportunidades el proceso sancionatorio se tramitó como un procedimiento especial establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; luego para el despacho el principio de legalidad se ha aplicado en su integridad, máxime cuando se ha garantizado en forma inextensa el debido proceso y el derecho de defensa.

Esta agencia jurídica ha actuado dentro del marco de la Constitución y la Ley y la motivación contenida en la Resolución No. 000001 del 19 de febrero de 2026 es razón suficiente para demostrar que no existe asomo de desviación de poder y por lo tanto el acto administrativo se expidió con base en la normatividad jurídica existente.

7. El apoderado planteó la excepción del Contrato no Cumplido

El artículo 13 de la Ley 80 de 1993 establece que en los contratos estatales se aplicaran las normas civiles y comerciales y en ese contexto son válidas las normas que pudieran ser objeto de análisis en este proveído. Al respecto el artículo 1609 del Código Civil establece *"En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos."*.

Como puede observarse en la clausula sexta del Contrato de Obra 4812 de 2021 – ANTICIPO, este no se sujetó a una fecha determinada, sino al cumplimiento de requisitos por parte del contratista, entre otras, la constitución de una fiducia que garantizara el buen manejo de los mismos y otros requisitos adicionales, la administración entregó el anticipo una vez comprobó que el contratista había cumplido con las obligaciones que le impusieron para cumplir con dicho anticipo, de lo que se desprende que no es cierto que la administración incurriera en incumplimiento alguno. Y es más, la suscripción del acta de inicio en el contrato no fue supeditada en ningún momento a la entrega del anticipo.

Ya se ha explicado en este Acto que los diseños fueron entregados oportunamente, y que pasaron seis meses sin que el contratista haya efectuado reparos sobre el mismo, tal como lo indicó el señor JOSE ALBERTO ROJAS PRIETO, en calidad de representante legal del Consorcio Condina JJAI en su declaración.

Así mismo en la Resolución que es objeto de recurso, quedó claro que se le indilga responsabilidad al contratista en la gestión predial y no en la entrega de los predios y que existe suficiente documentación donde hubo permiso

de intervención voluntaria irrevocable que no impidieron ni el inicio, ni la continuación de la obra. Por lo tanto, de conformidad con las clausulas contractuales la administración cumplió con lo estipulado en el mismo, solo que a la larga del desarrollo del contrato se fueron evidenciando actos de incumplimiento.

En el presente caso, la administración está declarando un incumplimiento contractual y no está pidiendo indemnizaciones, se está declarando un incumplimiento con el objeto de hacer efectiva la clausula penal pecuniaria pactada como la sanción anticipada de perjuicios.

8. El apoderado planteó que se presenta un Eximentes de Responsabilidad

Los diseños se recibieron por la administración y fueron entregados al contratista, quien guardo silencia durante más de 6 meses y existe prueba de que en ningún momento se le solicitó al diseñador modificaciones a los mismos, por lo que estos quedaron en firme.

9. Violación de Principio de la Buena Fe

Se ha de considerar que el contrato se celebro de buena fe, y se ejecutó bajo el mismo principio, no obstante, el plurimencionado incumplimiento se evidencio poco antes del vencimiento del plazo contractual, lo cual como ya se ha reiterado en este mismo acto obligaba a la administración a adelantar todas las actuaciones que resultaran necesarias para determinar sí se había o no cumplido con el objeto y su alcance, quedando evidenciado que no obstante la existencia de las actas de obra y los pagos de la mismo, la

realidad existente en el sitio de la obra no resultaba acorde con los ítems y cantidades pagadas.

10. Inexistencia del Siniestro

El siniestro por el riesgo amparado de cumplimiento, contrario a lo manifestado por el recurrente si es existente, toda vez que en la actuación administrativa resulto demostrado el incumplimiento, siendo además preciso indicar que el municipio de Pereira en ejercicio de su competencia legal al declarar el incumplimiento, dicho acto administrativo debidamente ejecutoriado se constituirá en el siniestro.

El presente proceso sancionatoria nunca estuvo encaminado a la declaratoria del siniestro respecto al amparo del buen manejo y correcta inversión del anticipo, ni para la declaratoria de riesgo de salarios y prestaciones sociales, toda vez que el marco normativo para la declaratoria de estos dos siniestros es diferente a la declaratoria del riesgo amparado por incumplimiento.

Como bien se sabe la póliza en el riesgo amparado de salarios y prestaciones sociales viene siendo afectada para el pago de los procesos laborales que se viene adelantando ante los jueces ordinarios, al turno que la aseguradora ha sido llamada en garantía en numerosos procesos laborales que cursos en los Juzgados Laborales.

En cuanto al riesgo amparado de estabilidad y así se ha afirmado en el transcurso de este proceso, no se activo toda vez que no se suscribió el acta de recibo a satisfacción, requisito que conforme al contrato de seguro se exige para la respectiva activación del amparo.

11. Terminación del Contrato de Seguros por Circunstancias de Agravación no informadas

En el presente caso no se configuran los presupuestos consagrados en el artículo 1060 del Código de Comercio para predicar la terminación automática del contrato de seguros, toda vez que la garante SEGUROS DEL ESTADO S.A. expidió las pólizas, las mantuvo vigentes, las adicionó, amplió su vigencia y percibió las primas correspondientes; por lo tanto no puede ahora, una vez declarado mediante la Resolución No. 000001 de 2026 el incumplimiento del Contrato de Obra No. 4812 de 2021 pretender alegar una supuesta falta de información sobre el riesgo, y a su vez es una obligación se la Aseguradora verificar el estado de cumplimiento de la obra.

Desde el 30 de abril de 2025 que se apertura el proceso sancionatorio por presunto incumplimiento se notificó a la Aseguradora Seguros del Estado S.A. para que ejerciera su derecho de defensa.

12. Nulidad del Contrato de Seguros por Posibles Causas Ilícitas.

En el presente Proceso Administrativo Sancionatorio no se hace referencia a ningún proceso penal, se ha demostrado dentro del proceso el incumplimiento del objeto contractual, por lo tanto, la Póliza de Cumplimiento mantiene plena validez, vigencia y eficacia a la fecha, siendo pertinente tener de presente que la nulidad del contrato de seguros solo puede ser declarado por la autoridad judicial.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, el contrato de seguro goza de la presunción de validez, siendo pertinente reiterar que conforme las pruebas obrantes en el expediente se evidenció el incumplimiento del Contrato de Obra No. 4812 de 2021 y por lo tanto en la Resolución No.

000001 de 2026 se ordenó hacer efectiva la garantía; careciendo de fundamento legal lo argumentado por el apoderado de la Aseguradora Seguros del Estado S.A.

13. Recibo de una obra en estado avanzado, sin acreditar el daño.

El Municipio de Pereira no recibió la obra, simplemente se terminó el plazo contractual, y al observar de manera directa el avance de la misma, se evidencio desde ese momento que posiblemente no se había ejecutado conforme a lo contratado, no existió acta de terminación, ni acta de entrega y el acta de liquidación debió efectuarse de manera unilateral.

El contratista CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS abandonó la obra desde la fecha misma en que se terminó el contrato, esto es, el 15 de marzo de 2024.

14. Excesiva tasación de la Cláusula Penal.

Como se indicó en el auto que dio inicio al proceso sancionatorio contractual el contratista constituyó con la Compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., identificada con NIT 860.009.578-6, PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO ENTIDAD ESTATAL, No. 11-44-101174617, donde es como asegurado/beneficiario el MUNICIPIO DE PEREIRA - SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA, atendiendo lo establecido en el Decreto 1082 de 2015.

"OBJETO DEL SEGURO:

CON SUJECIÓN A LAS CONDICIONES GENERALES DE LA PÓLIZA QUE SE ANEXAN ECU010B, QUE FORMAN PARTE INTEGRANTE DE LA MISMA Y QUE EL ASEGURADO Y EL TOMADOR DECLARAN HABER RECIBIDO Y HASTA EL LÍMITE

DE VALOR ASEGURADO SEÑALADO EN CADA AMPARO, SEGUROS DEL ESTADO S.A., GARANTIZA:

OBJETO DE LA GARANTIA

AMPARAR EL PAGO DE LAS MULTAS, LA CLAUSULA PENAL PECUNARIA CONVENIDAS DE LOS PERJUICIOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS EN EL CONTRATO 4812 DE 2021, CUYO OBJETO ES: CONSTRUCCION DE LA PRIMERA FASE DE LA CONEXION AVENIDA LAS AMERICAS, ZONA DE EXPANSION OCCIDENTAL CERRITOS, DESDE LA INTERSECCION CONDINA KM 0+00 (AV LAS AMERICAS) HASTA EL KM 3+400 (SECTOR EL TIGRE) Y OBRAS COMPLEMENTARIAS.

- *EL AMPARO DE CUMPLIMIENTO GENERAL DEL CONTRATO SU VIGENCIA SE EXTENDERA HASTA LA LIQUIDACION DEL CONTRATO.".*

Amparo de cumplimiento con vigencia hasta el 15 de septiembre de 2024, con valor amparado de $ 5.216.189.529

Condiciones del contrato de seguro que se deben contrastar con lo pactado en la cláusula No. 16 del Contrato de Obra No. 4812 de 2021 que indica:

"CLAUSULA PENAL. Las partes acuerdan que la aplicación de la cláusula penal no exime el cumplimiento de las obligaciones contractuales y podrá exigirse al Contratista la pena y la indemnización de perjuicios.

En caso de declaratoria de caducidad o de presentarse por parte del Contratista incumplimiento parcial o total del Contrato o por incurrir en mora o retardo en el cumplimiento de sus obligaciones, éste pagará a título de cláusula penal

pecuniaria al Municipio, una suma equivalente hasta 20% del valor del contrato. La tasación de la Cláusula Penal atenderá criterios de oportunidad, razonabilidad, proporcionalidad y gravedad del incumplimiento. La imposición de esta pena pecuniaria se considerará como una estimación anticipada de perjuicios que el Contratista cause a la Entidad. El valor pagado como cláusula penal no es óbice".

Perjuicios que como bien se sabe fueron tasados en un valor incluso superior al pactado en la cláusula penal pecuniaria (20%) y también superior al valor del riesgo amparado, que como ya se dijo fue exigido y constituido en el 10% del valor del contrato.

Se debe además destacar que el incumplimiento del contrato 4812 de 2021 se estima como grave.

De otra parte, se ha de considerar que el **Consejo de Estado en Sentencia** 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009) del 13 de agosto de 2008- consejero Ponente Enrique Gil Botero ha precisado:

"(…) La Sala resalta que, pese a que la cláusula penal es una tasación anticipada y definitiva de perjuicios, pueden presentarse dos situaciones: una, que el monto estipulado no cubra todos los perjuicios irrogados por el incumplimiento, es decir, que estos superan la sanción acordada (…) No obstante, si de lo que se trata es de reclamar el valor no cubierto con la cláusula penal - es decir, un mayor perjuicio-, ya no es el principio de proporcionalidad el que actúa, sino el de la prueba debida del monto de los daños, pues es sabido que la reparación de todo daño, además de ser integral, debe ser plena. (…) No obstante, es importante hacer una precisión final sobre el tema de la imposición de la cláusula penal y su monto. Resulta que la ley señala que la cláusula misma es un cálculo anticipado

de los perjuicios, de manera que si se incumple el contrato se debe pagar su valor, independientemente del monto del perjuicio. (…).".

No obstante, esto tiene dos excepciones: i) Según el art. 1600 del Código Civil no se puede pedir, a la vez, la pena y la indemnización de perjuicios -de hecho, la cláusula penal es una cálculo anticipado de estos-, salvo que así se haya pactado expresamente, en cuyo caso se puede perseguir lo uno y lo otro, y ii) de acuerdo con el artículo 1596 del Código Civil: *"Si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esta parte, tendrá derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal." De otro lado, si bien la ley establece la posibilidad de que la cláusula penal se reduzca en proporción a la parte ejecutada del contrato, esto no significa que el parámetro sea el monto del daño. (...)".*

Conforme a la argumentación se considera que no existe una tasación excesiva de la cláusula penal pecuniaria.

15. Requerimiento de Práctica de Pruebas

Revisado lo requerido por el apoderado judicial de Seguros del Estado S.A., el despacho considera pertinente referirse a la utilidad, conducencia y pertinencia de las pruebas requeridas en esta etapa procesal.

- **UTILIDAD DE LA PRUEBA**: Frente a la utilidad de la prueba, tenemos que es el aporte que puede llevar al proceso para cumplir el fin de crear la certeza acerca de los hechos investigados.

- **CONDUCENCIA DE LA PRUEBA**. La conducencia, hace referencia a que la prueba sea de aquellos medios permitidos por el legislador para probar un hecho.

- **PERTINENCIA DE LA PRUEBA**: La pertinencia, tiene que ver con que dicha prueba no solo sea permitida por la Ley, como ya se anotó, si no que la misma tenga una relación directa con lo que es objeto de debate.

  Conforme lo anterior y el nutrido acervo probatorio existente en el presente Proceso Administrativo Sancionatorio se establece que lo referente a los informes de la Fiscalía General de la Nación y de la Contraloría hacen parte del expediente, mismos que fueron puestos en conocimiento de las partes en el momento procesal oportuno, no obstante se reitera que no corresponde en esta instancia procesal hacer valoraciones jurídicas de los procesos penales o de los procesos fiscales y/o disciplinarios. El presente proceso tiene como objeto única y exclusivamente declarar si existió o no el incumplimiento contractual.

  Con base en lo anterior y al considerar que las pruebas son abiertamente inconducentes el despacho se abstiene de decretarlas.

6. Los planteamientos de los recurrentes no logran desvirtuar la declaratoria de incumplimiento, toda vez que en la ejecución del Contrato de Obra No. 4812 de 2021, se probó que el accionar del CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS no estuvo conforme a las obligaciones pactadas en el contrato.

7. Con su actuar en la ejecución del contrato de obra pública No. 4812 de 2021 el **CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS** no solamente incumplió las obligaciones contractuales, sino que no permitió a la entidad atender y satisfacer oportunamente la necesidad que describió en los estudios previos, lo mismo que la culminación y puesta al servicios de una obra pública que hacía parte del programa de gobierno y para la cual se comprometieron

recurso por la suma de cincuenta y dos mil ciento sesenta y un millones ochocientos noventa y cinco mil doscientos ochenta y un pesos m/cte ($52.161.895.281), y siendo pagados una suma superior a los cuarenta y ocho mil millones de pesos m/cte, sin que el objeto y alcance del mismos del cumpliera, sumada a la ejecución de parte de la obra que en gran parte no cumple con las especificaciones técnicas, tal y como se acredito con los ensayos que hicieron parte de peritaje obrante en el proceso.

Al inicio de esta audiencia se puso en conocimiento de las partes el pronunciamiento de la no aceptación del impedimento por parte de esta funcionaria, razón por la cual el Alcalde de Pereira procedió a decidir la recusación presentada, declarándola infundada, lo que permite a esta delegada continuar con la instrucción del Proceso y más específicamente con la decisión del recurso de reposición.

Los apoderados de la aseguradora en razón a ello consideraron la existencia de una nulidad procesal, al turno que el apoderado del consorcio prosperidad vial cerritos indicó la falta de competencia del Alcalde para decidir la recusación y coadyuvó la petición de nulidad.

Frente a ello se deberá indicar que en los procesos administrativos sancionatorios no se de aplicación a las nulidades de carácter procesal, en atención a que no estamos ante trámite de carácter judicial, corresponde a una actuación administrativa especial reglada por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y las normas que resulten aplicables de la Ley 1437 de 2011, la cual en su artículo 41 determina la subsanabilidad de las irregularidades que se presenten en el proceso.

De lo manifestado por el apoderado de Seguros del Estado no se evidencia la existencia de ninguna irregularidad que deba ser saneada.

En cuanto a lo expresado por el apoderado del consorcio prosperidad vial se debe indicar que esta funcionaria no tiene competencia para pronunciarse sobre la legalidad del acto expedido por el alcalde de Pereira en el que decide la recusación, el cual goza de presunción de legalidad y del cual se desprende que esta funcionaria puede continuar con el conocimiento de este proceso.

Se debe además dejar constancia que el apoderado del consorcio prosperidad vial cerritos se desconectó de la audiencia en el momento en que a empezó a dar lectura al acto administrativo que resuelve el recurso de reposición.

Que, en mérito de lo expuesto, la suscrita delegada del señor Alcalde del Municipio de Pereira para instruir y decidir el presente Proceso Administrativo Sancionatorio adelantado en contra del CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO. Confirmar en todas sus partes la Resolución No. 000001 del 19 de marzo de 2026 ***"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECIDE EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ADELANTADO POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE OBRA No. 4812 DE 2021 SUSCRITO ENTRE EL MUNICIPIO DE PEREIRA Y EL CONSORCIO PROSPERIDAD VIAL CERRITOS".***

ARTÍCULO SEGUNDO. El presente Acto presta merito ejecutivo.

ARTICULO TERCERO. Contra la presente decisión no procede recurso alguno en los términos de ley.

ARTICULO CUARTO. Notificar la presente decisión en estrados.

Dada en Pereira a los veintiseis (27) días del mes de febrero de dos mil veintiseis (2026).

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

PAOLA ANDREA HERRERA MARULANDA
Directora Operativa de Defensa Jurídica
Secretaria Jurídica del Municipio de Pereira
Delegada del Alcalde