



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICÍA NACIONAL
ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER"

RESOLUCIÓN NÚMERO 119 DEL 07 JUL 2025

"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER"."

LA DIRECTORA DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA
"GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER"

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y en especial las conferidas en los artículos 209 de la Constitución Política de Colombia, Ley 80 de 1993, artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, Resolución 00011 de 2025, Resolución 00364 de 2025 y

CONSIDERANDO

Que mediante Resolución 0146 del día 05 de septiembre de 2024 la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" realizó la adjudicación del proceso PN ECSAN SA 002 2024 a la firma ABOVE COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT 901.704.983-5, representada legalmente en ese momento por el señor EUSTORGIO RODADO FUENTES.

Que el día 11 de septiembre de 2024 se celebró el contrato de compraventa No. 69-2-10067-24 cuyo objeto es la ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER", por un valor inicial de CIENTO TREINTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL PESOS CON SESENTA Y TRES CENTAVOS (\$136.225.264,63 M/CTE.) incluido IVA y demás impuestos y erogaciones y un plazo de ejecución de noventa (90) días calendario contados a partir de la aprobación de la garantía única, es decir desde el día 17 de septiembre de 2024 hasta el 16 de diciembre de 2024, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento del contrato.

Que conforme a lo previsto en el objeto del contrato de compraventa 69-2-10067-24, la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., se obligó a entregar a satisfacción todos los elementos contratados con sus características, cantidades y especificaciones técnicas dentro del plazo de ejecución.

Que por parte de la firma ABOVE COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT 901.704.983-5, se suscribieron las pólizas 21-44-101450911 anexo 0 y 21-40101239570 anexo 0 del 13 de septiembre de 2024, con la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., siendo aprobadas el 17 de septiembre de 2024.

Que atendiendo lo previsto en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, para tutelar la transparencia de la actividad contractual, y dada la necesidad de ejercer supervisión y vigilancia durante la ejecución del citado contrato, la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" designó como supervisor del contrato 69-2-10067-24 al señor Mayor JHON DIEGO IGNACIO RAMIREZ RESTREPO mediante comunicación oficial GS-2024-009186-ECSAN.

Que mediante comunicado GS-2024-012860-ECSAN de fecha se documenta la supervisión del contrato 69-2-10067-24 entre el 18/09/2024 hasta el 05/10/2024.

Que mediante comunicación oficial GS-2024-009921-ECSAN de fecha 08 de octubre de 2024, el supervisor del contrato realizó solicitud al señor EUSTORGIO RODADO FUENTES, identificado con cédula de ciudadanía número 72.096.684, representante legal para la fecha de la firma ABOVE COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT 901.704.983-5, para que informará si contaba con la capacidad operacional y económica de aceptar y ejecutar una adición al contrato vigente.

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

Que mediante correo electrónico de fecha 08 de octubre de 2024, el señor EUSTORGIO RODADO FUENTES, representante legal de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. para la fecha, manifestó que contaba con capacidad operativa y económica para aceptar la adición.

Que mediante acta 01 de fecha 30 de octubre de 2024, se realizó adición al contrato de compraventa número 69-2-10067-24 de fecha 11 de septiembre de 2024, por valor de SESENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL SIETE PESOS CON DIECIOCHO CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$61.788.007,18 M/CTE.).

Que mediante comunicado GS-2024-012865-ECSAN de fecha se documenta la supervisión del contrato 69-2-10067-24 entre el 06/10/2024 hasta el 05/11/2024.

Que mediante acta sin número de fecha 19 de noviembre de 2024 se realizó seguimiento al contrato 69-2-10067-24 de fecha 11 de septiembre de 2024.

Que mediante acta sin número de fecha 27 de noviembre de 2024, se realizó seguimiento al contrato 69-2-10067-24, con el fin de lograr su efectivo cumplimiento en los términos pactados dentro del contrato, en dicha reunión el contratista ABOVE COLOMBIA S.A.S., solicita prórroga del contrato.

Que mediante comunicación GS-2024-011669-ECSAN de fecha 27 de noviembre del 2024, el supervisor del contrato eleva la solicitud realizada por el contratista en reunión de fecha 27 de noviembre de 2024 a la Dirección de Escuela.

Que mediante comunicado GS-2024-012871-ECSAN se documenta la supervisión del contrato 69-2-10067-24 entre el 06/11/2024 hasta el 05/12/2024.

Que mediante comunicación oficial GS-2024-012173-ECSAN de fecha 7 de diciembre de 2024, el señor Mayor JHON DIEGO IGNACIO RAMIREZ RESTREPO, supervisor del contrato, solicitó a la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. los avances del mismo, reiterando el plazo de ejecución y las obligaciones contractuales.

Que mediante comunicación oficial GS-2024-01232-AREAD-GRUCO de fecha 12 de diciembre de 2024 se resolvió la solicitud realizada por el contratista, informándole la viabilidad de realizar prórroga hasta máximo el día 20 de diciembre del 2024, conforme a los compromisos financieros y presupuestales de la Escuela y de la Institución ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Que el día 14 de diciembre de 2024, la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT 901.704.983-5, realizó el cargue de las pólizas 21-44-101450911 anexo 1 y 21-40101239570 anexo 1 expedidas el día 13 de diciembre de 2024, en el SECOP II, correspondientes a la adición realizada mediante acta 01 del 30 de octubre del 2024.

Que mediante acta 02 de fecha 16 de diciembre de 2024, se realizó prórroga al plazo de ejecución inicial del contrato hasta el día 20 de diciembre de 2024.

Que el 16 de diciembre de 2024, se aprobó por las diferentes dependencias de la Escuela los anexos de la garantía única [respecto al acta 01 de adición], sin embargo, **nunca se entregó por parte del contratista las garantías que obedecen al acta 02 de fecha 16 de diciembre de 2024, por medio de la cual se realizó prórroga al plazo de ejecución inicial del contrato.** (Negrita y subrayado fuera del texto original)

Mediante comunicado GS-2024-012872-ECSAN se documenta la supervisión del contrato 69-2-10067-24 entre el 06/12/2024 hasta el 20/12/2024 y se deja constancia de que el contratista no ha cumplido con las obligaciones pactadas.

Que mediante comunicación oficial GE-2025-000473-ECSAN de fecha 26 de febrero de 2025, el supervisor del contrato, entrega informe final de incumplimiento al plazo de ejecución del contrato número 69-2-10067-24 de fecha 11 de septiembre del 2024, y la multa por la no constitución de pólizas por el contratista ABOVE COLOMBIA S.A.S., cuyo objeto es la ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER", el cual se aportó a la citación la audiencia y se dio lectura, hace parte integral de la citación a la audiencia, cumpliéndose con ello la exigencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Que mediante comunicación oficial GS-2025-002477-ECSAN de fecha 04 de marzo de 2025 la jefe del grupo de Contratos rindió informe por el posible incumplimiento del contrato 69-2-10067-24.

Que mediante comunicación oficial GS-2025-002894-ECSAN de fecha 17 de marzo de 2025, la jefe del Grupo Asuntos Jurídicos encargada, considero que es viable iniciar el procedimiento para declarar el posible incumplimiento del contrato y como consecuencia hacer efectiva la póliza, según lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el procedimiento estipulado en el Numeral 2 del Capítulo VIII de la Resolución 03049 del 30 de julio de 2014, por la cual se adopta el Manual de Contratación de la Policía

Nacional actualizada, modificada y complementada por la Resolución 00090 de 15/01/2018 y demás normas concordantes.

Que mediante las comunicaciones oficiales GS-2025-003202-ECSAN y GS 2025-003203-ECSAN de fecha 25/03/2025, enviadas a través de correo electrónico, se convocó a la audiencia de debido proceso el día 28 de marzo de 2025 a la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. y a la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., informándoles detalladamente los hechos que soportan el incumplimiento, enviándoles copia del informe de supervisión y explicando las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista. Esto de conformidad con lo previsto en el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

DETERMINACIÓN DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO

De conformidad con la comunicación oficial número GE-2025-000473-ECSAN de fecha 26 de febrero de 2025, el presunto incumplimiento informado por la supervisión del contrato de compraventa 69-2-10067-24, consiste en la no entrega de los elementos contratados durante el plazo de ejecución, lo que genero un presunto incumplimiento del 100%.

Que el porcentaje del posible incumplimiento por violación de la Cláusula Penal Pecuniaria, ante la falta de entrega de los elementos solicitados y de conformidad con las condiciones y especificaciones técnicas, fue estimado de la siguiente manera:

Valor total del contrato	\$198.013.271,81.
Porcentaje de incumplimiento	100%
Valor Cláusula Penal Pecuniaria (20% del valor total del contrato)	\$39.602.654.36
Total.	\$39.602.654.36

DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA

Que de conformidad a lo anterior, en cumplimiento a las reglas del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y previas las citaciones ya mencionadas y ordenadas por esta disposición legal mediante las comunicaciones oficiales GS-2025-003202-ECSAN y GS-2025-003203-ECSAN de fechas 25 de marzo de 2025, enviadas a través de correo electrónico, se convocó a la audiencia de debido proceso el día 28 de marzo de 2025 a la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. y a la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., informándoles detalladamente los hechos que soportan el presunto incumplimiento, enviándoles copia del informe de supervisión y explicando las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista, esto de conformidad con lo previsto en el literal a) del artículo 86 de la ley 1474 de 2011.¹

Que el señor EUSTORGIO RODADO FUENTES firmando el documento con la calidad de representante legal de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., mediante correo electrónico enviado al Grupo de asuntos jurídicos el día 26 de marzo de 2025, solicitó el aplazamiento de la audiencia, sustentando que no tenía abogado o defensor para el caso que nos ocupa.

Que el día 27 de marzo de 2025 el Grupo de asuntos jurídicos de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", mediante correo electrónico informó a la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. y a la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., que la nueva fecha para realizar la audiencia de debido proceso sería el día 09 de abril de 2025 a 09:00 a.m., conforme al aplazamiento solicitado.

Que el señor EUSTORGIO RODADO FUENTES firmando el documento de la solicitud con la calidad de representante legal de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., mediante correo electrónico enviado al Grupo de asuntos jurídicos el día 08 de abril de 2025, solicitó nuevamente el aplazamiento de la audiencia. Por otro lado, el apoderado de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., el señor JOSE MARÍA MEDINA DE ARTEAGA, identificado con cedula de ciudadanía 1.136.881.445 y portador de la tarjeta profesional 224.446 del Consejo Superior de la Judicatura, mediante correo electrónico enviado a la oficina de asuntos jurídicos el día 08 de abril de 2025, también solicitó el aplazamiento de la audiencia.

Que el día 08 de abril de 2025 la oficina de asuntos jurídicos de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", mediante correo electrónico informó a la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. y a la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., que la audiencia de debido proceso fue reprogramada para el día 09 de abril de 2025 a 11:00 a.m.

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA-SUBSECCION CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRIGUEZ NAVAS Bogotá D.C., primero (1) de junio de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROVERSIA CONTRACTUALES Radicación: 08001-23-33-000-2012-00254-01 (48945)

Que en atención a la reunión que tuvo lugar el día 09 de abril de 2025 a las 11:00 a.m. en la sala de juntas de la Dirección de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", ubicada en la calle 45A Sur # 50A - 91, Barrio Muzú de la ciudad de Bogotá D.C., asistieron de forma virtual el señor JOSE MARIA MEDINA DE ARTEAGA, apoderado de SEGUROS DEL ESTADO S.A. y la señora AMALY YURANY SUAREZ, actuando como gerente de ABOVE COLOMBIA S.A.S., quienes solicitaron nuevamente reprogramación de la misma. Razón por la cual la misma se reagendó para el 09 de abril de 2025 a las 04:30 p.m.

Que, así las cosas, el día 09 de abril de 2025 se dio inicio a la audiencia de debido proceso de manera presencial y utilizando medios tecnológicos, dejando constancia mediante acta AC-2025-000556-ECSAN, en la cual asistieron las partes intervinientes.

Que, una vez iniciada la actuación administrativa, la señora Directora de Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", reconoció personería jurídica al señor abogado JOSE MARÍA MEDINA DE ARTEAGA identificado con cédula de ciudadanía No. 1.136.881.445 y portador de la Tarjeta profesional 224.446 del Consejo Superior de la Judicatura para actuar en la audiencia conforme al poder que le había sido otorgado.

Una vez iniciada la actuación administrativa y atendiendo lo dispuesto en el literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se presentó en la audiencia las circunstancias de hecho que motivaron el desarrollo de la actuación, las cláusulas y normas presuntamente violadas, así como las consecuencias que se derivarían para las partes, concediendo el uso de la palabra a los sujetos procesales para que presentaran sus descargos, rindieran sus explicaciones, aportaran pruebas y controvirtieran las presentadas por la entidad.

Que, en ese orden de ideas, se procedió a conceder el uso de la palabra a la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., en tal sentido intervino la señora AMALY YURANY SUAREZ, actuando como representante legal suplente de ABOVE COLOMBIA S.A.S., quien manifestó que no contaba con abogado para interponer descargos, por lo cual solicitó plazo para presentar los mismos. Por otro lado, el apoderado de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A. intervino presentando sus argumentos en representación de la compañía aseguradora, ejerciendo el derecho de defensa y contradicción.

Que en vista de lo anterior el día 12 de abril de 2025 la oficina de asuntos jurídicos de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", mediante correo electrónico informó a la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. y a la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., que la nueva fecha para dar continuidad a la audiencia de debido proceso correspondía al 16 de abril de 2025 a las 09:00 a.m.

Que, conforme a lo anterior, el día 16 de abril de 2025 se realizó la continuidad de la audiencia de debido proceso de manera presencial, utilizando medios tecnológicos y atendiendo el principio de contradicción, defensa y debido proceso la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., rindió sus descargos por medio de su vocero delegado conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Así mismo se le concedió el uso de la palabra al señor JOSE MARIA MEDINA DE ARTEAGA, quien actuó en representación de la COMPAÑÍA SEGUROS DEL ESTADO S.A., para ampliar sus descargos. Lo cual consta mediante el acta AC-2025-000625-ECSAN.

Que el día 16 de junio de 2025 mediante correo electrónico se citó a las partes a la continuación de la actuación administrativa por el posible incumplimiento del contrato 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024, para el día 19 de junio de 2025 a las 09:00 a.m.

Que el día 16 de junio de 2025 mediante correo electrónico el señor JOSE MARIA MEDINA DE ARTEAGA, apoderado de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A. solicitó aplazamiento de la audiencia, conforme a otra audiencia programada con anterioridad.

Que el día 17 de junio de 2025 mediante correo electrónico se informó a las partes la reprogramación de la actuación administrativa por el posible incumplimiento del contrato 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024, correspondiente al día 20 de junio de 2025 a las 09:00 a.m.

Que el día 20 de junio de 2025 mediante correo electrónico el señor LUIS EDGAR FRANKY ALDANA, representante legal de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. solicitó aplazamiento de la audiencia conforme a otro requerimiento previo.

Que el día 20 de junio de 2025 mediante correo electrónico se informó a las partes la reprogramación de la actuación administrativa por el posible incumplimiento del contrato 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024, correspondiente al día 25 de junio de 2025 a las 10:30 a.m.

Que el día 25 de junio de 2025 mediante correo electrónico el señor EUSTORGIO RODADO FUENTES, vocero delegado de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., solicitó nuevamente el aplazamiento de la audiencia, del mismo modo el señor JOSE MARIA MEDINA DE ARTEAGA, apoderado de la compañía

SEGUROS DEL ESTADO S.A, mediante correo electrónico indicó que tampoco le era posible asistir a la audiencia.

Que el día 25 de junio de 2025 mediante correo electrónico se informó a las partes la reprogramación de la actuación administrativa por el posible incumplimiento del contrato 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024, correspondiente al día 03 de julio de 2025 a las 07:30 a.m.

Que mediante auto 1 se resuelve solicitud de decreto, práctica y valoración de pruebas dentro del trámite administrativo por el presunto incumplimiento del contrato 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024, cuyo objeto es la ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

Que en atención a la reunión que tuvo lugar el día 03 de julio de 2025 a las 09:16 a.m. en la sala de juntas de la Dirección de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", ubicada en la calle 45A Sur # 50A - 91, Barrio Muzú de la ciudad de Bogotá D.C., asistieron de forma virtual el señor JOSE MARIA MEDINA DE ARTEAGA, apoderado de SEGUROS DEL ESTADO S.A. y la señora AMALY YURANY SUAREZ, actuando como delegada del representante legal ABOVE COLOMBIA S.A.S., quienes solicitaron nuevamente reprogramación de la misma. Razón por la cual la misma se reagendó para el 07 de julio de 2025 a las 09:00 a.m. En la cual se dio lectura al auto que resolvió la solicitud de nulidad.

DE LA PRÁCTICA DE PRUEBAS

Que el objeto de la audiencia consistió en resolver la solicitud de pruebas presentada por la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. a través de su vocero delegado, para lo cual la señora Directora de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", procedió a conceder el uso de la palabra a la jefe de Asuntos Jurídicos encargada, quien dio lectura al auto 1 de fecha 17 de junio de 2025, por medio del cual se resolvió solicitud de decreto, practica y valoración de pruebas dentro del trámite administrativo por el presunto incumplimiento del contrato 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024, cuyo objeto es la adquisición de mobiliario para los diferentes centros de costo de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", el cual fue notificado en audiencia a las partes y se dio traslado de las pruebas, en el cual se resolvió así:

"RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. INCORPORAR al expediente los siguientes documentos, aportados por el contratista mediante correo electrónico y en sus descargos, así:

1. Documento de delegación formal otorgado por el actual representante legal de la empresa, señor LUIS EDGAR FRANKY ALDANA, con fecha 10 de abril de 2025.
2. Certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá.
3. WhatsApp Chat – "JHON MAYOR RAMÍREZ".
4. WhatsApp Chat – "CARLOS Escuela Cadetes General Santander"
- 5.

ARTÍCULO SEGUNDO. RECONOCER Y VALORAR FORMALMENTE los siguientes documentos en virtud del debido proceso:

1. En cuanto a los descargos en el Capítulo 4. Parte 3: restricción probatoria, falta de garantías efectivas y solicitud formal de práctica de pruebas, literal a punto 2, los siguientes puntos.
 - Chats de WhatsApp entre el contratista y los funcionarios mencionados.
 - Correos electrónicos enviados y recibidos por ABOVE COLOMBIA S.A.S. con relación a solicitudes de prórroga.
 - Documentos, cronogramas, actas, previamente allegados al expediente.

ARTÍCULO TERCERO. NEGAR el decreto y práctica de las pruebas que se relacionan a continuación, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente auto:

1. Solicitud de prórroga 27-11-2024.
2. Solicitud de reenvío de documentación sin restricciones de acceso y precisión sobre tiempos de respuesta 10-04-2025.
3. Solicitud de reenvío de documentación sin restricciones de acceso y precisión sobre tiempos de respuesta 10-04-2025 9 pm".
4. Solicitud de reenvío de documentación y reanudación de actuación administrativa 11-04-2025 4-25 pm.
5. Reenvío material probatorio audiencia de incumplimiento correo 1.
6. Reenvío material probatorio audiencia de incumplimiento correo 2.
7. Reenvío material probatorio audiencia de incumplimiento correo 3.
8. Reenvío material probatorio audiencia de incumplimiento correo 4.
9. Solicitud práctica testimonial Mayor JOHN DIEGO IGNACIO RAMÍREZ RESTREPO (supervisor del contrato).
10. Solicitud práctica testimonial señora AMALY SUÁREZ LUGO (delegada institucional por parte del contratista en las etapas de seguimiento y comunicación).
11. Solicitud practica testimonial señor CARLOS CORTES.
12. Correos electrónicos enviados y recibidos por ABOVE COLOMBIA S.A.S. con relación a la entrega de muestras y coordinación institucional.
13. Registros de interacción.
14. Copia de las comunicaciones remitidas por el contratista durante la ejecución del contrato (solicitudes de prórroga, envío de muestras, propuestas de solución).

ARTÍCULO CUARTO. DECRETAR copia integra de la grabación de la audiencia con el fin de ser aportada a la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S.

ARTÍCULO QUINTO. Se **NOTIFICA** en audiencia, el presente auto a la firma ABOVE COLOMBIA S.A.S. y a la compañía SEGUROS DEL ESTADO, por intermedio de sus voceros delegados, representantes y/o apoderados.

ARTÍCULO SEXTO: Contra el presente auto no procede recurso alguno de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la ley 1437 de 2011.

Que se reanuda la audiencia el día 07 de julio, sea lo primero en señalar que el contratista no se presentó lo cual se puede ver la constancia en el acta, y conforme a las pruebas el apoderado de la aseguradora sustentó sus alegatos de la siguiente forma:

"La aseguradora:

..., coronel quiero hacer unas manifestaciones: considero que no se ha dado el debido tiempo para el traslado de las pruebas la aseguradora tal como lo leyó la capitán en su momento a la aseguradora no se contó con la debida antelación para valorar las pruebas técnicas.

La entidad en la imputación de cargos trata de imponer una responsabilidad objetiva, adicionalmente en caso que se nieguen los argumentos y en caso de sanción tener en cuenta la proporcionalidad un informe actualizado del estado de las obligaciones del contratista

La aseguradora manifestó la compensación con los saldos que la entidad le adeuda si fuere así, los tuviera en cuenta al momento de expedir su resolución".

Que no es posible acceder a sus pretensiones en el entendido que este despacho se ha regido por lo establecido en el artículo 86 de la ley 1474 del 2011, el cual indica como se ha reiterado múltiples veces que esta audiencia de incumplimiento debía llevarse en una sola audiencia y como lo dice la normatividad citada

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

"a la mayor brevedad posible", sin embargo lo único que se ha presentado en esta audiencia son dilataciones, y postergaciones de audiencia en las cuales este despacho ha sido más que garante con las partes al otorgar postergaciones adicionales siendo más que garantes de los principios del debido proceso, contradicción, defensa, entre otros; por otro lado, este despacho quiere resaltar que no hay ninguna prueba que tenga una complejidad técnica alta, y que ninguna prueba pudo dar cuenta de algún cumplimiento por parte del contratista. Finalmente, sobre la compensación de saldos sobre un posible cumplimiento parcial, este despacho se pronunciará más adelante sobre si identificó un cumplimiento parcial o no, para indicar si se accede a sus pretensiones.

CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD

Que el legislador a través de las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, facultó a las entidades estatales para adelantar trámites administrativos de carácter conminatorio y sancionatorio con ocasión de la ejecución de los contratos estatales, facultad que aplica a la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" al evidenciar el presunto incumplimiento del contrato número 69-2-10067-24 de fecha 11 de septiembre de 2024, cuyo objeto es la ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER". Por ello esta Dirección procede a analizar en conjunto todas y cada una de las pruebas que reposan en la carpeta contractual con ocasión del presunto incumplimiento imputado al contratista.

Que en el contrato está plenamente identificado el principio de autonomía de la voluntad, en el cual el contratista tuvo la posibilidad de hacer las observaciones a las condiciones del mismo dentro de la etapa precontractual, siendo pleno conocedor del objeto contractual, condiciones técnicas y económicas requeridas, tiempos para realizar una normal ejecución, además de las consecuencias que le acarrearía el incumplimiento de cualquiera de sus obligaciones.

Que antes de entrar a evaluar los descargos presentados por cada una de las partes (contratista y compañía aseguradora) es pertinente hacer un análisis de las normas que señalan el procedimiento de la actuación administrativa sancionatoria y que facultan a las entidades estatales para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria o declarar la caducidad, así:

Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública":

"Artículo 3º. – De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones". El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.

(...)

"Artículo 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. Iguales exigencias podrán hacer al garante.

2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar...".

Que de los artículos referidos con anterioridad se puede concluir que para la consecución de los fines de la contratación estatal, la entidad contratante puede exigir al contratista el cumplimiento del objeto contractual con sujeción de las condiciones pactadas en el contrato y adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento de las sanciones a las que hubiere lugar.

Que la prerrogativa atribuida por el ordenamiento jurídico a la entidad estatal, consistente en declarar el siniestro y hacer efectiva la póliza que ampara ese riesgo, no incluye la posibilidad de adoptar la decisión con desconocimiento del principio o derecho fundamental al debido proceso y/o con prescindencia de constatar la existencia de unos presupuestos fácticos o de unos motivos que constituyan sustento válido de la

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

determinación que se adopta y por supuesto, la cuantía de la sanción, como también, garantizar que tanto el contratista como la compañía de seguros, en ejercicio de los derechos de contradicción y legítima defensa, puedan controvertir el acto administrativo.²

Que el procedimiento administrativo sancionatorio en materia contractual que se encuentra previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 corresponde a un proceso reglado, que de un lado y conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, se instituye en una garantía de los derechos de defensa y contradicción de los sujetos procesales y, de otro, en una obligación que debe ser observada por la entidad en ejercicio de su potestad sancionatoria. Es por ello que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, establece unas formalidades, que según lo previsto en el artículo 17 de la norma en cita, debe obedecer a un procedimiento mínimo que salvaguarde el derecho de defensa y contradicción.

Que en materia de aplicación de sanciones contractuales, el Consejo de Estado ha predicado que "...lo que la jurisprudencia ha reclamado es que la medida sancionatoria no resulte sorpresiva o intempestiva, y que, en todo caso, se otorgue al interesado la oportunidad de expresar su opinión y contradecir los elementos de juicio que se esgrimen en su contra, antes de que se adopte la decisión, procedimiento en la formación de la voluntad de la Administración que no se sufre con los recursos por vía gubernativa, dado que es otra fase de la actuación, en la que si bien impera también la garantía del debido proceso, en ella se discute la decisión ya tomada..."³

Que en el contrato número 69-2-10067-24 de fecha 11 de septiembre de 2024, cuyo objeto es la ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER", se establecieron entre otras, las siguientes cláusulas:

"CLAUSULA DÉCIMA SEXTA

C) PENAL PECUNIARIA en caso de declaratoria de caducidad o de incumplimiento total de las obligaciones derivadas del presente contrato, **EL CONTRATISTA** pagara a la ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER", a título de pena pecuniaria una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato cuando se trate de incumplimiento total del contrato y proporcional al incumplimiento parcial del contrato que no supere el porcentaje señalado. Para efectos de calcular el monto del incumplimiento parcial relativo a la obligación de plazo de ejecución, se empleará la misma fórmula de estimación de valor contemplada en el literal a) de la presente cláusula..."

Que desde el inicio del proceso administrativo sancionatorio se enunciaron las normas y cláusulas posiblemente violadas y consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación, que también fueron puestas en conocimiento del contratista y de la compañía garante y sus coaseguradoras en las citaciones oportunamente realizadas, siendo pertinente su incorporación en el presente acto administrativo, así:

Ley 80 de 1993

"ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones." (Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007). (Se resalta y subraya)

(Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007)

"ARTÍCULO 5o. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONTRATISTAS. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas: (...)

2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 18 de julio de 2007; Consejero ponente: Enrique Gil Botero; Radicación número: 19001-23-31-000-2006-01050-01(33476); Actor: Seguros del Estado S.A.

³ Consejo de estado, Sección Tercera, Sentencia del 29 de mayo de 2014 expediente 27721.

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse.

(...)

4o. Garantizarán la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello."

"ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo."

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio: (...)

"8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado."

Que en virtud del principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con el informe de supervisión, la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" bajo el derecho que le asiste de vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y de proteger los derechos de la entidad, observó un posible incumplimiento incurrido por la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., en la ejecución del contrato número 69-2-10067-21 de fecha 11 de septiembre de 2024, de acuerdo con la obligación principal, consistente en la no entrega del mobiliario para los diferentes centros de costo de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", durante el plazo de ejecución.

De esta manera, mediante comunicación oficial GE-2025-000473-ECSAN, la entidad tuvo conocimiento del presunto incumplimiento por parte de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., en el marco de la ejecución del contrato número 69-2-10067-21 de fecha 11 de septiembre de 2024, consistente en la no entrega de la totalidad de los elementos contratados, reportando el supervisor un porcentaje no ejecutado correspondiente al 100% y que de acuerdo al valor total del contrato, la cláusula penal corresponde a la suma de TREINTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$39.602.654.36 M/CTE.).

DE LA RESPONSABILIDAD DEL CONTRATISTA.

Que la actuación administrativa adelantada por las entidades contratantes para determinar el cumplimiento del contratista, tiene origen en la protección de las finalidades de la contratación y en especial, en la preservación de las garantías y derechos de los ciudadanos, quienes son los beneficiarios finales de las obras, servicios y bienes que adquiere la administración y quienes además financian su remuneración con el pago de impuestos.

Que, no obstante, como lo reconoce la misma Ley 80 de 1993, en la formación, suscripción, ejecución y terminación de cualquier contrato resulta de su esencia el acuerdo de voluntades libre de cada parte en su realización y los intereses económicos de lucro del contratista. De ahí que, salvo casos de declaratoria de caducidad, la consecuencia de la declaratoria de incumplimiento es una carga económica a cargo del contratista.

Que bajo esa consideración el legislador reguló el procedimiento de declaratorias de cumplimiento, no como una potestad excepcional al derecho común en la contratación estatal, y, por lo tanto, de fuente exclusiva legal, sino como una disposición contractual que debe estar pactada en el contrato para que pueda aplicarse por parte de la administración contratante. Por lo tanto, a su régimen de responsabilidad las normas del derecho civil y comercial son aplicables en su integridad a la contratación estatal, tal y como de manera expresa y profusa lo dispone la Ley 80 de 1993.

Que, atendiendo la naturaleza de las obligaciones, es menester resaltar que, la jurisprudencia ha establecido como tipología de obligaciones, aquellas que ha denominado como obligaciones de medio y obligaciones de resultado. En las obligaciones de medio, el deudor cumple la obligación, si obra con la diligencia que corresponde, aunque no se produzca la satisfacción del interés inicial del acreedor; por su parte, en las obligaciones de resultado, la diligencia del acreedor no lo exime *per se* de cumplir la satisfacción del interés inicial del acreedor, por cuanto en todo caso, le corresponde obtener el resultado o el logro concreto pactado.

Que, de conformidad a lo anterior, para la Honorable Corte Suprema de Justicia "En la obligación de medio el deudor cumplirá su deber de conducta desplegando la actividad o comportamiento esperado, aun cuando

63 CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

no se obtenga el resultado o fin práctico perseguido por el acreedor; por el contrario, si la obligación es de resultado, sólo habrá cumplimiento si el acreedor obtiene el logro o propósito concreto en el que fundó sus expectativas⁴. En este orden de ideas, cuando la obligación es de resultado, es suficiente la prueba del contrato -por tratarse de un régimen objetivo- dado que, con la valoración probatoria, se determinará si el acreedor cumplió la obligación, y este solo se exonera, si demuestra el caso fortuito, la fuerza mayor o la existencia de una causa extraña que no le sea imputable.

CONSECUENCIAS PARA EL CONTRATISTA

Cabe precisar las obligaciones que tiene la ordenara del gasto, frente a la ejecución de los contratos, so pena de incurrir en responsabilidades de orden administrativo, disciplinario, fiscal e inclusive penal. Para tal fin es necesario precisar las siguientes normas establecidas en la Constitución Nacional y en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública así:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

"ARTICULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

(...)

ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

Ley 80 de 1993

"ARTÍCULO 3o. DE LOS FINES DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

<Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, ~~además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado~~, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

ARTÍCULO 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.

(...)

4o. Adelantarán revisiones periódicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados(sic), para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra éstos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.

Las revisiones periódicas a que se refiere el presente numeral deberán llevarse a cabo por lo menos una vez cada seis (6) meses durante el término de vigencia de las garantías.

⁴ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN CIVIL, Magistrado Ponente ARTURO SOLARTE RODRÍGUEZ, cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013), Ref.: 20001-3103-005-2005-00025-01

5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal, quien no podrá trasladarla a las juntas o consejos directivos de la entidad, ni a las corporaciones de elección popular, a los comités asesores, ni a los organismos de control y vigilancia de la misma.

(...)

8o. Los contratistas responderán y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

(...)

ARTÍCULO 28. DE LA INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS CONTRACTUALES. En la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos."

Conforme a la normatividad trascrita, resulta clara la obligación que tiene esta entidad contratante, de atender los informes presentados por la supervisión del contrato sobre el incumplimiento a que nos hemos venido refiriendo, haciendo uso de las facultades sancionatorias otorgadas por la ley, con el fin de sancionar al contratista por el incumplimiento total y con ello el logro de los fines de la contratación estatal.

Por todo lo anterior este despacho considera legalmente viable dar aplicación al artículo 17 de la Ley 1150 de 2017 que establece:

"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.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las facultades previstas en este artículo se entienden atribuidas respecto de las cláusulas de multas o cláusula penal pecuniaria pactadas en los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley y en los que por autonomía de la voluntad de las partes se hubiese previsto la competencia de las entidades estatales para imponerlas y hacerlas efectivas."

Sobre la naturaleza jurídica de la sanción a imponer se ha pronunciado el H. Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, entre otras la sentencia con Radicación número: 68001-23-15-000-1994-09826-01(28875) con ponencia del H. Consejero JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

"Las multas pueden hacerse efectivas en vigencia del contrato y ante incumplimientos parciales en que incurra el contratista, pues si por medio de éstas lo que se busca es constreñirlo a su cumplimiento, no tendría sentido imponer una multa cuando el término de ejecución del contrato ha vencido y el incumplimiento es total y definitivo. (...) La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración. 2. La obligación que nace de la multa es el pago de una obligación dineraria liquidada en el respectivo acto. Esta obligación de pagar una suma de dinero es distinta (adicional) de las obligaciones contractuales propiamente dichas, pues representa una carga adicional originada en una situación de incumplimiento, por la que el contratista debe responder. Así, el contratista sigue obligado a cumplir el contrato, pero además, si es multado, debe pagar al Estado la suma de dinero correspondiente a la multa. Por tanto, las multas y su cumplimiento no pueden ser neutras o favorables al contratista, pues conllevan implícita una consecuencia desfavorable para él, derivada de la situación de incumplimiento en que se ha puesto. Si no

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER"

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.

6o. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado.

7o. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetirán contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.

8o. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.

<Ver Notas del Editor> Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado.

(...)

ARTÍCULO 14. DE LOS MEDIOS QUE PUEDEN UTILIZAR LAS ENTIDADES ESTATALES PARA EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETO CONTRACTUAL. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.(...)

(...)

ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

(...)

ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. En virtud de este principio:

1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

2o. Los servidores públicos responderán por sus actuaciones y omisiones antijurídicas y deberán indemnizar los daños que se causen por razón de ellas.

(...)

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

fuera así, la multa no cumpliría su función de apremio, pues al contratista le podría ser indiferente cumplir o no sus obligaciones para con la Administración."

DEL PLAZO DE EJECUCIÓN

Que en la cláusula sexta del Anexo No. 1 "DATOS DEL CONTRATO" del contrato 69-2-10067-24 de fecha 11 de septiembre de 2024 estipuló:

"... El presente contrato tendrá un plazo de ejecución de noventa (90) días calendario contados a partir de la aprobación de la Garantía Única"

Así las cosas, se logra evidenciar en el acervo probatorio que la aprobación de la póliza se realizó el día 17 de septiembre de 2024, por lo que, el plazo de ejecución contados los noventa (90) días a los que hace referencia el contrato, se cumplía el 16 de diciembre de 2024.

Que, mediante acta 02 se prorrogó el contrato 69-2-10067-24 de fecha 11 de septiembre de 2024 hasta el 20 de diciembre 2024.

Que, conforme a lo anterior es pertinente señalar que en el régimen general de las obligaciones, el establecimiento del plazo del contrato en el cual se enmarca la relación jurídica señala la exigibilidad de las obligaciones que de él se derivan para cada uno de los contratantes. De acuerdo al artículo 1551 del Código Civil define el plazo como "*la época que se fija para el cumplimiento de la obligación*", lo cual significa que en las obligaciones a plazo – aquellas en las que se ha fijado una fecha determinada para su cumplimiento⁵–, tal cumplimiento está supeditado a la llegada de esa fecha, momento en el cual son exigibles las obligaciones que se contrajeron, pero en estricto sentido, no se extinguen todos los derechos que surgieron del contrato.

Que la doctrina ha entendido, también, en una perspectiva jurídica más amplia la cual abarca las obligaciones y derechos, que el plazo es "*...un hecho futuro y cierto del que depende el goce actual o la extinción de un derecho...*" (art. 1138 C.C.); y cuyas notas características, por tanto, son: i) ser un hecho futuro que debe realizarse con posterioridad al acto o contrato, esto es, no ha ocurrido ni está ocurriendo; y ii) ser cierto, esto es, que pueda saberse dentro de las previsiones humanas que se realizará⁶, esto es, que necesaria e inevitablemente va a ocurrir.

Que la regla del derecho común acabada de citar no es ajena a la contratación con el Estado, pese a que en principio ésta se rige por las normas de derecho público y las especiales sobre la materia, según las propias voces del artículo 13 de la Ley 80 de 1993 que a la letra dispone: "**Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2º del presente Estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley...**". Pues bien, como se sabe, en la Ley 80 de 1993 y en la Ley 1150 de 2007, no hay disposiciones que desarrollen como fuente de derecho la responsabilidad contractual, motivo por el cual en todos los aspectos relacionados con los modos de extinción de las obligaciones, entre esos la denominada condición o plazo, según las voces del artículo 1625 del Código Civil habrá que acudir a las normas del Código de Comercio y del mismo Código Civil sobre la materia y de contera, a la doctrina en asuntos tan importantes para las relaciones jurídicas negócias.

Que sin dubitación alguna, cualquiera sea el tipo de contrato que celebre la administración dispone de un plazo limitado en el tiempo de acuerdo a su objeto, término dentro del cual el contratista debe cumplir con su obligación principal y la administración podrá ejercer sus potestades sancionatorias (multas, caducidad y cláusula penal) frente al incumplimiento del contratante. De manera que el vencimiento del plazo estipulado en el contrato sin que el contratista haya satisfecho sus prestaciones o las haya atendido tardía o defectuosamente, configura *ipso iure* o de pleno derecho el fenómeno del incumplimiento contractual que deberá ser sancionado a menos que se encuentre probada una causa externa o extraña de exclusión de la responsabilidad contractual, como el caso fortuito o la fuerza mayor, la culpa de la entidad contratante o el hecho de un tercero. Valga destacar además que, en estos casos, opera automáticamente la mora sin necesidad de reconvención o intimación para que el contratista cumpla la prestación, conforme al aforismo romano *dies interpellat pro homine* previsto en el artículo 1608, numeral 1 del Código Civil, es decir cuando el deudor no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado.

Que en este orden de ideas, debe precisarse que una vez vencido el plazo para la ejecución del contrato la administración podrá evaluar el cumplimiento del contratista para poderle recibir a satisfacción, puesto que es una exigencia del interés público que el colaborador privado cumpla sus prestaciones conforme al ritmo previsto y con sujeción a las especificaciones técnicas establecidas en el contrato, aclarado lo anterior, esta

⁵ Claro Solar, Luis. Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado. De las Obligaciones Tomo I. Imprenta Nacimiento 1936.

⁶ Ver: OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo, Régimen General de las Obligaciones, Editorial Temis, Págs. 234 a 236; y, ALESSANDRI, Arturo, y SOMARRIVA Manuel, Tratado de las Obligaciones, T. I. Edt. Jurídica de Chile, 2004, Págs. 318 y ss.

Dirección procede a evaluar cada uno de los argumentos expuestos por las partes analizando los descargos, así:

DEL ANÁLISIS DE LOS DESCARGOS DEL CONTRATISTA

Conforme a los descargos presentados en audiencia por parte del señor EUSTORGIO RODADO FUENTES actuando como vocero delegado de ABOVE COLOMBIA S.A.S., el pasado miércoles 16 de abril de 2025, así:

"... A continuación, se procede a exponer, de forma ordenada, argumentada y documentada, las inconsistencias, omisiones y falencias que se evidencian en la fase precontractual del contrato No. 69-2-10067-24 celebrado entre la ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER" y la firma ABOVE COLOMBIA S.A.S., con fecha de perfeccionamiento del 11 de septiembre de 2024. Estas falencias resultan determinantes para comprender el contexto de ejecución y para establecer que el presunto incumplimiento atribuido al contratista no puede analizarse sin valorar el desequilibrio inicial, los riesgos institucionales no gestionados y la ausencia de condiciones habilitantes para una ejecución eficaz.

El análisis de la fase precontractual debe hacerse bajo el marco jurídico de los principios rectores de la contratación estatal: buena fe, planeación, economía, eficacia, equidad, responsabilidad estatal y equilibrio económico. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han reiterado que estos principios no son enunciativos sino vinculantes, y que la administración está obligada a garantizar que desde el inicio del proceso se asegure la viabilidad, sostenibilidad y justicia del contrato.

1. NATURALEZA CONTRACTUAL, MODALIDAD DE SELECCIÓN Y CONFIGURACIÓN INCORRECTA DEL OBJETO, Aunque formalmente el contrato fue definido como un "contrato de suministro", el análisis de sus cláusulas, condiciones de ejecución y modelo de pago revela que se estructuró y ejecutó como una COMPRAVENTA ÚNICA Y CERRADA, al exigir una entrega total sin permitir fraccionamiento, cumplimiento progresivo, pagos parciales ni reconocimiento por avance. Esto constituye un error de calificación jurídica por parte de la entidad, que impacta profundamente la legalidad del proceso y el equilibrio contractual.

La modalidad seleccionada fue la de Subasta Inversa Electrónica, propia de bienes estandarizados, de baja complejidad, y no aplicable al objeto real del contrato: mobiliario técnico, con validación previa, fabricación especializada, y entregas múltiples. Esta incompatibilidad ha sido advertida incluso por Colombia Compra Eficiente en guías y conceptos técnicos, señalando que los bienes que requieren personalización, validación previa y coordinación logística no deben adquirirse mediante subasta inversa electrónica.

El Código Civil (art. 968) define la COMPRAVENTA como una obligación de dar una cosa por un precio cierto, mientras que el suministro estatal —conforme al artículo 92 de la Ley 80 de 1993— implica provisión sucesiva. Colombia Compra Eficiente ha señalado que, si no se permiten entregas parciales ni pagos por avance, no se trata de suministro sino de compraventa (Concepto CCE-C-2022-004). La modalidad elegida impidió cualquier posibilidad de concertación técnica, alistamiento, o cronograma progresivo.

Esta tipificación errada, sumada a una modalidad contractual inadecuada, afectó gravemente la ejecución. Al exigir una entrega única como condición para el pago, se convirtió la entrega final en una barrera absoluta, sin que se reconocieran las etapas previas de cumplimiento real." (Negrita y subrayado fuera del texto original)

Que en atención a los señalamientos expresados por la firma ABOVE COLOMBIA S.A.S., respecto a la supuesta errónea tipificación y modalidad contractual, esta entidad considera inadmisibles tal afirmación, toda vez que a simple vista el contrato celebrado entre las partes en su epígrafe indica: "CONTRATO DE COMPRAVENTA NÚMERO 69-2-10067-24 DEL 11 DE SEPTIEMBRE CELEBRADO ENTRE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER" Y ABOVE COLOMBIA S.A.S. CON NIT. 901.704.983-5, REPRESENTANTE LEGAL: EUSTORGIO RODADO FUENTES CON CÉDULA DE CIUDADANÍA NÚMERO 72.096.684 DE SABANALARGA (ATLÁNTICO), CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER."

Aunado a lo anterior el artículo 968 del Código Civil hace referencia a la "SEPARACION DE MATERIALES" y no a la definición de compraventa como se aduce en el escrito de descargos. No obstante, se deja de presente que el artículo 1849 de la Ley 84 de 1873 "por el cual se expidió el Código Civil Colombiano", estableció:

"La compraventa es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero. Aquella se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio".

Aclarado lo anterior, se muestra que para esta entidad no solo basto con la denominación de "contrato de compraventa" dada por la ley actual colombiana para el caso que nos atañe, si no que, adicionalmente las cláusulas contractuales, el modelo de pago pactado [el cual es solo un pago] y la obligación de entrega única y definitiva del mobiliario indicado en las especificaciones técnicas mínimas del contrato, coinciden cabalmente con dicha definición del artículo en mención del Código Civil Colombiano, confirmando la naturaleza del contrato como compraventa y no de suministro sucesivo, lo que descarta cualquier error de calificación jurídica por parte de esta entidad.

Así mismo, en los alegatos el vocero delegado evoca el artículo 92 de la ley 80 de 1993, sin embargo, este despacho considera menester precisar que la ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública", cuenta con un total de 81 artículos, por lo cual se desconoce la procedencia del fundamento jurídico en el cual soporta este apartado de sus alegatos. Así las cosas, la interpretación contraria resulta improcedente y carece de sustento jurídico frente a la literalidad del contrato y las normativas aplicables. Por lo anterior, este despacho reafirma que la naturaleza contractual es de compraventa, conforme a los términos expresamente pactados y reconocidos por ambas partes, rechazando categóricamente y de plano los argumentos que pretenden desvirtuar dicha condición para eximir de responsabilidades sobre la ejecución contractual por parte del contratista.

Que, por otra parte, la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., en sus descargos en relación a la ejecución argumentó:

"2. DESCONOCIMIENTO DE LA EJECUCIÓN PROGRESIVA Y LAS INVERSIONES DEL CONTRATISTA La entidad omitió toda posibilidad de reconocer la ejecución parcial y las inversiones realizadas por el contratista, incluyendo:

- Gastos en estructuración de la propuesta y soporte documental.*
- Pólizas de cumplimiento, calidad y laborales.*
- Elaboración, transporte y presentación de muestras.*
- Compra de materias primas (madera, herrajes, ruedas, pintura, etc.).*
- Diseño de planos, cronogramas y plan de producción.*
- Contratación de personal técnico, transporte y bodegaje.*

Estos esfuerzos, validados y registrados en comunicaciones oficiales, constituyen actos de ejecución sustancial, cuyo desconocimiento viola principios como la buena fe (art. 4, Ley 80 de 1993), la reciprocidad (art. 27, Ley 80), y el principio de realidad contractual (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 2019, Exp. 05001-23-33-000-2013-00483-01). El cumplimiento no puede reducirse al acto de entrega final cuando existe evidencia material y objetiva de la ejecución de etapas previas.

A lo anterior se suma un hecho material y verificable que no ha sido reconocido por la entidad: las muestras físicas de varios elementos del mobiliario contratado fueron suministradas por ABOVE COLOMBIA S.A.S. y, hasta la fecha, no han sido devueltas ni valoradas formalmente. Esta circunstancia no solo impidió en su momento realizar los ajustes técnicos finales requeridos, sino que constituye una evidencia tangible de la ejecución parcial del contrato y de la inversión efectivamente realizada por el contratista. El no retorno de estas muestras representa además un indicio objetivo del interés de cumplimiento por parte de la empresa, y su omisión en la valoración del proceso compromete la imparcialidad de cualquier juicio sobre el supuesto incumplimiento. La permanencia de estos elementos en poder de la entidad también puede constituir una forma de retención indebida de bienes que impide cerrar el ciclo de validación y ejecución, afectando directamente el derecho de defensa y la materialidad de la prueba ofrecida. (Negrita y subrayado fuera del texto original)

Que en relación con las alegaciones presentadas por el contratista en cuanto al desconocimiento de la ejecución al decir que es parcial y las inversiones realizadas, es necesario establecer en primer lugar que las muestras físicas de mobiliario mencionadas no hacen parte del objeto del contrato de compraventa celebrado entre las partes, pues no existe en el mismo ninguna disposición que estipule que la entidad constituiría las muestras como entrega parcial del contrato. Adicionalmente, el contratista no aportó prueba alguna que demuestre que las muestras a las que hace alusión se encuentren en poder de la entidad, lo cual impide que se pueda dar por verificable cualquier alegación relacionada con su retención indebida o no devolución, en consecuencia, no es posible concluir que la permanencia de estas muestras represente algún incumplimiento por parte de la entidad ni un obstáculo para el cumplimiento del contrato, dado que las mismas no forman parte de la ejecución material acordada.

Que en cuanto a las inversiones realizadas por el contratista en aspectos como la estructuración de la propuesta, las pólizas de cumplimiento, calidad y laborales, la elaboración, transporte y presentación de muestras, la compra de materias primas, el diseño de planos y cronogramas, y la contratación de personal técnico, transporte y bodegaje, debe señalarse que tales gastos son inherentes a las actividades previas necesarias para la ejecución de un contrato, y no constituyen por sí mismos una ejecución sustancial que deba ser reconocida como cumplimiento parcial del objeto contractual.

Es así que el párrafo de la cláusula tercera del contrato de compraventa 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024 establece:

"Todos los precios aquí contemplados se entienden firmes y fijos y por lo tanto no están sujetos a ninguna clase de reajuste. Igualmente, dentro de este precio están incluidos los costos proyectados al plazo de ejecución del presente contrato y la utilidad razonable que el contratista pretende obtener, en consecuencia, no se aceptarán solicitudes de reajustes, fundamentados en estas circunstancias".

Sumado a lo anterior el valor del presupuesto oficial fue estimado en CUATROCIENTOS VEINTISIETE MILLONES DIECISÉIS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS CON SESENTA Y NUEVE CENTAVOS (427.016.745,69 M/CTE), no obstante, su oferta fue presentada por un valor de CIENTO TREINTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO PESOS CON SESENTA Y TRES CENTAVOS (136.225.264,63 M/CTE.), argumentando en el proceso precontractual mediante comunicación de fecha 28 de agosto de 2024, en la que señala:

"... afirmamos que estamos en la posibilidad de cumplir con el objetivo de la futura contratación, porque nuestra oferta no genera desequilibrio económico para el contrato, la oferta económica presentada no resulta lesiva para los intereses de la empresa, en ningún momento se está actuando de mala fe y que además se obtiene una utilidad previamente estimada.

(...)

Con relación a los bienes a suministrar contamos con la mayoría de los mismos en el inventario de nuestro proveedor en la ciudad, los cuales han sido adquiridos con anterioridad y nos permiten contar con mejores precios que los que se podrían obtener en las actuales circunstancias ...".

Que en cuanto al principio de la "buena fe" y la "reciprocidad" invocados por el contratista, es importante recordar que estos principios deben ser observados por ambas partes en el contrato. En este sentido, la entidad ha actuado de conformidad con lo pactado, sin que se haya registrado evidencia de que el contratista haya cumplido con la entrega o condiciones previamente acordadas. El contratista no acreditó que haya realizado ninguna entrega sustantiva del bien que constituya el objeto principal del contrato, lo que invalida las alegaciones de que la entidad ha actuado de mala fe o que ha omitido el reconocimiento de una ejecución parcial. El cumplimiento no puede basarse únicamente en esfuerzos previos, sino en entregas físicas y verificables que materialicen la obligación de acuerdo con los términos establecidos al tratarse de un contrato de compraventa.

Que, acto seguido, la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., en sus descargos realizó diversas observaciones complementarias en las que argumentó:

"3. PREGUNTAS QUE LA ENTIDAD DEBE RESPONDER EXPRESAMENTE

a) ¿Por qué se configuró el contrato como suministro cuando, en la práctica, su ejecución se diseñó como una compraventa? b) ¿Por qué se eligió subasta inversa electrónica, a pesar de la especificidad técnica, validaciones institucionales y personalización del bien? c) ¿Por qué no se previó la posibilidad de entregas fraccionadas ni pagos por avance? d) ¿Por qué no se contemplaron mecanismos de reconocimiento de ejecución progresiva? e) ¿Por qué no se valoraron los riesgos advertidos por el Comité Económico, que motivaron una visita técnica a la empresa contratista? f) ¿Por qué no se incluyó ninguna cláusula de revisión de condiciones contractuales ni cláusulas de salvaguarda frente a alteraciones del entorno contractual? g) ¿Por qué, ante las advertencias sobre posibles dificultades logísticas, no se estructuró una etapa de alistamiento o se consideró un esquema escalonado de ejecución?" (Negrita y subrayado fuera del texto original)

Que en atención a los alegatos expresados por la firma ABOVE COLOMBIA S.A.S., respecto a por qué se configuro un contrato de suministro, este despacho ya se refirió en líneas anteriores, que se desconoce el motivo por el cual el contratista sustenta ello sin fundamento factico ni jurídico, puesto que el contrato firmado entre las partes es diáfano al indicar en su epígrafe que se realizó y ejecutó un contrato de **compraventa**.

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

Que en cuanto al literal b), en el que se indica por qué una subasta inversa, ese despacho se permite indicarle que teniendo en cuenta los elementos que se iban a adquirir presentan características uniformes y de común utilización, adicionalmente existían más de dos empresas que estaban en la capacidad de satisfacer la necesidad de la entidad, cumpliendo con las especificaciones técnicas mínimas requeridas e indicadas en el contrato, teniendo como sustento legal lo establecido en el título I, artículo 2, numeral 2, literal a), de la ley 1150 de 2007 el cual estipuló la selección abreviada, en conjunto con el artículo 2.2.1.2.1.2.2 y subsiguientes del Decreto 1082 de 2015, el cual estipuló el procedimiento para la subasta inversa, estos aspectos hacen relación a la etapa precontractual, a diferencia del presente proceso sancionatorio que se desarrolla con base en el proceso contractual.

Que, en cuanto al literal c y d, este despacho resalta que como se ha dicho el contrato fue estructurado bajo una compraventa, en donde el objeto principal es la entrega total de los bienes por el valor acordado, por ende, resulta improcedente que se contemplaran entregas fraccionadas y mucho menos pagos por avance, o posibilidad de reconocimientos de ejecución progresiva, dado que el contrato estaba diseñado para ser cumplido en su totalidad con una sola entrega.

Que en cuanto al literal e, f y g, respecto a los riesgos identificados por el Comité Económico, los mismos fueron debidamente gestionados y considerados dando por resultado la viabilidad del contrato, y justamente la visita técnica a la empresa contratista tenía como objetivo verificar la capacidad operativa del contratista para cumplir con los plazos y especificaciones contractuales de las cuales el contratista siempre tuvo conocimiento.

Aunado a lo anterior mediante comunicado del 28 de agosto de 2024 la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. por intermedio del señor EUSTORGIO RODADO FUENTES, actuando como representante legal para la fecha, manifestó:

"Nuestro mayor activo es nuestro buen nombre y no vamos a exponerlo por ganamos un contrato que de no estar seguros de poder cumplir, nos perjudicaría en el futuro cercano, estamos seguros de nuestra estructura de costos y gastos, derivado de ello de nuestro precio y como consecuencia contamos con la certeza de cumplir con el contrato y las condiciones técnicas establecidas en los documentos del proceso de selección. (...) Realizado el análisis determinamos que en nuestros inventarios tenemos aproximadamente el 31% de los elementos solicitados, que provienen de saldos de otros contratos ejecutados con éxito con entidades del sector público y privado, que: particular dan cuenta del ítem "Silla Universitaria con Rodachines." el cual tenemos en inventario como saldo ya amortizado y podemos ofrecer en la cantidad solicitada por la entidad, el 14% materia prima en nuestra planta de Fontibón y el 29% de los elementos solicitados lo cotizamos con nuestros habituales proveedores Estefanía Rincón - Magic Place, Purpuratex S.A.S. y COMERCIALIZADORA FENAK y MUEBLES TREBOL, habiendo llegando a un acuerdo comercial para el ensamble, fabricación y entrega de los elementos: Archivo Rodante, Sala de Reuniones, Mesa de Centro Soft, Mesa de Reuniones, Mesa de juntas 6 puestos, Comedor 8 Puestos, Sala Casino, Mesa de Centro. M, Silla Ergonómica Operativa, Silla Ergonómica Gerencial, Ventanilla de Atención, Puerta en Vidrio + Acceso Biométrico, Mesa de juntas." (Negritas y Subrayado fuera de Texto).

Sumado a lo anterior se evidencia en el escrito de descargos:

"4. OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS

(...)

Estas fallas de diseño y planeación, surgidas en la fase precontractual, son imputables exclusivamente a la entidad y constituyen el origen directo de las dificultades posteriores en la ejecución. La entidad no solo no previó adecuadamente los riesgos, sino que tampoco los gestionó con diligencia cuando se manifestaron, rechazando de forma injustificada la solicitud de prórroga como mecanismo de equilibrio y solución técnica viable. Esta omisión agrava su responsabilidad, tanto administrativa como operativa, presupuestal y financiera, al conducir el proceso hacia una sanción que pudo haberse evitado mediante el uso de instrumentos jurídicos previstos precisamente para garantizar la continuidad, razonabilidad y eficacia de la contratación pública.

(...)

En consecuencia, se invita a la entidad a reconocer que las causas principales que dificultaron o impidieron la ejecución adecuada del contrato no son imputables al contratista, sino a la entidad misma, por errores de estructuración, inadecuada distribución de riesgos y falta de gestión oportuna de los correctivos solicitados. Persistir en una actuación sancionatoria sin valorar objetivamente esta realidad no solo compromete la legalidad del procedimiento, sino que agrava el impacto financiero.

operativo, administrativo y presupuestal para la propia entidad. (Negrita y subrayado fuera del texto original)

Es importante resaltar que, el contrato de compraventa es un acuerdo de voluntades que define expresamente las condiciones de ejecución, entrega y pago. En virtud de esto, el contratista, al suscribir el contrato, asumió el cumplimiento de las condiciones acordadas, entre ellas, la entrega total de los bienes en un solo acto y el pago único correspondiente dentro del plazo fijado. En cuanto a la prórroga solicitada, la entidad actuó de manera oportuna y razonable al otorgar la prórroga solicitada, tal como se documenta en el acta 02 del contrato de compraventa 69-2-10067-24, prórroga que fue concedida dentro de los marcos normativos y no implica ninguna omisión de gestión por parte de la administración. La negativa de otras prórrogas, en su caso, respondió a una evaluación objetiva y jurídica de los antecedentes del contrato, lo que no se puede interpretar como una falta de diligencia por parte de la entidad. Así las cosas, los impactos financieros, operativos, administrativos y presupuestales que el contratista pretende trasladar a la entidad no se derivan de las actuaciones de la administración, sino del incumplimiento flagrante del contratista. La responsabilidad de ejecución recae exclusivamente sobre él, y no sobre la entidad, que ha cumplido de manera adecuada con sus funciones contractuales. Por lo tanto, las alegaciones del contratista no tienen fundamento y no están llamadas prosperar.

Por otro lado, en cuanto en los mismos alegatos el contratista sobre la asignación desequilibrada de riesgos y ruptura de equilibrio económico argumentó:

"... Este principio se encuentra contenido en el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, que impone a las entidades públicas el deber de actuar bajo los principios de economía, responsabilidad, transparencia y buena fe, y en el artículo 27 ibídem, que establece expresamente que los contratos estatales deben ejecutarse en condiciones que mantengan el equilibrio económico entre las partes. Asimismo, el Manual de Contratación de Colombia Compra Eficiente establece en su Sección 3.2.3 que:

"La asignación de riesgos debe realizarse de manera objetiva y razonable, procurando que cada parte asuma aquellos riesgos que mejor puede gestionar o mitigar. La asignación inequitativa de riesgos afecta la calidad del contrato y aumenta el riesgo de conflictos posteriores."

En el contrato No. 69-2-10067-24, la ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER incurrió en una configuración evidentemente **desequilibrada de los riesgos contractuales, omitiendo su deber de prever, gestionar y mitigar los eventos previsibles que podían afectar la ejecución.** Esta falta de equilibrio no solo contraviene los principios legales y técnicos mencionados, sino que constituye una causa directa, estructural y objetiva del presunto incumplimiento atribuido al contratista.

1. Falta de gestión institucional frente a los riesgos previstos

Durante la etapa precontractual, **el comité económico de la entidad contratante identificó que la propuesta presentada por ABOVE COLOMBIA S.A.S. presentaba un precio sustancialmente inferior al de otras ofertas, lo que generó una alerta sobre la posible complejidad operativa para cumplir con las condiciones técnicas exigidas.** En consecuencia, se ordenó una visita técnica que, tras verificar la infraestructura y capacidad de la empresa, concluyó que el contratista contaba con los medios adecuados para ejecutar el contrato. No obstante, y pese a esa verificación, la entidad no adoptó medidas de acompañamiento, control ni contingencia. Tampoco ajustó el cronograma, ni activó mecanismos de evaluación progresiva ni de monitoreo dinámico conforme a los lineamientos de la Guía de Gestión Contractual de Colombia Compra Eficiente.

Durante la ejecución del contrato, surgieron obstáculos concretos como dificultades en la adquisición de materias primas —producto de la estacionalidad del mercado y la situación logística nacional—, cambios en la cadena de suministros y demoras por parte de la entidad en la validación de muestras. ABOVE COLOMBIA S.A.S., en cumplimiento de su deber de colaboración, notificó tales hechos a la entidad, entregó evidencias, y solicitó con debida antelación una prórroga razonada, sustentada en hechos verificables y documentada conforme a los principios de planeación flexible y gestión eficiente del contrato. Sin embargo, la entidad omitió todo análisis técnico y jurídico de fondo, y se limitó a negar tácitamente la prórroga o a concederla parcialmente sin sustento real.

Esta actitud contraviene el principio de confianza legítima y de responsabilidad compartida que exige que ambas partes actúen de buena fe, y que la administración adopte soluciones razonables ante dificultades reales y verificables. La ausencia de una respuesta institucional

diligente demuestra no solo una omisión técnica, sino una falta de voluntad administrativa para preservar el contrato y evitar litigios innecesarios.

2. La ruptura del equilibrio económico del contrato

El Consejo de Estado ha desarrollado la doctrina del equilibrio económico en múltiples decisiones. En sentencia de la Sección Tercera del 9 de junio de 2016 (Exp. 31100), se estableció que:

"La ruptura del equilibrio económico del contrato puede generarse no solo por hechos externos, sino también por conductas u omisiones atribuibles a la entidad contratante, cuando estas alteran de manera sustancial las condiciones bajo las cuales se presentó la oferta y se celebró el contrato."

En el caso que nos ocupa, se configura sin lugar a duda un hecho del contratante, de acuerdo con dicha doctrina, toda vez que fue la propia entidad quien:

- Estructuró un contrato rígido, con un plazo inflexible y sin mecanismos de entrega parcial.
- Supeditó el pago total a la entrega completa, lo que impidió reconocer avances parciales verificables.
- No atendió con oportunidad ni profundidad las alertas planteadas por el contratista.
- Rechazó o ignoró mecanismos legales como la modificación o prórroga real del plazo contractual.

A ello se suma el incumplimiento del deber de vigilancia activa, previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional, el cual impone a todas las autoridades administrativas la obligación de actuar con buena fe, diligencia y razonabilidad. La conducta de la entidad se alejó gravemente de dicho estándar.

3. Conclusión de la Parte 2

Se configura aquí un caso representativo de desequilibrio material, operativo y jurídico, derivado de una asignación inadecuada y unilateral de riesgos contractuales, acentuado por la ausencia de medidas institucionales para corregir o mitigar los impactos previsibles. La falta de respuestas técnicas, jurídicas y administrativas por parte de la entidad —pese a las múltiples alertas formales del contratista— no solo constituye una omisión, sino una forma de negligencia institucional que afecta la legitimidad del proceso.

Aún más grave resulta que, en presencia de riesgos no claramente previstos o mal distribuidos en el clausulado contractual, la entidad no haya acudido a los mecanismos legales y técnicos disponibles para su adecuada gestión. Las Directrices Generales de Contratación de Colombia Compra Eficiente, en concordancia con el principio de continuidad del contrato estatal, recomiendan el uso de instrumentos como la prórroga del plazo cuando existen causas objetivas que impiden la ejecución dentro del término original, siempre que la solicitud sea razonada y documentada, como ocurrió en este caso.

En lugar de valorar la solicitud de prórroga con criterios de proporcionalidad y responsabilidad fiscal, la entidad adoptó una postura rígida e inflexible, otorgando únicamente unos pocos días para cumplir con una entrega cuantiosa SIN HABER APROBADO O CONCEPTUADO SOBRE LAS MUESTRAS PRESENTADAS y compleja desde el punto de vista logístico, técnico y operativo. Esta decisión revela un tratamiento formalista, insensible y francamente perjudicial para la parte contratista. Lejos de constituir una solución razonable o proporcional, la prórroga otorgada fue mínima, absolutamente insuficiente para culminar un proceso de fabricación y entrega de mobiliario técnico de gran volumen, y más aún cuando la propia entidad había validado que el objeto requería tiempos efectivos de logística, fabricación, armado, transporte e instalación.

(...)

El contratista, al exponer la imposibilidad material de cumplir en tan corto tiempo, no hizo más que describir lo que resultaba evidente para cualquier funcionario con criterio técnico o administrativo. Pretender que un proceso de ejecución compleja se resuelva con unos cuantos días de margen, es tanto como exigirle al contratista hacer magia. Y ni la ley, ni el derecho, ni la lógica de la contratación pública, pueden exigirle a nadie lo imposible. Menos aún puede hacerlo una entidad estatal que tiene el deber de actuar con razonabilidad, equilibrio y buena fe.

4. Conclusiones puntuales sobre la responsabilidad de la entidad

- La **entidad identificó riesgos desde la etapa precontractual y no tomó ninguna medida efectiva para gestionarlos**, ni los reflejó con equilibrio en el clausulado.
- No respondió **oportunamente ni de fondo a solicitudes del contratista que evidenciaban alertas serias sobre el desarrollo del contrato**.
- Omitió aplicar herramientas normativas, como la prórroga razonada y fundamentada, previstas precisamente para gestionar dificultades de ejecución.
- Adoptó decisiones unilaterales y desproporcionadas que agravaron la situación en lugar de resolverla.
- Su actuación fue contraria a los principios de planeación, colaboración, economía y responsabilidad administrativa.

5. Consideraciones

Frente a los hechos aquí expuestos, es previsible que la entidad intente justificar su actuación con afirmaciones genéricas o evasivas. Entre las más comunes se encuentran:

- "El contratista conocía los riesgos": Este argumento evade la responsabilidad institucional. La aceptación de condiciones contractuales no exonera a la entidad de prever y gestionar correctamente los riesgos.
- "El contrato no se cumplió": Esta afirmación desconoce los avances sustanciales y la ejecución parcial documentada. El cumplimiento debe evaluarse integralmente.
- "La prórroga no era viable por el cronograma": Esta respuesta ignora que la prórroga es una figura prevista en la ley precisamente para afrontar imprevistos. Negarla sin fundamento contraviene los principios de eficiencia y colaboración.
- "Se actuó conforme al procedimiento legal": Cumplir con la forma no exime del deber de actuar con justicia y razonabilidad. La legalidad formal no puede prevalecer sobre la verdad sustancial ni justificar decisiones arbitrarias."

Cualquier respuesta institucional que ignore los hechos aquí documentados no solo sería insostenible jurídicamente, sino incompatible con el deber de proteger el interés público y preservar la legalidad sustancial en la administración contractual." (Negrita y subrayado fuera de texto original).

Que en respuesta a las observaciones expuestas por el contratista, esta entidad reitera que la asignación de riesgos en el contrato 69-2-10067-24 fue legal y conforme a derecho realizada conforme el Manual para la Identificación y cobertura del Riesgo, dándolos a conocer desde la etapa precontractual con la publicación del proyecto de pliego de condiciones, incluso en la etapa del pliego de condiciones, sin que haya existido una distribución desigual o irracional, y sin observación alguna por los interesados en presentar la oferta. El contrato se estructuró de acuerdo con la naturaleza del objeto, el cual, como ya se mencionó, es un contrato de compraventa. En virtud de ello, se pactaron condiciones claras y transparentes respecto a la entrega única de los bienes y el pago único correspondiente, dentro del plazo establecido desde la etapa precontractual, proceso en el que decidió la empresa contratista presentarse voluntariamente con la oferta, en una subasta con competencia con otras empresas, e indicando que cumplía con los requisitos habilitantes y con una póliza de seriedad de la oferta, por lo que, no se vulnera bajo ninguna circunstancia el equilibrio económico, sino que por el contrario responde a una lógica contractual perfectamente válida dentro del marco normativo aplicable.

Adicionalmente, es menester aclarar que el principio de equilibrio económico no exige que los riesgos sean distribuidos de manera que todo recaiga sobre la entidad contratante, menos en el entendido de un contrato de compraventa donde el contratista debía cumplir con la entrega del objeto del contrato, en el cual participo en un proceso precontractual. En ese orden de ideas, el contratista asumió los riesgos inherentes a su actividad y al cumplimiento de las condiciones previamente pactadas, tal como se estableció en la etapa precontractual y en los términos contractuales, debiendo prever todo lo presupuestado para realizar el cumplimiento del contrato con las condiciones establecidas y dentro del plazo establecido. En consecuencia, la entidad ha cumplido cabalmente con su deber de planeación y estructuración contractual conforme a los principios establecidos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y demás disposiciones vigentes.

Que adicionalmente la entidad tomó las medidas pertinentes para gestionar los riesgos en la etapa precontractual, incluyendo la evaluación técnica de la oferta del contratista y la visita técnica correspondiente, en la que se verificó que ABOVE COLOMBIA S.A.S. contaba con la infraestructura adecuada para cumplir con el contrato. Posteriormente, durante la ejecución, la entidad mostró una actitud de colaboración y flexibilidad al conceder la prórroga solicitada, la cual quedó debidamente registrada en el acta 02 del contrato. La prórroga fue otorgada conforme a los procedimientos legales establecidos, cuando ya tenía un plazo inicial fijado, en el cual se debía dar cumplimiento. En cuanto a la alegación que la entidad no valoró adecuadamente la solicitud de prórroga, esta afirmación es infundada. La solicitud de prórroga fue evaluada y atendida

conforme a los procedimientos contractuales y la entidad no está obligada a otorgar prórrogas ilimitadas ni a modificar unilateralmente los plazos del contrato, por cuanto es responsabilidad del contratista, de cumplir con la oferta que realizó en el procedimiento precontractual, dejando las demás ofertas sin posibilidad de continuar con el proceso y cumplir con la necesidad de la entidad estatal dirigida a la satisfacción del interés general, en especial al centro educativo policial que requiere la disponibilidad constante de elementos para la preparación adecuada de los mismos.

Que el argumento de que la ruptura del equilibrio económico se derivó de la actuación de la entidad carece de fundamento. En realidad, el incumplimiento del contratista es la causa principal de los retrasos en la ejecución del contrato. La entidad actuó conforme a los principios de planeación, control y monitoreo del contrato, sin que se haya presentado ninguna conducta negligente ni omisión que haya alterado de manera sustancial las condiciones bajo las cuales se celebró el contrato. El hecho de que el contratista no haya cumplido con el objeto del contrato en los plazos establecidos no puede ser atribuido a la entidad contratante, que el contratista habiendo incumplido sus obligaciones contractuales, es quien verdaderamente ha generado la ruptura del equilibrio económico.

Que respecto a la cita atribuida al Consejo de Estado, resulta necesario señalar que, tras una revisión exhaustiva y detallada de todas las sentencias emitidas por la Sección Tercera en fecha 9 de junio de 2016, no se ha encontrado ningún respaldo que avale el pronunciamiento citado en su escrito. En efecto, no existe en los registros oficiales ninguna sentencia de dicha fecha ni bajo el expediente mencionado (Exp. 31100) que coincida con la afirmación transcrita, es decir, la referencia expuesta no se corresponde con ningún fallo válido o existente. La manera en que se presenta esta afirmación, como si se tratara de un apartado textualmente extraído de una sentencia específica, carece de la debida fundamentación legal verificable y no encuentra correspondencia alguna en los registros oficiales.

Dicho lo anterior, cualquier intento del contratista de trasladar la responsabilidad a la entidad resulta jurídicamente infundado. Las alegaciones sobre la asignación desequilibrada de riesgos, la ruptura del equilibrio económico y la falta de medidas institucionales carecen de sustento legal y técnico. La entidad ha cumplido con su responsabilidad de planeación y gestión contractuales, y el incumplimiento del contratista es el único factor que ha alterado el desarrollo del contrato. En vista de lo anterior sus argumentos no están llamados a prosperar.

Que el contratista en sus descargos también argumento diferencias contractuales durante la ejecución y alego fallas en la actuación institucional, así:

"... En el marco del contrato No. 69-2-10067-24, se evidencia una supervisión deficiente, una cadena de contradicciones institucionales y un esquema de comunicaciones ineficiente y desarticulado, que afectaron gravemente la capacidad del contratista para coordinar, ejecutar y culminar las fases requeridas. El desorden interno y el incumplimiento de las funciones básicas de acompañamiento generaron incertidumbre, deterioraron la confianza y facilitaron una narrativa de incumplimiento infundada.

1. *Falencias en la supervisión y omisión de deberes funcionales*

Durante la ejecución del contrato, la entidad no ejerció una supervisión técnica y jurídica que estuviera a la altura de la complejidad del objeto contractual. Pese a que el contrato exigía validación de muestras, control detallado de fabricación, programación de entregas y coordinación institucional permanente, los informes de supervisión fueron escasos, superficiales, sin control cronológico y, en ocasiones, incongruentes con los hechos y documentos allegados por el contratista.

No se generaron alertas técnicas oportunas, no se propusieron soluciones, ni se convocaron reuniones de seguimiento en momentos críticos. Tampoco se ofreció respuesta técnica clara frente a las solicitudes formales del contratista, y se ignoró por completo la obligación de facilitar los canales de comunicación institucional. Esta omisión estructural constituye una falta grave a las funciones mínimas establecidas en la Ley 1474 de 2011, el Decreto 1082 de 2015 y las Guías de Supervisión y Seguimiento Contractual de Colombia Compra Eficiente (CCE 2019).

La Procuraduría General de la Nación ha reiterado que "el supervisor o interventor no puede limitarse a levantar actas ni a recibir documentos, sino que debe ejercer una gestión activa, continua y técnica para evitar desviaciones, identificar riesgos y proponer medidas correctivas oportunas" (Concepto PGN-CGRD-2020-0023). Omitir esas funciones, especialmente ante alertas comunicadas, configura no solo una falta disciplinaria sino una omisión administrativa generadora de consecuencias contractuales.

La Función Pública, por su parte, ha precisado en el Boletín Jurídico No. 43 de 2021 que "la supervisión debe acompañar al contratista en todo el proceso, resolver sus inquietudes en tiempo, canalizar sus observaciones, garantizar el acceso a la información y consolidar el flujo institucional necesario para una ejecución efectiva del contrato". En este caso, esa cadena institucional de apoyo no existió o funcionó de manera discontinua, lo cual afectó directamente la ejecución.

2. *Contradicciones institucionales y silencio administrativo perjudicial*

El expediente muestra una alarmante falta de coherencia institucional. Algunas áreas reconocían avances del contratista o recibían muestras y evidencias, mientras otras actuaban como si no existiera ningún avance. Este desorden u opiniones variadas no fue corregido por la supervisión, que debía consolidar una postura unificada frente a la ejecución. El resultado fue una profunda incertidumbre operativa para el contratista, quien debió avanzar sin instrucciones claras ni criterios objetivos consensuados por la administración.

Igualmente, se evidencia un patrón repetido de comunicaciones críticas del contratista que fueron ignoradas o respondidas de forma tardía, genérica y sin compromiso. Solicitudes de prórroga, propuestas de cronograma, explicaciones logísticas y alertas documentadas no recibieron la atención adecuada ni generaron una respuesta útil, clara y orientadora. Esto configura una violación directa al derecho fundamental de petición (Artículo 23 de la Constitución Política) y al deber de respuesta oportuna y de fondo consagrado en el artículo 14 del CPACA (Ley 1437 de 2011).

El Consejo de Estado, en sentencia de la Sección Tercera (Exp. 05001-23-33-000-2013-00483-01), estableció que "la omisión de la administración en responder peticiones dentro del marco del contrato puede ser una forma de incumplimiento institucional, y su reiteración una violación al debido proceso contractual". Esta posición ha sido recogida en manuales de responsabilidad disciplinaria, que indican que el silencio administrativo en contextos contractuales genera un desequilibrio material entre las partes, afecta el principio de equidad y puede conducir a decisiones institucionales injustificadas o desinformadas.

3. *Conclusiones puntuales sobre la responsabilidad derivada de la supervisión*

- La supervisión **fue parcial, ineficaz y ausente en etapas críticas de ejecución.**
- **No existió coordinación institucional de los miembros del equipo de la entidad que se contradijeron o se desconocieron entre sí.**
- Las solicitudes del contratista fueron ignoradas, respondidas sin profundidad o completamente omitidas.
- Se violó el principio de buena fe, generando un entorno hostil y desprotegido para el contratista.
- La **negligencia institucional imposibilitó soluciones tempranas**, facilitó la ruptura contractual y alimentó una narrativa de incumplimiento infundada. (...). (Negrita y subrayada fuera del texto original).

Que en respuesta a los argumentos planteados por el contratista, es fundamental aclarar que de acuerdo con lo establecido en el contrato 69-2-10067-24, la entidad contratante cumplió con su responsabilidad de supervisión, dentro del marco normativo vigente, sustentado en las siguientes comunicaciones oficiales:

- GS-2024-012860-ECSAN supervisión desde el 18/09/2024 hasta el 05/10/2024.
- GS-2024-012865-ECSAN supervisión desde el 06/10/2024 hasta el 05/11/2024.
- GS-2024-012871-ECSAN supervisión desde el 06/11/2024 hasta el 05/12/2024.
- GS-2024-012872-ECSAN supervisión desde el 06/12/2024 hasta el 20/12/2024.

En este contexto, la supervisión de la entidad no fue superficial, ni incongruente, como se afirma, si no por el contrario tienen sustento con un acompañamiento por parte de la supervisión con fechas detalladas a lo largo de la ejecución del contrato, aunado al hecho de que en el expediente se evidencian actas de reuniones efectuadas entre el señor Mayor JHON DIEGO IGNACIO RAMIREZ RESTREPO y la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S, así:

- Acta 001494- SUDIE-COAGU de fecha 25 de septiembre de 2024.
- Acta sin número de fecha 19 de noviembre de 2024.
- Acta sin número de fecha 27 de noviembre de 2024.

Respecto a la alegación que no se ofrecieron respuestas claras frente a las solicitudes formales del contratista, se encuentran documentadas aquellas emitidas por la entidad a las diferentes solicitudes realizadas por el

contratista. Dentro de las cuales se evidencia que se otorgó una prórroga para asegurar la culminación de la ejecución del contrato. Las reuniones y seguimientos solicitados por el contratista fueron atendidos conforme a los procedimientos establecidos oportunamente. Se concluye que el contratista tenía a su disposición los canales formales para gestionar su solicitud de reuniones de seguimiento y solución de problemas, y dichos canales fueron usados, entre otras cosas, para gestionar prórrogas.

Que con respecto a la citación del Boletín Jurídico 43 de 2021 de la Función Pública, es pertinente señalar que, tras una revisión exhaustiva de los boletines de dicha entidad en el portal oficial www.funcionpublica.gov.co y <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/boletines-gestor-normativo/>, se ha constatado que para el año 2021 solo existen 21 boletines disponibles, y no se ha encontrado constancia de un boletín correspondiente al número 43 de dicho año. En consecuencia, su alegación sobre la deficiencia en la supervisión carece de sustento adecuado, lo que refuerza la posición de la entidad de que se actuó conforme a derecho y se cumplió con las responsabilidades de supervisión y gestión del contrato. Por lo tanto, su argumento no está llamado a prosperar, por cuanto se reitera, hace relación a un contrato de compraventa, con el cual lo que se debía entregar es lo que se consigna en las condiciones técnicas mínimas establecidas en el Anexo 2 del Contrato 69-2-10067-24, en la cual claramente se establecieron las descripciones de cada ítem, con las medidas correspondientes, en las que participó en un proceso contractual con más oferentes y señaló que si cumpliría, sin hacer entrega de los elementos dentro del plazo del contrato.

Que en relación con los argumentos esgrimidos por el contratista respecto a la presunta violación del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta entidad considera necesario precisar que dichos alegatos carecen de fundamento jurídico y resultan improcedentes dado que el contratista incurre en un error conceptual grave al pretender aplicar la normatividad sobre derecho de petición a las comunicaciones propias de una relación contractual bilateral, a las cuales siempre se le dio respuesta.

El derecho de petición, como ha establecido reiteradamente la jurisprudencia del Consejo de Estado, opera en el marco de relaciones de subordinación entre el administrado y la administración pública, mas no en el contexto de relaciones contractuales donde ambas partes ostentan derechos y obligaciones recíprocas de carácter bilateral. Las comunicaciones contractuales se rigen por los principios del derecho contractual público, las cláusulas específicas del contrato suscrito y la normatividad de contratación estatal, siendo improcedente la invocación de figuras jurídicas ajenas a dicho régimen. Igualmente, la invocación del artículo 14 del CPACA resulta jurídicamente inconsistente, toda vez que esta disposición regula específicamente los términos para resolver las distintas modalidades de derechos de petición elevadas por los ciudadanos ante las autoridades administrativas, no las comunicaciones bilaterales entre contratante y contratista. La naturaleza jurídica de las comunicaciones contractuales es sustancialmente diferente a la de las peticiones administrativas, por lo que resulta inadmisibles la aplicación analógica de dicha normatividad al caso concreto.

Que el acervo probatorio allegado por el contratista, lejos de sustentar sus alegatos, desvirtúa categóricamente sus afirmaciones sobre presunta falta de comunicación o respuesta tardía por parte de la entidad. Las conversaciones de WhatsApp que corren agregadas al expediente evidencian de manera fehaciente una comunicación fluida, constante y diligente por parte del funcionario encargado, quien atendió oportunamente las solicitudes del contratista, facilitó espacios de diálogo, reprogramó reuniones ante circunstancias imprevistas, proporcionó información de contacto adicional y mantuvo disponibilidad permanente para atender los requerimientos contractuales, y en las que no se evidencia lo mínimo que debía hacer el contratista y es la entrega de los elementos establecidos en el contrato de compraventa y para los cuales presentó su oferta.

La evidencia documental demuestra respuestas inmediatas en múltiples ocasiones, flexibilidad en horarios de atención, gestión proactiva de reuniones virtuales y presenciales, y una actitud colaborativa constante por parte de la administración. Este despacho quiere hacer énfasis en señalar que el incumplimiento contractual no puede justificarse mediante la invocación errónea de figuras procesales o constitucionales improcedentes, especialmente cuando existe evidencia clara de diálogo permanente entre las partes contratantes.

En este sentido, el incumplimiento del contratista no se subsana con argumentos jurídicos inconsistentes cuando el acervo probatorio demuestra la diligencia de la entidad contratante en mantener los canales de comunicación abiertos y efectivos. El análisis integral del material probatorio revela que el contratista incumplió totalmente sus obligaciones contractuales, generó dilaciones injustificadas en las entregas programadas y pretende ahora justificar dicho incumplimiento mediante la utilización de argumentos jurídicos improcedentes que desconocen la comunicación constante y diligente mantenida por esta entidad. La configuración del incumplimiento contractual resulta evidente ante el no cumplimiento con el objeto contractual pactado.

Que también el contratista dentro de sus argumentos indicó sobre el principio de colaboración y rechazo institucional por las soluciones del contratista, así:

"... El principio de colaboración es uno de los pilares esenciales de la contratación estatal moderna. Establecido de manera expresa en el artículo 5º de la Ley 80 de 1993 y reiterado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, dicho principio impone tanto al contratista como a la administración la obligación de actuar de manera coordinada, leal, activa y propositiva durante toda la ejecución del contrato. Este principio no es meramente declarativo; constituye una regla de conducta vinculante, cuya transgresión genera consecuencias jurídicas. La Corte Constitucional ha advertido que la ausencia de voluntad colaborativa por parte de la administración puede constituir un abuso de poder contractual e incluso un factor de ruptura del equilibrio económico del contrato.

Este principio cobra mayor relevancia en contratos con objetos complejos, plazos ajustados y requerimientos técnicos específicos, como el caso del contrato No. 69-2-10067-24, suscrito entre ABOVE COLOMBIA S.A.S. y la ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER. En este contexto, el contratista actuó de forma proactiva, transparente y comprometida, formulando propuestas concretas, oportunas y documentadas para garantizar la ejecución del objeto contractual, superar las dificultades encontradas y cumplir plenamente con sus obligaciones. Lejos de actuar con apertura y razonabilidad, la entidad omitió analizar dichas propuestas de forma seria, negó o ignoró las solicitudes de prórroga sin sustento técnico válido, y prefirió mantener una postura inflexible y formalista, que terminó agravando la situación contractual.

1. *Propuestas de solución presentadas por el contratista*

A lo largo de la ejecución, el contratista formuló múltiples alternativas de solución, entre ellas:

- Solicitudes de prórroga con cronogramas detallados de entrega y producción, ajustadas a las realidades operativas y logísticas del contrato.*
- Ajustes en el plan de trabajo y reorganización de actividades conforme a las contingencias detectadas en campo.*
- Informes técnicos sobre dificultades logísticas relacionadas con abastecimiento, transporte y validación de muestras.*
- Ofrecimiento de entrega progresiva por fases, de acuerdo con la capacidad operativa real y validada previamente por la entidad, acompañada de mecanismos de seguimiento para garantizar el cumplimiento integral.*

Estas propuestas no fueron improvisadas ni infundadas. Fueron producto del análisis técnico, de la experiencia operativa del contratista, y del compromiso con el éxito del contrato. Todas ellas se acompañaron de documentos, soportes logísticos, evidencias de avance y comunicación constante con la supervisión. La documentación entregada incluye cronogramas ajustados, informes de avance, actas de reunión, correos electrónicos y propuestas escalonadas con base en estándares técnicos.

Sin embargo, la entidad, en lugar de acoger o considerar dichas alternativas, optó por ignorarlas, tratarlas con indiferencia o emitir respuestas vagas, sin sustento normativo, técnico ni contractual. En algunos casos, la ausencia de respuesta fue total, vulnerando el derecho de petición y debilitando el principio de buena fe en la relación contractual.

2. *Violación del deber de colaboración institucional*

El artículo 5º de la Ley 80 de 1993 establece que "la actividad contractual de las entidades estatales se desarrollará conforme a los principios de economía, transparencia y responsabilidad y con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa, buscando siempre la satisfacción de las necesidades del servicio público y el cumplimiento del interés general". Esa satisfacción implica que, ante la ocurrencia de dificultades imprevistas, la administración no debe escudarse en el formalismo sino actuar activamente para resolverlas.

(...)

De igual forma, la Procuraduría General de la Nación, en concepto PGN-DG-070-2021, ha sostenido que "la omisión en considerar solicitudes legítimas del contratista, orientadas a resolver cuellos de botella contractuales, puede configurar una falta disciplinaria grave, en tanto desconoce principios como la eficiencia, la buena fe y la prevalencia del interés general en la administración del contrato".

El Consejo de Estado, en sentencia del 13 de julio de 2011 (Exp. 19031), señaló: "El contratista tiene derecho a esperar que la administración actúe con colaboración y no con arbitrariedad, y que sus propuestas razonables sean al menos consideradas. El

silencio o la negativa infundada ante solicitudes fundadas constituye una falla del contratante".

(...)

3. Consecuencias jurídicas de la inacción institucional

La negativa sistemática a analizar o acoger propuestas razonables de cumplimiento genera múltiples consecuencias, entre ellas:

- *Agravamiento del riesgo operativo y financiero del contratista, quien debió incurrir en gastos adicionales sin respaldo ni garantía institucional.*
- *Escalamiento innecesario del conflicto contractual, cuando pudo haberse solucionado por vía de modificación, acuerdo o simple extensión razonable.*
- *Desconocimiento del equilibrio económico y de la buena fe contractual, al trasladar al contratista la totalidad de las contingencias sin diálogo ni solución.*
- *Configuración de responsabilidad institucional por ruptura del contrato por causas imputables a la entidad, lo que podría habilitar acciones de reparación directa (Art. 90 C.N.).*

En este caso, el contratista no incurrió en omisiones ni desidia. Actuó con proactividad, formuló alternativas viables y mantuvo canales abiertos de comunicación. Fue la administración la que no cumplió su rol de facilitadora del proceso contractual, dejando que las dificultades operativas escalaran hasta convertirse en argumentos infundados para declarar un presunto incumplimiento.

4. Conclusiones puntuales sobre la vulneración del principio de colaboración

- *El contratista propuso soluciones legales, técnicas y viables que fueron ignoradas o rechazadas sin justificación ni análisis de fondo.*
- *La entidad adoptó una postura inflexible, pasiva y desinteresada frente al desarrollo del contrato, violando los principios rectores de la contratación pública.*
- *Se incumplió el deber legal de colaboración activa previsto en la Ley 80 de 1993, la Guía de Colombia Compra Eficiente y el marco disciplinario funcional.*
- *La administración prefirió el camino sancionatorio antes que agotar el camino de la solución, desconociendo el principio de favorabilidad en la gestión pública.*
- *Esta conducta, además de ineficaz, fue lesiva para el interés público, contraria al principio de economía, y contribuyó directamente al deterioro del vínculo contractual y a una posible pérdida fiscal para el Estado.*

5. Consideraciones

La entidad podría sostener que no estaba obligada a aceptar las propuestas del contratista. Sin embargo:

- *No se trata de aceptar ciegamente, sino de analizar técnicamente. El rechazo infundado también es una omisión grave y sancionable.*
- *La jurisprudencia obliga a agotar las alternativas de solución antes de declarar incumplimiento, especialmente si el contratista ha actuado con buena fe y ha aportado evidencia objetiva.*
- *La administración tenía las herramientas legales para ajustar, prorrogar o redefinir cronogramas sin afectar el interés general, y omitir su uso constituye negligencia administrativa.*
- *El desinterés institucional es contrario al principio de responsabilidad pública y puede configurar una causal de daño antijurídico, con implicaciones disciplinarias, fiscales y patrimoniales." (Negrita y subrayado fuera de texto).*

En primer lugar, se aclara que el principio de colaboración, consagrado en el artículo 5 de la Ley 80 de 1993, exige una actuación conjunta, leal y proactiva; sin embargo, dicho principio no puede ser invocado para justificar el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista ni para legitimar propuestas carentes de soporte probatorio o que no se ajustan a los términos y condiciones pactados en el contrato. La evidencia documental en el expediente demuestra que la entidad mantuvo comunicación constante, diligente y oportuna con el contratista, brindando espacios de diálogo y evaluando las solicitudes presentadas.

En consecuencia, el rechazo de propuestas infundadas no puede ser calificado como inacción o falta de colaboración, a sabiendas que el contratista en todo momento indicó que contaba con la materia prima, la estructura interna de maquinaria y operadores para cumplir con el objeto del contrato, la administración está mandatada a velar por la adecuada ejecución contractual y la defensa del interés general, evitando la adopción de modificaciones que puedan afectar la eficacia, economía y transparencia del proceso.

Asimismo, el contrato contenía plazos y condiciones claras, cuya modificación unilateral o prórroga sin fundamento técnico válido hubiese vulnerado la planeación estatal, principio rector por la que se rigió esta escuela. La entidad reitera que no existe omisión ni silencio administrativo, ni vulneración del derecho de petición, como pretende el contratista, pues toda solicitud fue respondida en los términos legales y contractuales, con apego a los principios que rigen la función pública. Finalmente, la invocación de supuestas consecuencias jurídicas derivadas de la negativa a acoger propuestas de prórroga sin análisis adecuado, carece de fundamento, pues el actuar administrativo se desplegó conforme a derecho, siendo el incumplimiento total y exclusivo del contratista el que generó el detrimento contractual y los efectos derivados.

"PARTE 3: EJECUCIÓN PARCIAL

1. Introducción

El principio de objetividad administrativa, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 3 del CPACA (Ley 1437 de 2011), exige que las actuaciones de las entidades públicas se fundamenten en hechos verificables, documentos allegados y valoraciones técnicas imparciales. Este mandato no solo es una exigencia legal, sino un principio estructural que guía el ejercicio de la función pública. Su incumplimiento, por tanto, no puede considerarse un asunto menor ni una simple omisión burocrática. Es, en cambio, una transgresión grave del orden jurídico que puede acarrear consecuencias disciplinarias, fiscales, patrimoniales y penales.

En el marco del contrato No. 69-2-10067-24, ABOVE COLOMBIA S.A.S. **ejecutó una serie de actividades técnicas, logísticas, administrativas y financieras que configuran un cumplimiento parcial y progresivo del objeto contractual. Estas actividades, documentadas, trazables y materialmente demostrables, fueron ignoradas o minimizadas por la entidad contratante sin justificación técnica, sin análisis motivado y sin observancia de la carga mínima de evaluación objetiva que impone la ley. Tal conducta no solo constituye un incumplimiento del deber funcional de la administración, sino una afrenta directa contra los principios de legalidad, buena fe, debido proceso, proporcionalidad, verdad material y responsabilidad pública.**

2. Actividades ejecutadas por el contratista como prueba de cumplimiento parcial

ABOVE COLOMBIA S.A.S. desplegó una operación logística, técnica y administrativa encaminada a cumplir el objeto contractual. Entre las actividades más relevantes que se encuentran plenamente documentadas se destacan:

- **Compra, recepción y almacenamiento de materias primas, incluyendo madera, perfiles metálicos, herrajes, ruedas industriales y pinturas especializadas.**
- **Elaboración, ajuste y entrega de muestras técnicas conforme a los requerimientos del objeto contractual.**
- **Contratación de mano de obra calificada en soldadura, carpintería, pintura industrial, ensamblaje y logística.**
- **Planeación detallada del proceso productivo, elaboración de cronogramas, asignación de recursos, programación de entregas escalonadas.**
- **Disposición de bodegaje, espacios de trabajo especializados y vehículos de transporte para logística de carga y distribución.**
- **Registro documental de avances, comunicaciones formales con la supervisión, solicitudes de orientación y alertas tempranas frente a factores de riesgo.**

Estas acciones, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, no pueden ser consideradas actividades accesorias ni preparatorias. En sentencia del 14 de junio de 2018 (Exp. 11001-03-26-000-2014-00111-00), la Sección Tercera afirmó: "La administración no puede ignorar ni minimizar los esfuerzos verificables ejecutados por el contratista con sustento en causas ajenas a su voluntad. Tales actuaciones deben ser valoradas integralmente, en tanto forman parte sustancial de la ejecución del contrato."

De igual forma, Colombia Compra Eficiente ha sostenido en su Guía de Seguimiento Contractual (2020) que "toda evidencia objetiva relacionada con el cumplimiento del objeto contractual —así no haya culminado en su totalidad— debe ser valorada por la entidad, y su omisión debe ser excepcional, motivada y jurídicamente explicada."

3. Estimación de inversiones ejecutadas y ofrecimiento de soportes

ABOVE COLOMBIA S.A.S., como manifestación concreta de su compromiso con el cumplimiento contractual, ejecutó inversiones por un valor estimado de CIENTO CUARENTA MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y UN PESOS (\$140.878.871 COP)...

(...)

Estas cifras corresponden a gastos efectivamente ejecutados, relacionados de forma directa con la ejecución del contrato. No se trata de una estimación genérica, sino de una consolidación basada en registros internos, pagos ejecutados y soportes físicos, que podrán ser suministrados en forma de facturas, transferencias bancarias, recibos, órdenes de pago y comprobantes contables. ABOVE COLOMBIA S.A.S. manifiesta expresamente su disposición a entregar dichos documentos si la entidad así lo solicita formalmente. Negarse a requerir o valorar esta información, cuando el contratista ofrece expresamente su entrega, constituiría una omisión funcional de carácter grave y reprochable.

4. Consecuencias jurídicas del desconocimiento de la ejecución parcial

La omisión en la valoración de estos avances configura no solo una irregularidad administrativa, sino una posible cadena de responsabilidad funcional, disciplinaria, fiscal e incluso penal:

- Violación al artículo 3 del CPACA: se desconoce la verdad material en favor de interpretaciones formales o interesadas.
- Violación al artículo 209 C.P.: la administración actúa con deslealtad, ineficiencia e injusticia.
- Incumplimiento del artículo 27 de la Ley 80 de 1993: se rompe el equilibrio económico y el principio de colaboración contractual.
- Violación del derecho al debido proceso: al no valorar pruebas aportadas por el contratista ni dar oportunidad de defensa sustancial.

En consecuencia, pueden configurarse:

- Responsabilidad disciplinaria: Ley 734/2002, artículos 34.1 y 35 (omisión de funciones y evaluación objetiva).
- Responsabilidad fiscal: Ley 610/2000, por perjuicio patrimonial si se pierde inversión pública ejecutada por el contratista.
- Responsabilidad penal: Código Penal, artículo 414, por prevaricato por omisión si se deja de actuar conforme a las pruebas.
- Nulidad del acto administrativo: artículo 137 del CPACA, por falta de motivación y desviación de poder.

5. Conclusiones

- ABOVE COLOMBIA S.A.S. ejecutó una parte sustancial del objeto contractual con recursos propios y bajo condiciones adversas.
- Esta ejecución fue documentada, comunicada, trazada y puesta en conocimiento de la entidad.
- La entidad omitió deliberadamente valorar estas evidencias, lo que vulnera principios constitucionales, legales y éticos.
- Esta omisión no es un error menor: puede configurar una cadena de responsabilidades sancionables y dar lugar a reparaciones futuras.

6. Obligación de valorar integralmente la ejecución parcial, su reconocimiento jurídico y las consecuencias de su omisión

(...)

En efecto, la pretensión de supeditar el reconocimiento del cumplimiento a la sola entrega física ignora que la ejecución contractual se desarrolla a través de múltiples fases operativas, logísticas, técnicas y documentales. Cada una de estas fases demanda recursos, gestión, planeación y ejecución real, como ha sido ampliamente expuesto en este capítulo. Desconocer esta realidad implica, en la práctica, borrar el principio de ejecución

progresiva, consagrado en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, así como el deber de valoración integral previsto por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En sentencia del 28 de abril de 2022 (Rad. 68001-23-33-000-2013-00341-01), la Sección Tercera de dicha corporación sostuvo que "el contratista que ha desplegado actividades verificables, documentadas y conducentes al cumplimiento del objeto contractual, no puede ser objeto de sanción sin que se haya valorado integralmente su gestión, ya que la omisión de dicha evaluación constituye una vulneración al debido proceso".

Colombia Compra Eficiente, en su Guía de Seguimiento Contractual (2020), también ha sido enfática al indicar que "las entidades deben verificar y valorar las actividades adelantadas por el contratista que, aunque no hayan culminado con la entrega final, demuestran ejecución efectiva y parcial del objeto contratado". En esa misma línea, se señala que "la entrega física no es el único criterio de cumplimiento, y su uso exclusivo como fundamento sancionatorio puede generar decisiones arbitrarias o desproporcionadas".

En este caso, la evidencia que reposa en el expediente no puede ser descartada sin una evaluación detallada, técnica y jurídicamente sustentada. La omisión de dicha valoración, o el intento de justificarla con argumentos formales, infringe el principio de buena fe (art. 83 C.P.), vulnera la obligación de actuar con imparcialidad (art. 209 C.P.), y puede configurar una desviación de poder (art. 137 CPACA).

No se trata de exigir indulgencia ni solicitar excepciones: se exige el cumplimiento estricto del marco legal, que impone a la entidad el deber de decidir conforme a los hechos, valorar las pruebas de forma objetiva, y evitar decisiones administrativas con fines punitivos desprovistas de sustento técnico.

Por tanto, todo argumento que pretenda ignorar la ejecución parcial ya demostrada no solo carece de validez jurídica, sino que deja en evidencia una administración que opta por desconocer su propia responsabilidad funcional. Ello representa una conducta institucional incompatible con los principios de legalidad, proporcionalidad y colaboración, pilares fundamentales del Estado Social de Derecho y del régimen contractual colombiano."

Esta entidad considera necesario puntualizar que dichos alegatos evidencian una comprensión errónea de la naturaleza jurídica de las obligaciones contractuales al pretender equiparar actividades preparatorias, compras de insumos y gestiones preliminares con el cumplimiento efectivo del objeto contractual. Es importante señalar que el cumplimiento contractual cuando se genera una compraventa se configura cuando se materializa la entrega efectiva de los bienes o servicios pactados en las condiciones, especificaciones técnicas, plazos y demás términos establecidos en el contrato. Las actividades preparatorias, por más documentadas que estén, no constituyen cumplimiento parcial sino meras gestiones internas del contratista que forman parte de su proceso productivo y que en ningún caso generan derecho a reconocimiento económico alguno por parte de la entidad contratante cuando no se ha cumplido con el objeto del contrato.

Que sobre la citación selectiva de jurisprudencia que realiza el contratista, se evidencia una interpretación errada de los pronunciamientos realizados por el Consejo de Estado, en el entendido que la sentencia mencionada del 14 de junio de 2018 se refiere específicamente a casos donde existe cumplimiento parcial verificable del objeto contractual, es decir, entregas efectivas, aunque incompletas, no a simples preparativos o inversiones unilaterales del contratista. En el presente caso, no existe evidencia alguna de entrega parcial de los elementos contractualmente pactados, siendo las actividades descritas por el contratista meramente preparatorias y sin valor jurídico para efectos del cumplimiento contractual.

Que la invocación del equilibrio económico del contrato resulta igualmente improcedente, toda vez que dicho principio opera cuando se presentan circunstancias imprevistas, ajenas a las partes y que alteran las condiciones originales del contrato. En el presente caso, el incumplimiento obedece exclusivamente a la incapacidad o negligencia del contratista para cumplir con sus obligaciones contractuales, sin que medie circunstancia alguna ajena a su voluntad que justifique dicho incumplimiento, más a sabiendas que se aseguró en repetidas ocasiones que se contaba con la materia prima, con los elementos para la fabricación del mobiliario, y con proveedores mencionados con nombre propio para la correcta y efectiva ejecución del contrato, pero al momento de la finalización del tiempo pactado en el contrato, el contratista no entregó ninguno de los elementos pactados en el contrato.

Que, aun así, dentro del discurso del contratista alego daños causados por la entidad y sus implicaciones legales, así:

"... Las decisiones administrativas adoptadas por la entidad contratante, así como sus omisiones frente al desarrollo del contrato No. 69-2-10067-24, no solo frustraron las condiciones mínimas requeridas para que ABOVE COLOMBIA S.A.S. pudiera culminar la ejecución del

objeto contractual, sino que han dado lugar a un conjunto de afectaciones económicas, patrimoniales, reputacionales, técnicas y jurídicas que no pueden ser ignoradas. La ausencia de medidas razonables por parte de la administración para preservar la legalidad sustancial del contrato generó una cadena de perjuicios directos al contratista, configurando lo que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido reiteradamente como daño antijurídico imputable al Estado.

1. Naturaleza de los daños ocasionados al contratista

Los perjuicios sufridos por ABOVE COLOMBIA S.A.S. no son conjeturas hipotéticas. Se trata de consecuencias concretas, verificables y derivadas de la conducta de la administración, materializadas en:

- Daños económicos: inversiones en bienes, materiales, pólizas, talento humano y recursos logísticos que fueron ejecutadas y no reconocidas.
- Daños operativos: paralización de procesos productivos, pérdida de materias primas, suspensión de cronogramas y ruptura de relaciones comerciales.
- Daños reputacionales: afectación en sistemas de contratación pública como RUP, SECOP y calificaciones institucionales, limitando la capacidad de participación futura. Estos efectos podrían materializarse y agravarse aún más en caso de que las actuaciones administrativas actualmente en curso se mantengan o queden en firme. Una eventual declaratoria de incumplimiento, aún no decidida, tendría el potencial de consolidar este tipo de daño, comprometiendo gravemente la imagen del contratista y sus posibilidades de permanencia en el mercado público. que podrían materializarse y agravarse aún más en caso de que las actuaciones administrativas actualmente en curso se mantengan o queden en firme. Una eventual declaratoria de incumplimiento, aun no decidida, tendría el potencial de consolidar este tipo de daño, comprometiendo gravemente la imagen del contratista y sus posibilidades de permanencia en el mercado público.
- Daño moral y empresarial: desmotivación del equipo, impacto psicológico y desestabilización de los planes estratégicos de la empresa contratista.

2. Relación de causalidad con la actuación de la entidad

Los daños no son atribuibles a negligencia del contratista ni a fuerza mayor. Son consecuencia directa de las siguientes actuaciones institucionales:

- Negativa injustificada de prórroga pese a solicitudes debidamente soportadas.
- Omisión en valorar la ejecución parcial y las pruebas aportadas.
- Activación de un procedimiento sancionatorio, aún no resuelto, sin haber agotado otras medidas preventivas o correctivas que protegieran el equilibrio contractual.

Tal como lo ha señalado la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencias como la del 18 de agosto de 2022 (Exp. 25000-23-26-000-2012-00407-01), cuando el Estado, con su conducta, impide el desarrollo razonable del objeto contractual y genera perjuicios, estos se consideran daño antijurídico imputable.

3. Fundamento legal del daño antijurídico

El artículo 90 de la Constitución establece que el Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. Esta norma ha sido interpretada ampliamente por el Consejo de Estado, que ha establecido en sentencias como la del 14 de febrero de 2019 (Exp. 05001-23-31- 000-2013-00568-01) que el daño antijurídico ocurre cuando se afectan los intereses de un particular que no tenía el deber jurídico de soportar ese daño.

El contratista que ha actuado conforme a la buena fe (Art. 83 C.P.), ha invertido, ha comunicado los riesgos, ha ejecutado en parte el objeto y, a pesar de ello, enfrenta actualmente un procedimiento sancionatorio que podría culminar en una declaración de incumplimiento, se encuentra en una situación que podría tornarse lesiva para su patrimonio, su reputación y su capacidad de continuar en el mercado contractual estatal. Esta situación, de no corregirse, vulneraría principios constitucionales de equidad, legalidad y equilibrio económico del contrato estatal.

4. Derecho a reparación integral y vías legales

ABOVE COLOMBIA S.A.S. conserva su derecho a reclamar reparación por los daños sufridos mediante:

- Mecanismos de solución directa con la administración.
- Acción de reparación directa ante la jurisdicción contencioso-administrativa (Art. 140 CPACA).

Tal acción se fundamentaría en precedentes como la sentencia del 21 de marzo de 2020 (Exp. 25000-23-26-000-2011-00568-01), en la cual el Consejo de Estado reconoció el daño emergente y la pérdida de oportunidad a contratistas afectados por decisiones administrativas desproporcionadas.

5. Conclusión

La conducta de la administración pública ha generado una afectación real, concreta y jurídicamente relevante. La evidencia probatoria está allegada al expediente. Las comunicaciones y esfuerzos del contratista están debidamente documentados. Las inversiones ejecutadas son verificables.

En este contexto, no reconocer el daño generado o no considerar sus consecuencias legales podría implicar responsabilidad por omisión funcional, desviación de poder o incluso enriquecimiento sin causa del Estado, lo cual ha sido expresamente condenado por la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sent. 11001-03-26-000-2009-00061- 01, 17 de octubre de 2019).

La administración está llamada a adoptar decisiones conforme a la legalidad material. Las omisiones no pueden ser un escudo para evadir responsabilidades, y la protección del patrimonio del contratista es un deber constitucional. Este análisis no pretende anticipar una eventual sanción, pero sí advierte que su imposición en las condiciones actuales podría agravar el daño ya generado y comprometer aún más la responsabilidad de la entidad por la afectación injustificada al contratista." (Negrita y subrayado fuera de texto original).

Que en el caso que nos ocupa, no se ha acreditado que la entidad haya incurrido en ninguna actuación irregular, contraria a derecho o desproporcionada que haya impedido la ejecución del contrato No. 69-2-10067-24. Las decisiones adoptadas, incluida la apertura del procedimiento sancionatorio, se enmarcan dentro de las facultades legales y contractuales que tiene la administración y obedecen a la falta de entrega material de los bienes que se pretendía adquirir, conforme a las condiciones pactadas en el contrato de compraventa. Tampoco es posible sostener que hubo negativa injustificada de prórroga, toda vez que el contratista que la misma fue otorgada. De igual forma, las inversiones, gastos operativos, elaboración de muestras y demás actividades descritas por el contratista no constituyen por sí mismas ejecución del objeto contractual, ni pueden interpretarse como cumplimiento parcial en un contrato de compraventa, cuya característica esencial es la entrega única y definitiva del bien. Las sentencias invocadas por ABOVE COLOMBIA S.A.S. en sus descargos no resultan aplicables ni pertinentes al caso concreto, toda vez que fueron proferidas en contextos fácticos y jurídicos sustancialmente distintos, en los cuales se demostró una actuación irregular, desproporcionada o contraria a derecho por parte de la administración que generó un daño antijurídico, lo cual no ocurre en el presente asunto. El contratista pretende trasladar precedentes judiciales sin que exista identidad sustancial de hechos ni se haya acreditado la existencia de una conducta antijurídica imputable a esta escuela, lo que impide que dichas providencias puedan ser utilizadas como sustento válido de sus alegaciones. Además, la aplicación del precedente judicial en el ordenamiento Colombiano exige no solo afinidad jurídica, sino también coincidencia material, de modo que su uso por analogía sin verificar tales requisitos carece de eficacia argumentativa y jurídica. En consecuencia, la sola cita de sentencias aisladas, sin relación directa con las circunstancias específicas del contrato No. 69-2-10067-24, no basta para configurar responsabilidad del Estado ni mucho menos para desvirtuar la legalidad y razonabilidad de las actuaciones administrativas adelantadas por esta entidad. Por lo anterior, y ante la ausencia de prueba idónea que justifique la entrega del bien, los argumentos no están llamados a prosperar.

Que así mismo el contratista se pronunció en sus descargos en cuanto a la cronología de la ejecución de la siguiente forma:

"IV. CAPÍTULO 3: CRONOLOGÍA DE EJECUCIÓN Y PRUEBAS OBJETIVO

Hemos reconstruido de manera detallada la línea de tiempo del contrato No. 69-2- 10067-24, identificando y destacando hechos que demuestran:

- Ejecución parcial real y verificable.
- Comportamiento de buena fe contractual por parte del contratista.
- Omisión o desconocimiento institucional de avances documentados.
- Negligencia o contradicción en la supervisión y respuesta de la entidad.
- Fallas estructurales desde la fase precontractual que agravaron el riesgo de ejecución.

PARTE 1: LÍNEA DE TIEMPO DETALLADA Y ANÁLISIS DE LOS HECHOS

Resumen de la línea de tiempo:

La secuencia probatoria evidencia que el contratista cumplió con todos los requisitos iniciales del contrato en los tiempos establecidos, elevó múltiples solicitudes justificadas de prórroga ante circunstancias sobrevinientes no imputables, ejecutó parcialmente el objeto contratado —incluso en condiciones adversas—, y mantuvo en todo momento una actitud proactiva, colaborativa y transparente. Paralelamente, se constatan múltiples falencias por parte de la entidad, que van desde errores en la estructuración contractual, omisiones en la gestión del riesgo, contradicciones internas, demoras en la respuesta, decisiones con criterios arbitrarios, desconocimiento de pruebas aportadas y comunicaciones que comprometen los principios de objetividad e imparcialidad. La tabla permite concluir que no solo hubo buena fe contractual por parte del contratista, sino que las condiciones de ejecución fueron alteradas y perjudicadas por actuaciones irregulares y omisivas por parte de la administración, lo que genera una afectación estructural al equilibrio del contrato y a la legitimidad del procedimiento sancionatorio.

Fecha	Medio	Hora	Evento	Justificación
--	--	--	El proceso se desarrolló sobre condiciones contractuales con deficiencias técnicas no corregidas	Existieron fallas estructurales desde la fase precontractual, reconocidas implícitamente por funcionarios institucionales.
05/09/2024	Resolución	--	Emisión de Resolución No. 0146 adjudicando contrato	Formaliza el contrato, pero sobre una base técnica deficiente no corregida.
11/09/2024	Documento	--	Firma del contrato No. 69-2-10067-24	Marca el inicio jurídico del contrato.
13/09/2024	Correo	--	Radicación y aprobación de pólizas	Cumplimiento diligente del contratista.
19/09/2024	Reunión	10:00 h	El supervisor expresa preocupación por el cronograma	Admite que el cronograma era irreal, lo que compromete la fase precontractual.
25/09/2024	Acta	16:00 h	Firma del Acta de Inicio	Evidencia del inicio con conocimiento institucional.
08/10/2024	Correo	--	Primera solicitud formal de prórroga	Proactividad del contratista frente a circunstancias sobrevinientes.
22/11/2024	Correo	11:52 h	Reiteración de prórroga con cronograma	Comunicación oportuna y técnica.
27/11/2024	Acta	--	Acta de seguimiento reconoce dificultades	Reconocimiento institucional de condiciones de ejecución adversas.
28/11/2024	WhatsApp	10:21 h	Se evidencia presión sobre el contratista	Presión indebida documentada por parte de la entidad.
02/12/2024	WhatsApp	08:43 h	Amenaza institucional sobre pólizas	Conducta coactiva de la entidad sobre aspecto no imputable al contratista.
06/12/2024	WhatsApp	09:18 h	Muestras estaban listas y fueron ignoradas	Omisión institucional frente a cumplimiento parcial.
09/12/2024	WhatsApp	14:05 h	Se reconoce que no se revisaron avances	Prueba de negligencia interna y falta de seguimiento institucional.
11/12/2024	Correo	--	Nueva solicitud de prórroga	Fundamentación técnica de necesidad operativa.
12/12/2024	Correo	--	Concesión de prórroga por solo 8 días	Prórroga irrazonable e ineficaz frente al volumen de ejecución pendiente.
20/12/2024	Informe	--	Informe sin valorar pruebas	Falsa motivación por omisión probatoria.
21/12/2024	Oficio	--	Comunicación de presunto incumplimiento	Prejuzgamiento sin sustento técnico ni probatorio.
23/12/2024	Oficio	--	Requerimiento al contratista	Falta de valoración del contexto contractual y de ejecución parcial.
26/02/2025	Informe	--	Informe final con decisión de incumplimiento	Consolidación de errores previos sin análisis técnico ni jurídico real.

Conclusión Parte 1:

Esta cronología probatoria no solo deja constancia de la secuencia de hechos relevantes en la ejecución del contrato, sino que evidencia con claridad que el incumplimiento no puede ser atribuido al contratista. ABOVE COLOMBIA S.A.S. actuó con diligencia, buena fe y proactividad, documentando en cada etapa los avances, dificultades y solicitudes formales. Por el contrario, la entidad contratante incurrió en múltiples omisiones y actuaciones contrarias al deber objetivo de colaboración: ignoró solicitudes legítimas, no respondió en tiempos razonables, concedió una prórroga mínima sin justificación técnica, y permitió que el procedimiento sancionatorio se iniciara sin una valoración integral del caso.

Además, se identifica que los errores comenzaron incluso antes de la firma del contrato, en la fase precontractual, donde la falta de claridad en los pliegos, la ausencia de un análisis serio de riesgos y la fijación de un cronograma irreal se tradujeron en un escenario de alta probabilidad de conflicto. Los propios funcionarios, de manera implícita, reconocen posteriormente esas deficiencias.

63 CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

Los documentos, chats y actas evidencian un patrón de contradicciones, presión institucional indebida y desorganización interna, lo que vulnera de forma sustancial los principios de legalidad, buena fe, imparcialidad y debido proceso. La omisión sistemática de pruebas aportadas, el tratamiento injusto y las amenazas en medios informales como WhatsApp no solo afectan la legitimidad del procedimiento, sino que podrían configurar faltas disciplinarias y administrativas de fondo.

Por tanto, el presente capítulo no solo cumple una función informativa: constituye una base argumentativa y probatoria contundente para solicitar el archivo del procedimiento, la nulidad de cualquier acto posterior que se base en esta línea de tiempo manipulada, y eventualmente, el resarcimiento por el daño antijurídico causado al contratista.

Resumen de la línea de tiempo: La secuencia probatoria evidencia que el contratista cumplió con todos los requisitos iniciales del contrato en los tiempos establecidos, elevó múltiples solicitudes justificadas de prórroga ante circunstancias sobrevinientes no imputables, ejecutó parcialmente el objeto contratado —incluso en condiciones adversas—, y mantuvo en todo momento una actitud proactiva, colaborativa y transparente. Paralelamente, se constatan múltiples falencias por parte de la entidad, que van desde errores en la estructuración contractual, omisiones en la gestión del riesgo, contradicciones internas, demoras en la respuesta, decisiones con criterios arbitrarios, desconocimiento de pruebas aportadas y comunicaciones que comprometen los principios de objetividad e imparcialidad. La tabla permite concluir que no solo hubo buena fe contractual por parte del contratista, sino que las condiciones de ejecución fueron alteradas y perjudicadas por actuaciones irregulares y omisivas por parte de la administración, lo que genera una afectación estructural al equilibrio del contrato y a la legitimidad del procedimiento sancionatorio.

Que en cuanto a la defensa presentada por el contratista carece de validez jurídica y probatoria al fundamentarse en alegaciones generales que no desvirtúan el hecho central y determinante: la ausencia total de entrega del objeto contratado. Este contrato, de naturaleza clara y concreta como es la compraventa de elementos específicos, no admite una ejecución parcial o subjetiva, ya que su cumplimiento se verifica únicamente con la entrega material y efectiva de los bienes adquiridos. El contratista intenta desplazar la responsabilidad hacia la administración, argumentando supuestas omisiones, falta de colaboración o negativa de prórrogas, pero lo cierto es que no cumplió con su obligación principal, que era entregar lo pactado en los términos establecidos. Las prórrogas no son un derecho absoluto del contratista, sino una excepción motivada, sujeta al principio de legalidad contractual y al cumplimiento de requisitos formales y materiales, y su concesión depende de una valoración razonada por parte de la entidad, no de una expectativa unilateral. Pretender que la administración está obligada a conceder sucesivas prórrogas de manera indefinida es desconocer la finalidad del contrato estatal, el principio de planeación y el deber de eficiencia que rige la gestión pública.

Que si bien el contratista allegó algunos mensajes de texto y comunicaciones, estos en ningún caso constituyen prueba del cumplimiento de la obligación contractual, pues no demuestran ni la fabricación, ni el alistamiento, ni lo que nos atañe en este caso en concreto que es la entrega efectiva de los bienes objeto del contrato de compraventa. No hay actas de entrega, fotografías del producto terminado, guías de despacho, certificaciones de recepción ni informes técnicos que acrediten la existencia material de los elementos. A pesar de que se afirma haber tenido listas las muestras y avances sustanciales, en el expediente no reposa prueba alguna que lo demuestre, siendo así intrascendente cualquier alusión a comunicaciones informales que, además, no fueron acompañadas de medios de verificación auténticos, en la etapa probatoria. La carga de la prueba recae sobre quien afirma, como lo establece el artículo 167 del Código General del Proceso, y en este caso el contratista no logró acreditar ni el cumplimiento del objeto ni la configuración de hechos que justifiquen la imposibilidad de ejecutarlo.

Que la invocación de principios constitucionales como la buena fe (artículo 83 de la Constitución Política) y del artículo 90 sobre el daño antijurídico se presenta de forma descontextualizada e improcedente. No hay violación del equilibrio económico del contrato ni daño antijurídico imputable a la administración cuando el contratista incumple la obligación principal sin justificación probatoria válida. Por otro lado, las sentencias citadas por el contratista, como las del 14 de febrero de 2019 o la del 21 de marzo de 2020, hacen referencia a supuestos completamente distintos, en los cuales existía prueba de ejecución o de afectación injustificada por parte del Estado. Aquí, por el contrario, la actuación de la administración ha sido proporcionada y fundada en la ausencia de cumplimiento del objeto contractual.

Que en consecuencia, las pretensiones del contratista carecen de sustento jurídico y probatorio, sus argumentos están contruidos sobre supuestos no demostrados y no desvirtúan el incumplimiento objetivo que dio origen a este procedimiento. No puede configurarse daño alguno cuando quien incumple es el propio contratista y pretende escudarse en omisiones inexistentes o decisiones discrecionales de la entidad. La legalidad del procedimiento y la actuación administrativa se encuentra debidamente soportada en los hechos y en el marco normativo aplicable, sin que se haya vulnerado derecho alguno del contratista.

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER"

PARTE 2: ANÁLISIS EXHAUSTIVO DE LAS SOLICITUDES DE PRÓRROGA Y RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL RECHAZO INFUNDADO

Uno de los aspectos más reveladores en la cronología de ejecución del contrato No. 69-2-10067-24 es el manejo institucional frente a las solicitudes de prórroga. ABOVE COLOMBIA S.A.S. presentó en varias oportunidades peticiones formales, sustentadas en hechos verificables y soportadas con cronogramas de producción, comunicaciones de proveedores y avances parciales de ejecución. Sin embargo, la entidad, lejos de analizar estas solicitudes conforme al principio de planeación y gestión del riesgo contractual, respondió con una actitud restrictiva, evasiva y desproporcionada.

El contratista advirtió oportunamente sobre dificultades operativas surgidas del cambio de proveedor, problemas logísticos con la adquisición de materiales, y necesidad de ajustar los tiempos conforme al volumen de producción. Tales advertencias no fueron improvisadas ni infundadas, sino soportadas en hechos concretos como la entrega de muestras, la compra anticipada de insumos y la movilización de personal técnico. Todo esto fue expuesto en comunicaciones escritas con fechas claras: 8 de octubre, 22 de noviembre y 11 de diciembre de 2024, con evidencia técnica adjunta.

A pesar de ello, la entidad concedió una única prórroga de apenas siete días calendario, sin motivación técnica clara ni análisis de la solicitud ni del contexto fáctico del contrato. Esta actuación resulta abiertamente contraria al artículo 4° de la Ley 80 de 1993, que establece que las entidades deben propender por el cumplimiento de los fines contractuales y actuar con responsabilidad y objetividad. Igualmente, se desconoce el deber de colaboración que impone la misma ley en su artículo 5, y se omite la doctrina reiterada de Colombia Compra Eficiente sobre la obligación de gestionar adecuadamente los riesgos mediante mecanismos como prórrogas o modificaciones contractuales.

Esta negativa desproporcionada genera consecuencias materiales: impidió que el contratista ajustara la ejecución conforme a condiciones reales, y lo expuso a un incumplimiento no imputable. A ello se suma la ausencia de respuesta razonada frente a las solicitudes: no hay actas que expliquen las razones para denegar la prórroga completa ni informes técnicos que justifiquen la negativa. Se configuró así una vulneración grave al debido proceso y al principio de motivación del acto administrativo.

Más aún, en los intercambios de comunicación informal (chats de WhatsApp), se evidencia que los funcionarios conocían la ejecución parcial, que recibieron muestras y avances, y que aun así insistieron en mantener plazos irrazonables, con amenazas veladas de declaratoria de incumplimiento. Estas omisiones institucionales deben valorarse no solo como actuaciones deficientes, sino como un patrón institucional de indiferencia, arbitrariedad y desconocimiento del principio de buena fe contractual.

Cabe destacar que la concesión de una prórroga de apenas siete días calendario —en un contrato que implicaba una ejecución logística, técnica y productiva compleja— no solo resultó desproporcionada, sino que desnaturalizó el objeto mismo del contrato. La figura de la prórroga tiene por finalidad restaurar el equilibrio contractual y permitir que el contratista cumpla sus obligaciones frente a circunstancias sobrevinientes. En cambio, una extensión mínima, insuficiente, y concedida sin sustento técnico, convierte el mecanismo correctivo en un instrumento de presión que vacía de contenido el propósito contractual. Según la doctrina administrativa, una prórroga que no permite razonablemente la culminación del objeto pactado, vulnera el principio de eficacia del contrato estatal y puede constituir una actuación administrativa contraria a los fines de la contratación pública.

En este caso, la decisión de otorgar apenas siete días —cuando el contratista había solicitado al menos 30 o 60 días, y había sustentado su solicitud en condiciones verificables— implicó ignorar completamente la naturaleza progresiva del cumplimiento contractual. Se impuso un plazo que sabía de antemano imposible de cumplir, y al hacerlo, se convirtió la ejecución del contrato en una trampa para declarar el incumplimiento. Esta conducta desnaturaliza la contratación inicial, pues reemplaza el modelo de colaboración recíproca por uno de confrontación e imposición que viola el principio de buena fe, lesiona la finalidad pública del contrato y compromete la responsabilidad de los funcionarios intervinientes.

Esta conducta institucional no puede verse como una simple falta de criterio: su gravedad alcanza dimensiones que trascienden el plano contractual y comprometen la responsabilidad de los funcionarios involucrados en múltiples niveles.

Perspectiva Jurídica Integral: Posibles Responsabilidades por el Rechazo Injustificado

1. Responsabilidad disciplinaria

De conformidad con el Código Disciplinario Único (Ley 1952 de 2019), los servidores públicos tienen el deber de obrar con diligencia, imparcialidad, y orientados a la protección del interés público. El desconocimiento del principio de colaboración, el uso de su poder discrecional para negar sin justificación técnica una prórroga razonable, y la imposición de condiciones que hacían imposible el cumplimiento del contrato, puede constituir una falta gravísima por extralimitación de funciones y desatención a los principios rectores de la contratación pública.

2. Responsabilidad fiscal

El rechazo infundado de la prórroga, que derivó en la frustración del cumplimiento del contrato y la consecuente imposición de una cláusula penal o eventual siniestro contractual, podría configurarse como daño al patrimonio del Estado, por cuanto se impide la culminación del objeto pactado y se pone en riesgo el uso efectivo de los recursos públicos. Según la Ley 610 de 2000, la Contraloría General de la República puede iniciar procesos de responsabilidad fiscal contra funcionarios que, por acción u omisión, generen detrimento patrimonial.

3. Responsabilidad penal

En contextos de abuso de función o de desviación de poder con consecuencias gravosas para terceros, podrían configurarse delitos como prevaricato por omisión (art. 414 del Código Penal) o abuso de autoridad (art. 416), cuando las decisiones administrativas se toman sin sustento legal, sin motivación y con efectos perjudiciales. Obligar al contratista a ejecutar lo imposible, sabiendo que no existe posibilidad real de cumplimiento, podría investigarse bajo estos enfoques si existe dolo, interés indebido o negligencia temeraria.

4. Responsabilidad administrativa contractual

El artículo 40 de la Ley 80 de 1993 impone deberes correlativos a la administración para garantizar que el contrato cumpla su objeto. Si el acto administrativo mediante el cual se niega una prórroga no está debidamente motivado, y ello desencadena una sanción, la entidad podría enfrentar acciones de controversia contractual y responsabilidad extracontractual por daño antijurídico. Así lo ha establecido reiteradamente el Consejo de Estado, cuando el incumplimiento se deriva de actos administrativos inadecuados o desproporcionados.

5. Consecuencias presupuestales y reputacionales

El fracaso del contrato por decisiones arbitrarias y la imposición de sanciones al contratista pueden derivar en mayores costos para la administración (reliquidación del objeto, nuevos procesos contractuales, recursos judiciales), afectación al cumplimiento de metas institucionales y pérdida de confianza institucional. También se afecta la reputación del contratista y la estabilidad de su operación económica, con implicaciones en su derecho al trabajo y a la defensa legítima.

Fundamento en Manuales de Colombia Compra Eficiente

A efectos de contribuir a una evaluación objetiva e imparcial del caso, es importante anticipar los posibles argumentos o interpretaciones que la entidad pueda presentar para explicar su actuación frente a las solicitudes de prórroga. Esta evaluación comparativa permite identificar si dichas respuestas se ajustan o no al marco normativo vigente y a los principios que rigen la contratación estatal.

- Explicación posible: "La prórroga fue concedida conforme a las posibilidades institucionales.
- Análisis: Si bien las entidades tienen autonomía administrativa, esta no puede ejercerse en contravía del deber de colaboración previsto en el artículo 5° de la Ley 80 de 1993. El plazo concedido debe ser real, proporcional y ajustado a las condiciones técnicas del objeto contratado, lo cual no se evidenció en este caso.

- Explicación posible: "El contratista asumió el contrato conociendo los riesgos."

• *Análisis:* La asunción de riesgos no exime a la entidad de su obligación de gestionar aquellos que se materializan durante la ejecución. Según jurisprudencia del Consejo de Estado, la falta de administración del riesgo por parte de la entidad puede desnaturalizar el equilibrio contractual y trasladar de manera inadecuada cargas que no corresponden al contratista.

• *Explicación posible:* "No se cumplió con la formalidad requerida para solicitar la prórroga."

• *Análisis:* La existencia de múltiples comunicaciones formales, con cronogramas y justificaciones técnicas, cumple plenamente con los requisitos exigibles. La administración tiene el deber de responder y valorar esas solicitudes conforme a criterios objetivos, no a formalismos extremos.

• *Explicación posible:* "La prórroga fue un acto voluntario de flexibilidad institucional."

• *Análisis:* Conforme a la Guía de Supervisión de Colombia Compra Eficiente, las prórrogas deben tener una finalidad funcional clara y ser efectivas. Las decisiones simbólicas, vacías o que no permiten subsanar el efecto del imprevisto pueden resultar contrarias al principio de eficacia administrativa.

Este ejercicio comparativo revela que, bajo los parámetros legales y técnicos aplicables, las explicaciones hipotéticas de la entidad carecen de respaldo suficiente frente al comportamiento documentado del contratista y a las obligaciones normativas de la administración pública. El análisis debe centrarse en el cumplimiento efectivo de los principios de legalidad, colaboración y proporcionalidad, pilares esenciales de la contratación estatal. La Guía para Supervisores e Interventores de Colombia Compra Eficiente establece lo siguiente:

"El supervisor o interventor debe analizar con rigor técnico y jurídico las solicitudes de prórroga, evaluar la razonabilidad del tiempo requerido frente a las condiciones del contrato y garantizar que las decisiones adoptadas estén debidamente motivadas. La falta de respuesta o la respuesta infundada genera responsabilidad para el funcionario."

Y más adelante advierte:

"No son aceptables las prórrogas simbólicas, vacías o decorativas, que no permiten realmente subsanar los efectos del imprevisto o ajustar la ejecución. Tampoco las respuestas evasivas o motivadas en prejuicios subjetivos sobre el contratista."

En este caso, la prórroga de siete días fue una decisión simbólica, decorativa e ineficaz, carente de toda proporcionalidad. Se trató de una "trampa legal" disfrazada de flexibilidad, cuyo efecto real fue configurar el camino directo a la declaratoria de incumplimiento. Esta actuación no solo representa una injusticia administrativa, sino una amenaza directa al principio constitucional del debido proceso, la buena fe y la función pública orientada al cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En primer lugar, es necesario reiterar que el **objeto del contrato nunca fue entregado por el contratista**, pese al plazo contractual otorgado, a la prórroga concedida y a las múltiples oportunidades para ejecutar sus obligaciones. La esencia del contrato estatal —la satisfacción del interés general mediante la ejecución efectiva del objeto— fue completamente desatendida por el contratista, quien no logró acreditar en ningún momento la entrega o disposición real de los bienes objeto del contrato. Contrario sensu a lo que afirma el contratista, las solicitudes de prórroga fueron evaluadas dentro del marco normativo vigente, particularmente en observancia de los principios de planeación, eficacia y responsabilidad previstos en la Ley 80 de 1993. La administración no está obligada a aceptar indefinidamente solicitudes de ampliación, ni a reconfigurar el contrato de manera unilateral en beneficio exclusivo de quien no cumplió con lo pactado. Conforme a los argumentos, en el acervo probatorio de este despacho no existen actas de entregas físicas, que permitan afirmar, siquiera en parte, que el objeto fue cumplido. Lo que se allega son conversaciones informales y documentos unilaterales, que en ningún caso constituyen prueba idónea de cumplimiento contractual. En la contratación estatal, la ejecución no se presume: se prueba con evidencia material y verificable, cosa que aquí no ocurrió. Resulta entonces improcedente responsabilizar a la entidad por un incumplimiento que recae de forma exclusiva en el contratista, quien suscribió el contrato con pleno conocimiento de las condiciones, obligaciones, riesgos y plazo para su ejecución, y que, pese a haber dispuesto de medios, tiempo y una prórroga adicional, no cumplió con la entrega de los elementos contratados. La acusación de que la prórroga fue "decorativa" o "insuficiente" desconoce que la administración no tenía obligación de conceder una prórroga de 30 o 60 días sin respaldo técnico verificable. Por tanto, los argumentos presentados por ABOVE COLOMBIA S.A.S. carecen de sustento fáctico y jurídico. La actuación de la administración se ajustó

plenamente a los principios y deberes contractuales, y no puede constituirse en excusa para justificar el incumplimiento de quien asumió voluntariamente la obligación contractual.

Así las cosas, es claro entonces que no existe la supuesta falta disciplinaria que quiere hacer ver el contratista, que de acuerdo con lo normado en la legislación contractual, es la misma Entidad Pública la encargada de supervisar, vigilar y controlar la ejecución de los contratos que suscribe a través de un funcionario de su propia planta y en tal sentido dicho funcionario está plenamente facultado para actuar, máxime si tenemos presente que en aplicación del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, son facultades del supervisor las siguientes:

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

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

PARÁGRAFO 1o. *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic. es 2002> quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

PARÁGRAFO 2o. *Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8o, numeral 1, con el siguiente literal: k) <sic> <Literal CONDICIONALMENTE exequible> 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.*

Esta inhabilidad se extenderá por un término de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que así lo declare, previa la actuación administrativa correspondiente.

PARÁGRAFO 3o. *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 comine 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.

PARÁGRAFO 4o. *Cuando el interventor sea consorcio o unión temporal la solidaridad se aplicará en los términos previstos en el artículo 7o de la Ley 80 de 1993, respecto del régimen sancionatorio.*

De todo lo anterior se desprende que la actuación del supervisor del contrato, ha estado siempre ajustada no solo a las obligaciones contractuales sino al cumplimiento de la Ley y por tanto no pueden pretender el contratista tacharla de imparcial, ilegal y mucho menos acusar al supervisor de estar cometiendo faltas disciplinarias, sin tener tales afirmaciones el suficiente respaldo normativo, ni soportado en simple afirmaciones que carecen de fundamento fáctico, pues de hacerlo, podrían tanto el contratista como sus garantes incurrir en conductas que podrían invadir el campo de lo penal.

Ahora, en cuanto a lo relativo a la legalidad de las faltas y de las sanciones, es preciso señalar que tales imperativos se encuentran debidamente contemplados en el contrato y se han aplicado de conformidad con lo pactado por las partes contratantes y por ende, tanto la falta, es decir el incumplimiento contractual gozan del principio de legalidad propio de los actos administrativos, los cuales pueden ser objeto de control ya sea en sede administrativa a través de la interposición de las acciones legales o de los recursos que legalmente procedan, que para el caso particular únicamente es procedente el recurso de reposición conforme a las reglas del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Al respecto ha dicho el H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, en Sentencia 02081-01(17009) del 13 de noviembre de 2008, con ponencia del H. Magistrado Enrique Gil Botero:

"2.1. El principio de legalidad.

El principio de legalidad se ha establecido como uno de los más importantes instrumentos de garantía ciudadana, un verdadero límite a los poderes del Estado, y más aún frente al ejercicio del poder punitivo. Es la propia Constitución Política -artículo 29- quien impone a las autoridades judiciales y administrativas realizar las actuaciones de conformidad con los principios del debido proceso, incluida la legalidad y tipicidad de las conductas. Dispone la norma:

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio." (Negritas fuera del texto)

Este precepto contiene un mandato claro: las autoridades -administrativas o judiciales- tienen la obligación de adelantar sus actuaciones conforme al principio de legalidad; más aún cuando se trata de la potestad sancionadora, como quiera que el es pilar fundamental del derecho sancionador del Estado.

Teniendo en cuenta que los servidores públicos deben adelantar sus funciones con observancia del ordenamiento jurídico, esta obligación se predica, igualmente, frente al desarrollo de la actividad contractual del Estado, pues para la consecución de los distintos fines dispuestos por la Constitución, es necesario que las conductas públicas se adecuen y ejerzan obedeciendo la ley, esto es, respetando las competencias definidas por la normatividad.

En este orden de ideas, para valorar la legalidad de la imposición de las multas y de la cláusula penal pecuniaria en los contratos, como ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, se debe verificar, siempre, si dicha potestad se encuentra autorizada por la ley y en el contrato mismo, toda vez que la administración debe tener en cuenta que siempre que se acuda a una de estas figuras, en materia contractual, deberá cumplirse, previamente, con los postulados propios del principio de legalidad.

Sin embargo, el principio de legalidad, en materia contractual, tiene variantes, matices o características que no comparte el común de los procedimientos sancionatorios. Se trata del hecho de que aquel tiene diversas lecturas o aplicaciones: una fuerte y otra débil.

La primera hace alusión a que la falta y la sanción deben estar contempladas en una ley, en sentido formal o material, de manera que la garantía de la legalidad se incrusta en lo más íntimo del principio democrático, pues se exige que una norma con la jerarquía y solemnidad de la ley sea quien desarrolle el ius puniendi del Estado. De este tipo es el régimen sancionador penal, disciplinario, fiscal, y en materia contractual aplica para la sanción de caducidad.

La otra, la débil, donde se enmarcan la mayoría de las sanciones contractuales, hace relación a que lo determinante no es que una Ley sea quien contemple las faltas y las sanciones, sino que sea una norma -por ejemplo un reglamento- quien en forma previa y clara las estipule. A este grupo pertenecen buena parte de las sanciones administrativas, como las educativas, las cuales no están consagradas en una ley expedida por el legislador o por el ejecutivo al amparo de facultades extraordinarias, sino en simples reglamentos administrativos internos.

Algunas de las sanciones contractuales podrían enmarcarse en esta clasificación, pues es claro que la ley -bien la que expide el Congreso o bien los decretos con fuerza de ley- no las contempla de manera directa -salvo excepciones-. Tal es el caso de las multas y de la cláusula penal pecuniaria, que están autorizadas por la ley, pero no previstas en ella, sino en cada contrato, en caso de que las partes las pacten.

Obsérvese cómo el "principio de legalidad" -es decir, la predeterminación de las conductas en la Ley-, en materia contractual se reduce a la simple "tipicidad" de la conducta -es decir, a la descripción y especificación normativa del comportamiento prohibido-, pues lo determinante no es que la Ley contemple la falta y la sanción, sino que estén previamente definidas en cualquier norma, sin que importe que sea o no una ley quien lo haga.

Por tanto, en materia contractual opera una especie de combinación entre el principio de legalidad y el de la autonomía de la voluntad: el primero exige que las conductas reprochables entre las partes del contrato se contemplen previamente, con su correspondiente sanción, y el segundo permite que sean las partes -no la ley; pero autorizadas por ella- quienes definan esas

conductas y la sanción. Se trata, no cabe duda, de un supuesto de *ius puniendi sui generis* al que regula el art. 29 CP., en lo que respecta, por lo menos, a la legalidad.

En todo caso, tampoco cabría decir que como "el contrato es ley para las partes", entonces se observa rigurosamente el artículo 29 al pie de la letra, pues esta expresión no quiere significar que efectivamente el negocio jurídico sea una Ley, en sentido formal o material, sino que el contrato vincula, como norma jurídica que se dictan las partes."

Que de igual forma dentro de los alegatos realizados por la

"PARTE 3: CONVERSACIONES ENTRE; AMALY SUAREZ LUGO, MAYOR - JHON DIEGO IGNACIO RAMÍREZ RESTREPO Y CARLOS CORTÉZ: CONTRADICCIONES, ADMISIONES Y OMISIONES PROBATORIAS

Esta parte del capítulo se enfoca en el análisis exhaustivo de las comunicaciones entre el contratista y los funcionarios Amaly Suarez Lugo (delegada institucional de Above Colombia SAS), Mayor - John Diego Ignacio Ramírez Restrepo (supervisor del contrato) y Carlos Cortez (funcionario jurídico de la entidad). A través de chats de WhatsApp, correos electrónicos y registros de interacción, se evidencia un patrón de conducta institucional marcado por contradicciones, omisiones, presiones e improvisación. **Estas conversaciones constituyen prueba documental directa que, lejos de ser marginal, compromete la legitimidad del procedimiento sancionatorio y revela deficiencias estructurales en la gestión del contrato.**

- **Reconocimiento de dificultades operativas.**
- **Contradicciones entre las comunicaciones internas y los actos administrativos.**
- **Presiones o advertencias improcedentes.**
- **Omisiones de supervisión, coordinación y validación técnica.**

A. Reconocimiento institucional de dificultades operativas

En chat del 22 de noviembre de 2024, el Mayor - John Diego Ignacio Ramírez Restrepo reconoce:

"Sabemos que el proveedor los dejó colgados, y que ustedes están reestructurando sobre la marcha."

Este mensaje prueba que la entidad tenía conocimiento directo de las circunstancias adversas enfrentadas por el contratista, las cuales exigían una respuesta técnica coherente y no un proceso sancionatorio.

B. Omisión de supervisión efectiva y silencio administrativo

Las muestras fueron entregadas en dos oportunidades para revisión por parte de la entidad. Sin embargo, no se emitió concepto técnico alguno y tampoco se devolvieron. Entre las observaciones realizadas, se indicó que algunas sillas debían ser rediseñadas sin rodachines, pese a que cumplían con las especificaciones de funcionalidad. Esta modificación fue aceptada por el contratista, lo cual demuestra actitud colaborativa y disposición al ajuste, mientras que la falta de claridad técnica inicial refleja una deficiente planificación por parte de la entidad.

En chat del 30 de noviembre de 2024, Amaly afirma:

"Yo no he podido ir, y tampoco tengo delegación aún para revisar nada."

En otro mensaje señala:

"Mayor, le marqué muchas veces, incluso fui hasta allá para hablar y nunca me atendió."

Estas frases reflejan que incluso dentro de la misma entidad había una desarticulación institucional. Amaly Suarez Lugo intentó en múltiples ocasiones comunicarse con el supervisor sin obtener respuesta. Esta situación compromete la eficacia del control institucional y agrava la situación de indefensión del contratista.

Además, consta que el contratista asistió a la entidad los días 16, 17 y 19 de diciembre de 2024, sin obtener respuesta oportuna por parte del supervisor. Solo hasta el 23 de

diciembre se recibió una respuesta, en la que el funcionario Carlos Cortez manifestó que se había intentado contactar sin éxito al Mayor - John Diego Ignacio Ramírez Restrepo, buscando alternativas para agendar una reunión. Esta secuencia de hechos evidencia la imposibilidad material de establecer una coordinación institucional mínima para atender los requerimientos del contrato.

C. Contradicciones con la versión oficial

Carlos Cortez, funcionario jurídico, indica el 2 de diciembre de 2024:

"Eso no lo podemos poner por escrito porque ya se tomaron decisiones arriba, pero yo sé que la ejecución ha estado activa."

Esta afirmación deja en evidencia una ruptura entre los hechos conocidos internamente y la versión formalizada en los actos administrativos. Constituye una grave señal de falta de transparencia y de posible desviación de poder.

D. Lenguaje impropio y presiones veladas

En otro mensaje, el Mayor - John Diego Ignacio Ramírez Restrepo señala el 4 de diciembre de 2024:

"Si no entregan ya, yo no puedo hacer nada por ustedes. Ya están buscando cómo cerrar esto."

Esta declaración, cargada de presión, desconoce el principio de buena fe y el derecho al debido proceso. No es función de la supervisión anticipar sanciones ni presionar con afirmaciones imprecisas sobre decisiones ya tomadas.

Conclusión

Estas comunicaciones revelan un patrón institucional contrario a los principios de colaboración, proporcionalidad y legalidad. No se trató de fallas puntuales, sino de una cadena de omisiones, contradicciones y presiones que desnaturalizó la ejecución del contrato y puso al contratista en una posición de indefensión progresiva. Estas pruebas deben ser valoradas jurídicamente como sustento directo de los argumentos expuestos en estos descargos y como evidencia clara de que el eventual incumplimiento fue inducido por fallas institucionales graves." (Negrita y subrayado fuera del texto original)

Que en relación con los argumentos presentados por el contratista ABOVE COLOMBIA S.A.S. sobre supuestas contradicciones institucionales y presiones ejercidas durante la ejecución contractual, es necesario precisar que ninguna de las comunicaciones informales citadas —ya sean chats de WhatsApp, correos o intercambios personales— no constituye prueba válida del cumplimiento contractual ni desvirtúa el incumplimiento en el que incurrió el contratista. El hecho de que algunos funcionarios, en el marco de interacciones informales, hayan mantenido conversación con personas que laboran con la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S, no representa una exoneración al contratista de sus obligaciones legales. La ejecución de un contrato estatal debe acreditarse con medios probatorios formales, verificables, cosa que aquí no ocurrió. La informalidad comunicativa no puede usarse como sustituto de los mecanismos oficiales de seguimiento (Como el SECOP) ni mucho menos usarse como base para alegar indefensión o violación del debido proceso.

Que se presentaron múltiples conversaciones entre el contratista y el analista de contratos el cual trabaja bajo la modalidad del contratista de la entidad, cabe aclarar que estas interacciones no tienen la capacidad jurídica de modificar el contenido del contrato, ni de suplir las obligaciones de entrega del objeto contractual. En efecto, ninguna conversación informal tiene efectos vinculantes ni produce efectos jurídicos que puedan sustituir lo dispuesto por el clausulado contractual, ni por los actos administrativos debidamente motivados. Lo anterior resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que en dichas comunicaciones no se acreditan entregas, ni se formalizan ajustes contractuales, ni se produce certificación alguna de cumplimiento por parte del supervisor. El contratista busca construir una narrativa de ejecución activa informal, lo cual no solo resulta impropio desde el punto de vista legal, sino que constituye una tergiversación de los hechos en la medida en que nunca se materializó la entrega del objeto contractual en tiempo y forma, ni se acreditó avance físico susceptible de valoración técnica o jurídica. No se puede pretender construir una defensa basada en la informalidad cuando el tema a tratar es el cumplimiento o no celebrado por las partes. La ausencia de entrega material del objeto, el vencimiento del plazo contractual sin cumplimiento, y la falta de pruebas fehacientes de cumplimiento impiden cualquier intento de trasladar la carga de la inexecución a la entidad.

Que la frase citada por el contratista, atribuida al funcionario jurídico de la entidad y supuestamente señalando que "eso no lo podemos poner por escrito...", carece de todo valor jurídico y no representa un acto

administrativo. La administración pública solo se pronuncia a través de sus actos debidamente motivados y sus canales formales. Pretender que una frase informal, incompleta y sacada de contexto tenga efectos jurídicos vinculantes o probatorios, desconoce el principio de legalidad y la estructura misma del procedimiento administrativo. Ningún funcionario puede modificar los efectos de una supervisión ni validar el cumplimiento de un contrato mediante un mensaje de texto, y mucho menos si no existe respaldo documental ni evidencia objetiva del cumplimiento. Las presuntas advertencias o comentarios, incluso si son interpretados por el contratista como "presiones", no sustituyen las decisiones oficiales, y de ningún modo anulan las consecuencias jurídicas del incumplimiento material en que se ve inmerso el contratista.

Finalmente, cabe recordar que el núcleo de la discusión no puede desplazarse hacia lo anecdótico o lo conversacional. Lo notable es que el contratista no entregó el objeto contractual dentro del plazo previsto, no acreditó avances ciertos ni verificables, y no presentó pruebas técnicas que desvirtúen el incumplimiento. El resto de elementos que presenta son distracciones argumentativas que no suplen la inexistencia de cumplimiento, ni mucho menos producen causal de exoneración de responsabilidad contractual, ni anulan los efectos del incumplimiento.

"PARTE 4: RECONOCIMIENTO TÁCITO DE AVANCES Y CONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS DIFICULTADES

La evidencia obrante dentro del expediente y en las comunicaciones institucionales demuestra que la entidad contratante tenía conocimiento pleno de las actividades realizadas por el contratista, así como de las dificultades que afectaron la normal ejecución del contrato No. 69-2-10067-24. Pese a ello, en el procedimiento administrativo se ha pretendido omitir, minimizar o desvirtuar este conocimiento, presentando el caso como si se tratase de un incumplimiento absoluto y unilateral. Esta conducta no solo es jurídicamente inaceptable, sino que también vulnera de forma grave los principios rectores de la contratación estatal, como la buena fe, la colaboración y la objetividad administrativa.

A través de diversos medios —correos electrónicos, chats institucionales, actas, visitas técnicas y validaciones internas— se evidencia de forma clara:

- 1. Que la entidad fue informada y participó activamente en momentos clave de la ejecución.**
- 2. Que existieron referencias explícitas a avances logísticos, técnicos y operativos.**
- 3. Que funcionarios institucionales admitieron situaciones que impedían el normal desarrollo del contrato, sin haber adoptado medidas adecuadas para su gestión.**

A. Reconocimiento de avances en comunicaciones institucionales

En correos del 27 de noviembre, 7 y 11 de diciembre de 2024, y en múltiples chats institucionales, consta:

- Que se recibieron muestras físicas para evaluación técnica.*
- Que la entidad fue informada del avance en producción, adquisición de insumos, contratación de personal técnico y logístico.*
- Que funcionarios como el Mayor - John Diego Ignacio Ramírez Restrepo y Carlos Cortez se refirieron en diferentes momentos a avances específicos, confirmando su conocimiento sobre la ejecución efectiva.*

Este conjunto de hechos constituye un reconocimiento tácito, el cual, conforme al artículo 1603 del Código Civil y al artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, genera consecuencias jurídicas vinculantes. El Estado y sus representantes deben obrar conforme al principio de buena fe, el cual se presume en todas las actuaciones administrativas.

B. Participación activa de la entidad en fases del contrato

- Existen actas y evidencias que reflejan visitas de funcionarios a los lugares de ejecución y talleres del contratista.**
- Se han documentado conversaciones donde se sugieren cambios en los diseños, lo que implica validación del avance** y conocimiento institucional del desarrollo del objeto contractual.

Aceptar sugerencias de rediseño, sin haber rechazado previamente las muestras por incumplimiento funcional, demuestra que los productos presentados cumplían con las

condiciones esenciales, y que las observaciones correspondían a preferencias estéticas o ajustes no esenciales. Esto configura una aceptación tácita conforme a lo señalado por el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 14 de junio de 2018, Exp. 11001-03-26-000-2014-00111-00, en la que se indicó que "la conducta de la administración no puede ir en contravía de sus propios actos ni desconocer avances que fueron verificados o aceptados expresamente".

C. Fundamento normativo y jurisprudencial del reconocimiento tácito

El artículo 27 de la Ley 80 de 1993 establece la ejecución progresiva como principio rector de la contratación estatal. El artículo 3 del CPACA impone el deber de veracidad y valoración de los hechos relevantes. El artículo 137 del CPACA consagra la nulidad de los actos administrativos cuando se omite la motivación, se desconoce la verdad material o se incurre en desviación de poder.

Colombia Compra Eficiente, en su Guía de Seguimiento Contractual (2020), señala que:

"Cuando la entidad ha participado activamente en la revisión de avances, ha aceptado muestras, ha verificado procesos logísticos o ha interactuado con el contratista en fases de ejecución, no puede luego desconocer esa ejecución parcial sin incurrir en responsabilidad."

Negar lo que fue reconocido previamente, de manera verbal o tácita, no solo vulnera los principios administrativos de objetividad, colaboración y transparencia, sino que puede constituir causal de nulidad por falsa motivación y violación al debido proceso.

D. Consecuencias jurídicas, fiscales y disciplinarias del desconocimiento institucional

Negar el conocimiento de avances en la ejecución, cuando existen pruebas claras, configura una omisión funcional grave que puede derivar en:

- Responsabilidad disciplinaria: por omisión de deber funcional, negligencia en la valoración probatoria y falseamiento de hechos. (Ley 1952 de 2019, arts. 34, 35 y 48)
- Responsabilidad fiscal: si el desconocimiento de avances ejecutados con recursos propios genera un detrimento al contratista o una pérdida de eficiencia del recurso público. (Ley 610 de 2000)
- Responsabilidad penal: si la omisión deliberada configura prevaricato por omisión (art. 414 Código Penal) o falsedad ideológica en documento público (art. 286 C.P.).
- Nulidad del acto administrativo: si se dicta con desconocimiento de la verdad material y sin motivación suficiente. (art. 137 CPACA)

El Consejo de Estado, en sentencia del 28 de abril de 2022 (Rad. 68001-23-33-000- 2013-00341-01), reiteró que los actos administrativos deben construirse sobre hechos objetivos y valoraciones probatorias, y que su omisión vicia de nulidad todo procedimiento sancionatorio que derive de ellos.

E. Comentarios Es necesario advertir:

- Que el expediente contiene pruebas objetivas, documentales, cronológicas y testimoniales de ejecución parcial, validación institucional y comunicaciones oficiales.
- Que no es admisible invocar ahora una narrativa de desconocimiento, cuando los propios funcionarios admitieron avances o participaron en ellos.
- Que no basta afirmar que "no se entregó" si no se valoró lo avanzado. Tal postura contradice el principio de veracidad administrativa y vulnera el artículo 83 de la Constitución.
- Que negar esta realidad, sin análisis motivado, no solo puede derivar en nulidad, sino en investigaciones por omisión o desviación de poder.

F. Conclusión

La administración conoció, validó y participó de forma directa en fases clave de la ejecución. Esa participación fue activa, registrada y ratificada en múltiples escenarios. La omisión de esta realidad dentro del procedimiento sancionatorio actual no solo configura una falta de motivación, sino una falta de verdad institucional.

Por lo tanto:

1. Se exige el reconocimiento expreso de la ejecución parcial y su valoración dentro del proceso.
2. Se solicita la revocatoria de cualquier acto sancionatorio basado en falsedad por omisión o desconocimiento deliberado.
3. Se advierte la posible configuración de responsabilidades administrativas, fiscales y penales por omitir hechos verificados y documentados.
4. Se invita a la entidad a corregir la narrativa y a evitar una sanción injusta que, además de ser ilegal, agravaría la responsabilidad institucional por daños antijurídicos, prevaricación y posible pérdida de recursos públicos ejecutados por el contratista con recursos propios.

La veracidad, la legalidad sustancial y la buena fe deben primar. La narrativa institucional no puede construirse sobre el olvido selectivo de las evidencias, ni sobre el silencio deliberado frente a los avances que fueron, en su momento, conocidos, aceptados y promovidos por funcionarios de la misma entidad."

Que frente a las afirmaciones del contratista sobre la existencia de un "reconocimiento tácito de avances" y una supuesta participación institucional activa durante la ejecución del Contrato de Compraventa No. 69-2-10067-24, es necesario precisar que la naturaleza jurídica de este contrato no admite interpretaciones equívocas respecto de su cumplimiento, se trata de un contrato de ejecución instantánea, cuyo objeto era la entrega de un bien corporal mueble determinado, con especificaciones definidas y un plazo cierto para su cumplimiento. Por lo tanto, la ejecución parcial, los supuestos avances logísticos o la referencia a procesos de producción interna no suplen ni constituyen cumplimiento contractual. El cumplimiento de un contrato de compraventa en el régimen de contratación estatal solo se verifica mediante la entrega real, efectiva y conforme del objeto contratado, lo cual no ocurrió en este caso. No existe constancia documental ni acta de entrega parcial, total o condicionada que acredite la recepción del bien.

Que el contratista intenta fundamentar una narrativa jurídica basada en comunicaciones informales, visitas no formalizadas y apreciaciones subjetivas para construir un reconocimiento tácito sin sustento legal. Tal interpretación desconoce que, de acuerdo con el artículo 1603 del Código Civil, los contratos deben ejecutarse de buena fe, pero también conforme a su tenor literal y a las obligaciones expresas pactadas. En un contrato de compraventa estatal, el contratista asume suplir la necesidad de la entidad por el cual es contratado aguardando el cumplimiento total y oportuno del objeto por parte del adjudicatario.

Que la aceptación de muestras para evaluación no equivale a aceptar el cumplimiento. De hecho, la entrega de muestras constituye una fase previa, orientada a verificar la conformidad técnica del producto final, y no constituye ejecución del contrato en los términos exigibles por la ley. Ahora bien, la jurisprudencia citada por el contratista, en cuanto a la sentencia del Consejo de Estado de 14 de junio de 2018 (Exp. 11001-03-26-000-2014-00111-00), hace referencia a obligaciones parcialmente ejecutadas en contratos de tracto sucesivo o de ejecución compleja, lo cual no es el caso aquí. Además, el principio de buena fe administrativa, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, también impone deberes al contratista, entre ellos el de cumplir con su obligación esencial sin excusarse en comunicaciones informales o interpretaciones subjetivas que no desvirtúan el incumplimiento. Afirmar que la no entrega del bien puede suplirse con referencias a correos, visitas o frases en chats institucionales, implica desconocer el principio de legalidad de los actos administrativos, el principio de responsabilidad objetiva del contratista, y el principio de ejecución conforme al clausulado contractual, todos recogidos en la Ley 80 de 1993. Las entidades públicas no pueden modificar los términos contractuales por medios verbales, tácitos o informales, ni pueden ser obligadas a aceptar una ejecución deficiente con base en hechos no verificados por los canales oficiales de supervisión. Por lo tanto, no es jurídicamente aceptable invocar como "ejecución parcial" una serie de actividades no entregadas, no documentada. La ausencia de entrega del objeto, la falta de actas de avance, y la inexistencia de certificaciones técnicas hacen que cualquier actuación interna de la entidad, aun si se diera por colaboración o buena fe, no tenga valor vinculante ni pueda generar reconocimiento de cumplimiento parcial. Por ello, cualquier invocación a responsabilidad disciplinaria, fiscal o penal de los funcionarios carece de fundamento, al no configurarse desviación de poder ni falsedad en la motivación, sino una actuación legítima y conforme a los principios de la contratación estatal. Teniendo en cuenta lo anterior, la entidad no desconoce la buena fe, sino que la ejerce conforme a derecho, protegiendo el interés público y exigiendo el cumplimiento de lo pactado. No puede confundirse acompañamiento institucional con validación jurídica de cumplimiento, ni puede pretenderse que la informalidad suplante los requisitos esenciales del procedimiento contractual. La narrativa del contratista, no puede alterar la realidad jurídica de su incumplimiento material, ni invalidar un proceso sancionatorio debidamente sustentado.

Que en el mismo sentido la empresa contratante ABOVE COLOMBIA S.A.S., argumento vicios en el procedimiento sancionatorio de la siguiente forma:

"V. CAPÍTULO 4: VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

**PARTE 1: NOTIFICACIONES DEFECTUOSAS, PLAZOS PERENTORIOS
E IMPOSIBILIDAD DE DEFENSA REAL**

La garantía del debido proceso no es un formalismo procesal sino una obligación constitucional vinculante para toda actuación administrativa. El artículo 29 de la Constitución Política de Colombia consagra que toda actuación que afecte derechos debe garantizar la defensa, la contradicción, la publicidad y la posibilidad real de participación. El artículo 3 del CPACA (Ley 1437 de 2011) impone a la administración el deber de sustentar toda actuación en hechos ciertos, legalidad objetiva, e igualdad de condiciones procesales. Cuando la entidad omite o distorsiona esas garantías, incurre en una violación sustancial que puede viciar todo el procedimiento sancionatorio conforme al artículo 137 del CPACA.

En el caso del contrato No. 69-2-10067-24, se han identificado múltiples actuaciones que comprometen de manera directa el cumplimiento del debido proceso, particularmente en lo relacionado con la notificación del procedimiento sancionatorio, los plazos establecidos para responder y la imposibilidad real de ejercer una defensa técnica y material dentro de condiciones equitativas. Estas actuaciones no son simples fallas formales: configuran vicios sustanciales con capacidad de generar la nulidad del acto administrativo sancionatorio conforme al artículo 137 del CPACA.

A. Notificación irregular del acto de apertura del procedimiento sancionatorio

El procedimiento sancionatorio fue formalmente comunicado mediante la "Comunicación No. GE-2025-000473-ECSAN", enviada el día 26 de febrero de 2025, según consta en el documento original aportado por la entidad. Este acto administrativo constituye el punto de partida formal del trámite, al citar al contratista a una audiencia por posible incumplimiento del contrato.

Sin embargo, después de iniciada dicha audiencia, y sin haberse entregado oportunamente la documentación soporte del proceso —la cual fue remitida de forma fraccionada, tardía y con restricciones técnicas de acceso—, se fijó un plazo perentorio de cinco (5) días hábiles para la presentación de los descargos, sin que se otorgara prórroga alguna a pesar de haber sido solicitada de forma expresa y justificada por el contratista. Lo anterior fue acompañado, además, de una exigencia irregular: que los descargos fueran presentados por escrito antes de la audiencia, desnaturalizando por completo el carácter contradictorio, oral y público que debe revestir dicha diligencia.

Esta exigencia anticipada de presentación de descargos impidió el ejercicio pleno del derecho de contradicción, restringió el uso del espacio procedimental para ejercer defensa material, y constituyó una modificación arbitraria de las garantías procesales básicas, desprovista de sustento normativo alguno. Esta situación fue agravada por la notificación deficiente de las pruebas, cuya consulta plena solo fue posible tras insistentes solicitudes, algunas de ellas reiteradas incluso después de programada la audiencia.

Adicionalmente, se informó oportunamente a la entidad que el contratista no contaba en ese momento con defensa técnica profesional y que, por tanto, solicitaba un plazo razonable para contar con asesoría jurídica calificada. Lejos de otorgarlo, la administración respondió que no era necesario abogado y que el procedimiento debía continuar con normalidad, lo que configura una negación tácita del derecho constitucional a una defensa adecuada y técnica, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

Como si lo anterior fuera poco, la entidad procedió a fijar la audiencia para el día miércoles 16 de abril de 2025, coincidiendo de forma directa con la semana de receso laboral por motivos religiosos y administrativos conocida como Semana Santa. Esta circunstancia ya había sido informada por el contratista como un periodo de dificultad operativa para la empresa, por encontrarse su personal técnico y jurídico en jornadas no hábiles o con disponibilidad reducida. Pese a ello, y en contravía de toda lógica de colaboración, la entidad insistió en adelantar el procedimiento durante esos días, evidenciando un afán institucional por avanzar con la diligencia a toda costa, ignorando los principios de razonabilidad, equilibrio procedimental y buena fe.

Esta conducta, que se aparta flagrantemente de los principios que rigen la función administrativa, vulnera directamente el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo

y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual ordena que todas las actuaciones administrativas deben respetar el debido proceso, garantizar condiciones razonables de defensa y promover decisiones imparciales y objetivas. En este contexto, la Corte Constitucional ha reiterado —en su Sentencia C-590 de 2005— que el debido proceso no se satisface con la mera apertura de términos, sino con la existencia de condiciones reales, materiales y efectivas para ejercerlo. Igualmente, en la Sentencia C-300 de 2012, la misma Corte señaló que los plazos impuestos en los procedimientos administrativos deben ser razonables, proporcionales y permitir el ejercicio pleno de los derechos del administrado, entre ellos, la preparación adecuada de la defensa.

A su vez, el Consejo de Estado —en la Sentencia 11001-03-26-000-2014-00111- 00— ha advertido que el adelantamiento de diligencias sancionatorias sin considerar las condiciones operativas o logísticas del investigado, y sin agotar las posibilidades de concertación razonable, constituye una forma de desnaturalizar el carácter contradictorio del procedimiento, afectando de fondo la validez del mismo.

En definitiva, notificar el inicio del procedimiento, exigir la presentación anticipada de descargos por fuera de la audiencia, negar el acompañamiento jurídico requerido, y programar actuaciones en fechas no razonables —como durante la Semana Santa— son actuaciones que, sumadas, evidencian una intención institucional de continuar el trámite sin brindar garantías mínimas de defensa, vulnerando de forma grave los principios del debido proceso, la colaboración armónica, y el derecho de contradicción efectiva.

B. Plazos perentorios irrazonables

El plazo otorgado para preparar y presentar los descargos fue de apenas cinco (5) días hábiles, contados desde la entrega del último paquete documental el viernes 12 de abril de 2025 hasta la audiencia programada para el martes 16 de abril. No obstante, al considerar que entre estos días se incluye el fin de semana, el contratista únicamente contó con dos (2) días hábiles reales para estudiar, analizar y responder el acervo probatorio entregado, preparar los argumentos de defensa, sistematizar la evidencia y formular sus descargos de forma completa.

Esta circunstancia no solo evidencia una afectación grave al derecho de defensa, sino que también pone de manifiesto un afán institucional injustificado, que compromete la neutralidad procesal e impone condiciones procesales desiguales al contratista. Tal exigencia temporal, sin una justificación razonada ni el otorgamiento de una prórroga —la cual fue expresamente solicitada— desnaturaliza el principio de contradicción efectiva y deslegitima la audiencia como un verdadero escenario de defensa, convirtiéndola en un mero trámite sin garantías mínimas.

- Los documentos fueron enviados en múltiples correos fraccionados.
- El acceso a la documentación completa solo se consolidó cinco días antes de la audiencia.
- Algunos de los archivos exigían autenticación en plataformas institucionales, lo cual restringía su acceso inmediato.
- El contratista debió revisar, estructurar, organizar, verificar y controvertir más de 27 documentos, entre informes técnicos, actas y oficios.
- A pesar de que los documentos inicialmente enviados por la entidad no eran extensos en cuanto a contenido, estos fueron generados y compartidos en un formato escaneado y pesado, lo cual ha dificultado considerablemente su descarga, apertura, visualización, reenvío y tratamiento digital. Tal presentación técnica, innecesariamente limitada, ha constituido una barrera para su análisis oportuno y su utilización efectiva como insumo de defensa, particularmente al tratarse de archivos con un peso excesivo y sin indexación que impide su procesamiento ágil. Esta situación vulnera el principio de facilitación del ejercicio del derecho de defensa y contradicción, máxime cuando se trata de documentos que conforman el acervo probatorio del proceso y que fueron requeridos en reiteradas ocasiones por el contratista en formatos accesibles y legibles."

Frente a este escenario, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho de defensa implica un margen razonable para comprender, analizar y responder los cargos (Sentencia T-398 de 2019). La Sección Tercera del Consejo de Estado ha reiterado en múltiples sentencias (Ej: 66001-23-33-000-2012-00457-01 del 4 de diciembre de 2017) que los términos deben ser "reales y proporcionales" para permitir una defensa eficaz.

C. Afectación al derecho de defensa y configuración de nulidad

Las actuaciones descritas —citación fragmentada, notificación tardía de pruebas, exigencia previa de los descargos, negativa a reconocer la necesidad de abogado, y programación en semana atípica— generan una afectación directa al derecho de defensa, que no puede ser saneada con el simple cumplimiento formal de los términos. Se materializa así una nulidad por violación al debido proceso, conforme al artículo 137 del CPACA.

El artículo 29 de la Constitución exige una defensa integral, no simbólica. La administración, al estructurar un procedimiento en el que el contratista no tuvo oportunidad real de conocer, comprender y preparar adecuadamente su defensa, incurre en una violación sustancial que vicia de nulidad el procedimiento.

(...)

Conclusión

La forma en que se estructuró la notificación del procedimiento sancionatorio, sumada a los plazos irrazonables, la exigencia de descargos anticipados, la negativa a reconocer la necesidad de abogado y la programación en fechas atípicas, constituyen una vulneración directa al derecho de defensa y una configuración clara de nulidad procesal. Estas fallas no son subsanables ni menores: comprometen la legitimidad misma del acto administrativo sancionatorio." (Negrita y subrayado fuera de texto original).

Que de acuerdo a la notificación irregular a la que alude el contratista este despacho, no consiente lo argumentado por el contratista en el entendido que fue debidamente notificado por correo electrónico a los abonados emails contacto@above.com.co contacto.colombia@above.com.co, en la cual se encuentra como aduce el contratista la comunicación oficial GS-2025-003202-ECSAN junto con un total de 27 anexos que soportan la citación por el posible incumplimiento contractual, adicionalmente aduce que tan solo se le "otorgaron cinco (5) días hábiles para presentar los descargos", lejano a la realidad mediante correo electrónico de fecha 26 de marzo de 2025, firmado por el señor EUSTORGIO RODADO FUENTES, solicito aplazamiento de la audiencia donde su fundamento fue, (se trae textualmente), "por medio de la presente, me permito radicar formalmente la solicitud de aplazamiento de la audiencia (...) dado que actualmente no cuento con un defensor o representante legal formalmente designado", por lo que en vista de lo anterior el 27 de marzo de 2025 por intermedio de la oficina de asuntos jurídicos de la escuela conforme a lo dispuesto por la señora Directora de Escuela se reprogramo la actuación administrativa para el día 09 de abril de 2025, sin embargo, nuevamente el señor EUSTORGIO RODADO FUENTES firmando el documento de la solicitud con la calidad de representante legal de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S, mediante correo electrónico enviado a la oficina de asuntos jurídicos el día 08 de abril de 2025, solicitó nuevamente (por segunda vez), el aplazamiento de la audiencia, sustentando que no tenía abogado, así mismo el señor JOSE MARÍA MEDINA DE ARTEAGA actuando como apoderado de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., el día 08 de abril de 2025 mediante correo electrónico enviado a la oficina de asuntos jurídicos de la escuela, también solicitó el aplazamiento de la audiencia por no ser posible asistir a la diligencia debido a citaciones previas con la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL, así las cosas y teniendo en cuenta que ya se había otorgado quince (15) días, se procedió a modificar la hora de la audiencia para el mismo día 08 de abril de 2025 pero a las 11:00 am, no obstante, sobre la anterior hora y fecha señalada nuevamente el apoderado de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A. y la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., nuevamente solicitaron el aplazamiento de la hora de la audiencia llegando a un acuerdo entre las partes se fijó y reprogramo la audiencia para el día 09 de abril de 2025 a las 04:30 pm, donde solo rindió descargos por parte del apoderado de la compañía de SEGUROS DEL ESTADO S.A., y por parte del contratista se solicitó nuevamente (por quinta vez), aplazar la audiencia para rendir los descargos, otorgándole por parte de esta entidad otro plazo adicional para el día 16 de abril de 2025, por ello no se comparte las afirmaciones del contratista al manifestar "El contratista debió revisar, estructurar, organizar, verificar y controvertir más de 27 documentos, entre informes técnicos, actas y oficios. A pesar de que los documentos inicialmente enviados por la entidad no eran extensos en cuanto a contenido, estos fueron generados y compartidos en un formato escaneado y pesado, lo cual ha dificultado considerablemente su descarga, apertura, visualización, reenvío y tratamiento digital", lejos de ello esta entidad nuevamente fue más que garante y comprensivo con las solicitudes realizadas por las partes por lo tanto sus fundamentos crecen de todo sustento no solo legal si no factico al aducir que se impidió el ejercicio pleno del derecho de contradicción, o el derecho a la defensa y de que de allí se pudiera configurar una "nulidad", la cual no procede. Ahora bien, por parte de la empresa se argumenta que solo contaron con "cinco (5) días hábiles, contados desde la entrega del último paquete documental el viernes 12 de abril de 2025 hasta la audiencia programada para el martes 16 de abril.", como ya se le indico en líneas anteriores de este apartado desde el 26 de marzo de 2025 tuvo en poder toda la documentación pertinente, y la audiencia fue reprogramada múltiples veces para garantizar su defensa. Por otro lado, no se comparte el alegato ejercido por el vocero encargado al indicar su desacuerdo porque la fecha de la siguiente citación para dar continuidad a la actuación administrativa se hubiera surtido el 16 de abril de 2025 con el sustento que se encontraba en semana santa, teniendo en cuenta que dicha fecha era un día hábil laboral, y que los días que eran festivos eran el 17 y 18 de abril del presente año.

"PARTE 2: PREJUZGAMIENTO, ACTUACIONES CON SESGO, AMENAZAS Y CONTRADICCIONES INSTITUCIONALES

La imparcialidad es una condición indispensable para que toda actuación administrativa tenga validez jurídica. De acuerdo con el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3 del CPACA, toda actuación debe ser objetiva, imparcial, motivada y conforme a los principios de legalidad, igualdad y transparencia. La Corte Constitucional ha reiterado en múltiples fallos (como la Sentencia T-108 de 2021) que las decisiones administrativas deben fundarse en hechos, pruebas y razones jurídicas verificables, no en suposiciones, presunciones o intereses particulares.

En el desarrollo del procedimiento sancionatorio adelantado por la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander", se han evidenciado múltiples conductas que comprometen la objetividad del trámite y reflejan una actitud institucional orientada a sancionar al contratista sin una evaluación equitativa ni razonada de las circunstancias. Estas conductas, documentadas en comunicaciones escritas, chats y actuaciones oficiales, configuran un escenario de prejujuamiento, sesgo funcional y amenaza institucional que desnaturaliza el propósito legal de la actuación.

A. Lenguaje anticipado y prejujuamiento institucional

Desde los primeros requerimientos enviados por la entidad, el lenguaje utilizado evidencia una predisposición a sancionar. En comunicaciones oficiales como la citación inicial a la actuación administrativa por presunto incumplimiento (Radicado GE-2025- 000473-ECSAN del 26 de febrero de 2025), **se indica expresamente que "se dará aplicación a la cláusula penal", "se declarará el incumplimiento" y que se ha configurado el "incumplimiento total del contrato", lo que refleja un juicio anticipado de la administración sin que el contratista hubiese tenido oportunidad real de defensa.**

Este tipo de afirmaciones no solo vulneran el principio de presunción de legalidad de las actuaciones del contratista, sino que configuran una violación al debido proceso conforme al Consejo de Estado en sentencia del 22 de octubre de 2015 (Exp. 25000- 23-26-000-2010-00120-01), **que sostiene que toda actuación administrativa debe mantener neutralidad hasta su culminación.**

B. Contradicciones internas y versiones informales que comprometen la objetividad

Se evidencia también una fractura entre lo que la entidad conoce internamente y lo que formaliza en documentos administrativos. En chats aportados como prueba, el funcionario Carlos Cortez del área jurídica indicó expresamente que "la ejecución ha estado activa", **aunque advirtió que "eso no se puede poner por escrito porque ya tomaron decisiones arriba". Esta expresión es gravísima desde la óptica del derecho administrativo, pues implica que se han adoptado decisiones de fondo al margen del procedimiento legal, violentando los principios de legalidad, imparcialidad y contradicción.**

Estas contradicciones internas, cuando se ocultan deliberadamente en la versión oficial del proceso, configuran una violación al deber de transparencia administrativa (art. 209 C.P. y art. 8 CPACA), y podrían incluso constituir una desviación de poder conforme al artículo 137 del CPACA.

C. Presiones indebidas y lenguaje intimidatorio

En otro mensaje del Mayor - John Diego Ignacio Ramírez Restrepo, supervisor del contrato, enviado el 4 de diciembre de 2024, se afirma: **"Si no entregan ya, yo no puedo hacer nada por ustedes. Ya están buscando cómo cerrar esto." Esta frase no solo es una amenaza, sino que refleja un proceso ya direccionado desde la entidad, anticipando la imposición de una sanción y deslegitimando cualquier expectativa de defensa.** Este tipo de lenguaje, proveniente de la autoridad que debería garantizar una ejecución equilibrada del contrato, configura una presión indebida incompatible con los principios de legalidad, debido proceso y buena fe contractual.

La Corte Constitucional, en sentencia C-018 de 1993, **sostuvo que "el debido proceso exige imparcialidad no solo en la decisión, sino en todo el trámite que la antecede".** Si el lenguaje y las actuaciones anticipan la sanción o condicionan al contratista mediante presión, se está viciando estructuralmente todo el procedimiento.

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER"

D. Otras evidencias que siembran duda sobre la imparcialidad

Durante las múltiples comunicaciones, se solicitó expresamente una prórroga para contar con abogado de confianza, la cual fue negada, y se obligó al contratista a continuar el proceso sin asistencia técnica adecuada, en contravía de lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Política. Adicionalmente, se exigió el envío anticipado de los descargos por correo electrónico, cuando lo procedente, conforme al CPACA y a los principios de contradicción efectiva, es que dichos descargos se presenten durante la diligencia.

Se informó además que los días requeridos para preparación coincidían con Semana Santa, periodo reconocido oficialmente como vacancia judicial (según lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura y registrado por Ambito Jurídico entre el 12 y el 20 de abril de 2025). A pesar de ello, la entidad programó la audiencia para el martes 16 de abril de 2025, vulnerando principios mínimos de razonabilidad, equilibrio y respeto a la defensa. Este tipo de decisiones evidencian una intención de generar desventaja procesal al contratista, al programar una diligencia compleja en fechas notoriamente inadecuadas.

E. Consecuencias jurídicas de estas actuaciones

La existencia de prejuzgamiento, sesgo y presión institucional puede dar lugar a: • Nulidad del acto administrativo por desviación de poder o falta de motivación (Art. 137 CPACA). • Eventual responsabilidad disciplinaria por parte de los funcionarios intervinientes, conforme a la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario). • Responsabilidad fiscal si se impone una sanción sin evaluación objetiva del daño real, generando perjuicio injustificado. • Configuración de causal para acción de tutela por violación del debido proceso, conforme al artículo 86 de la Constitución.

F. Consideraciones adicionales

La entidad podría afirmar que: • "La actuación fue imparcial y objetiva": Esta afirmación se desvirtúa con las comunicaciones internas y el lenguaje utilizado en el trámite. • "Las decisiones aún no están tomadas": El lenguaje y los documentos indican lo contrario. • "Los funcionarios actuaron en derecho": Toda actuación debe ser no solo legal, sino justa, motivada y neutral. El uso de presión o amenazas contraviene esta obligación. • "No se negó ningún derecho": Se negó la posibilidad real de defensa con abogado, se exigieron actos prematuros, y se ignoró la vacancia judicial.

Por tanto, se deja constancia expresa de los indicios de prejuicio, presión e irregularidades sustanciales en el trámite sancionatorio, reservándose el derecho a activar mecanismos constitucionales y jurisdiccionales si se mantiene el curso viciado de la actuación." (Negrita y subrayado fuera del texto original).

Que en cuanto a los argumentos presentados en este apartado por el contratista, se puede observar que sus fundamentos son similares a lo expuesto en líneas anteriores, por lo anterior para este apartado téngase en cuenta lo dicho por esta entidad en el "CAPÍTULO 3: CRONOLOGÍA DE EJECUCIÓN Y PRUEBAS. PARTE 3: CONVERSACIONES ENTRE; AMALY SUAREZ LUGO, MAYOR - JHON DIEGO IGNACIO RAMÍREZ RESTREPO Y CARLOS CORTÉZ: CONTRADICCIONES, ADMISIONES Y OMISIONES PROBATORIAS"

Que así mismo, la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S, continuo con sus descargos con apartado que denominó "PARTE 3: RESTRICCIÓN PROBATORIA, FALTA DE GARANTÍAS EFECTIVAS Y SOLICITUD FORMAL DE PRÁCTICA DE PRUEBAS", sin embargo, lo anterior descrito ya se resolvió mediante "Auto No. 1 MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVEN LAS SOLICITUDES DE DECRETO Y PRACTICA DE PRUEBAS DENTRO DEL TRAMITE ADMINISTRATIVO POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ERA LA "ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

Que conforme a lo anterior el vocero encargado de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. en sus alegatos relacionó jurisprudencia y doctrina sobre nulidad del acto administrativo por vicios de procedimientos, así:

PARTE 4: JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA SOBRE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO

La validez de un eventual acto administrativo sancionatorio, si llegare a expedirse, estará sujeta al cumplimiento estricto de los principios y garantías que rigen el debido proceso

63 CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

administrativo. Así lo ha señalado de forma reiterada la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la doctrina nacional.

La Corte Constitucional ha establecido en la Sentencia C-1141 de 2000 que:

"Los actos administrativos sancionatorios deben estar precedidos de un procedimiento en el que se respeten las garantías de defensa, contradicción, publicidad, legalidad y proporcionalidad, pues de lo contrario se vulnera el núcleo esencial del debido proceso."

Igualmente, en la Sentencia C-300 de 2012, se precisó que:

"El principio de contradicción y el derecho a ser oído son esenciales en cualquier actuación administrativa de contenido sancionatorio. La ausencia de condiciones reales y materiales para ejercer el derecho de defensa genera la nulidad del acto que se profiera."

Desde la perspectiva del Consejo de Estado, la Sección Tercera ha reiterado que la falta de práctica de pruebas solicitadas, la emisión anticipada de juicios de responsabilidad, la ausencia de imparcialidad y la utilización de términos perentorios sin justificación objetiva, son causales de nulidad por violación de garantías esenciales del procedimiento. Así lo precisó en la sentencia del 15 de febrero de 2018, radicado 11001-03-26-000-2012-00268-00:

"La omisión en la valoración de pruebas, la negativa infundada a su práctica, así como la adopción de decisiones en escenarios donde no se garantizó el ejercicio pleno del derecho de defensa, constituyen vicios sustanciales que afectan la validez del acto administrativo y conllevan su nulidad."

El artículo 137 del CPACA establece expresamente que:

"Será nulo el acto administrativo cuando se profiera con prescindencia total y absoluta de las normas esenciales del procedimiento, en particular aquellas que garanticen el debido proceso, la contradicción, la defensa y la imparcialidad."

Adicionalmente, la doctrina de Colombia Compra Eficiente (Guía para la Gestión Contractual y Manual de Supervisión, 2020) señala que:

"Las actuaciones administrativas deben propender por la colaboración institucional, la razonabilidad de los plazos y la valoración objetiva de los elementos probatorios antes de adoptar decisiones con efectos definitivos sobre los contratistas."

Así, el desconocimiento de principios como:

- Publicidad y motivación del acto.
- Oportunidad para la contradicción.
- Participación efectiva del investigado.
- Valoración objetiva y completa de las pruebas.

puede, además de derivar en la nulidad del eventual acto administrativo, sino también en la configuración de responsabilidades de orden disciplinario, fiscal o incluso penal para los servidores públicos intervinientes que, por acción u omisión, transgredan las normas esenciales del procedimiento. Este tipo de actuaciones, lejos de representar simples errores de forma, comprometen la validez sustancial del procedimiento y pueden tener consecuencias institucionales y jurídicas de gran calado.

Por tanto, es deber de la administración garantizar que cada etapa del procedimiento sancionatorio observe rigurosamente las reglas constitucionales, legales y jurisprudenciales que salvaguardan el derecho al debido proceso. Cualquier actuación contraria, por ligera que parezca, puede comprometer gravemente la validez del acto administrativo, si llegare a ser expedido, y conllevar su eventual nulidad judicial ante la comprobación de vicios sustanciales en el procedimiento que afecten la garantía plena del debido proceso y de los derechos del contratista investigado.

PARTE 5: CONCLUSIÓN JURÍDICA Y VALIDEZ DEL PROCEDIMIENTO

Esta sección deja constancia expresa de las irregularidades procesales detectadas durante el trámite administrativo actualmente en curso, que —de no corregirse— podrían comprometer gravemente la validez jurídica del acto sancionador que eventualmente se

expida. Se consignan aquí observaciones técnicas y jurídicas fundadas en normas vigentes y en jurisprudencia constitucional y contenciosa, con el fin de garantizar el derecho de defensa, prevenir nulidades y alertar sobre los riesgos institucionales derivados del incumplimiento de las garantías mínimas procedimentales.

A. *Fundamento normativo y jurisprudencial de la protección procedimental*

El artículo 3º del CPACA (Ley 1437 de 2011) exige a las autoridades administrativas garantizar el acceso efectivo a los procedimientos y la garantía de condiciones materiales que hagan viable el ejercicio del derecho de defensa. Por su parte, el artículo 29 de la Constitución Política consagra que toda persona tiene derecho a un proceso público sin dilaciones injustificadas, con plena oportunidad para controvertir las pruebas, presentar argumentos y ejercer una defensa técnica.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-591 de 2005, estableció que:

"El derecho al debido proceso no se satisface únicamente con el reconocimiento formal de las oportunidades procesales, sino con la existencia de condiciones materiales, reales y suficientes que permitan su ejercicio en condiciones de equidad."

Y en la Sentencia C-300 de 2012 reafirmó:

"El principio de contradicción exige que el administrado pueda participar activamente en el procedimiento sancionatorio, presentar y controvertir pruebas, y ejercer una defensa efectiva antes de la toma de cualquier decisión definitiva."

B. *Hechos y actuaciones procesales irregulares detectadas*

1. *Notificación en contexto desfavorable e inadecuado:* La citación a la audiencia de descargos fue notificada para realizarse durante la semana del 15 al 19 de abril de 2025, coincidiendo plenamente con la vacancia judicial de Semana Santa (según lo reportado por *Ámbito Jurídico*: 12 al 20 de abril de 2025). Esta programación reduce sustancialmente las posibilidades materiales del contratista de preparar su defensa, consultar con apoderados y acceder a información técnica en tiempos razonables. La entidad, en lugar de brindar facilidades o reprogramar la actuación, insistió en llevarla a cabo incluso en medio de condiciones extraordinarias que afectan la normalidad operativa.
2. *Plazos perentorios y exigencias unilaterales sin consulta previa:* La entidad ha impuesto plazos reducidos, rígidos y unilaterales para el cumplimiento de actuaciones procesales, sin consultar disponibilidad de agendas, sin valorar la complejidad del caso, y sin considerar la ausencia de abogado ni la temporalidad de la Semana Santa. Además, se exigió el envío previo de los descargos como condición para la audiencia, cuando dicha diligencia está diseñada para permitir el debate en tiempo real. Esta actuación configura un uso indebido de la potestad sancionatoria administrativa y vulnera el principio de equidad procedimental.
3. *Omisión de pronunciamiento frente a solicitud de ampliación de plazo:* Se solicitó expresamente una ampliación del término para preparar adecuadamente los descargos. Dicha solicitud fue ignorada sin pronunciamiento formal, lo que constituye una violación al artículo 14 del CPACA y al principio de buena fe procesal. La omisión de respuesta sobre solicitudes relevantes impide un debido ejercicio del derecho de contradicción.
4. *Negación fáctica de defensa técnica al no considerar la ausencia de abogado:* El contratista informó que no contaba con representación legal formal al momento de la citación. La entidad no ofreció garantías mínimas ni contempló aplazamiento o acompañamiento institucional, sino que continuó el trámite como si dicha ausencia fuera irrelevante. Esta postura desconoce principios constitucionales de equidad y genera una carga excesiva e injustificada para el administrado.
5. *Lenguaje prejuicado y valoración anticipada en documentos previos a la audiencia:* Algunos informes y comunicaciones anteriores contienen expresiones como "no cumplió", "ya se decidió cerrar esto", "nunca entregaron nada", etc., sin haberse valorado aún la totalidad de las pruebas, ni haberse agotado la etapa de contradicción. Estas afirmaciones revelan una falta de imparcialidad y pueden configurar desviación de poder o falta de motivación en el futuro acto sancionador, lo cual vulnera los principios del artículo 209 de la Constitución.

63 CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

6. *Necesidad de práctica probatoria como garantía mínima de defensa: Durante el procedimiento se formaliza la necesidad de practicar pruebas testimoniales e interrogatorios a los funcionarios intervinientes, con el fin de esclarecer la participación institucional en la ejecución del contrato, las comunicaciones formales e informales, y las decisiones adoptadas. Estas pruebas son pertinentes, conducentes y necesarias conforme a lo establecido en los artículos 35 y 37 del CPACA, y su decreto resulta indispensable para la garantía del derecho de defensa. También deben ser valoradas como pruebas documentales los registros de chats, correos electrónicos, actas, cronogramas, y solicitudes de apoyo enviadas.*

C. *Consecuencias jurídicas de persistir las irregularidades*

Si las irregularidades señaladas no son corregidas a tiempo, ello podría derivar en:

- *Nulidad del acto administrativo sancionador (Art. 137 CPACA), por omisión de requisitos esenciales y desconocimiento de garantías procesales fundamentales.*
- *Falta disciplinaria grave (Ley 1952 de 2019), por violación de deberes funcionales y desconocimiento de derechos fundamentales.*
- *Posible responsabilidad fiscal, si se genera un perjuicio económico por decisiones administrativas arbitrarias o apresuradas.*
- *Configuración de prevaricato por omisión (Art. 414 C.P.), si la decisión sancionatoria se expide pese a advertencias sobre violaciones claras al debido proceso.*

D. *Elementos sustanciales que deben ser tenidos en cuenta antes de continuar con el procedimiento*

- *Notificar actos en fechas atípicas o en contextos de vacancia judicial compromete el derecho de defensa material.*
- *Exigir la presentación anticipada de descargos contradice el diseño normativo de la audiencia y el principio de contradicción efectiva.*
- *Ignorar la ausencia de defensa técnica formal genera un desequilibrio procesal contrario al artículo 29 constitucional.*
- *No responder solicitudes legítimas constituye una omisión sustancial con implicaciones jurídicas relevantes.*
- *Imponer términos sin diálogo ni razonabilidad puede configurar una actuación arbitraria y susceptible de control posterior.*

Todas estas observaciones se consignan con la finalidad de que se adopten correctivos inmediatos antes de cualquier pronunciamiento definitivo. Persistir en estas condiciones afectaría gravemente la validez del proceso y podría generar consecuencias disciplinarias, fiscales y jurisdiccionales para la entidad y sus funcionarios responsables.

Que en cuanto a los argumentos presentados en este apartado por el contratista, se puede observar que sus fundamentos son similares a lo expuesto en líneas anteriores, por lo anterior para este apartado téngase en cuenta lo dicho por esta entidad en el "CAPÍTULO 3: VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO"

"VI. CAPÍTULO 5: DESPROPORCIONALIDAD DE LA EVENTUAL SANCIÓN FRENTE A LOS HECHOS Y CONSECUENCIAS JURÍDICAS PARTE 1: AUSENCIA DE ANÁLISIS TÉCNICO PROPORCIONAL FRENTE AL CUMPLIMIENTO PARCIAL En el presente procedimiento administrativo por presunto incumplimiento contractual, resulta necesario advertir con carácter previo que cualquier eventual decisión sancionatoria deberá observar de forma estricta los principios de proporcionalidad, razonabilidad, necesidad y legalidad, consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano. En este sentido, una sanción que desconozca las particularidades del caso concreto y se imponga de manera automática o descontextualizada, se vería viciada de nulidad por infracción a normas superiores, desviación de poder y vulneración del derecho fundamental al debido proceso. En particular, preocupa que, desde la etapa inicial de este procedimiento, se ha venido insinuando una intención institucional de aplicar la cláusula penal pecuniaria del 20% del valor total del contrato, sin que hasta la fecha se conozca un análisis técnico que fundamente tal determinación. La gravedad de una medida de esta naturaleza exige, como mínimo, la existencia de una valoración objetiva y detallada de los siguientes aspectos: • El nivel de cumplimiento efectivo alcanzado. • Los recursos invertidos por el contratista en ejecución parcial. • Las causas que impidieron la ejecución completa y su imputabilidad. • La existencia o no de daños reales o potenciales a la entidad. • Las medidas correctivas o compensatorias ofrecidas por el contratista. La ausencia de estos

análisis comprometería la legitimidad de cualquier decisión sancionatoria, pues implicaría la aplicación de una sanción extrema sin verificar si existe proporcionalidad entre la conducta atribuida y la consecuencia jurídica propuesta. Este enfoque ha sido reiterado por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que en múltiples pronunciamientos ha exigido a la Administración evaluar integralmente la conducta del contratista y el contexto del contrato antes de aplicar sanciones, especialmente cuando estas pueden implicar la afectación de derechos fundamentales o consecuencias económicas severas.

La simple previsión de una cláusula penal en el contrato no autoriza a la entidad a ejecutarla de manera mecánica o automática. Es deber de la Administración motivar su aplicación en el caso concreto, valorar si el supuesto de hecho está debidamente demostrado, si el porcentaje propuesto refleja proporcionalmente el daño causado, y si no existen medios alternativos para restablecer el equilibrio contractual. Omitir este ejercicio técnico-jurídico es, en sí mismo, una causal de nulidad del eventual acto administrativo que se expida. Además, expone a la entidad a consecuencias disciplinarias, fiscales y patrimoniales, por adoptar decisiones sancionatorias carentes de análisis sustancial, racionalidad o fundamento probatorio."

Que en cuanto a los argumentos presentados en este apartado por el contratista, se puede observar que sus fundamentos son similares a lo expuesto en líneas anteriores, donde este despacho ya indico que este incumplimiento no hay lugar a establecer una ejecución parcial por lo que no se entregó ninguno de los elementos del objeto contractual, por lo anterior para este apartado téngase en cuenta lo dicho por esta entidad en el "CAPÍTULO 2: DIFERENCIAS CONTRACTUALES DURANTE LA EJECUCIÓN Y FALLAS EN LA ACTUACIÓN INSTITUCIONAL. PARTE 3. Ejecución parcial."

PARTE 2: FALTA DE VALORACIÓN INDIVIDUALIZADA DE LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

Uno de los pilares esenciales del derecho administrativo sancionador es el principio de proporcionalidad, el cual establece que las decisiones de las autoridades deben ser racionales, necesarias y adecuadas para alcanzar los fines perseguidos, evitando generar restricciones o consecuencias excesivas o injustificadas. Este principio tiene reconocimiento constitucional, legal y jurisprudencial, y su inobservancia no solo compromete la legalidad del acto sancionatorio, sino que configura una causal de nulidad por desviación de poder y abuso de la potestad sancionadora.

A) Falta de proporcionalidad y razonabilidad en la eventual sanción

En el procedimiento que actualmente se encuentra en curso, si bien no se ha emitido aún un acto sancionatorio definitivo, resulta jurídicamente válido advertir sobre los riesgos asociados a la eventual imposición de una sanción automática y generalizada, sin evaluación técnica ni motivación individualizada.

En particular, aplicar directamente la cláusula penal pecuniaria del 20% del valor total del contrato sin examinar el nivel de cumplimiento alcanzado, las causas que afectaron la ejecución, las gestiones desplegadas por el contratista para subsanar, o el impacto económico real del supuesto incumplimiento, constituiría una actuación administrativa desproporcionada, que podría resultar nula de pleno derecho por vulnerar los principios de legalidad, debido proceso y justicia material.

B) Fundamento normativo: proporcionalidad y motivación en la sanción

El artículo 44 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece:

"La Administración, al imponer una sanción, deberá observar criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, así como el principio de legalidad."

Asimismo, el Consejo de Estado ha señalado en reiteradas oportunidades (v. gr. Sentencia del 26 de febrero de 2009, Rad. 25000-23-26-000-1999-02224-01) que:

"No pueden imponerse sanciones de manera automática o mecánica, sin valorar el contexto del contrato ni la conducta del contratista. La sanción debe ser fruto de un análisis razonado, integral y ponderado."

Estos criterios exigen que la administración:

- Determine si hubo intención dolosa o simplemente dificultades operativas.

63 CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

- Verifique si el contratista incurrió en incumplimientos atribuibles a su conducta o si existieron factores externos.
- Considere si la ejecución fue parcial, si hubo gastos documentados, y si existieron solicitudes de modificación razonadas.

C) Análisis económico y financiero omitido por la entidad

La doctrina en materia de responsabilidad fiscal y contratación pública —tanto nacional como en las guías de Colombia Compra Eficiente— exige que toda sanción pecuniaria esté precedida por un análisis económico riguroso que contemple:

- Grado de ejecución alcanzado.
- Inversiones hechas por el contratista.
- Medidas adoptadas para mitigar o corregir.
- Nivel de afectación real a la entidad.
- Proporcionalidad entre el daño y el castigo.

Fórmulas sugeridas en doctrina internacional establecen que: Sanción efectiva = (Valor ejecutado x Grado de incumplimiento) – (Acciones correctivas + Aportes parciales).

Aplicar la sanción máxima sin realizar estos cálculos constituye un exceso de poder sancionatorio.

D) Consideraciones frente a posibles explicaciones evasivas

Frente a los reparos aquí expuestos, es previsible que la entidad intente sostener una decisión desproporcionada acudiendo a respuestas genéricas como:

- "Se aplicó lo pactado en el contrato".
- "El contratista incumplió totalmente".
- "La administración tiene potestad discrecional".

Tales afirmaciones no desvirtúan el deber de motivar cada decisión con base en hechos, pruebas y análisis razonado. La legalidad de una cláusula no exime a la administración de su obligación de justificar por qué la aplica en un caso concreto, ni de examinar si dicha aplicación respeta el equilibrio contractual, la ejecución real y las alternativas posibles"

Que en cuanto a lo aquí descrito por el contratista cabe aclarar que se ha cumplido con la normatividad actual colombiana y con lo pactado entre las partes de forma voluntaria, por ello no hay lugar a que la sanción sea desproporcional o irracional, puesto que la misma se encuentra descrita en el contrato, así las cosas por un lado vemos del incumplimiento total por parte del contratista, y así mismo se ve a simple vista que el contratista no allegó la póliza y/o garantía única que se debe expedir con forme a los pactos contractuales, en ese orden de ideas se configura lo anteriormente pactado. Por otro lado, es menester indicar que se aplicó como indica el contratista la formula sugerida no solo por la doctrina, la jurisprudencia y la lógica legal, sin embargo, al ser un incumplimiento total, la misma da lugar a como ya se indicó lo pactado en su momento en la instancia contractual.

Que así mismo el contratista manifestó consecuencias fiscales, disciplinarias y patrimoniales por imponer una sanción desproporcionada, así:

PARTE 3: CONSECUENCIAS FISCALES, DISCIPLINARIAS Y PATRIMONIALES POR IMPONER UNA SANCIÓN DESPROPORCIONADA

La eventual expedición de un acto administrativo sancionatorio que imponga la cláusula penal pecuniaria en su máxima expresión (20%), sin observar las particularidades del caso, las actuaciones de buena fe del contratista, la ejecución parcial del objeto y las alternativas de solución planteadas, no solo sería jurídicamente desproporcionada, sino también potencialmente generadora de consecuencias negativas para la propia entidad pública.

A. Responsabilidad fiscal

De conformidad con la Ley 610 de 2000, toda conducta de un servidor público que cause daño al patrimonio del Estado puede dar lugar a un proceso de responsabilidad fiscal. En este caso, si la sanción impuesta ignora el nivel de cumplimiento alcanzado y las

inversiones ya ejecutadas por el contratista, el Estado podría incurrir en una pérdida económica innecesaria, toda vez que:

- No se aprovecharon los bienes o servicios ya producidos o parcialmente entregados.
- Se omitió la aplicación de mecanismos correctivos como la prórroga razonada, la cesión del contrato o la entrega parcial.
- Se generó un riesgo real de que el contratista acuda a la jurisdicción contencioso-administrativa a reclamar perjuicios.

La Contraloría General de la República, en su doctrina administrativa, ha reiterado que "la imposición de sanciones contractuales debe ser fiscalmente razonable, evitando decisiones que aumenten el pasivo contingente del Estado".

B. Responsabilidad disciplinaria.

La eventual expedición de un acto sancionatorio desproporcionado puede implicar la configuración de faltas disciplinarias por parte de los funcionarios responsables, conforme a los artículos 34 y 35 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario), que sancionan:

- La extralimitación de funciones.
- La expedición de actos administrativos sin fundamento jurídico suficiente.
- El abuso de la potestad sancionadora.

La Procuraduría General de la Nación ha sido clara en señalar que las autoridades públicas deben actuar no solo con legalidad formal, sino también con proporcionalidad sustancial, y que el uso desmesurado de la cláusula penal puede configurar una infracción al deber funcional del servidor público.

C. Responsabilidad patrimonial por daño antijurídico

El artículo 90 de la Constitución Política establece que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Imponer una sanción sin considerar las circunstancias del caso puede:

- Causar un daño antijurídico al contratista que ejecutó parcialmente el contrato.
- Desencadenar una demanda de reparación directa ante la jurisdicción contenciosa.
- Derivar en condenas judiciales por reembolso de inversiones, lucro cesante, daño reputacional y costas procesales.

El Consejo de Estado, en múltiples sentencias, ha señalado que la imposición irreflexiva de sanciones contractuales puede generar responsabilidad extracontractual de la administración, especialmente cuando se desconoce la colaboración del contratista o se aplican sanciones sin motivación técnica adecuada.

D. Costos reputacionales e institucionales para la entidad

Además de los efectos jurídicos y económicos, la imposición de sanciones desproporcionadas puede afectar la reputación de la entidad contratante, disuadir a proveedores serios de participar en futuras convocatorias y generar un clima de desconfianza que dificulte la contratación pública eficiente. Asimismo, si el procedimiento termina en controversias judiciales, la entidad se expone a:

- Prolongados litigios administrativos.
- Gastos legales elevados.
- Señalamientos por parte de órganos de control y medios de comunicación.

(...)

PARTE 4: DOBLE SANCIÓN IMPROCEDENTE Y VICIO POR ACUMULACIÓN INDEBIDA DE EFECTOS CONTRACTUALES

Uno de los vicios más graves que podría configurarse en este procedimiento sancionatorio es la eventual imposición paralela, sucesiva o acumulativa de sanciones contractuales incompatibles entre sí, vulnerando principios esenciales del derecho sancionador, tales como la non bis in ídem, la razonabilidad, la proporcionalidad, la necesidad y la legalidad sustancial. La intención aparente de la entidad de aplicar una cláusula penal por presunta mora durante la ejecución del contrato, y a su vez declarar

el incumplimiento total con aplicación de la cláusula penal máxima (20% del valor contractual), representa una grave confusión jurídica e institucional que podría acarrear nulidades, investigaciones disciplinarias y hallazgos fiscales.

La cláusula penal moratoria tiene naturaleza accesorio, orientada a presionar el cumplimiento dentro del marco del contrato vigente. No está diseñada para coexistir con una sanción por incumplimiento total, pues esta última representa la ruptura definitiva del vínculo contractual y solo procede una vez se acredite la imposibilidad de cumplimiento o la negativa del contratista a cumplir. Pretender aplicar ambas sanciones al mismo tiempo, o de manera acumulada, implica sancionar dos veces por la misma causa fáctica, sin diferenciación técnica ni sustento legal.

El artículo 44 del CPACA establece que toda sanción debe ser razonable, necesaria y proporcional. La Procuraduría General de la Nación ha advertido, en el concepto PGNDGJ-010-2021, que la acumulación de sanciones contractuales sin justificación diferenciada configura una violación del principio de legalidad y puede generar responsabilidad disciplinaria por abuso del poder sancionador.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en su documento técnico "Principios en la defensa contractual estatal" (2020), enfatiza que:

"La potestad sancionadora no puede ejercerse como un mecanismo de represalia o castigo automático. La imposición de cláusulas penales exige un análisis diferenciado, razonado y justificado, que tenga en cuenta el momento del incumplimiento, su magnitud, las medidas adoptadas por el contratista, y el impacto patrimonial real."

En igual sentido, Colombia Compra Eficiente, en la Guía de Buenas Prácticas para la Gestión Contractual (2020), advierte:

"Las sanciones contractuales deben ser aplicadas de manera excluyente, y su acumulación solo es posible si obedecen a hechos diferentes, debidamente diferenciados y probados. La duplicación sancionatoria por un mismo supuesto puede derivar en nulidad del acto administrativo."

La Contraloría General de la República, en su concepto CGR-CG-2022-0143, ha reiterado que:

"El uso concurrente de medidas sancionatorias que afecten el patrimonio de un contratista debe analizarse con criterios de racionalidad económica y legalidad sustancial. Las sanciones deben responder a daños verificables y diferenciables, no a interpretaciones extensivas de las cláusulas contractuales."

Asimismo, la Función Pública en el Boletín Jurídico N.º 48 de 2022 establece:

"No es jurídicamente admisible la acumulación de sanciones por hechos relacionados si no se demuestra una clara separación fáctica y jurídica entre las conductas sancionadas. La imposición indiscriminada de sanciones vulnera el principio de legalidad y expone a los funcionarios a responsabilidad disciplinaria."

El Consejo de Estado, en sentencia del 30 de junio de 2022 (Rad. 11001-03-26-000-2017-00061-01), concluyó:

"No es procedente acumular sanciones contractuales que correspondan a momentos o regímenes distintos. El ejercicio del ius puniendi estatal no puede traducirse en la duplicación de consecuencias sancionatorias por un mismo supuesto fáctico."

En este caso, si la entidad considera que el contratista incurrió en mora durante la ejecución, debió optar por activar la cláusula penal moratoria y aplicar dicha consecuencia dentro del marco del contrato. Pero si lo que pretende ahora es declarar el incumplimiento total, entonces no puede simultáneamente aplicar la sanción anterior. Son vías excluyentes que corresponden a momentos contractuales diferentes.

Adicionalmente, cualquier intento de justificar esta acumulación con argumentos vagos o pretextos como "la gravedad de la falta", "la necesidad de sentar precedente", o la simple existencia de cláusulas contractuales habilitantes, será jurídicamente insostenible. La Corte Constitucional, en sentencia C-539 de 2011, ha advertido que:

"La proporcionalidad en la sanción no se satisface con una mera referencia formal a las cláusulas contractuales. Requiere un análisis sustancial del daño, del contexto y de las alternativas existentes."

Por tanto, cualquier decisión que imponga de forma acumulada sanciones contractuales por hechos conexos sin diferenciación fáctica, técnica ni jurídica, puede derivar no solo en la nulidad del acto administrativo, sino también en:

- Acción disciplinaria contra los funcionarios que avalen o firmen dicha duplicación.
- Acción de reparación directa por daño antijurídico derivado de una actuación sancionatoria excesiva.
- Hallazgo fiscal por detrimento patrimonial injustificado en caso de ejecución de cláusulas penales no sustentadas.

Aún más grave sería que la administración, consciente de estas restricciones, intente emitir un acto sancionatorio que agrupe ambas sanciones sin análisis individualizado, o que busque justificar la duplicidad sobre la base de "interpretaciones contractuales" amplias. Esta práctica no solo es incompatible con el principio de legalidad, sino que podría constituir una desviación de poder.

En consecuencia, se advierte que cualquier sanción debe analizarse con plena sujeción a los principios de legalidad, razonabilidad, individualización, oportunidad y necesidad. La administración no puede actuar de manera mecánica, ni imponer sanciones de forma automática, mucho menos cuando existen elementos claros de cumplimiento parcial, actuaciones de buena fe y propuestas de solución por parte del contratista.

La coexistencia de sanciones por mora parcial y por incumplimiento total no solo es jurídicamente inviable, sino que compromete la legitimidad del procedimiento y expone a los funcionarios intervinientes a consecuencias disciplinarias, fiscales y administrativas de alto impacto. En este marco, se exhorta a la entidad a abstenerse de incurrir en excesos sancionatorios que puedan desnaturalizar el objeto del contrato, vulnerar derechos fundamentales del contratista, y debilitar la confianza institucional en los procesos de contratación pública".

Que en cuanto a la responsabilidad fiscal esta la alude erráticamente al indicar que por parte de esta entidad se está desconociendo el cumplimiento parcial por parte del contratista, sin embargo, según los informes presentados y las pruebas obrantes en el acervo documental, lo único que se evidencia es un incumplimiento contractual por la carencia de la entrega de los elementos en la entidad en el tiempo pactado y ello fue lo que ocasionó pérdidas para la entidad puesto que no se cumplió con la finalidad de lo pactado, generando que no se ejecutara el fin por el cual se realizó este proceso de compraventa, así las cosas no hay una extralimitación de funciones, y sí que menos un acto sin fundamento jurídico suficiente, pues lo anterior se ha demostrado en el presente acto administrativo.

Que del mismo modo, en cuanto a la parte 4 donde el contratista pretende indicar la sanción no es improcedente, contrario a la realidad, la sanción ha sido cuantificada en consecuencia de lo presentado por parte del contratista la cual ha sido señalada en los capítulos DETERMINACIÓN DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO y CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD, téngase entendido lo descrito en los apartados señalados.

DEL ANÁLISIS DE LOS DESCARGOS DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA

Conforme a los descargos presentados en audiencia por parte del señor JOSEMARIA MEDINA DE ARTEAGA apoderado de SEGUROS DEL ESTADO S.A., el pasado miércoles 09 de abril de 2025, así:

*"Yo procedo a presentar mis descargos, sin perjuicio de que pues el **cargo principal y mayor que voy a plantear** es el de, pues, la **la transgresión del derecho al debido proceso** que, de acuerdo al artículo 29, no sólo aplica para las actuaciones judiciales, sino también aplica para las actuaciones administrativas, como este proceso administrativo sancionatorio, en efecto, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 consagra el derecho al debido proceso como un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales, así, el debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales; entonces aquí, pues, es claro que aplica tanto actuaciones judiciales como actuaciones administrativas sancionatorias. (subrayado y negrita fuera de texto original).*

Es importante destacar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 17 de la ley 1150 de 2007, el derecho al debido proceso es una garantía fundamental que ha sido pilar de este proceso, como también en todas las actuaciones adelantadas tanto judiciales como administrativas. En este sentido, en el presente proceso administrativo sancionatorio, se han cumplido todas las garantías del debido proceso de manera estricta y conforme a las disposiciones legales, a tal punto que se ha otorgado, tanto para el contratista como para la aseguradora, reprogramaciones de audiencia a solitud de cada uno en varias oportunidades, así mismo el reenvío de la documentación que se hizo valer como pruebas documentales por parte de la entidad y a la cual se tuvo acceso inicialmente desde el día 26 de marzo del presente año.

"El Consejo de Estado, en sentencia del 23 de junio de 2010, ha dicho que las garantías mínimas del derecho, del debido proceso penal son aplicables con algunas atenuaciones a las actuaciones administrativas sancionatorias. Y pues digamos que lo esencial es que se respeten las normas propias de cada juicio." (subrayado y negrita fuera de texto original).

Debe aclararse que el derecho al debido proceso en el ámbito administrativo no requiere que se apliquen todas las garantías propias de un proceso penal, ya que el procedimiento administrativo tiene sus propias reglas y características. Adicionalmente como ya se ha dicho por el magistrado ponente en sentencia C595-2010: "El Constituyente de 1991 hizo extensivo el debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (art. 29 Constitución Política de Colombia), por lo que las garantías mínimas del debido proceso penal resultan aplicables a las actuaciones administrativas sancionatorias. No obstante, no todo el derecho es de orden penal y, por lo tanto, no toda sanción soportada en el derecho tiene tal carácter, dado que es posible encontrar "reglas y procedimientos de naturaleza civil, del orden común, de carácter administrativo, sea policivo, correccional, disciplinario o económico, y aún de orden político, de rango constitucional o legal, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan sanciones de diversa categoría, las que, en veces(sic), coinciden sobre los mismos hechos, sin resultar incompatibles o sin ser excluyentes. Cada una de estas regulaciones puede corresponder a órdenes jurídicos parciales y especializados de origen y expresión constitucional; pero, además, bien pueden encontrarse en la ley, ya porque el Constituyente ha reservado a ella la potestad de regulación en la materia, la ha autorizado, o no la prohíbe." En este sentido, la aplicación de las garantías del debido proceso debe ser adaptada al contexto administrativo sancionador, lo cual a la fecha se ha realizado y cumplido a cabalidad en el presente caso. (subrayado y negrita fuera de texto original)

"El artículo 86 establece que he evidenciado el 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 lo soportan, acompañando el informe Interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y se enuncien las normas o cláusulas, posiblemente violadas, y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En esta medida, pues queremos poner de presente."

Al respecto, este despacho ha tomado las medidas necesarias para asegurar que las partes tengan pleno acceso a la información y documentación relevante para su defensa, enviando diversos documentos y de forma reiterada a través de correo electrónico, en los que se encuentran, la citación, informes de supervisión, donde se sustentan las actuaciones, se enuncian las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias.

Como muestra de ello se evidencia que para el caso de la aseguradora obra dentro del expediente, correo electrónico con fecha de 26 de marzo de 2025 enviado al correo electrónico defensoriaestado@gmail.com, el cual posteriormente fue contestado el 1 de abril de 2025 por la señora DANIRIS CAROLINA JULIO SANCHEZ mediante el correo electrónico carolina.julio@segurosdelestado.com, finalmente hasta el 08 de abril de 2025 por medio de correo electrónico jose.medina@segurosdelestado.com el señor JOSEMARIA MEDINA DE ARTEAGA envía poder para actuar como apoderado dentro del presente proceso, lo que deja ver, que no solo se ha dado cumplimiento al debido proceso sino que también se ha garantizado que la parte tuviera conocimiento oportuno de la actuación administrativa y la posibilidad de presentar su defensa de manera efectiva.

"en virtud de que no hay norma expresa el término establecido para la citación es el consagrado de los artículos 47 al 52 del CPACA, que concede un término de 15 días para ser efectivo El derecho de defensa con el objeto de no socavar las garantías que le asisten al concesionario y dar Cumplimiento no a lo establecido en la Corte por la Corte Constitucional en sentencia C 025 del 2009, donde dijo una de las principales garantías del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estimen"

favorables, así como ejercitar los recursos que la ley otorga." (subrayado y negrita fuera de texto original)

El abogado de la aseguradora argumenta que, en virtud de la falta de una norma expresa, debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 47 a 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), los cuales establecen un término de 15 días para el ejercicio del derecho a la defensa. Sin embargo, esta interpretación es incorrecta e imprecisa toda vez, que los artículos mencionados del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) regulan el término y las condiciones para la citación en el contexto de los procedimientos contencioso-administrativos, de los cuales NO tengan regulación específica. En este orden de ideas, se le recuerda que este proceso se encuentra regulado en el artículo 86 de la 1474 del 2011 y la citación en este tipo de procedimientos está prevista de manera taxativa de la ley, e indica sobre la citación en su numeral A, lo siguiente: "Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. (...) 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". Por tanto, teniendo en cuenta la normatividad anteriormente enunciada, se demuestra que la citación efectuada no está sujeta a los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) como lo indica el apoderado de SEGUROS DEL ESTADO S.A., en cambio, se han seguido los procedimientos establecidos en las leyes que regulan este tipo de actuaciones, respetando en todo momento las garantías procesales.

"en este caso, pues, evidenciamos que la primera situación se hizo el 2 de abril del presente año, entendemos que la entidad quiere tener la máxima celeridad de cara al cumplimiento del contrato y que eso hace parte de sus deberes, pues como funcionarios públicos, sin embargo esta celeridad no puede socavar el derecho de defensa de las partes, más aún el derecho de las aseguradoras que yo yo lo que he visto es que en en estas audiencias se piensa como que el contratista y la aseguradora es un un una misma entidad y y muchas veces, pues la aseguradora no tiene todo el contexto de las de las actuaciones administrativas revisando el correo de citación se unos links a los cuales, se adjunta el informe de supervisión, entre otros documentos, pero, revisando estos estos documentos, a la aseguradora no se le no se le da acceso al al darle clic a estos links, pide un correo electrónico y pues el el el correo de electrónico del suscrito apoderado, pues no tiene acceso a estos documentos, de tal forma que yo pues dejo constancia acá en audiencia, que pues no, no tengo acceso al informe de supervisión porque se remitieron unos links a frente a los cuales, pues no se da acceso al al suscrito apoderado"

Respecto a la afirmación realizada, en la cual se señala que la aseguradora no tuvo acceso a los documentos, es importante destacar que este asunto ya se ha tratado en líneas anteriores, indicándole que siempre ha tenido acceso a los mismos. En efecto, en la correspondencia enviada por este despacho, el acceso a los documentos ha sido correctamente otorgado. Específicamente, desde el día 26 de marzo de 2025, contenía los enlaces correspondientes a los informes de supervisión y otros documentos relevantes que prueban cada una de las actuaciones, los cuales fueron proporcionados para garantizar el acceso y el ejercicio del derecho a la defensa de las partes. La afirmación de que los documentos no son accesibles por los enlaces enviados no es correcta, pues los mismos están operativos y pueden ser consultados si se accede con el correo electrónico juridico@segurosdelestado.com o al del mismo abogado defensor jose.medina@segurosdelestado.com, cabe resaltar que el acceso a los documentos en cuestión, depende del uso adecuado de los enlaces proporcionados. Si el apoderado no puede acceder a los documentos, ello puede deberse a que no ha puesto su correo electrónico y contraseña (Es decir poner sus credenciales de su correo) o con la forma en que se está intentando acceder a los mismos, situación que no es imputable a esta entidad ni a este despacho. La plataforma de envío y los enlaces proporcionados fueron revisados y verificados previamente para asegurar su correcto funcionamiento. Este despacho reitera que el derecho a la defensa ha sido plenamente respetado y garantizado, contrario sensu las partes, han tenido acceso a toda la información relevante del procedimiento, y el derecho a ser escuchado ha sido asegurado en todo momento. La celeridad del proceso no ha comprometido ni menoscabado los derechos de defensa de las partes, como lo demuestra la continua remisión de la documentación requerida.

"Así mismo, pues en en la misma sintonía del debido proceso, pues yo quiero hacer eco a lo que ha sostenido la contratista de que no ha tenido un acceso a una defensa técnica, si bien la norma no exige expresamente el acompañamiento de un apoderado, el hecho de que las garantías del debido proceso, y más aún del Derecho penal, que es sumamente garantista de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues establezca que en en estos temas hay, debe haber un mayor celo el funcionario público en la garantía del debido proceso, pues considero que debe, pues digamos que respetarse este derecho"

63 CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

Conforme este argumento, nota con extrañeza esta dirección de escuela que el abogado defensor indique o haga mención sobre la comparecencia o no de un abogado defensor por parte del contratista, pues en principio me permito recordarle que la defensa de las partes (Contratista y aseguradora), se realiza de manera independiente, puesto que no son la misma empresa, y finalmente recordar lo que ya se ha precisado, en cuanto a que para este procedimiento del cual se recalca que está amparado bajo el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, NO se requiere de abogado, y que por el contrario se otorgó una prórroga del 26 de marzo, al 09 de abril de 2025, para que eligiera un abogado si así lo necesitara el contratista, en dicha audiencia se le otorgó nuevamente otra prórroga para que presentara sus descargos por escrito, lo que generó la suspensión de la audiencia otorgando otro plazo para el 16 de abril de 2025, donde será de recibo los argumentos del contratista, es así como se demuestra con mucho margen las garantías al debido proceso que se han mantenido durante todo el transcurso de este procedimiento.

*"El artículo 86. Yo lo estaba revisando, y pues establece que los descargos se presentan en audiencia, entonces, no sé si se adecúa a las garantías del derecho del debido proceso, el hecho de que se presenten los descargos por escrito, igualmente, pues yo voy a presentar mis descargos en la presente audiencia, pero pues sí dejó constancia que pues la aseguradora como yo les expuse es un ente aparte, independiente, tiene personería jurídica propia de las, pues de del contratista y pues normalmente en estos casos, para para la preparación de de de de este, sobre todo desde el punto de vista técnico, que es el que es un poco al área de la aseguradora, es necesario y a veces es garantista para los derechos, el derecho al medio proceso, escuchar los primeros los descargos del contratista entonces, pues consideramos que estas son, son falencias que pues afectan la actuación administrativa, y que pues digamos que, e pues **vician de nulidad el presente proceso administrativo sancionatorio.**"*

Como se manifestó anteriormente se presentarán sus descargos en la audiencia de fecha 16 de abril de 2025, resaltando las garantías al debido proceso que se han mantenido durante todo el transcurso de este procedimiento.

*"Pues adicionalmente quisiera plantear que la responsabilidad objetiva en materia sancionatoria administrativa está proscrita como segundo descargo, En estos casos debe acreditarse una culpa, una negligencia, no, no se puede, no se puede imputar una responsabilidad administrativa de sancionatoria, simplemente con base en un hecho objetivo y en este caso, pues, de la lectura de los hechos, que es lo que conozco. Porque vuelvo e insisto, no he tenido acceso al informe de supervisión, **pues no se desprende que se se haga una afirmación o que la entidad estatal cumpla con su carga de la prueba de, pues acreditar la la culpa o la negligencia del contratista.** Asimismo, pongo de presente que, de acuerdo a los hechos, porque pues no, no hemos tenido acceso al informe de supervisión, pues se evidencia que los requerimientos de la entidad se hicieron mucho antes de la citación, que se le hace a la aseguradora la primera citación el el primer conocimiento que nosotros como aseguradora tenemos de los hechos es del 2 de abril del 2025, pero según es la lectura de los hechos, pues son sucesos pasados incluso datan del año 2024, cuando la entidad empieza a **identificar en lo en en criterio de la entidad, porque vuelvo y digo, no está, no está en ningún, en ninguna forma de demostrado, pues posibles falencias en el cumplimiento del contrato y en este punto, pues el artículo 1060, el Código de Comercio dice que el asegurado, o sea, la entidad estatal, está obligado a mantener el riesgo en tal virtud, unos y otros deberán notificar por escrito al asegurador los hechos o circunstancias no previsibles que sobrevengan con posterioridad a la celebración del contrato y que como tal, significa en una grabación del riesgo.** Recordemos que el contrato de seguro es un contrato con, esto quiere decir que debe existir un equilibrio y una equivalencia exacta entre las prestaciones de las partes. **Si la entidad tiene conocimiento de unos hechos que podrían evidenciar un posible incumplimiento contratista, pues, ha debido, desde ese momento, notificárselo a la aseguradora para que la aseguradora en esa equivalencia de condiciones pues pueda modificar la prima de seguros y pues incrementarla, pero esto no se hizo y la consecuencia que nos da el artículo 1060 es la terminación del contrato de seguro, lo cual pues es, eso dice lo es, es un impedimento para que la entidad proceda a afectar el contrato de seguros en el presente proceso administrativo sancionatorio.***

El abogado indica que se debe hacer una afirmación acreditando la culpa o negligencia por parte del contratista, a lo cual esta dirección le reitera que este contrato era un contrato de compra venta es decir, de adquisición y que a la fecha se generó un incumplimiento del 100%, en el entendido que no se entregó ninguno de los elementos sustentado en el informe de incumplimiento suscrito por el supervisor del contrato, señor Mayor JHON DIEGO IGNACIO RAMÍREZ RESTREPO, al respecto también se resalta que al ser un contrato de compraventa, no se podría prever que el contratista iba a incumplir con el objeto del contrato, pues en las comunicaciones siempre se mantuvo al cumplimiento del mismo, sin embargo, el día 20 de

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER"

diciembre de 2024, plazo establecido del contrato, la entidad no tenía conocimiento sobre algún hecho de que el contratista incumpliría el objeto contractual.

"Asimismo, pues quiero poner de presente el principio indemnizatorio establecido en el artículo 1077 del Código de Comercio, entonces, para efectos de afectar una póliza de cumplimiento, pues es indispensable que se cumpla el principio indemnizatorio acá **no se quiere llegar a un enriquecimiento sin causa de la entidad debe restablecerse exactamente el perjuicio causado la entidad.** Según los hechos que se dieron lectura, pues yo estoy viendo que se quiere imponer cláusula penal y multa y y realmente, pues esto no satisface el principio indemnizatorio del daño, la entidad debe imputar desde los desde el informe de supervisión desde los cargos una de estas dos figuras, primero por debido proceso, porque no se le puede imponer al contratista **Una, digamos que la invocación de una doble sanción para que se defienda de, pues dos tipos de sanciones, sino que deben concretarse los cargos, este es un principio del debido proceso en materia administrativa sancionatoria, no puede ser ambiguo el objeto de la sanción a imponer de debe tomarse una decisión si se impone cláusula penal o si se impone multa,** entonces, pues acá pues vemos que los hechos, la lectura de los hechos que motiva o la imposición de cargos, pues es ambigua, y pues adicionalmente, **si esto se quiere llevar a pues una eventual sanción, pues no es posible, no es posible porque va en contra del principio indemnizatorio del daño, debe la entidad de escoger una de las dos.**"

Lo primero sea indicar que el artículo 1077 del código de comercio mencionado en los presentes alegatos no hace referencia al principio indemnizatorio como lo indica el apoderado de la aseguradora, si no por el contrario en dicho artículo se estableció **ARTÍCULO 1077. CARGA DE LA PRUEBA**, por lo que se avizora que no se encuentra congruencia en la normatividad mencionada. en virtud del parágrafo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, se estipulo: "**Artículo 17. Del derecho al debido proceso. 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**". De acuerdo con el parágrafo de este artículo, la cláusula penal así impuesta podrá hacerse efectiva por las entidades estatales a través de mecanismos mencionados. Además, estas medidas están orientadas a resarcir los daños causados por el incumplimiento del contratista. Si bien se solicita multa e incumplimiento, en este estado del proceso este despacho ha considerado el sólo el incumplimiento, por cuanto el efecto de la multa es apremiar al contratista para el cumplimiento siendo viable como se ha garantizado desde el inicio del proceso sancionatorio el incumplimiento total, en ese orden de ideas no existe violación al principio del debido proceso, ni tampoco ambigüedad en cuanto a la imposición de la presunta sanción. Pues esta entidad ha actuado con plena claridad en los cargos presentados, especificando las situaciones que dan lugar a las posibles sanciones. Esta entidad siempre ha garantizado el debido proceso, y concretó el cargo por el presunto incumplimiento total del contrato, el cual no es ambiguo pues obedece precisamente a la sanción que corresponde y se encuentra estipulada en el contrato.

"Y pues en el dado caso eventual de que se proceda a, pues, a adoptar una decisión administrativa sancionatoria, pues, sí es importante que la entidad entienda el principio de proporcionalidad acá al contratista ha tenido **un cumplimiento parcial la cláusula penal no puede aplicarse por el 100% de la sanción,** igual la multa, sino que debe tenerse en cuenta y debe reconocerse la ejecución parcial que ha llevado a cabo el contratista igualmente, en virtud del principio **de compensación que lo establece el artículo 1625 del Código Civil, pues la entidad está obligada a compensar la eventual sanción que se le imponga al contratista con los las prestaciones que le adeude o los pagos que estén pendientes entonces, pues en esta medida dejo sentados los alegatos de conclusión de la aseguradora y y pues quedo atento al particular**"

El apoderado de SEGUROS DEL ESTADO sostiene que, en caso de que se adopte una decisión administrativa sancionatoria, se debe aplicar el principio de proporcionalidad y no imponer una sanción total, dado que el contratista ha tenido un cumplimiento parcial. Sin embargo, esta argumentación carece de sustento, ya que el incumplimiento del contrato es total, es decir del 100%, el contratista no ha cumplido con las obligaciones esenciales y sustantivas del contrato de compraventa, sí que menos con el objeto del contrato, lo que justifica la aplicación de sanciones completas sin la necesidad de aplicar los principios de proporcionalidad y compensación que la parte contraria pretende invocar. Es completamente irrazonable aplicar el principio de proporcionalidad en un caso donde existe un incumplimiento total, ya que este principio está destinado a situaciones en las que se ha cumplido parcialmente, pero no en circunstancias donde el incumplimiento es absoluto. En este caso, el incumplimiento total del contrato justifica la aplicación de la cláusula penal en su totalidad.

63 CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

Conforme al principio de compensación del artículo 1625 del Código Civil, el jurista en derecho indicó que la entidad debe compensar la sanción con las prestaciones o pagos pendientes al contratista. No obstante, esta interpretación también es incorrecta en el contexto presente, puesto que el principio de compensación en el Código Civil aplica a situaciones donde existen derechos y obligaciones recíprocas que se pueden compensar mutuamente. Sin embargo, en el contexto de un incumplimiento contractual total, por un contrato de compraventa o adquisición donde el contratista no entregó ningún elemento del objeto del contrato, se es notorio que el contratista no está en posición de invocar este principio como justificación para reducir la sanción. La sanción impuesta debe ser proporcional al incumplimiento total y no puede ser atenuada con la existencia de pagos pendientes, pues esto contravendría el principio de cumplimiento estricto del contrato.

CONSIDERACIONES FINALES (DECISIÓN)

Que de conformidad a lo expuesto con anterioridad, en primer lugar, cabe indicar que dentro de las funciones y los deberes contraídos por la supervisión, se encontraba la de dar cumplimiento a lo pactado en las cláusulas del contrato y sus anexos, por lo que al evidenciar que la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S, conforme a la fecha de culminación de la prórroga no había hecho la entrega total del objeto contractual, tenía la obligación de informarle a la ordenadora del gasto el presunto incumplimiento del contrato número 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024, como efectivamente lo hizo mediante el comunicado GE-2025-000473-ECSAN de fecha 26 de febrero de 2025.

Que bajo esta teoría, se indica al Representante Legal de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S, y a la compañía aseguradora, que el Director General de la Policía Nacional en uso de sus facultades expidió la Resolución 00090 del 15 de enero de 2018 "Por la cual se actualiza, modifica complementa el Manual de Contratación de la Policía Nacional, adoptado mediante Resolución 03049 del 2014", la cual en su capítulo XII señaló las funciones de los supervisores, entre ellas la relacionada con el deber que le asiste de mantener informada a la entidad de los hechos o circunstancias que puedan poner en riesgo el cumplimiento del contrato, por lo que están acreditadas sus funciones con cada uno de los informes presentados de forma mensual y publicados en el SECOP II.

Que se recuerda que en el proceso contractual hubo manifestaciones de voluntad, acordadas y aprobadas por las partes dentro del negocio jurídico que de conformidad con el acta de prórroga No. 2 del contrato número 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024, el cumplimiento debía realizarse el 20 de diciembre de 2024, el cual debía estar aprobado y avalado por la supervisión.

Que con base en lo anterior y teniendo en cuenta que a fecha 20 de diciembre de 2024 no se encontraba NINGUNO de los productos correspondientes a la ENTREGA, se reitera que fueron circunstancias o hechos notorios para que la supervisión presentara su informe por presunto incumplimiento, al observar que el contratista no cumpliría con los compromisos asumidos con la suscripción del contrato número 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024.

Que los plazos del contrato número 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024 se establecieron claramente junto con su prórroga, además que forman parte de las obligaciones del contratista, y en virtud a los compromisos asumidos dentro del negocio jurídico, se reitera que el contratista debía hacer la entrega en el tiempo acordado dentro del proceso contractual, por lo que se hace necesario recordar al Representante Legal de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. y a la compañía aseguradora, que las partes acordaron modificar parcialmente la cláusula de PLAZO Y FORMA DE EJECUCION del contrato en atención a los comunicados del contratista, los cuales fueron aprobados por la supervisión y la ordenadora del gasto, tal como se evidenció en la presente actuación administrativa.

Que de lo anterior se colige, que una vez agotado el plazo de la prórroga programada para el día 20 de diciembre de 2024 y en vista de que la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. no hizo entrega de la totalidad de los servicios del objeto contractual y al no contar con el recibo a satisfacción de parte de la supervisión, se concluye que el contratista no dio cumplimiento al cronograma presentado en la referida prórroga.

Que de otra parte es menester hacer referencia a la teoría de los actos propios, que de acuerdo con la doctrinas, en el derecho administrativo la doctrina de los actos propios solo opera cuando "la Administración, con actos eficaces jurídicamente, haya revelado su designio de definir una situación jurídica", esto es que: (i) no "es suficiente la realización de cualesquiera actos, sino que estos deben hallarse revestidos de un cierto carácter trascendental, de tal modo que sean de alguna manera reveladores del designio del agente de definir la situación jurídica de su autor"; (ii) debe ser jurídicamente vinculante, es decir, ha de tratarse de "una conducta formada por actos que sean jurídicamente eficaces y válidos -y, por tanto, inimpugnables por la persona afectada por ellos.

CONTINUACIÓN DE LA RESOLUCIÓN "POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA EL INCUMPLIMIENTO TOTAL DEL CONTRATO NÚMERO 69-2-10067-24 DE FECHA 11 DE SEPTIEMBRE DE 2024, CUYO OBJETO ES LA ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER".

Que cabe agregar que, en principio, los actos deben revestir el carácter de definitivos, de suerte que para la administración no serían vinculantes las consultas, los actos de trámite, informes previos o declaraciones informales, así las cosas, es dable concluir que dentro de la presente actuación administrativa todo el acervo documental aportado, grabaciones e informes que no fueron solemnizadas a través de los mecanismos establecidos por la Ley para modificar, ceder o suspender el contrato no gozan del carácter vinculante y revisten del carácter de subjetividad.

Que en el sub iudice, el contratista alego situaciones presentadas en los informes de ejecución, trazabilidades de archivos y manifestaciones realizadas en las diferentes reuniones durante el proceso contractual, sin embargo, no dejan de ser afirmaciones carentes de sustento fáctico, es decir, estos asertos no fueron apoyados en medios de prueba que permitan sustentar el cumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista.

Que en ese orden de ideas, esta dirección avizora que si bien el contratista durante la ejecución del contrato "en tal sentido, en el caso en concreto se evidenció que si bien es cierto el contratista alegaba unas irregularidades durante la ejecución del contrato, no es menos cierto que siempre las considero subsanables a través del mecanismo de solicitud de prorrogas para cumplir con el objeto contractual, siendo viable concluir que no las considero relevantes para modificar, ceder o suspender el contrato.

Que alineado a lo anterior, no está de más decir que si efectivamente el contratista le hubiese dado una relevancia jurídica a las irregularidades que alega en el presente proceso administrativo sancionatorio, hubiese utilizado otro de los mecanismos que establecía el contrato como por ejemplo la suspensión temporal estipulada en la cláusula vigésima segunda, al respecto el Consejo de Estado indico que la figura de la suspensión en la contratación estatal no es estática ni uniforme en su definición y eficacia. Antes bien, tiene alcance y produce efectos distintos: (i) en función del momento en el que se produce (durante el proceso de selección del contratista, o bien durante la ejecución del contrato); o (ii) por las causas que la originen (fuerza mayor, caso fortuito o en procura del interés público), o (iii) en función de ser imputable a los incumplimientos de las partes, o necesaria ante una modificación del contrato, o (iv) por la forma en que ocurre, se acuerde o consigne su ocurrencia (mediante cláusula contractual, por acta acordada entre las partes por razones de interés público, o de facto, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito), o (v) por sus efectos en el tiempo (transitoria o "indefinida") y. (vi) por la magnitud de la afectación en el cumplimiento de las obligaciones del contrato (parcial o total).

Que surge con nitidez la facultad legal que habilita a las partes para convenir la consecuencia que se desprende de la indebida conducta contractual y dirigida a garantizar el cumplimiento de la prestación pactada procede indistintamente en el evento de inejecución, en cuyo caso la pena adquiere un carácter compensatorio o resarcitorio, o de ejecución tardía, evento en el cual su condición será moratoria.

Que esto último se explica precisamente en su estirpe sancionatoria, pues ante la comprobación del apartamiento de los compromisos negociales por parte del contratista, el Estado está llamado a activar su facultad punitiva, no solo para lograr el cumplimiento del objeto contratado sino para sentar un precedente en el escenario de su actividad contractual dirigido a evitar que los colaboradores de la administración continúen incumpliendo sus obligaciones convencionales y que al cabo no dejan de ser conductas antijurídicas que no pueden prohijarse ni por el ordenamiento ni por el juez del contrato, de cara al riesgo que suponen en la protección del fin colectivo involucrado en la celebración del negocio jurídico."

Que en consecuencia, es indudable la esencia del incumplimiento total del contrato número 69-2-10067-24 del 11 de septiembre de 2024, porque está probado que el contratista no cumplió con la entrega de lo contemplado en los productos requeridos, aunado a las funcionalidades de los módulos con las especificaciones técnicas establecidas en el anexo número uno, dando así cabida a la imposición de la sanción, toda vez que, por un lado, se configuró el supuesto tanto fáctico como convencional y normativo para su imposición, consistente en el incumplimiento total de las obligaciones a cargo del contratista, y, de otra parte, no pugna con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, según la cual las obligaciones que sirven de soporte a la sanción deben estar pendientes de ejecución, debido a que claramente se hallan insatisfechas y, por ello, en mora de ser cumplidas; de ahí su incumplimiento.

Que por todo lo anterior y atendiendo en su integridad todos los aspectos incoados por las partes en sus descargos, esta dirección concluye:

Que teniendo en cuenta las facultades otorgadas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, esta Dirección, luego de efectuar el análisis del acervo probatorio arrimado al expediente, y atendiendo los fines de la contratación estatal, considera que se encuentra probada la conducta omisiva del contratista durante el plazo de ejecución del contrato.

Que bajo estos parámetros y las consideraciones expuestas en el desarrollo del presente acto administrativo se probó y acreditó el aludido incumplimiento de la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. y que según lo estipulado contractualmente corresponde al 100%, en tal sentido esta entidad procederá a aplicar la cláusula

penal pecuniaria haciendo efectiva la garantía de cumplimiento del contrato, esto es, por la suma de treinta y nueve TREINTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS (\$39.602.654.36), correspondiente al veinte por ciento (20%) del valor de los ítems que a la fecha no se entregado,. Los cuales deberán ser pagados a la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander tal como lo dispone el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, amparada en las pólizas No. 21-44-101450911 anexo 1 y 21-40101239570 anexo 1 del 13 de diciembre de 2024 expedida por la Compañía Seguros del Estado S.A., garantía constituida por el mismo o por cualquier vía que la entidad encuentre idónea para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva, y cuyo resumen se expone a continuación:

Valor total del contrato	\$198.013.271,81
Valor del contrato que se dejó de ejecutar	\$198.013.271,81
Porcentaje de incumplimiento	100%
Total, Cláusula Penal Pecuniaria (20% del valor incumplido del contrato)	\$39.602.654.36

Que en atención a lo expuesto, el incumplimiento afectará el amparo de cumplimiento, el cual corresponde al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, es decir, la suma de \$39.602.654.36, los cuales deberán ser pagados a favor de esta entidad como lo dispone el parágrafo del artículo 17 de la ley 1150 de 2007 y a la cuenta que se indica a continuación:

Entidad: **BANCO POPULAR**
Tipo de cuenta: **Fondos Especiales de la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander**
N° de Cuenta Corriente: **110-018- 00002-6**

Teniendo en cuenta las facultades otorgadas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, esta Dirección, luego de efectuar el análisis del garante y el acervo probatorio arrimado al expediente, y atendiendo los fines de la contratación estatal⁷, considera que se encuentra probada la conducta omisiva del contratista consistente en no cumplir con la entrega del mobiliario para los diferentes centros de costo de la Escuela de Cadetes de Policía durante el plazo de ejecución del contrato.

Cabe anotar que, la presente actuación administrativa se rigió de acuerdo con las normas legales y en todo momento se garantizó el debido proceso⁸, por tal motivo el presente procedimiento se encuentra libre de todo vicio y/o apreciaciones subjetivas por parte de la Entidad, decisión que está cimentada en el recaudo probatorio presentado a este despacho.

Que en mérito de lo expuesto y para asegurar el logro del interés general, obrando dentro de criterios de oportunidad y razonabilidad; en cumplimiento de los fines de la contratación pública establecidos en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y habiéndose cumplido los requisitos legales y contractuales, la Directora de la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander";

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR el incumplimiento total del contrato número 69-2-10067-24 de fecha 11 de septiembre de 2024 cuyo objeto es la "ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO PARA LOS DIFERENTES CENTROS DE COSTO DE LA ESCUELA DE CADETES DE POLICIA "GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER", suscrito entre la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander y la

⁷ Artículo 3°. - De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines. Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. El texto subrayado fue derogado por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007. Los numerales 1 y 2 del Artículo 4 de la Ley 80 de 1993, señala lo siguiente: "Artículo 4°. - De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante. 2. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

⁸ 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.

empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT. 901.704.983-5, representada legalmente por el señor LUIS EDGAR FRANKY ALDANA, identificado con la cédula de ciudadanía N° 19.280.297 de Bogotá D.C, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: IMPONER a título de sanción (cláusula penal pecuniaria por el no cumplimiento del contrato), a la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S., el valor de **TREINTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS CON TREINTA Y SEIS CENTAVOS (\$39.602.654.36)**, la cual deberá pagar y consignar al BANCO POPULAR a la cuenta número 110 018 0000 26 Fondos Especiales de la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander conforme el parágrafo de la cláusula DECIMA SEXTA del contrato dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la fecha en que quede en firme el presente acto administrativo por el contratista y/o por la compañía garante y/o sus coaseguradoras,, remitiendo copia del pago a la oficina de tesorería de esta entidad dentro del mismo término.

ARTÍCULO TERCERO: Declarar ocurrido el siniestro amparado en la garantía de cumplimiento No. 21-44-101450911 anexo 1 del 13 de septiembre de 2024, con la Compañía de Seguros del Estado S.A., en su calidad de GARANTE del CONTRATO.

ARTÍCULO CUARTO: Vencido el término establecido en el artículo SEGUNDO de esta decisión sin que se allegue copia de la consignación por parte del contratista, deberá requerirse al representante legal del GARANTE del CONTRATO para que efectúe el pago correspondiente dentro del término establecido en el artículo 1080 del código de comercio.

ARTÍCULO QUINTO: la presente resolución queda NOTIFICADA en estrados a las partes intervinientes de conformidad con lo establecido en el literal "C" del artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y contra la misma solo procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse y sustentarse dentro de la misma audiencia.

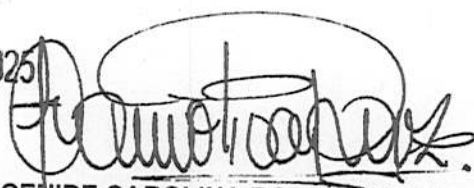
ARTÍCULO SEXTO: Una vez en firme la presente decisión, ordenar la publicación del presente acto administrativo en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP (www.colombiacompra.gov.co) y COMUNICAR a la Cámara de Comercio donde esté inscrita la empresa ABOVE COLOMBIA S.A.S. y a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015 concordante con el artículo 218 del Decreto 0019 de 2012.


ARTÍCULO SÉPTIMO: Enviar copia de la presente decisión al Jefe de la Oficina de Contratos para que proceda con el cumplimiento de lo ordenado en el presente acto administrativo.


ARTÍCULO OCTAVO: la presente resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria.

Notifíquese y Cúmplase,

Dada en Bogotá D.C., 07 JUL 2025


Coronel CENIDE CAROLINA RODRIGUEZ PAZ
Directora de Escuela


Elaboró: CPS. Daniel Camilo Bermudez
Melo
ECSAN ASJUD


Revisó: CT. Nydia Teresa Montañez
Cárdenas
ECSAN ASJUD

Fecha de elaboración: 07-2025
Ubicación: //Documentos/2025/incumplimientos

Calle 45 Sur # 50 A - 91, Bogotá
Teléfonos 5159900
Ecsan.direc@policia.gov.co
www.policia.gov.co

CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN