RESOLUCIÓN NÚMERO 0172 DE 18-03-2026

"Por medio de la cual se decide el recurso de reposición contra la Resolución 002 de 05-01-2026 "Por medio de la cual se decide la Actuación Administrativa Sancionatoria adelantada en contra de **CONSTRUCCIONES J&LG SAS***, por Incumplimiento parcial en el contrato No. 443 de 2022""*

EL JEFE DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA -OFICINA ASESORA JURÍDICA HOSPITAL MILITAR CENTRAL

En uso de las facultades legales y reglamentarias y en especial las que le confiere la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional 1082 de 2015, Decreto Ley 019 de 2012, Resolución 1296 de 2024, Resolución 0139 de 2026 y demás disposiciones legales aplicables y,

CONSIDERANDO

Que, el **HOSPITAL MILITAR CENTRAL**, suscribió el Contrato No. 443 de 2022 con el contratista **CONSTRUCCIONES J&LG SAS,** identificado con NIT N°. 901.163.173-3, cuyo objeto es la **"MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y LOS CORRECTIVOS NECESARIOS DE LOS ASCENSORES DE PASAJEROS, ASCENSORES DE CARGA, ESCALERAS ELÉCTRICAS Y PUERTAS ELÉCTRICAS PEATONALES, INCLUIDO REPUESTOS NUEVOS NO REMANUFACTURADOS, TARJETAS ELECTRÓNICAS, ACTUALIZACIONES DE SOFTWARE Y REPUESTOS PARA LA ADECUACIÓN DEL SISTEMA INTELIGENTE DE LOS ASCENSORES Y ESCALERAS ELÉCTRICAS DEL HOSPITAL MILITAR CENTRAL"**, por la suma de DOS MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES QUINIENTOS TREINTA MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y TRES PESOS ($2.282.530.693) M/CTE**,** teniendo como el plazo de ejecución hasta el 31 de julio de 2026.

Que mediante I-00165-202527854-HMC Id: 437910 de fecha 06 de octubre de 2025, el supervisor del Contrato, puso en conocimiento a la Oficina Asesora Jurídica del Hospital Militar Central, el "posible incumplimiento" del Contrato No 443 de 2022**.**

Que, una vez revisadas las diligencias sobre el "posible incumplimiento" de las obligaciones a cargo del contratista **CONSTRUCCIONES J&LG SAS**, el Hospital Militar Central, dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011**,** emitió oficio con número de radicado E-00221-202514996-HMC Id: 438154 de fecha 07 de octubre de 2025, en la cual se realizó la respectiva citación a la audiencia a la parte contratada.

Que, mediante Resolución 002 de 05-01-2026, el Jefe (e) de la Oficina Asesora Jurídica del Hospital Militar Central resolvió la actuación administrativa sancionatoria adelantada en contra de la firma **CONSTRUCCIONES J&LG SAS**, con ocasión del presunto incumplimiento del Contrato No. 443 de 2022, declarando el incumplimiento parcial del mencionado contrato por parte del contratista y, en consecuencia, imponiendo una sanción pecuniaria consistente en multa por la suma de **CIENTO CINCUENTA MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y**

SIETE MIL VEINTICINCO PESOS CON SETENTA Y CUATRO CENTAVOS ($150.647.025,74).

Que, una vez notificada la resolución antes referida, la apoderado de la firma contratista y la apoderada de la aseguradora interpusieron recurso de reposición contra la misma, el cual fue sustentado en audiencia el día 20 de febrero de 2026.

Que, de acuerdo con lo expuesto, se dio el uso de la palabra a la Dra. Nubia D. García Valencia, apoderada del contratista CONSTRUCIONES J&LG S.A.S. para la sustentación de su recurso, el cual se fundamentó en los siguientes puntos argumentativos, que resumen así :

Cargo No. 1 – Indebida calificación jurídica de la obligación contractual y aplicación errónea del régimen de responsabilidad

La defensa sostiene que el acto administrativo sancionatorio incurre en un error estructural de calificación jurídica al tratar las obligaciones derivadas del Contrato No. 443 de 2022 como obligaciones de resultado, cuando su naturaleza corresponde inequívocamente a obligaciones de medio propias de los contratos de mantenimiento preventivo y correctivo de equipos electromecánicos.

Argumenta que el objeto contractual consistía en la prestación de un servicio técnico especializado, cuyo alcance se centraba en la ejecución diligente de actividades de diagnóstico, intervención, mantenimiento y reparación, conforme a parámetros técnicos y a la lex artis aplicable, pero no en la garantía absoluta del funcionamiento continuo e ininterrumpido de los ascensores. En ese sentido, el contratista se obligaba a desplegar todos los medios técnicos razonables y adecuados, mas no a asegurar un resultado específico independiente de factores técnicos internos o externos.

La defensa enfatiza que la Entidad, al fundamentar la sanción en la sola circunstancia de no haberse logrado la puesta en funcionamiento del ascensor dentro del plazo previsto, prescindió del análisis sobre la diligencia desplegada, la complejidad técnica de la intervención y las condiciones reales de ejecución. Sostiene que la administración aplicó un criterio de responsabilidad automática o cuasi objetiva, en el cual el incumplimiento se configuró por el solo hecho del resultado adverso, sin acreditar culpa, negligencia o inobservancia técnica imputable al contratista.

Adicionalmente, señala que ni el contrato ni sus modificatorios transformaron la naturaleza jurídica de la obligación. En particular, afirma que el acta de reunión del 3 de septiembre de 2025 no podía interpretarse como una modificación contractual que convirtiera la obligación en una de resultado, ni como una garantía absoluta de funcionamiento, dado que no alteró formalmente el objeto ni las condiciones esenciales del contrato. De igual manera, el Modificatorio No. 2 – Adición No. 1 evidenciaría que la necesidad de incorporar actividades y repuestos adicionales confirmaba la complejidad técnica de la intervención y la imposibilidad de predeterminar el resultado final con certeza absoluta.

La defensa invoca principios generales de responsabilidad contractual y jurisprudencia del Consejo de Estado, según los cuales, en contratos de

prestación de servicios técnicos especializados, la responsabilidad debe analizarse bajo el estándar de diligencia exigible y no bajo un criterio de garantía del resultado. En esa línea, sostiene que la Entidad omitió efectuar un juicio técnico sobre la conducta del contratista y se limitó a constatar la no operatividad del equipo, confundiendo el incumplimiento del resultado con el incumplimiento de la obligación.

En consecuencia, la defensa concluye que el acto administrativo sancionatorio se encuentra viciado por indebida subsunción normativa, al aplicar un régimen de responsabilidad que no corresponde a la naturaleza del contrato celebrado, lo que habría conducido a una conclusión errónea sobre la existencia del incumplimiento.

Cargo No. 2 – Errónea interpretación del supuesto de irresistibilidad en la fuerza mayor.

La defensa sostiene que el acto administrativo sancionatorio incurre en una interpretación restrictiva y jurídicamente equivocada de la figura de la fuerza mayor, particularmente en lo relacionado con el elemento de la irresistibilidad, al desconocer que la falla presentada en el ascensor obedeció a un evento técnico ajeno a la órbita de control del contratista.

Argumenta que, conforme a los informes técnicos aportados y a la prueba pericial rendida, la falla del equipo tuvo origen en un daño interno del motor, posiblemente asociado a picos de voltaje o afectaciones en componentes internos como embobinados o el sistema "resolver", circunstancias que —según la defensa— no podían ser previstas razonablemente ni evitadas por el contratista mediante las actividades ordinarias de mantenimiento. En esa medida, sostiene que se trató de un evento imprevisible, irresistible y externo, que rompe el nexo causal entre la conducta del contratista y el resultado final.

La defensa enfatiza que la Entidad habría reducido el análisis de la fuerza mayor a la simple posibilidad abstracta de intervención técnica, desconociendo que la irresistibilidad no implica la imposibilidad absoluta de actuación, sino la imposibilidad razonable de evitar el daño con los medios ordinarios disponibles dentro del marco contractual. Señala que, aun desplegando diligencia técnica y ejecutando las pruebas correspondientes, el daño estructural interno del motor impedía la puesta en funcionamiento del ascensor dentro del plazo establecido.

Adicionalmente, sostiene que la Entidad no acreditó técnicamente que la falla hubiera sido causada por una intervención inadecuada, negligente o defectuosa del contratista. Por el contrario, afirma que la carga de la prueba sobre la inexistencia de fuerza mayor recae en la administración una vez el contratista aporta elementos que demuestran la ocurrencia del evento extraño. En ese sentido, alega que el acto sancionatorio no desvirtuó técnicamente el carácter imprevisible e irresistible del daño, limitándose a afirmar su inexistencia sin soporte técnico independiente.

La defensa invoca el artículo 64 del Código Civil y la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre causa extraña, señalando que cuando el incumplimiento obedece a un evento externo que no puede ser imputado al contratista, no procede la declaratoria de responsabilidad ni la imposición de sanciones contractuales. En consecuencia, afirma que la decisión incurre en falsa motivación

al desconocer la configuración de la fuerza mayor y mantener la imputación pese a la ruptura del nexo causal.

En síntesis, la defensa sostiene que la Entidad realizó una interpretación errónea y excesivamente restrictiva del concepto de fuerza mayor, particularmente del requisito de irresistibilidad, lo que condujo a una conclusión equivocada sobre la imputabilidad del presunto incumplimiento.

Cargo No. 3 – Indebida valoración de la prueba técnica pericial – informe del 24 de septiembre de 2025 realizado y suscrito por el Ingeniero Mecatrónico y Tecnólogo en diseño e integración de automatismos, el Sr. Robinson Eder Cárdenas Ortegón

La defensa sostiene que el acto administrativo sancionatorio incurre en indebida valoración probatoria al desconocer o restar eficacia demostrativa al informe técnico pericial rendido el 24 de septiembre de 2025 por el ingeniero mecatrónico y tecnólogo en diseño e integración de automatismos, señor Robinson Eder Cárdenas Ortegón.

Argumenta que dicho informe constituye una prueba técnica especializada, elaborada por profesional idóneo, en la que se analizan las condiciones del equipo, las intervenciones realizadas, las pruebas ejecutadas y la posible causa de la falla presentada. Señala que el peritaje concluye que las actividades desarrolladas por el contratista se ajustaron a los protocolos técnicos correspondientes y que no se evidenció error de diagnóstico ni intervención indebida que pudiera atribuirse como causa directa del daño.

La defensa afirma que el acto administrativo no realizó una valoración técnica de fondo del contenido del informe, sino que lo descartó implícitamente sin confrontarlo con prueba pericial o concepto técnico equivalente aportado por la Entidad. En ese sentido, sostiene que se vulneró el principio de valoración integral y razonada de la prueba, pues no se explicó por qué las conclusiones del experto no resultaban convincentes ni se desvirtuaron técnicamente sus afirmaciones.

Adicionalmente, argumenta que el informe pericial explicaba la secuencia de intervención técnica, el montaje de componentes, la programación y las pruebas funcionales realizadas, así como la detección de posibles afectaciones internas del motor que no eran detectables previamente mediante inspecciones ordinarias. Según la defensa, estos elementos demostraban que el contratista actuó con diligencia técnica y que el resultado adverso no podía imputarse a negligencia o incumplimiento.

La defensa enfatiza que, tratándose de un contrato de naturaleza técnica especializada, la valoración de la conducta debía apoyarse en criterios técnicos objetivos y no en inferencias basadas exclusivamente en el resultado final. En su criterio, la Entidad omitió aplicar el estándar probatorio adecuado para desvirtuar una prueba pericial idónea, limitándose a mantener la imputación sin efectuar un análisis técnico contradictorio.

Finalmente, sostiene que la omisión en la valoración del dictamen pericial configura un defecto en la motivación del acto administrativo, en tanto no se efectuó una ponderación explícita, lógica y fundada del contenido de la prueba

frente a los hechos imputados, lo cual afecta la validez de la decisión sancionatoria.

Cargo No. 4 – Nula valoración de la prueba técnica – oficio sin número del 19 de septiembre de 2025 y prueba testimonial del técnico Diego Carrión.

La defensa sostiene que el acto administrativo sancionatorio incurre en una omisión sustancial de valoración probatoria al no analizar de manera expresa y razonada el oficio técnico sin número del 19 de septiembre de 2025, así como el testimonio rendido por el técnico Diego Fernando Carrión Torres, quien participó directamente en las labores de intervención del ascensor objeto del contrato.

Argumenta que el oficio del 19 de septiembre constituye un documento técnico relevante, en el cual se expone detalladamente la secuencia de actividades ejecutadas, los diagnósticos efectuados, las pruebas realizadas y los hallazgos encontrados durante la intervención. Según la defensa, este documento acredita que el contratista desplegó las acciones técnicas correspondientes dentro del marco contractual y que el daño identificado no obedecía a una intervención inadecuada ni a negligencia operativa.

En cuanto al testimonio del técnico interviniente, la defensa sostiene que su declaración resultaba particularmente relevante por tratarse de quien ejecutó directamente las labores técnicas. Afirma que el testigo explicó los procedimientos aplicados, las pruebas previas realizadas antes del montaje definitivo y las verificaciones efectuadas para descartar fallas atribuibles a la instalación. En ese sentido, considera que su declaración aportaba elementos de conocimiento directo que debían ser ponderados conforme a las reglas de la sana crítica.

La defensa sostiene que la decisión administrativa no efectuó una valoración explícita de estas pruebas ni explicó por qué carecían de mérito probatorio, lo que, a su juicio, configura una omisión en el análisis integral del acervo probatorio. Afirma que el acto sancionatorio se limitó a reiterar la conclusión de incumplimiento sin confrontar los elementos técnicos aportados por el contratista, lo cual afecta la estructura lógica de la motivación.

Adicionalmente, señala que la omisión en la valoración de pruebas relevantes puede configurar error de hecho, en la medida en que se deja de considerar un elemento probatorio capaz de incidir en la reconstrucción fáctica del caso. Desde esta perspectiva, la defensa sostiene que el acto administrativo carece de motivación suficiente al no incorporar en su análisis el contenido técnico del oficio ni la credibilidad y coherencia del testimonio rendido.

En síntesis, la defensa concluye que la Entidad incurrió en nulidad por falta de valoración probatoria integral, al omitir examinar pruebas documentales y testimoniales relevantes que, en su criterio, acreditaban la diligencia técnica del contratista y desvirtuaban la imputación de incumplimiento.

Cargo No. 5 – Error de hecho derivado del abuso de posición dominante por omitir valorar pruebas practicadas e incorporadas en el expediente

La defensa sostiene que el acto administrativo sancionatorio incurre en error de hecho por omisión probatoria, al no valorar de manera integral, conjunta y sistemática el acervo probatorio incorporado al expediente, lo que habría conducido a una reconstrucción fáctica incompleta y a una conclusión equivocada sobre la existencia del incumplimiento.

Argumenta que la Entidad realizó una valoración fragmentada de las pruebas, seleccionando algunos apartes que respaldaban la imputación y omitiendo considerar otros elementos técnicos y testimoniales que demostraban la diligencia desplegada por el contratista. En su criterio, esta omisión alteró la correcta apreciación de los hechos, configurando un error de hecho en la motivación del acto administrativo.

La defensa señala que no se analizaron adecuadamente los hitos contractuales relevantes, tales como la fecha efectiva de suscripción del Modificatorio No. 2 – Adición No. 1 (5 de septiembre de 2025), la ventana real de ejecución técnica disponible hasta el 15 de septiembre de 2025 y la necesidad de incorporar actividades no previstas inicialmente en el contrato. Sostiene que estos elementos eran determinantes para valorar la razonabilidad del plazo y la viabilidad técnica de la puesta en funcionamiento del equipo.

Adicionalmente, afirma que se omitió ponderar la evidencia relativa a las gestiones anticipadas de adquisición e importación de repuestos, la contratación de personal adicional y la ejecución continua de actividades técnicas durante el periodo acordado, lo cual demostraría una conducta diligente y proactiva orientada al cumplimiento del objeto contractual.

La defensa también destaca que no se valoró en su conjunto la circunstancia de la posterior suscripción del Contrato No. 206 de 2025 con un tercero, lo que —según sostiene— incidió en la imposibilidad material de continuar con la ejecución contractual y afectó el análisis del nexo causal entre la conducta atribuida y el resultado final.

En ese contexto, argumenta que el acto administrativo adolece de un defecto en la apreciación probatoria, en la medida en que no se efectuó una valoración conjunta conforme a las reglas de la sana crítica, ni se integraron los distintos elementos técnicos, documentales y testimoniales en una reconstrucción coherente de los hechos.

En síntesis, la defensa concluye que la omisión en la valoración integral de las pruebas configura un error de hecho que compromete la validez de la decisión sancionatoria, por cuanto la conclusión sobre el incumplimiento se habría sustentado en una apreciación incompleta del material probatorio obrante en el expediente.

Cargo No. 6 – Falsa motivación del acto administrativo sancionatorio por error de hecho derivado del abuso de posición dominante por el no reconocimiento de vicio en la celebración del acuerdo de terminación anticipada del contrato.

La defensa sostiene que el acto administrativo sancionatorio incurre en falsa motivación al no reconocer la existencia de presuntos vicios en la suscripción del acta de terminación anticipada por mutuo acuerdo del Contrato No. 443 de 2022, circunstancia que, en su criterio, afecta la validez de la decisión sancionatoria posterior.

Argumenta que el acuerdo de terminación anticipada se produjo en un contexto de presión institucional y desequilibrio en la relación contractual, derivado del ejercicio de la posición dominante de la Entidad. Según expone, el contratista habría suscrito el acta en un escenario de imposición de condiciones, sin que existiera una verdadera voluntad libre y espontánea, lo que podría configurar un vicio del consentimiento.

La defensa señala que la Entidad no analizó las circunstancias en las que se produjo dicha terminación, ni examinó si existieron factores que afectaran la autonomía negocial del contratista. En su criterio, la resolución sancionatoria parte de la validez incuestionada del acuerdo de terminación anticipada, sin valorar si dicho instrumento pudo haber sido suscrito bajo un contexto que afectara su legitimidad jurídica.

Adicionalmente, sostiene que la terminación anticipada no puede ser utilizada como fundamento indirecto para consolidar la imputación de incumplimiento, especialmente si existen cuestionamientos sobre la forma en que se produjo su suscripción. Alega que la Entidad habría omitido analizar la conexidad entre la terminación contractual y la posterior declaratoria de incumplimiento, desconociendo el contexto fáctico en el cual se adoptaron dichas decisiones.

Desde esta perspectiva, la defensa considera que el acto administrativo incurre en falsa motivación, en tanto omite valorar hechos relevantes relacionados con la formación del acuerdo de terminación, lo cual habría incidido en la estructuración del juicio de responsabilidad. En consecuencia, sostiene que la decisión sancionatoria carece de sustento suficiente al no examinar integralmente la legalidad y voluntariedad del instrumento que dio por terminado el vínculo contractual.

Cargo No. 7 – Violación del debido proceso (C.P. art. 29) en el trámite sancionatorio del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, por (i) inexistencia del informe de supervisión u otro sustento probatorio puesto en conocimiento desde la citación, (ii) ausencia de pruebas técnicas de la Entidad que revirtieran las presunciones constitucionales de buena fe (C.P. art. 83) y de inocencia, y (iii) prejuzgamiento e infracción del principio de imparcialidad.

La defensa sostiene que el trámite adelantado en el marco del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 vulneró las garantías del debido proceso consagradas en el artículo 29 de la Constitución Política, afectando la validez de la actuación administrativa y, por ende, la legalidad de la decisión sancionatoria.

En primer lugar, argumenta que desde la citación a audiencia no se habría puesto en conocimiento del contratista la totalidad del sustento técnico que fundamentaba la imputación, particularmente el informe de supervisión. En su

criterio, ello habría limitado la posibilidad real y efectiva de ejercer contradicción, defensa técnica y contradicción probatoria, configurándose una afectación al derecho a conocer plenamente los hechos y pruebas que sustentan la actuación.

En segundo término, sostiene que la Entidad no aportó prueba técnica suficiente para desvirtuar la presunción de buena fe consagrada en el artículo 83 de la Constitución, ni la presunción de inocencia aplicable en actuaciones sancionatorias. Afirma que la decisión se construyó a partir de inferencias basadas en el resultado adverso —la no puesta en funcionamiento del ascensor— sin acreditar técnicamente que dicha circunstancia fuera atribuible a una conducta negligente o incumplida del contratista.

Adicionalmente, la defensa alega la existencia de prejuzgamiento e infracción del principio de imparcialidad, en la medida en que —según afirma— la Entidad habría orientado la actuación hacia la imposición de la sanción desde etapas tempranas del procedimiento, sin valorar de manera objetiva los elementos probatorios aportados por el contratista. Sostiene que el análisis probatorio reflejado en la resolución evidencia una posición previamente definida sobre la responsabilidad, lo cual comprometería la neutralidad exigible en el ejercicio de la potestad sancionatoria.

La defensa también cuestiona que no se efectuó una valoración conjunta e integral del acervo probatorio, lo cual, en su criterio, afecta el deber de motivación suficiente del acto administrativo. Señala que el debido proceso no solo implica la oportunidad formal de intervenir, sino la obligación de la administración de analizar y ponderar de manera expresa y razonada las pruebas aportadas por las partes.

En síntesis, la defensa sostiene que el procedimiento administrativo sancionatorio desconoció garantías fundamentales relacionadas con el derecho de defensa, la contradicción, la presunción de buena fe, la presunción de inocencia y el principio de imparcialidad, lo cual viciaría la decisión adoptada y haría procedente su revocatoria.

Cargo No. 8 – Ruptura del principio de proporcionalidad en la tasación de la cláusula penal pecuniaria.

La defensa sostiene que el acto administrativo sancionatorio vulnera el principio de proporcionalidad al imponer la cláusula penal pecuniaria sin efectuar un análisis adecuado de la gravedad real de la conducta atribuida, el contexto técnico en que se produjeron los hechos y la diligencia desplegada por el contratista.

Argumenta que la sanción fue aplicada de manera automática, con fundamento exclusivo en la declaratoria de incumplimiento parcial, sin ponderar circunstancias relevantes como la complejidad técnica de la intervención, la existencia de factores externos que incidieron en el resultado, la suscripción tardía del modificatorio contractual y la limitada ventana real de ejecución disponible.

La defensa señala que la proporcionalidad exige que toda sanción contractual sea adecuada, necesaria y razonable frente a la conducta imputada, y que su cuantificación debe guardar relación con la entidad del incumplimiento y el grado

de reprochabilidad. En su criterio, la decisión no analizó si existió un incumplimiento grave, reiterado o doloso, ni evaluó la conducta global del contratista durante la ejecución contractual.

Adicionalmente, sostiene que no se valoró la diligencia reforzada desplegada por el contratista, incluyendo la gestión anticipada de adquisición de repuestos, la contratación de personal adicional y la ejecución continua de actividades técnicas dentro del plazo establecido. Afirma que tales circunstancias debieron ser consideradas como atenuantes o, al menos, como elementos relevantes para modular la consecuencia económica de la declaratoria de incumplimiento.

La defensa también cuestiona que la Entidad no acreditó de manera concreta la magnitud del perjuicio derivado del presunto incumplimiento, ni justificó la aplicación plena de la cláusula penal frente a un escenario en el que, según sostiene, no existió culpa grave ni desatención deliberada de las obligaciones contractuales.

En consecuencia, la defensa concluye que la sanción impuesta resulta desproporcionada y contraria a los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa, por cuanto no se realizó un juicio de adecuación y razonabilidad frente a las circunstancias particulares del caso.

Que, posteriormente se dio el uso de la palabra a la Dra. Kiara Cipagauta Ramírez apoderada de la Aseguradora Solidaria de Colombia, para que realice su intervención y sustentación del recurso, el cual se resume en los siguientes términos:

La apoderada de la aseguradora inició su intervención manifestando que la compañía coadyuva integralmente la defensa técnica y jurídica presentada por la apoderada del contratista, así como las solicitudes probatorias y argumentativas formuladas dentro del trámite. Señaló que la posición de la aseguradora se encuentra alineada con los argumentos expuestos por el contratista en cuanto a la inexistencia de un incumplimiento imputable y a las irregularidades que, a su juicio, afectan el procedimiento administrativo sancionatorio adelantado por la entidad.

En ese contexto, indicó que el trámite que se adelanta corresponde a un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, mediante el cual la entidad ejerce una manifestación directa de la potestad punitiva del Estado, razón por la cual dicho procedimiento debe observar estrictamente las garantías constitucionales del debido proceso consagradas en el artículo 29 de la Constitución Política, así como los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la misma Carta. De igual manera, sostuvo que el procedimiento debe ajustarse a las reglas especiales establecidas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, y a los principios rectores de la contratación estatal contenidos en la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007. Bajo este marco normativo, afirmó que la motivación de los actos administrativos, la valoración objetiva de la prueba, la proporcionalidad de las sanciones y el respeto al derecho de defensa del garante no constituyen facultades discrecionales de la administración, sino verdaderas exigencias constitucionales y legales.

Argumento No. 1 - Nulidad del procedimiento por violación del artículo 86 literal a) de la Ley 1474 de 2011 y del artículo 29 de la Constitución Política

A partir de esta premisa, la apoderada expuso como primer argumento la nulidad del procedimiento por violación del artículo 86 literal a) de la Ley 1474 de 2011 y del artículo 29 de la Constitución Política, señalando que la citación a la audiencia no estuvo acompañada del informe de supervisión, documento que, según la norma, debe sustentar la actuación administrativa sancionatoria. Explicó que la citación remitida mediante correo electrónico el 7 de octubre de 2025, mediante la cual se convocó la audiencia para el 15 de octubre de 2025, no incluía dicho informe ni sus anexos técnicos, los cuales, a su juicio, constituyen el soporte probatorio esencial de la imputación formulada por la entidad. Con el fin de demostrar esta afirmación, durante la audiencia remitió nuevamente el correo electrónico de citación y procedió a enumerar los documentos adjuntos en dicho mensaje, entre los cuales mencionó la citación a la audiencia, comunicaciones previas, informes técnicos, documentos contractuales, el acta de terminación anticipada del contrato y otros soportes. Según indicó, ninguno de esos documentos corresponde al informe de supervisión exigido por la norma.

En desarrollo de este argumento, sostuvo que la omisión del traslado del informe de supervisión no puede considerarse una irregularidad meramente formal, dado que dicho documento cumple una función estructural dentro del procedimiento sancionatorio. En su criterio, el informe de supervisión delimita los hechos investigados, individualiza las obligaciones presuntamente incumplidas, establece porcentajes de ejecución o incumplimiento y fundamenta técnicamente la imputación realizada por la entidad. Por ello, afirmó que la ausencia de este documento en la citación generó una imputación incompleta y carente de soporte técnico trasladado oportunamente al investigado, lo cual impidió a las partes conocer de manera plena el sustento técnico de la actuación.

La apoderada señaló que esta situación generó una afectación directa al derecho de defensa, puesto que los descargos se presentaron sin acceso al documento base de la actuación administrativa, lo que habría impedido controvertir técnicamente los hallazgos, cálculos y conclusiones contenidos en el informe de supervisión. En consecuencia, afirmó que se vulneraron los principios de publicidad, contradicción probatoria y debido proceso. Asimismo, sostuvo que este defecto no puede considerarse subsanado mediante actuaciones posteriores, dado que el momento procesal determinante para estructurar la defensa es la citación a la audiencia, y una defensa ejercida sin acceso a la prueba fundamental no satisface el estándar constitucional del artículo 29 de la Constitución.

Con base en lo anterior, concluyó que el procedimiento sancionatorio se estructuró sobre una actuación que nació viciada desde su inicio, razón por la cual solicitó la nulidad de lo actuado desde la citación a la audiencia del 15 de octubre de 2025 y, en consecuencia, del acto administrativo sancionatorio proferido posteriormente.

Argumento No. 2 - Falta absoluta de pronunciamiento sobre los descargos y alegatos presentados por la aseguradora

Como segundo eje argumentativo, la apoderada alegó la falta absoluta de pronunciamiento sobre los descargos y alegatos presentados por la aseguradora, lo cual, a su juicio, constituye una violación de los artículos 3, 29 y 209 de la Constitución Política, así como del artículo 42 del CPACA y del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Explicó que dicha norma establece que la decisión administrativa debe ser motivada y resolver todas las peticiones planteadas dentro de la actuación. No obstante, afirmó que la Resolución No. 002 del 5 de enero de 2026 omitió pronunciarse de manera expresa sobre los argumentos jurídicos autónomos expuestos por la aseguradora en su calidad de garante, así como sobre las pruebas técnicas y contractuales aportadas.

Entre los argumentos que, según la intervención, no fueron analizados por la entidad, mencionó la falta de individualización de las obligaciones incumplidas, la inexistencia de prueba del siniestro en la póliza de cumplimiento, la diferenciación entre el contrato de mantenimiento y el contrato de supervisión, la posible configuración de causa extraña, la inexistencia de perjuicios indemnizables y el principio de proporcionalidad en la determinación de la sanción. En ese sentido, sostuvo que la resolución sancionatoria no contiene un análisis de fondo frente a los planteamientos formulados por la aseguradora, lo cual configuraría una falta de motivación del acto administrativo.

La apoderada afirmó que la motivación constituye un elemento esencial del acto administrativo y que su ausencia impide el control jurisdiccional de la decisión, además de vulnerar el derecho de defensa de los administrados. En respaldo de esta afirmación citó jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual la falta de motivación configura una causal autónoma de nulidad por expedición irregular del acto administrativo.

Adicionalmente, argumentó que la resolución sancionatoria incurre en falsa motivación, al desconocer antecedentes contractuales relevantes y al alterar la naturaleza jurídica de hechos y valores previamente definidos dentro del expediente contractual. En particular, cuestionó el tratamiento dado al modificatorio número dos – adición número uno, mediante el cual se adicionó el valor del contrato con el fin de garantizar la puesta en funcionamiento de uno de los ascensores del hospital. Según la apoderada, el propio supervisor del contrato reconoció en dicho modificatorio que estos valores correspondían a un ajuste necesario para mantener la ejecución del contrato y garantizar la adecuada cobertura del servicio, y no a un perjuicio derivado de un incumplimiento contractual.

Por esta razón, la apoderada sostuvo que resulta jurídicamente improcedente que la entidad tomara un valor que ella misma reconoció y formalizó como necesario para la continuidad del contrato, y lo convirtiera posteriormente en el fundamento de una sanción por incumplimiento. A su juicio, ese cambio de calificación carece de soporte técnico y configura falsa motivación del acto administrativo, pues la entidad le atribuyó a un mismo hecho una naturaleza jurídica distinta a la que le había reconocido expresamente al momento de suscribir el modificatorio contractual..

Argumento No. 3 - Omisión de análisis del acta de terminación anticipada por mutuo acuerdo del contrato

En la misma línea argumentativa, la apoderada cuestionó la omisión de análisis del acta de terminación anticipada por mutuo acuerdo del contrato, señalando que este documento constituye un antecedente contractual esencial que define el fin de la relación contractual y reconoce la ejecución de los servicios prestados hasta la fecha de terminación. Según su intervención, la resolución sancionatoria no menciona ni analiza los efectos jurídicos de dicha acta, ni explica cómo resulta compatible la terminación bilateral del contrato con la posterior declaratoria de un incumplimiento parcial.

Argumento No. 4 - Indeterminación del porcentaje de incumplimiento fijado en un 33%

De igual manera, la aseguradora cuestionó la determinación del porcentaje de incumplimiento fijado en un 33%, señalando que dicho porcentaje carece de soporte técnico dentro del expediente. Indicó que el contrato comprendía múltiples componentes técnicos, de los cuales la gran mayoría fueron ejecutados, por lo que el supuesto incumplimiento correspondería únicamente a un elemento específico. En su criterio, la resolución no explica la metodología utilizada para establecer dicho porcentaje ni cómo se ponderaron los distintos componentes contractuales, lo cual, a su juicio, evidencia un error de hecho y una vulneración del principio de proporcionalidad.

Argumento No. 5 - Necesidad de liquidación previa del contrato para determinar el estado de ejecución y la existencia de perjuicios

Finalmente, la apoderada sostuvo que el contrato debía ser liquidado previamente para determinar de manera definitiva el estado de ejecución del contrato, los saldos contractuales y la existencia o no de perjuicios. En ese sentido, solicitó que se ordene la liquidación del contrato y que se realice una valoración integral de todas las pruebas obrantes en el expediente. Asimismo, solicitó la intervención de la Oficina de Control Interno del Hospital Militar, con el fin de verificar las irregularidades advertidas en el trámite y garantizar el respeto del debido proceso administrativo.

Con fundamento en todos estos argumentos, la aseguradora solicitó la nulidad del acto administrativo sancionatorio, o en subsidio su revocatoria, y de manera alternativa la reliquidación del presunto incumplimiento conforme a criterios técnicos y proporcionales, así como la valoración integral de las pruebas allegadas al expediente administrativo.

Que, el despacho dejó constancia que, una vez escuchado la presentación del recurso por parte de la defensa y de la aseguradora, y hecho lo precedente suspende la diligencia en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para decretar y tomar las pruebas a que haya lugar ante este posible incumplimiento.

Que, por remisión normativa del artículo 40 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, el cual expresa:

"ARTÍCULO 40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. ***El interesado contará con la oportunidad de***

controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo*. (Negrilla del Despacho).*

Que, el 25 de febrero de 2026, la Oficina Asesora Jurídica del Hospital Militar Central resolvió las solicitudes probatorias formuladas por el contratista y por la apoderada de la aseguradora dentro del trámite adelantado por presunto incumplimiento del Contrato No. 443 de 2022, en el marco del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Que, el Despacho efectuó el análisis de pertinencia, conducencia y utilidad de las pruebas solicitadas, conforme al artículo 213 del CPACA, determinando admitir únicamente las declaraciones juradas de la ingeniera Adriana Patricia Camero Piraquibe y del señor Carlos Alberto Benítez Lambis, por guardar relación directa con los hechos objeto de investigación y resultar idóneas para el esclarecimiento técnico de la actuación contractual.

Respecto de las demás pruebas solicitadas por el contratista y la aseguradora, se dispuso negar su decreto y práctica, al establecerse que la mayoría de los documentos requeridos ya obraban en el expediente contractual y administrativo, constituyendo parte integral del acervo probatorio del proceso; y, en los demás casos, por carecer de pertinencia y conducencia frente al objeto del procedimiento sancionatorio, al referirse a aspectos contables, hechos posteriores, contratos distintos o situaciones ajenas al núcleo fáctico investigado.

En consecuencia, se dejó en firme la incorporación de las declaraciones admitidas y precisó que el expediente contractual del Contrato No. 443 de 2022 constituye prueba integral dentro del proceso, cuya valoración se efectuaría conforme a los principios de necesidad, pertinencia, conducencia y sana crítica.

VALORACIÓN PROBATORIA Y CONSIDERACIONES

Que, sea lo primero señalar que, el numeral 1° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, determina en virtud del principio de responsabilidad, que los servidores públicos, están obligados, entre otros, 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*".

Que, tal y como se registrará al inicio de este acto administrativo, los incisos 1, 2 y 3 del Artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establecen: *"(…) Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza. Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales. En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración (...)"*.

Que, para garantizar el derecho de defensa y contradicción del contratista, se tiene de presente la Ley 1150 de 2007, "*Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*":

Que, el artículo 17 ibídem, define el derecho al debido proceso, así:

"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.(…)

Que, frente al Debido Proceso, el Consejo de Estado en pronunciamiento radicado con número 05001-23-26-000- 1992-00117-01(18394) del 17 de marzo de 2010, sostuvo:

"(…) En síntesis, el debido proceso elevado en nuestro ordenamiento jurídico a la categoría de derecho constitucional fundamental, en sus manifestaciones de principio de legalidad, juez natural, presunción de inocencia, derechos de contradicción, audiencia y defensa, aplicación de la Ley preexistente, observancia de las formas de cada juicio, valoración razonable de la prueba, inocencia -entre otros- , es una garantía para los sujetos e intervinientes en cualquier actuación judicial o administrativa que, a su vez, obliga a los funcionarios judiciales y a las autoridades administrativas a respetarlos y asegurar su plena vigencia en la solución de cualquier conflicto o asunto judicial o administrativo. (…).

Que, se debe decir de la lectura de los hechos y de la manifestaciones realizadas en la audiencia, que el contratista **CONSTRUCIONES J & LG S.A.S.**, fue informado de manera clara y detallada, sobre las circunstancias que dieron origen al presente proceso administrativo sancionatorio contractual, pues de los hechos allí contenidos se desprendieron las normas y/o cláusulas presuntamente trasgredidas, siendo mencionados igualmente los derechos y deberes que le asistían a la contratista, y de las contenidas en las respectivas cláusulas del contrato N°. 443-2022.

Una vez examinados los argumentos expuestos por la apoderada del contratista y por la apoderada de la aseguradora en el marco de los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 0002 del 5 de enero de 2026, este despacho procede a resolverlos de manera conjunta, agrupando los cargos formulados en razón de su afinidad jurídica y probatoria.

Este enfoque se adopta en ejercicio de la facultad de dirección de la actuación administrativa que corresponde al jefe de la entidad o su delegado en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y permite abordar con mayor coherencia y precisión los puntos de controversia planteados, evitando pronunciamientos reiterativos sobre materias que comparten fundamento fáctico o jurídico común.

En consecuencia, los argumentos de ambas partes serán analizados de forma integrada en cada uno de los pronunciamientos que se desarrollan a continuación, los cuales siguen el orden de los cargos formulados por la defensa del contratista, habida cuenta de que la aseguradora coadyuvó integralmente dicha defensa y complementó sus planteamientos con argumentos autónomos que serán atendidos expresamente en el acápite correspondiente.

Pronunciamiento frente al Cargo No. 1. Indebida calificación jurídica de la obligación contractual y aplicación errónea del régimen de responsabilidad

La defensa sostiene que la Entidad incurrió en una indebida calificación jurídica de la obligación contractual al tratarla como una obligación de resultado, cuando —a su

juicio— el Contrato No. 443 de 2022, por versar sobre mantenimiento preventivo y correctivo, corresponde a una obligación de medio. En consecuencia, afirma que la sanción se habría impuesto bajo un régimen de responsabilidad objetiva improcedente.

El Despacho no comparte dicha apreciación. En materia contractual, la naturaleza de la obligación no se define por la denominación general del contrato, sino por el contenido concreto de las prestaciones asumidas, el alcance de los correctivos pactados y los compromisos funcionales establecidos en el clausulado y en sus modificatorios. El objeto contractual no se limitaba a una asesoría técnica o a la simple ejecución de actividades de mantenimiento abstracto, sino que comprendía la realización de los correctivos necesarios, el suministro e instalación de repuestos nuevos, la actualización de componentes y la adecuación técnica orientada a restablecer la operatividad de los ascensores del Hospital Militar Central.

En ese sentido, debe precisarse que la entidad no contrató la mera expectativa de intervención técnica ni la simple disposición de medios, sino un resultado funcional verificable: el mantenimiento efectivo y la operatividad de los equipos de transporte vertical. La prestación contratada tenía un propósito concreto y determinado, cuya satisfacción no podía agotarse en la ejecución formal de actividades, sino que exigía la materialización del resultado al que dichas actividades estaban orientadas.

En el contexto colombiano, la reparación o mantenimiento correctivo en contratos de servicios, como el de ascensores, constituye típicamente una obligación de resultado. Esto significa que el contratista no solo debe actuar con diligencia, sino que está obligado a entregar el bien plenamente funcional tras la intervención, cumpliendo así con el resultado específico pactado entre las partes.

Cuando el objeto del contrato es garantizar la operatividad técnica o la idoneidad de un bien para el cumplimiento de su finalidad, se configura una obligación de resultado, en la medida en que el contratista no solo se compromete a ejecutar actividades, sino a alcanzar un resultado funcional verificable. En esta línea, la Sala de Casación Civil, en sentencia del 16 de diciembre de 2013, ha señalado que las cláusulas de garantía de buen funcionamiento deben interpretarse de manera amplia, comprendiendo tanto el adecuado funcionamiento técnico como el cumplimiento de la finalidad específica del bien intervenido.

Este criterio ha sido igualmente acogido por el Consejo de Estado, que ha precisado que en contratos de mantenimiento e intervención técnica el contratista asume el riesgo de garantizar el funcionamiento efectivo del bien conforme a su destinación. Así, en providencia del 14 de julio de 2016 (Rad. 85001-23-31-000-2002-00362-01), se reiteró que las obligaciones de este tipo deben entenderse cumplidas únicamente cuando se logra el resultado funcional esperado, más allá de la simple ejecución de actividades técnicas.

Este entendimiento resulta plenamente aplicable al presente caso, en el que el objeto contractual estaba orientado a restablecer la operatividad de un sistema de transporte vertical. En consecuencia, no basta acreditar la realización de labores técnicas, sino que se exige la plena funcionalidad del ascensor conforme a su finalidad, como manifestación concreta del cumplimiento de la obligación de resultado asumida por el contratista.

Normativamente, el Código Civil colombiano, en su artículo 1603, establece que los contratos obligan no solo a lo expresamente pactado, sino a todo lo que emana de la naturaleza de la obligación, la ley o la buena fe. Así, si el contrato tiene como objeto restablecer el funcionamiento de un bien específico, la correcta ejecución exige alcanzar el resultado pactado, configurando una obligación de resultado. El artículo 1616 del

mismo código refuerza la responsabilidad del deudor por los daños derivados del incumplimiento, ajustándose a la naturaleza de la obligación asumida.

En el ámbito de la contratación estatal, los contratos de mantenimiento e intervención técnica sobre bienes implican, por regla general, la asunción de una obligación de resultado, en la medida en que su finalidad no se agota en la ejecución de actividades, sino en la obtención de un resultado funcional verificable. En ese sentido, la jurisprudencia ha señalado que el cumplimiento contractual en este tipo de relaciones se mide por el restablecimiento efectivo del funcionamiento del bien conforme a su destinación, de modo que la responsabilidad del contratista se configura cuando dicho resultado no se alcanza en los términos pactados.

Desde la doctrina, se ha sostenido que la obligación de resultado supone la promesa de alcanzar un efecto determinado, con independencia del nivel de diligencia desplegado en su ejecución. Así, en servicios cuyo objeto es la reparación integral de un bien, como ocurre con el mantenimiento correctivo de un ascensor, el estándar de cumplimiento no se satisface con la realización de intervenciones técnicas aisladas, sino con la restitución plena de su funcionalidad y condiciones de seguridad, lo cual se corresponde con la naturaleza propia de una obligación de resultado.

En conclusión, tanto la normativa (artículos 1603 y 1616 del Código Civil, Ley 80 de 1993), como la doctrina y la jurisprudencia colombiana, fundamentan que la reparación o mantenimiento correctivo en contratos de servicios como el de ascensores constituye una obligación de resultado, pues el interés primario del acreedor es la obtención efectiva de un resultado determinado: la plena operatividad del bien tras la intervención.

En este sentido, el Consejo de Estado, en Concepto del 5 de septiembre de 2018 (Rad. 11001-03-06-000-2018-00124-00), precisó que en contratos de mantenimiento que implican intervención material sobre bienes, rige el principio de riesgo y ventura, lo que supone que el contratista debe garantizar no solo la ejecución técnica de las actividades, sino el funcionamiento efectivo del bien conforme a la finalidad pactada, bajo una interpretación amplia de las cláusulas de buen funcionamiento. A su vez, en providencia del 14 de julio de 2016 (Rad. 85001-23-31-000-2002-00362-01), se reiteró que las obligaciones orientadas a garantizar el funcionamiento técnico deben entenderse cumplidas únicamente cuando se alcanza el propósito contratado, lo que refuerza que la responsabilidad no desaparece por la sola ejecución de actividades, sino que se mantiene mientras no se logre el resultado funcional esperado.

Cuando el contratista asume la obligación de ejecutar correctivos específicos dentro de un plazo determinado con el propósito de restituir el funcionamiento del equipo, no se encuentra ante una obligación meramente formal de desplegar actividad, sino ante una obligación funcional orientada a un resultado verificable dentro del marco técnico asumido. Ello no implica que se trate de responsabilidad objetiva, pero sí supone que la obligación debe analizarse en función de la eficacia técnica de la intervención contratada.

Incluso si se aceptara que el mantenimiento es, en principio, una obligación de medio, ello no exonera al contratista del deber de actuar con diligencia profesional cualificada y eficaz, ni excluye responsabilidad cuando el incumplimiento del objeto contractual no obedece a causa extraña debidamente acreditada. La jurisprudencia señalada ha sido reiterada en señalar que, en contratos de servicios técnicos, el análisis no se agota en verificar la realización de actividades, sino en establecer si estas fueron idóneas y suficientes para cumplir el fin contractual asumido.

En el presente caso, la decisión sancionatoria no se fundamentó en la mera constatación del no funcionamiento del ascensor, sino en la verificación del incumplimiento de

obligaciones contractuales concretas dentro del plazo pactado, la evaluación de las actuaciones desplegadas y la ausencia de prueba suficiente que acreditara una causa exonerativa de responsabilidad. No se aplicó un régimen automático ni se invirtió la carga probatoria; por el contrario, se efectuó valoración del acervo probatorio obrante en el expediente.

Así mismo, el acta del 3 de septiembre y el Modificatorio No. 2 no transformaron la naturaleza jurídica del contrato, pero sí delimitaron compromisos funcionales específicos y temporalmente definidos, que resultaban exigibles en los términos acordados. El contratista aceptó dichas condiciones y asumió la ejecución correspondiente, lo que comporta responsabilidad frente a su eventual inobservancia.

En consecuencia, no se advierte indebida calificación jurídica de la obligación contractual ni aplicación errónea del régimen de responsabilidad. La imputación efectuada se encuentra sustentada en el contenido obligacional pactado y en la evaluación integral de las circunstancias del caso. Por lo tanto, el Cargo No. 1 no está llamado a prosperar.

Pronunciamiento frente al Cargo No. 2: Errónea interpretación del supuesto de irresistibilidad en la fuerza mayor.

La defensa sostiene que la Entidad interpretó de manera errónea la figura de la fuerza mayor al considerar que las circunstancias técnicas presentadas durante la ejecución del contrato no constituían un evento irresistible que exonerara de responsabilidad al contratista. En su criterio, las dificultades técnicas asociadas a la intervención del equipo debían calificarse como hechos imprevisibles y ajenos a su control, lo que excluiría la imputación de incumplimiento.

El Despacho no comparte dicha apreciación. Conforme a la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, para que una circunstancia pueda configurarse como fuerza mayor en el ámbito contractual deben concurrir de manera simultánea tres elementos estructurales: imprevisibilidad, irresistibilidad y exterioridad. Así lo reiteró el Consejo de Estado en la sentencia del 11 de octubre de 2023 (Exp. 08001-23-33-000-2013-00125-01), al precisar que la fuerza mayor corresponde a un hecho "imprevisible e irresistible", en los términos del artículo 64 del Código Civil, y que solo cuando concurren dichos elementos es posible excluir la imputación de responsabilidad.

Este estándar implica que el hecho alegado debe ser extraordinario, no razonablemente previsible al momento de asumir la obligación, imposible de superar aun desplegando la mayor diligencia técnica exigible, y además externo a la esfera de control del contratista, es decir, no atribuible a su conducta ni a personas por las que deba responder. En ausencia de cualquiera de estos elementos, no es jurídicamente viable estructurar una causa extraña eximente de responsabilidad, pues no todo evento adverso o dificultad técnica tiene la entidad suficiente para desvirtuar el incumplimiento contractual.

Adicionalmente, la jurisprudencia contencioso-administrativa ha precisado que, tratándose de contratos estatales, las circunstancias invocadas como fuerza mayor no pueden corresponder a riesgos inherentes a la actividad contractual asumida. Para que exista una verdadera causa extraña exonerativa es necesario demostrar que el evento supera el ámbito normal de los riesgos técnicos del contrato y que genera una alteración grave, extraordinaria y anormal de las condiciones de ejecución. De igual forma, los perjuicios derivados del evento deben ser reales, concretos y debidamente probados dentro del proceso.

"El acontecimiento o circunstancia que el demandado invoca como causa extraña debe ser "ajeno jurídicamente" a éste. Es decir, debe tratarse de un suceso por el cual esa

parte no tenga el deber jurídico de responder" (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del 11 de octubre de 2023 (rad. 61.730))

"para la configuración de la figura en comento es preciso que concurran todos los elementos estructurales atrás reseñados», entre ellos que «la ocurrencia de tales hechos sea ajena a la voluntad de las partes» y que «la ocurrencia de las contingencias haya excedido ostensiblemente a la capacidad de previsión de las partes, dentro un grado de razonable diligencia" (Tribunal Superior de Buga en sentencia del 28 de septiembre de 2023 (rad. 76-520-31-03-005-2021-00087-01))

En esa línea, el Consejo de Estado ha reiterado que las dificultades técnicas, o las contingencias propias del desarrollo de la actividad contratada no configuran fuerza mayor, pues hacen parte del riesgo profesional que el contratista asume al celebrar el contrato. Tales circunstancias pueden, en determinados casos, dar lugar a otras figuras jurídicas como la teoría de la imprevisión o el restablecimiento del equilibrio económico, pero no a la exoneración total de responsabilidad derivada del incumplimiento contractual.

En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que la sola invocación de dificultades técnicas no es suficiente para configurar fuerza mayor si no se acredita de manera rigurosa la concurrencia de los elementos de imprevisibilidad, irresistibilidad y exterioridad. Así se ha reiterado, entre otras, en las decisiones del 8 de febrero de 2017 (exp. 25000-23-36-000-2013-01717-01) y del 10 de octubre de 2024 (exp. 25000233600020220002901), en las cuales se confirmó la legalidad de declaratorias de incumplimiento contractual al no demostrarse la existencia de una causa extraña que rompiera el nexo de imputación.

En el presente caso, las circunstancias alegadas por la defensa corresponden a dificultades técnicas asociadas a la intervención y reparación de un sistema de transporte vertical, actividad que constituye precisamente el objeto del Contrato No. 443 de 2022. En consecuencia, tales situaciones se inscriben dentro del ámbito de riesgo propio de la actividad técnica asumida por el contratista, quien, en razón de su experticia profesional, estaba llamado a preverlas, diagnosticarlas y gestionarlas en el marco de sus obligaciones contractuales.

Tampoco se acreditó dentro del expediente la existencia de un hecho externo, imprevisible e irresistible que hiciera objetivamente imposible el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Por el contrario, del material probatorio se desprende que las circunstancias alegadas corresponden a situaciones que podían ser abordadas mediante actuaciones técnicas dentro del ámbito de la especialidad contratada. La defensa no demostró que hubiera existido una imposibilidad absoluta de cumplimiento ni que el evento hubiera escapado completamente a la esfera de control técnico del contratista.

En consecuencia, las circunstancias invocadas por la defensa no reúnen los requisitos exigidos para configurar un evento constitutivo de fuerza mayor, por cuanto no se acreditó su carácter imprevisible, irresistible y externo al contratista, ni que excedieran los riesgos normales de la actividad contractual asumida. Por lo tanto, el Despacho concluye que no se presentó una interpretación errónea de la figura jurídica de la fuerza mayor y que el Cargo No. 2 no está llamado a prosperar.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, este despacho considera necesario efectuar un pronunciamiento expreso sobre el material probatorio técnico aportado por la defensa dentro del trámite sancionatorio, particularmente frente al informe pericial del 24 de septiembre de 2025 y al testimonio rendido bajo juramento por el señor Robinson Eder Cárdenas Ortegón el 27 de noviembre de 2025, toda vez que dichos elementos

fueron invocados por la defensa como soporte técnico central de la alegada fuerza mayor.

Del análisis integral de dicho material probatorio este despacho advierte que el perito externo, en su declaración rendida ante el despacho, señaló que el daño interno del motor del ascensor privado No. 1 no era predecible por parte del contratista encargado del mantenimiento del equipo que este utilizó todos los conocimientos técnicos disponibles para la puesta en funcionamiento del ascensor, que no hubo error en la metodología diagnóstica aplicada, y que el daño al componente principal del sistema puede calificarse como un evento fortuito de difícil ocurrencia. Estas apreciaciones, provenientes de un profesional idóneo..

No obstante, este despacho considera que dichas conclusiones técnicas, aun siendo atendibles desde el punto de vista del diagnóstico del estado del equipo, no tienen la virtualidad jurídica de configurar la exoneración de responsabilidad contractual pretendida por la defensa. Para comprender esta distinción es necesario separar dos planos de análisis que la defensa ha tratado de manera conjunta pero que jurídicamente son independientes: el plano técnico, referido a la calidad y diligencia de las intervenciones ejecutadas por el contratista, y el plano contractual, referido al cumplimiento del resultado específicamente comprometido dentro del plazo pactado.

En el plano técnico, este despacho reconoce, con fundamento en las pruebas obrantes en el expediente, que el contratista ejecutó las actividades de mantenimiento correctivo conforme a los protocolos del fabricante de acuerdo al testimonio, instaló los repuestos importados dentro de los plazos acordados, realizó las pruebas de operación y carga correspondientes, y que la falla identificada en el devanado interno del motor no obedeció a una intervención inadecuada ni a negligencia en la ejecución de las labores técnicas. Esta constatación es relevante y el despacho no la desconoce.

Sin embargo, en el plano contractual, la situación es radicalmente distinta. El análisis de la fuerza mayor como causal exonerativa de responsabilidad no puede realizarse con independencia del hecho jurídico determinante que define este caso: el contratista, en ejercicio de su plena autonomía negocial, con representación legal presente, con asesoría jurídica activa durante toda la reunión del 3 de septiembre de 2025, y con pleno conocimiento de las incertidumbres técnicas que él mismo identificó y advirtió durante dicha reunión, asumió expresamente el compromiso de poner en funcionamiento el ascensor privado No. 1 antes del 15 de septiembre de 2025. Esta asunción no fue impuesta de manera unilateral por la entidad: el contratista participó activamente en la definición de los términos del acuerdo, negoció condiciones adicionales, obtuvo días suplementarios respecto de la propuesta inicial, y suscribió el acta con posterioridad a las advertencias técnicas formuladas por su propio equipo.

Este elemento resulta determinante porque define el análisis jurídico aplicable. Conforme a los artículos 1604 y 1616 del Código Civil y a la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, quien asume voluntariamente una obligación de resultado con conocimiento de los riesgos técnicos asociados a su ejecución incorpora dichos riesgos a su esfera de responsabilidad contractual. En consecuencia, no puede invocarlos posteriormente como hechos imprevisibles constitutivos de fuerza mayor.

En esa línea, el Consejo de Estado, en sentencia del 8 de febrero de 2017 (Rad. 25000-23-36-000-2013-01717-01), precisó que los riesgos técnicos conocidos o previsibles al momento de asumir la obligación forman parte del alea normal del contrato y, por tanto, no configuran causa extraña eximente de responsabilidad. La fuerza mayor exige que el hecho sea imprevisible, irresistible y ajeno al control del obligado, condiciones que no se satisfacen cuando el propio contratista advirtió —al momento de suscribir el acuerdo— que podían presentarse imprevistos técnicos que afectarían la entrega

oportuna del equipo. En tales circunstancias, el riesgo fue conocido y voluntariamente asumido, lo que excluye su posterior invocación como causal de exoneración.

En ese sentido, la advertencia formulada por el equipo técnico del contratista durante la reunión del 3 de septiembre de 2025 sobre la posible ocurrencia de imprevistos — circunstancia reconocida en las declaraciones de Adriana Patricia Camero Piraquibe y Carlos Alberto Benítez Lambis — lejos de configurar una reserva jurídica válida que lo exonerara del resultado, constituye la demostración más clara de que el riesgo técnico era conocido y fue voluntariamente asumido. La previsión de una contingencia, aunque sea de manera genérica, destruye el elemento de imprevisibilidad que la ley exige para que opere la fuerza mayor. Nadie puede alegar como imprevisto aquello que previamente previó.

A lo anterior se suma que la irresistibilidad — segundo elemento estructural de la fuerza mayor — tampoco queda acreditada en el presente caso. El perito Cárdenas señaló en su declaración que un diagnóstico completo del motor, aplicando el método deductivo de lo general a lo particular, podría realizarse en aproximadamente una semana, contando con los elementos disponibles para el cambio. Esta estimación, formulada por el propio experto traído por la defensa, demuestra que la causa del daño era técnicamente identificable y gestionable dentro de plazos razonables, lo que excluye la imposibilidad absoluta que exige la configuración de la fuerza mayor. El hecho de que el diagnóstico definitivo se obtuviera el 24 de septiembre — nueve días después del vencimiento del contrato — no acredita irresistibilidad sino insuficiencia del plazo, que es una circunstancia distinta y jurídicamente no equivalente. La insuficiencia del tiempo para completar una actividad técnica no configura un hecho irresistible: configura el incumplimiento de un resultado comprometido en condiciones que el propio contratista conocía y aceptó.

Adicionalmente, este despacho no puede dejar de advertir un elemento fáctico de singular relevancia que refuerza la conclusión anterior y que la defensa ha omitido abordar de manera directa: el evento que originó el daño en el sistema de tracción del ascensor privado No. 1 ocurrió en el mes de abril de 2025, según consta en el expediente y fue reconocido por las propias partes durante el trámite. Esto significa que entre la ocurrencia del evento eléctrico que afectó el motor y el vencimiento del plazo contractual del 15 de septiembre de 2025 transcurrieron aproximadamente cinco meses.

A la luz de este dato, el argumento de irresistibilidad por insuficiencia de tiempo pierde toda consistencia: el contratista no enfrentó una contingencia súbita que le impidiera actuar, sino que tuvo un período de cinco meses para diagnosticar, gestionar, importar repuestos, ejecutar los correctivos necesarios y entregar el equipo en funcionamiento. Si el perito externo estimó que un diagnóstico completo del motor podría realizarse en aproximadamente una semana contando con los elementos disponibles, resulta jurídicamente insostenible afirmar que cinco meses fueron insuficientes para identificar y resolver la causa raíz de la falla.

La irresistibilidad no puede predicarse de quien dispuso de un horizonte temporal amplio para actuar y optó, dentro de ese margen, por una secuencia diagnóstica que se demostró incompleta. Lo que el expediente revela no es la imposibilidad objetiva de superar el daño, sino una gestión técnica que, aunque diligente en los pasos ejecutados, no logró dentro del tiempo disponible — y voluntariamente comprometido — alcanzar el resultado que el propio contratista había garantizado.

A lo anterior se suma un elemento que resulta determinante: si el diagnóstico técnico practicado antes de la suscripción del acta del 3 de septiembre de 2025 hubiera sido completo y preciso, el contratista habría conocido con exactitud el estado real del motor y, en consecuencia, los tiempos que su intervención demandaba. La conducta del

contratista al momento de asumir el plazo del 15 de septiembre revela, sin embargo, que actuó con la convicción —que se demostraría errada— de que el motor se encontraba operativo y de que las actividades pendientes se reducían a la instalación de los repuestos en tránsito. Fue esa convicción equivocada, derivada de un diagnóstico incompleto, la que lo llevó a comprometer un resultado que el estado real del equipo no permitía garantizar. En esas condiciones, el incumplimiento no obedece a una causa extraña sobreviniente e irresistible, sino a la asunción voluntaria de un riesgo técnico que el propio contratista no había logrado caracterizar con suficiencia al momento de obligarse

Finalmente, en cuanto al elemento de exterioridad, tampoco se satisface en el presente caso. Si bien el origen del daño al motor puede atribuirse a picos de voltaje previos en las instalaciones del hospital — hecho externo al contratista en términos físicos — la obligación de diagnosticar, identificar y gestionar los efectos de ese daño sobre el sistema de tracción del ascensor hacía parte del objeto contractual asumido por el contratista. Conforme a lo establecido en la Cláusula Décima del Contrato No. 443 de 2022, el contratista asumió expresamente el deber de ejecutar los correctivos necesarios para garantizar la operatividad de los equipos, incluyendo la restitución de su funcionamiento ante fallas detectadas. En consecuencia, la gestión del daño en el motor — independientemente de su origen — era una obligación contractual a cargo del contratista, razón por la cual no puede calificarse como un hecho externo a su esfera de control en los términos exigidos para la configuración de la fuerza mayor.

Por todo lo anterior, y sin perjuicio del reconocimiento de la diligencia técnica desplegada por el contratista en las actividades que efectivamente ejecutó, este despacho concluye que las circunstancias alegadas no reúnen de manera concurrente los requisitos de imprevisibilidad, irresistibilidad y exterioridad exigidos para la configuración de la fuerza mayor como causal exonerativa de responsabilidad contractual. La asunción voluntaria del riesgo técnico, el conocimiento previo de las contingencias posibles, la existencia de alternativas técnicas disponibles y el carácter contractualmente asumido de la obligación de gestionar los efectos del daño en el motor desvirtúan cada uno de los elementos estructurales de la causa extraña invocada.

Pronunciamiento frente al Cargo No. 3: Indebida valoración de la prueba técnica pericial – informe del 24 de septiembre de 2025 realizado y suscrito por el Ingeniero Mecatrónico y Tecnólogo en diseño e integración de automatismos, el Sr. Robinson Eder Cárdenas Ortegón

La defensa sostiene que la Entidad incurrió en una indebida valoración del informe técnico rendido el 24 de septiembre de 2025, al no reconocer —según afirma— el alcance probatorio de dicho documento ni acoger las conclusiones técnicas allí expuestas. A juicio del apoderado del contratista, dicho informe demostraría que las fallas presentadas en el sistema de ascensores obedecían a circunstancias técnicas ajenas al actuar del contratista, lo cual excluiría su responsabilidad en la ejecución del contrato.

El Despacho no comparte dicha apreciación. En primer lugar, es necesario precisar que, conforme a las reglas de valoración probatoria aplicables a los procedimientos administrativos sancionatorios en Colombia, los informes técnicos o periciales deben ser valorados conforme al principio de sana crítica, lo que implica que la autoridad administrativa debe apreciar todas las pruebas de manera integral, racional y fundada, aplicando reglas de la lógica, la experiencia y los conocimientos científicos. En este sentido, los dictámenes técnicos no tienen fuerza vinculante por sí mismos, sino que su eficacia probatoria depende de su idoneidad, fundamentación técnica, pertinencia y coherencia frente al conjunto del material probatorio obrante en el expediente.

El Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 9 de agosto de 2016 (radicado 11001-03-25-000-2011-00316-00), ha sido clara en señalar que el informe pericial constituye un elemento de juicio que debe analizarse conjuntamente con las demás pruebas recaudadas en el proceso, sin que pueda otorgársele un valor automático o prevalente sobre otros medios probatorios. Por ello, la autoridad administrativa tiene el deber de contrastar el contenido del informe con los demás documentos, informes técnicos, actuaciones contractuales y medios de prueba existentes en el expediente, motivando de manera razonada la valoración que finalmente adopte.

En el presente caso, el informe técnico del 24 de septiembre de 2025 fue efectivamente incorporado al expediente y objeto de valoración dentro del análisis probatorio adelantado por la Entidad. Sin embargo, su contenido no puede ser interpretado de manera aislada ni considerado como una prueba concluyente que, por sí sola, desvirtúe los demás elementos de juicio recaudados durante la actuación administrativa. Por el contrario, dicho informe debía ser confrontado con los informes de supervisión, la documentación contractual, las comunicaciones intercambiadas entre las partes y los demás registros técnicos que obran en el expediente.

Adicionalmente, la valoración de los informes técnicos en sede administrativa exige verificar previamente el cumplimiento de los requisitos formales y metodológicos que les otorgan credibilidad probatoria, tales como la identificación del autor del dictamen, la determinación clara de su objeto, la exposición de la metodología utilizada, el análisis técnico desarrollado y la fundamentación de las conclusiones alcanzadas. Solo a partir de ese análisis puede establecerse el mérito probatorio del documento dentro del conjunto del acervo probatorio.

En todo caso, aun cuando el informe técnico contenga apreciaciones relevantes sobre las condiciones del equipo o sobre posibles causas de las fallas presentadas, ello no implica automáticamente la exclusión de responsabilidad contractual. La existencia de diagnósticos técnicos complejos o de dificultades operativas no desvirtúa por sí misma el deber del contratista de ejecutar los correctivos necesarios dentro de los términos pactados, ni demuestra que el incumplimiento obedeciera a una causa externa que rompiera el nexo de imputación.

De igual forma, dentro del procedimiento administrativo se garantizó el principio de contradicción y el derecho de defensa, permitiendo a las partes controvertir el contenido del informe técnico, solicitar aclaraciones, aportar otros elementos probatorios o presentar análisis técnicos alternativos. La valoración probatoria, por tanto, se realizó dentro del marco del debido proceso, bajo criterios de racionalidad y apreciación conjunta del material probatorio.

En consecuencia, no se advierte que la Entidad haya desconocido o desestimado arbitrariamente el informe técnico del 24 de septiembre de 2025. Por el contrario, dicho documento fue analizado en conjunto con el resto de las pruebas obrantes en el expediente y su contenido fue ponderado conforme a las reglas de la sana crítica, atendiendo a su coherencia, pertinencia y concordancia con los demás elementos probatorios.

Por lo anterior, el Despacho concluye que no se configuró una indebida valoración probatoria y, en consecuencia, el Cargo No. 3 no está llamado a prosperar.

El análisis del informe técnico pericial del 24 de septiembre de 2025 exige de este despacho un pronunciamiento de fondo sobre su contenido, no una referencia genérica a que fue valorado. Tratándose de una prueba técnica especializada invocada como soporte central de la defensa, la motivación suficiente del acto administrativo en sede sancionatoria impone explicar con precisión por qué dicho documento, aun siendo

técnicamente relevante, no desvirtúa la imputación de incumplimiento que aquí se confirma.

Lo que no está en discusión es la idoneidad del señor Robinson Eder Cárdenas Ortegón Lo que sí importa precisar es el contexto en que fue contratado: el señor Carlos Benítez Lambis lo contactó alrededor del 20 de septiembre de 2025 — cinco días después del vencimiento del contrato — con el propósito de obtener un diagnóstico técnico del equipo. El perito acudió al Hospital Militar el 24 de septiembre sin conocer los términos del contrato, sin saber cuándo había terminado. Esta circunstancia no resta mérito a su dictamen, pero sí delimita su alcance: el informe refleja el estado del equipo el 24 de septiembre, no lo que era técnicamente posible o exigible durante la ejecución contractual, asi como consta a continuación:

*"**JUAN CAMILO RAMIREZ JARAMILLO**: ¿Usted qué vinculación tiene con la empresa JG SAS y desde qué fecha?*
***ROBINSON CARDENAS ORTEGON:** No, no. Pues vinculación eh del evento realizado el 25 el 24 de septiembre del 2025. de anterior no tenía eh vínculo ninguno con eso.*
***Juan Camilo Ramirez Jaramillo:** Y y usted estuvo estuvo su diagnóstico fue bajo un vínculo contractual.*
***ROBINSON CARDENAS ORTEGON:** Pues eh ellos me contrataron para realizar esa revisión como tal. Eh, no sé si a eso se refiere, pues hubo una un un solicitud o un sí, una solicitud de para esa revisión como tal. Me me me pagaron por la revisión que hice.*
***ROBINSON CARDENAS ORTEGON:** Eh, a mí me me me buscó el señor Carlos aproximadamente como el 20 de septiembre, porque necesitaban revisar el ascensor con suma urgencia. Eh, y el objetivo era realizar una visita técnica del funcionamiento del ascensor porque había ocurrido un daño eléctrico e en dentro de las instalaciones.*
***ROBINSON CARDENAS ORTEGON:** Sí. Eh eh como tal eh no no firmamos un contrato, eh todo fue con eh pues de palabra, eh pero sí, el inicio del mismo fue el 24 hasta que envié el informe a de del equipo el 24 de septiembre del 2025."*

Del contenido del informe este despacho destaca cuatro hallazgos que resultan técnicamente relevantes. El primero es que los parámetros eléctricos del variador de frecuencia y del suministro externo se encontraban dentro de rangos normales, lo que descarta fallas en el sistema de control y potencia atribuibles al contratista. El segundo es que durante las pruebas de carga del 24 de septiembre el motor presentó vibraciones e incapacidad para completar el recorrido, tanto en sentido ascendente como descendente. El tercero es que la causa probable de esa falla son afectaciones internas en el embobinado o en el "resolver" derivadas de eventos eléctricos previos — los picos de voltaje ocurridos en abril de 2025. El cuarto, y quizás el más relevante para el presente análisis, es que la solución definitiva requería desmontar el motor y enviarlo a un laboratorio especializado para determinar si era reparable o debía reemplazarse.

Estas conclusiones fueron ratificadas por el perito en su testimonio bajo juramento del 27 de noviembre de 2025, donde además afirmó que no hubo error en la metodología diagnóstica del contratista, que las labores ejecutadas fueron técnicamente suficientes en la medida de lo verificado, y que el daño al componente principal puede calificarse como un evento fortuito de difícil ocurrencia.

El despacho no desconoce que dentro del expediente existen elementos que evidencian actuaciones técnicas adelantadas por el contratista orientadas a identificar y solucionar la falla presentada en el ascensor objeto del contrato. No obstante, lo que se rechaza es que dicho reconocimiento pueda equipararse a la inexistencia del incumplimiento contractual.

En este punto resulta determinante precisar la naturaleza de la imputación que fundamenta la presente actuación administrativa. El reproche formulado por la entidad no consiste en afirmar que el contratista ejecutó de manera incorrecta o negligente las

actividades técnicas, sino en constatar que el resultado comprometido contractualmente no fue entregado dentro del plazo pactado. Se trata de dos cuestiones conceptualmente distintas: una se refiere a la diligencia técnica desplegada durante la ejecución; la otra, al cumplimiento oportuno de la obligación de resultado asumida contractualmente.

La respuesta a la segunda no depende necesariamente de la primera. En el ámbito de la contratación estatal es perfectamente posible que un contratista haya actuado con diligencia técnica y, aun así, incurra en incumplimiento cuando el resultado comprometido —en este caso, la entrega del ascensor en condiciones operativas— no se materializa dentro del término acordado entre las partes. La diligencia puede resultar relevante para analizar eventuales causales exonerativas, como la fuerza mayor, pero no desvirtúa por sí misma la existencia del incumplimiento cuando el resultado contractual no se alcanza en la oportunidad pactada.

Desde esta perspectiva, el propio informe pericial allegado al proceso termina constituyendo, paradójicamente, un elemento que confirma el incumplimiento antes que desvirtuarlo. En efecto, sus conclusiones señalan que la solución definitiva del problema exigía el desmonte del motor y su análisis en laboratorio, actividades que no fueron realizadas dentro del plazo contractual. Esto implica que, para la fecha límite fijada —15 de septiembre de 2025—, existían actuaciones técnicas necesarias que habían sido identificadas pero que permanecían pendientes de ejecución. El informe no concluye que el ascensor se encontraba en condiciones operativas en dicha fecha; por el contrario, evidencia técnicamente que el proceso de diagnóstico y reparación aún no había culminado.

También resulta relevante contextualizar el momento en el cual fue posible arribar al diagnóstico definitivo. El perito realizó la inspección del equipo y elaboró su informe el 24 de septiembre de 2025, es decir, nueve días después del vencimiento del plazo contractual. En su declaración indicó que un diagnóstico completo, aplicando el método deductivo de lo general a lo particular y contando con los elementos técnicos necesarios, podría realizarse en aproximadamente una semana. Así las cosas, si un experto independiente, sin las restricciones temporales propias de la ejecución contractual, alcanzó el diagnóstico en esa fecha, lo que el expediente evidencia no es la imposibilidad de realizar el diagnóstico, sino que este superó el plazo que el contratista había comprometido contractualmente. Tal circunstancia no constituye una causa exonerativa de responsabilidad; por el contrario, describe precisamente el incumplimiento objeto de análisis.

En materia de carga probatoria, corresponde a quien invoca la existencia de fuerza mayor acreditar de manera concurrente que el hecho fue imprevisible, irresistible y externo a su esfera de control. El informe pericial, valorado en su integridad y no a partir de apartes aislados, no satisface dicha carga. Si bien acredita la complejidad técnica de la intervención y evidencia que el contratista desplegó determinadas actuaciones para identificar la causa de la falla, no demuestra la imposibilidad objetiva de cumplir con el resultado dentro del plazo contractual disponible.

Debe tenerse en cuenta además que el tiempo disponible para resolver la situación no era irrelevante. Según lo acreditado en el expediente, el evento eléctrico que originó el daño se presentó en abril de 2025, mientras que el plazo contractual para la entrega del equipo vencía el 15 de septiembre de 2025, lo que representa un periodo aproximado de cinco meses para adelantar las actuaciones necesarias para su reparación y puesta en funcionamiento.

Finalmente, la defensa sostuvo durante la sustentación del recurso que el acto administrativo de primera instancia habría incurrido en una imprecisión al señalar que el diagnóstico inicial del contratista no había sido adecuado, cuando el perito manifestó que no existió error metodológico en el procedimiento seguido por la empresa. Este

despacho acoge parcialmente dicho señalamiento y procede a realizar la aclaración correspondiente.

En efecto, lo técnicamente acreditado en el expediente es que la metodología diagnóstica utilizada por el contratista —consistente en avanzar de lo general hacia lo particular y descartar inicialmente componentes externos antes de intervenir el motor— corresponde a un procedimiento técnicamente válido, circunstancia que fue confirmada por el perito dentro del proceso. En tal sentido, debe precisarse que la metodología empleada no resulta reprochable desde el punto de vista técnico.

Sin embargo, dicha corrección metodológica no altera la conclusión sobre el incumplimiento contractual, en la medida en que el procedimiento aplicado no permitió identificar y solucionar la causa raíz de la falla dentro del plazo contractual comprometido. La corrección del método diagnóstico y la suficiencia del resultado alcanzado constituyen cuestiones distintas: la primera encuentra respaldo en el dictamen pericial; la segunda, esto es, la entrega oportuna del equipo en condiciones operativas, no se materializó dentro del término pactado.

Pronunciamiento frente al Cargo No. 4: Nula valoración de la prueba técnica – oficio sin número del 19 de septiembre de 2025 y prueba testimonial del técnico Diego Carrión.

La defensa sostiene que la Entidad incurrió en una omisión en la valoración probatoria al no reconocer el alcance del oficio del 19 de septiembre ni del testimonio técnico aportado dentro del trámite, documentos que —según afirma— demostrarían las actuaciones desplegadas por el contratista para atender las fallas presentadas y las circunstancias técnicas que rodearon la ejecución contractual.

El Despacho no comparte dicha afirmación. En los procedimientos administrativos sancionatorios, la valoración probatoria debe realizarse conforme a los principios de análisis integral y sana crítica, lo cual exige que la autoridad administrativa examine de manera conjunta todos los medios de prueba incorporados al expediente, sin apreciarlos de forma aislada ni otorgarles valor automático por el solo hecho de haber sido aportados por alguna de las partes. La sana crítica implica que la valoración se fundamente en criterios de lógica, experiencia y conocimientos técnicos o científicos, permitiendo una apreciación libre pero debidamente motivada de cada elemento probatorio.

En ese marco, el oficio del 19 de septiembre y el testimonio técnico invocados por la defensa fueron debidamente incorporados al expediente y objeto de análisis dentro del proceso. No obstante, la sola existencia de estos documentos no implica que sus conclusiones deban ser acogidas en los términos propuestos por la parte que los aporta. La autoridad administrativa tiene el deber de verificar la legalidad y autenticidad de los documentos, así como la idoneidad de su origen, y en el caso de los testimonios o conceptos técnicos, evaluar su pertinencia, suficiencia, coherencia interna y fundamento técnico o científico.

Particularmente, tratándose de testimonios técnicos o contrainformes, la valoración exige analizar la cualificación del declarante, el soporte técnico de sus afirmaciones y la consistencia de sus conclusiones frente a los demás elementos probatorios del expediente. Así mismo, resulta necesario examinar si los planteamientos expuestos guardan correspondencia con los hechos investigados y si aportan elementos objetivos que permitan desvirtuar los demás medios de prueba recaudados en la actuación.

En el presente caso, el oficio y el testimonio técnico fueron confrontados con el resto del acervo probatorio, los documentos que soportaban la ejecución contractual, las comunicaciones entre las partes y los documentos contractuales que estructuran el desarrollo del Contrato No. 443 de 2022. De esta valoración conjunta se desprende que, si bien los documentos aportados por la defensa contienen apreciaciones sobre determinadas circunstancias técnicas y sobre las actuaciones desplegadas por el contratista, tales elementos no resultan suficientes para desvirtuar las conclusiones derivadas de los demás medios de prueba que dan cuenta de la ejecución del contrato y del estado de funcionamiento del equipo dentro del periodo relevante para la actuación administrativa.

Debe reiterarse que la valoración probatoria en sede administrativa no consiste en acoger de manera aislada una prueba determinada, sino en ponderar su coherencia, relevancia y fuerza convictiva frente al conjunto del material probatorio. En ese sentido, la autoridad administrativa está llamada a confrontar cada elemento probatorio con los demás documentos del expediente, determinando su correspondencia o contradicción y estableciendo el mérito que razonadamente corresponde asignarle dentro del proceso.

Así las cosas, no se evidencia que la Entidad haya omitido la valoración del oficio del 19 de septiembre ni del testimonio técnico aportado por la defensa. Por el contrario, dichos documentos fueron considerados dentro del análisis integral del expediente y confrontados con los demás elementos probatorios, concluyéndose que no poseen la fuerza demostrativa necesaria para desvirtuar los hechos que sustentan la actuación administrativa, más allá de demostrar la ejecución de actividades por parte del contratista, pero no desvirtúa el hecho investigado.

Sobre el oficio técnico del 19 de septiembre de 2025: Error de hecho derivado del abuso de posición dominante por omitir valorar pruebas practicadas e incorporadas en el expediente

El oficio fue suscrito por la representante legal de la empresa contratista y por el técnico Diego Fernando Carrión Torres, y constituye el informe elaborado por el propio contratista respecto del estado de la intervención ejecutada entre el 4 al 15 de septiembre de 2025. Desde el punto de vista probatorio, se trata de un documento que presenta una doble condición: por una parte, es una fuente directa de información sobre las actividades técnicas realizadas durante la ejecución del contrato; por otra, es un documento elaborado por la propia parte investigada con el propósito de explicar las razones del resultado obtenido, lo que impone valorarlo con prudencia y en contraste con los demás elementos del expediente.

Del contenido del oficio este despacho destaca varios elementos relevantes. El documento describe la secuencia de actividades ejecutadas durante el periodo señalado: la verificación de compatibilidad entre tarjetas CPU y variador, la reconfiguración del cableado, la actualización de memorias EPROM, la programación de parámetros y las pruebas de operación. Indica que dichas actividades se realizaron conforme a las recomendaciones del fabricante CONE y que el sistema de control y potencia alcanzó condiciones operativas verificadas.

Asimismo, documenta que en el desmonte previo del motor realizado en el mes de julio de 2025, las pruebas efectuadas con el equipo arrojaron parámetros dentro de rangos normales, lo que llevó al contratista a considerar técnicamente viable el ensamble del motor sin remitirlo a laboratorio especializado. Finalmente, el informe señala que durante las pruebas de carga realizadas el 15 de septiembre se detectaron vibraciones e inestabilidad atribuibles al desgaste de las bobinas del motor por ciclo de vida, razón por la cual se recomendó desmontar el motor y trasladarlo a laboratorio especializado para determinar los correctivos aplicables.

Este despacho reconoce que el oficio acredita que el contratista desplegó un conjunto significativo de actividades técnicas durante el periodo comprendido entre el 4 al 15 de septiembre, que dichas actividades se realizaron siguiendo los protocolos del fabricante y que el sistema de control y potencia alcanzó condiciones operativas verificadas. Estos hechos se consideran probados y no son objeto de controversia.

Sin embargo, la valoración integral del documento conduce a una conclusión distinta de la que sostiene la defensa. El propio oficio confirma que al 15 de septiembre de 2025 el equipo no se encontraba en condiciones de ser entregado en operación. La recomendación final del informe —consistente en desmontar el motor y enviarlo a laboratorio especializado— evidencia que la causa raíz de la falla no había sido resuelta y que su solución requería actuaciones adicionales que no fueron ejecutadas dentro del plazo contractual. En consecuencia, el oficio del 19 de septiembre no constituye prueba del cumplimiento del contrato, sino el registro técnico de las razones por las cuales el resultado comprometido no se alcanzó dentro del término pactado.

Debe resaltarse además que el oficio fue remitido al Hospital Militar Central el 19 de septiembre de 2025, es decir, cuatro días después del vencimiento del plazo contractual. Este dato resulta relevante desde el punto de vista probatorio: si el resultado contractual hubiera sido alcanzado el 15 de septiembre, el informe habría documentado la entrega satisfactoria del equipo. En cambio, lo que el documento registra es el estado técnico encontrado después del vencimiento del plazo, lo que confirma que el ascensor no fue entregado en condiciones operativas en la fecha pactada.

Lo anterior adquiere especial relevancia cuando se contrasta con una circunstancia que el expediente registra y que este despacho no puede pasar por alto. En el mes de julio de 2025, el contratista realizó el desmonte del motor del ascensor privado No. 1 con ocasión de la rectificación de poleas y el cambio de rodamientos. Ese momento representó una oportunidad técnica concreta para practicar una evaluación profunda del estado interno del motor, incluyendo su remisión a laboratorio especializado. Sin embargo, dicha actuación no se realizó. El contratista optó por reinstalar el motor con base en los parámetros de normalidad arrojados por las pruebas superficiales efectuadas en ese momento, sin agotar el procedimiento diagnóstico que el propio informe del 19 de septiembre reconoce como indispensable.

Que esa misma actividad —el desmonte y envío del motor a laboratorio— sea presentada al vencimiento del contrato como la solución necesaria y aún pendiente, no hace sino evidenciar que se trataba de una actuación técnicamente exigible desde julio, cuya omisión en ese momento resulta difícilmente compatible con los estándares de diligencia esperados de un contratista especializado. En ese sentido, el argumento defensivo que propone ejecutar ahora lo que debió hacerse entonces no desvirtúa el incumplimiento, sino que inadvertidamente lo confirma.

Sobre el testimonio de Diego Fernando Carrión Torres

El técnico Diego Fernando Carrión Torres, fue vinculado por el contratista el primero de septiembre de 2025, dieciséis días antes del vencimiento del plazo contractual, con el propósito de apoyar la intervención del ascensor privado No. 1. Su declaración, rendida bajo juramento el 24 de noviembre de 2025, constituye uno de los testimonios técnicamente más detallados del expediente sobre las actividades desarrolladas durante el periodo final de ejecución.

De su declaración este despacho destaca varios elementos probatorios. Carrión describió la secuencia técnica de la intervención: la verificación de compatibilidad de tarjetas, la instalación del cableado conforme a los planos del fabricante CONE, la

programación de parámetros y las pruebas de operación, durante las cuales se presentaron movimientos bruscos del motor con la cabina vacía. Explicó que durante las pruebas de carga del 15 de septiembre detectó un desbalance en la resistencia de los bobinados —con valores distintos en las fases U, W y V— lo que indicaba que una espira del motor se había deteriorado progresivamente, posiblemente por efecto del ciclo de vida. Añadió que el tiempo disponible resultó insuficiente para ejecutar todas las actividades necesarias y que, en su experiencia, una intervención de esta naturaleza suele requerir entre veinte y veinticinco días, con un periodo adicional de entre ocho y diez días para realizar el análisis del motor en laboratorio. También señaló que los repuestos importados llegaron aproximadamente el 10 de septiembre, lo que dejó apenas tres o cuatro días de trabajo efectivo con todos los elementos disponibles antes del vencimiento del plazo contractual.

Este despacho considera que el testimonio de Carrión Torres es técnicamente consistente, coherente con el contenido del oficio del 19 de septiembre y concordante con las conclusiones del perito Cárdenas. Con base en su declaración, el despacho reconoce que la intervención se ejecutó siguiendo los manuales del fabricante. No obstante, el reconocimiento de estos hechos no conduce a la conclusión que propone la defensa. Por el contrario, el testimonio de Carrión Torres, analizado en su integridad y en conjunto con los demás elementos probatorios del expediente, no desvirtúa la imputación de incumplimiento sino que, en varios de sus aspectos, la confirma.

En primer lugar, el propio testigo indicó que los repuestos llegaron aproximadamente el 10 de septiembre y que comenzaron a instalarse el 11 o 12 de septiembre. Esto significa que entre la disponibilidad de todos los elementos necesarios para la intervención y el vencimiento del plazo del 15 de septiembre transcurrieron apenas tres o cuatro días de trabajo efectivo. Este hecho, lejos de desvirtuar el incumplimiento, plantea una cuestión determinante: si los repuestos llegaron el 10 de septiembre y el contrato vencía el 15, ¿por qué el contratista asumió el compromiso de entrega para esa fecha mediante el acta suscrita el 3 de septiembre, cuando aún no contaba con los elementos críticos para la intervención?

La respuesta a esa cuestión no se encuentra en el testimonio de Carrión —quien no participó en dicha reunión— sino en las declaraciones de Adriana Camero y Carlos Benítez, quienes reconocieron que durante esa reunión advirtieron la insuficiencia del plazo, pero aun así suscribieron el acuerdo correspondiente. Esa aceptación voluntaria del riesgo es el hecho jurídico relevante, y el testimonio de Carrión no lo modifica.

En segundo lugar, la estimación técnica según la cual una modernización de este tipo requiere entre veinte y veinticinco días de trabajo resulta técnicamente atendible, pero jurídicamente no es oponible a la entidad contratante. El contratista no fue sorprendido por esos tiempos el 15 de septiembre: los conocía antes de suscribir el acta del 3 de septiembre, pues su propio equipo técnico los había advertido. Si ese conocimiento existía al momento de asumir el compromiso contractual, no puede invocarse posteriormente como causa exonerativa.

En tercer lugar, la declaración de Carrión según la cual durante las pruebas de carga detectó el desbalance de bobinas y que para determinar la causa exacta era necesario remitir el motor a laboratorio confirma que al 15 de septiembre existían actuaciones técnicas pendientes e identificadas que no fueron ejecutadas dentro del plazo contractual. El testigo no afirma que el ascensor estuviera listo ni que un evento externo hubiera impedido su entrega; por el contrario, indica que faltaban actividades por realizar y que el tiempo disponible resultó insuficiente.

Finalmente, esta estimación de tiempos adquiere una dimensión adicional cuando se considera que el evento eléctrico que originó el daño ocurrió en abril de 2025. Si la intervención requería entre veinte y veinticinco días de trabajo una vez disponibles

todos los elementos, y el daño era conocido desde abril, el expediente no ofrece una explicación satisfactoria de por qué el proceso de adquisición e importación de repuestos no permitió contar con los elementos necesarios con mayor anticipación. Si bien el despacho reconoce que el contratista inició trámites de importación antes de la suscripción del modificatorio —lo que evidencia cierta diligencia—, ello no explica por qué los elementos críticos llegaron apenas cinco días antes del vencimiento del plazo contractual, cuando el problema era conocido desde hacía aproximadamente cinco meses.

Por todo lo anterior, el oficio del 19 de septiembre de 2025 y el testimonio de Diego Fernando Carrión Torres son pruebas que este despacho valora como técnicamente relevantes y probatoriamente serias. Ambos documentos acreditan la diligencia desplegada por el contratista en las actividades ejecutadas, la corrección metodológica de su intervención y la complejidad técnica de la tarea encomendada. Sin embargo, ninguno de estos elementos logra desvirtuar el hecho central que sustenta la presente actuación administrativa: que el ascensor privado No. 1 no fue entregado en condiciones operativas el 15 de septiembre de 2025, fecha que el propio contratista comprometió con pleno conocimiento de los riesgos técnicos que la intervención implicaba.

En consecuencia, no se configura la alegada nulidad por falta de valoración probatoria. La decisión administrativa se adoptó con fundamento en un análisis integral del acervo probatorio y en aplicación de las reglas de la sana crítica, garantizando el debido proceso y la motivación razonada de la actuación. Por lo anterior, el Cargo No. 4 no está llamado a prosperar.

Pronunciamiento frente al Cargo No. 5: Falsa motivación del acto administrativo sancionatorio por error de hecho derivado del abuso de posición dominante por el no reconocimiento de vicio en la celebración del acuerdo de terminación anticipada del contrato.

La defensa sostiene que la decisión administrativa se encuentra afectada por un supuesto error de hecho derivado de la omisión en la valoración de pruebas que, a su juicio, resultaban relevantes para establecer las circunstancias de ejecución del contrato y para desvirtuar la responsabilidad del contratista. Según su planteamiento, dichas pruebas demostrarían que el contratista desplegó actuaciones orientadas a atender las fallas presentadas y que las circunstancias técnicas que afectaron el funcionamiento del equipo no eran imputables a su conducta.

El Despacho no comparte esta apreciación. En el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios, el error de hecho en la valoración probatoria no se configura por la sola manifestación de inconformidad de una de las partes respecto de la manera en que la autoridad administrativa valoró las pruebas. Para que exista error de hecho es necesario demostrar objetivamente que la decisión incurrió en una omisión sustancial, en una tergiversación del contenido de una prueba o en el desconocimiento de un medio probatorio determinante para la resolución del caso. En otras palabras, el error de hecho exige que exista una contradicción evidente entre lo que obra en el expediente y las conclusiones adoptadas por la autoridad administrativa.

La valoración probatoria constituye una competencia propia de la autoridad administrativa y debe realizarse conforme al principio de sana crítica. Ello implica que las pruebas deben ser apreciadas de manera integral, racional y motivada, aplicando criterios de lógica, experiencia y conocimientos técnicos. En este contexto, la circunstancia de que la autoridad otorgue mayor valor probatorio a ciertos documentos o informes frente a otros no configura por sí misma un error de hecho, siempre que la decisión se encuentre debidamente motivada y sustentada en el análisis conjunto del material probatorio.

Del examen del expediente se advierte que los medios probatorios invocados por la defensa fueron incorporados al proceso y objeto de análisis dentro del conjunto probatorio. La decisión administrativa no se fundamentó en una apreciación aislada de determinados documentos, sino en la valoración conjunta de los informes de supervisión, los informes técnicos elaborados durante la ejecución contractual, las comunicaciones entre las partes, los documentos contractuales y los demás elementos que permiten reconstruir el desarrollo del Contrato No. 443 de 2022.

En ese sentido, lo que plantea la defensa no corresponde a la demostración de una omisión absoluta de pruebas relevantes, sino a una discrepancia frente al mérito probatorio que la Entidad otorgó a los distintos elementos del expediente. Al respecto, la jurisprudencia ha sido consistente en señalar que las diferencias en la apreciación de las pruebas no constituyen error de hecho, pues la práctica administrativa y judicial demanda que las autoridades adopten posturas frente a circunstancias en las que se presentan dos interpretaciones de los hechos, diversas pero razonables. En esos casos, la actuación se presume de buena fe y la autoridad puede valorar los elementos materiales probatorios y decantarse por el que le resulte convincente. En consecuencia, para que se configure el error de hecho es indispensable que la providencia o decisión se adopte sin respaldo probatorio, circunstancia que no se acreditan en el presente caso. (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia del 10 de noviembre de 2025, Rad. 11001-03-15-000-2025-06393-00).

En el presente caso no se evidencia tal circunstancia. Por el contrario, la actuación administrativa muestra que las pruebas aportadas por las partes fueron objeto de análisis y confrontación con el resto del acervo probatorio, permitiendo al Despacho adoptar una decisión fundada en la valoración integral de los elementos que obran en el expediente. Así mismo, se garantizó a las partes el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción respecto de los medios probatorios recaudados durante el trámite.

En consecuencia, al no demostrarse la existencia de una omisión sustancial, tergiversación o desconocimiento de pruebas determinantes para la resolución del caso, no se configura el error de hecho alegado por la defensa. Lo que se evidencia es una diferencia interpretativa frente a la valoración probatoria realizada por la Entidad, circunstancia que por sí sola no constituye un vicio de la decisión administrativa.

Por lo anterior, el Despacho concluye que el Cargo No. 5 no está llamado a prosperar.

Pronunciamiento frente al Cargo No. 6: Falsa motivación del acto administrativo sancionatorio por error de hecho derivado del abuso de posición dominante por el no reconocimiento de vicio en la celebración del acuerdo de terminación anticipada del contrato.

La defensa sostiene que la decisión administrativa se encuentra viciada por falsa motivación al desconocer presuntas irregularidades en la suscripción del acta de terminación anticipada por mutuo acuerdo del Contrato No. 443 de 2022. A su juicio, tales circunstancias afectarían la validez del análisis realizado por la Entidad y, en consecuencia, impedirían la declaratoria de incumplimiento contractual.

El Despacho no comparte dicha interpretación. En primer lugar, es necesario precisar que la suscripción de un acta de terminación anticipada por mutuo acuerdo no impide, por sí misma, que la administración declare el incumplimiento del contrato respecto de hechos ocurridos durante su ejecución. La terminación anticipada constituye un mecanismo jurídico mediante el cual las partes deciden poner fin al vínculo contractual hacia el futuro; sin embargo, ello no implica la eliminación automática de las

consecuencias jurídicas derivadas de la ejecución del contrato ni de los eventuales incumplimientos que hubieren ocurrido con anterioridad a la suscripción del acta.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que la administración conserva la facultad de adelantar procedimientos tendientes a determinar la responsabilidad contractual cuando existan elementos probatorios que evidencien la infracción de obligaciones exigibles durante la ejecución del contrato. En estos casos, lo relevante para la procedencia de una declaratoria de incumplimiento es la verificación de los elementos propios de la responsabilidad contractual: la existencia de una obligación contractual exigible, su incumplimiento por parte del contratista, y la relación de causalidad entre la conducta desplegada y las consecuencias derivadas de dicha infracción. En ese sentido, el Consejo de Estado ha precisado que el incumplimiento de una obligación esencial es suficiente para que proceda la declaración de incumplimiento y la activación de las consecuencias contractuales pactadas, independientemente de que el contratista haya dado cumplimiento a otras obligaciones del contrato, toda vez que corresponde a la entidad acreditar probatoriamente los incumplimientos alegados como presupuesto indispensable para la procedencia de la actuación sancionatoria (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 26 de enero de 2023, Exp. 15001-23-33-000-2019-00076-01, y del 1 de marzo de 2023, Exp. 25000-23-36-000-2013-00945-01).

En ese sentido, la existencia de un acta de terminación anticipada solo podría impedir o limitar una declaratoria posterior de incumplimiento cuando dentro de dicho instrumento se hubieran resuelto expresamente las controversias contractuales, se hubiere configurado una transacción válida o se hubiera producido una renuncia clara de la administración frente a posibles reclamaciones derivadas del contrato. En ausencia de tales circunstancias, la terminación anticipada no extingue la facultad de la entidad para examinar los hechos ocurridos durante la ejecución contractual ni para establecer si existieron incumplimientos imputables al contratista.

Ahora bien, la defensa también sugiere la existencia de posibles irregularidades en la suscripción del acta de terminación anticipada. Sobre este punto, debe señalarse que el eventual análisis de tales irregularidades corresponde a un debate jurídico distinto al objeto del presente procedimiento administrativo sancionatorio. El trámite que se adelanta en esta actuación se encuentra regulado de manera autónoma por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece un procedimiento específico para la determinación del incumplimiento contractual y la imposición de las consecuencias correspondientes, garantizando el derecho de defensa y contradicción de las partes.

En consecuencia, aun en el evento de que existieran cuestionamientos respecto del acta de terminación anticipada, ello no tendría efectos automáticos sobre la validez del procedimiento sancionatorio ni sobre la posibilidad de analizar el comportamiento contractual del contratista durante la ejecución del contrato. Cada actuación responde a finalidades y reglas jurídicas propias, por lo que la eventual discusión sobre la validez del acta de terminación debería tramitarse a través de los mecanismos contractuales o contencioso-administrativos correspondientes.

Así las cosas, del examen del expediente no se evidencia que la decisión administrativa se haya sustentado en hechos inexistentes o tergiversados, ni que haya desconocido la existencia del acta de terminación anticipada. Por el contrario, la actuación se fundamenta en el análisis de los informes técnicos, los informes de supervisión, las comunicaciones entre las partes y los demás documentos que dan cuenta del desarrollo del Contrato No. 443 de 2022 durante su ejecución.

En consecuencia, no se configura la alegada falsa motivación. La terminación anticipada del contrato no excluye la posibilidad de que la administración declare el incumplimiento respecto de hechos ocurridos durante la ejecución contractual, siempre que dichos

hechos sean anteriores a la suscripción del acta y se encuentren debidamente acreditados dentro del proceso. Por lo anterior, el Cargo No. 6 no está llamado a prosperar.

Sin perjuicio del análisis jurídico desarrollado en los párrafos precedentes, este despacho considera necesario pronunciarse de manera expresa sobre las declaraciones extraproceso allegadas por la defensa como soporte de este cargo, en especial sobre la rendida por el señor Carlos Alberto Benítez Lambis, director de proyectos de la firma contratista, cuyo contenido resulta particularmente relevante para su resolución y exige una valoración específica, más allá del examen general efectuado en el acápite correspondiente a las declaraciones extraproceso.

En el expediente obran tres declaraciones juramentadas rendidas ante notario público: la de la señora Nancy del Pilar Benítez Lambis, en calidad de representante legal; la de la señora Adriana Patricia Camero Piraquive, en calidad de gerente de proyectos; y la del señor Carlos Alberto Benítez Lambis, en calidad de director de proyectos. Las tres coinciden en describir la reunión del 3 de septiembre de 2025 como un escenario de fuerte presión institucional, en el que el contratista habría suscrito el acta de compromisos sin plena libertad de decisión, ante la advertencia de que, de no aceptar los términos propuestos por la entidad, podría iniciarse un trámite de caducidad contractual.

Este despacho reconoce a tales declaraciones autenticidad formal, en cuanto fueron rendidas ante notario, bajo la gravedad del juramento y con los requisitos de identificación correspondientes. Sin embargo, su contenido debe ser valorado con especial rigor por tres razones. La primera, porque todos los declarantes tienen una vinculación directa y activa con la empresa contratista, circunstancia que no los inhabilita como fuente de prueba, pero sí obliga a contrastar sus afirmaciones con los demás elementos del expediente. La segunda, porque dichas declaraciones fueron producidas con posterioridad a la declaratoria de incumplimiento y en el contexto del recurso de reposición, lo que revela una finalidad defensiva manifiesta. Y la tercera, porque al ser confrontadas con los testimonios rendidos posteriormente ante este despacho, emergen inconsistencias sustanciales que impiden otorgarles el alcance exculpatorio que la defensa pretende.

En este punto, el elemento probatorio más relevante para la resolución del cargo no proviene de la entidad, sino de la propia defensa. En efecto, el señor Carlos Alberto Benítez Lambis, director de proyectos de la empresa contratista, rindió declaración bajo juramento ante este despacho el 24 de noviembre de 2025. Durante dicha diligencia, y con todas las garantías propias de la actuación administrativa sancionatoria, fue interrogado directamente sobre la existencia de coacción en la suscripción del acta del 3 de septiembre de 2025. Su respuesta fue inequívoca: manifestó que no se atrevía a afirmar directamente que hubiera existido coacción.

Esta afirmación tiene un valor probatorio determinante. Proviene del propio director de proyectos de la empresa, quien participó en la reunión del 3 de septiembre, asesoró a la representante legal sobre la conveniencia de firmar el acta y fue precisamente presentado por la defensa como testigo de las circunstancias en que se produjo dicha suscripción. Así las cosas, no es la entidad quien niega la supuesta coacción; es el propio testigo de la defensa quien, al ser interrogado de manera directa y bajo juramento ante este despacho, se abstiene expresamente de calificar lo ocurrido como un acto de coacción.

La contradicción entre esa declaración judicializada y la narrativa contenida en la declaración extraproceso rendida ante notario no puede ser minimizada. No se trata de un matiz irrelevante, sino de una inconsistencia sustancial que afecta el núcleo mismo de la tesis defensiva. En aplicación de las reglas de la sana crítica, cuando un mismo

declarante ofrece versiones distintas sobre un hecho central en contextos probatorios diferentes, debe otorgarse mayor credibilidad a aquella rendida con mayores garantías de espontaneidad, contradicción y responsabilidad, como ocurre con la declaración prestada ante este despacho, bajo advertencia expresa de las consecuencias jurídicas del falso testimonio, y no con la declaración extraproceso elaborada con finalidad defensiva.

Ahora bien, este despacho no desconoce que del conjunto del material probatorio sí se desprenden hechos que revelan una negociación contractual tensa y una situación de presión institucional. Se encuentra acreditado que la entidad manifestó su decisión de terminar anticipadamente el contrato y fijó el 15 de septiembre de 2025 como fecha límite para la entrega del ascensor. También se encuentra acreditado que los representantes técnicos del contratista —en particular la ingeniera Adriana Camero Piraquive— advirtieron que dicho plazo era insuficiente para culminar adecuadamente la intervención. Igualmente, está probado que el supervisor del contrato coincidía con esa apreciación técnica y que, pese a ello, la entidad mantuvo su postura y el contratista terminó suscribiendo el acta en los términos propuestos.

Sin embargo, la prueba de esos hechos no conduce automáticamente a la conclusión jurídica que propone la defensa, esto es, que existió un vicio del consentimiento capaz de afectar la validez del acuerdo y, por extensión, del procedimiento sancionatorio posterior. Para que se configure la fuerza o coacción como vicio del consentimiento, en los términos de los artículos 1513 y siguientes del Código Civil, es indispensable que concurran requisitos precisos que en este caso no se encuentran acreditados.

En primer lugar, la presión alegada debe ser de tal intensidad que sea capaz de producir una impresión fuerte en una persona de sano juicio, atendidas sus circunstancias particulares. En el presente asunto, el contratista es una persona jurídica dedicada a la actividad contractual, representada por una empresaria con experiencia en contratación estatal, asistida por apoderada especializada y respaldada por un equipo técnico conocedor de las implicaciones jurídicas y operativas de las decisiones que se estaban adoptando. No se trata, por tanto, de una parte en situación de especial vulnerabilidad o inferioridad negocial que hubiese visto anulada su capacidad de decisión.

En segundo lugar, la fuerza jurídicamente relevante exige que el mal anunciado sea injusto o ilícito. En este caso, la entidad advirtió que, de no aceptarse la terminación anticipada, podría iniciarse un trámite de caducidad. Tal advertencia no constituye una amenaza ilícita, sino la referencia a una potestad legalmente atribuida a la administración en el marco del artículo 18 de la Ley 80 de 1993. La caducidad es una facultad exorbitante del Estado, prevista en la ley, sujeta a un procedimiento reglado y a control judicial. En consecuencia, anunciar la eventual activación de una potestad legal no configura, por sí mismo, coacción jurídicamente relevante.

En tercer lugar, la presión alegada debe haber sido determinante de la voluntad, esto es, debe demostrarse que, sin ella, el contratista no habría suscrito el acuerdo. Y es precisamente en este punto donde el testimonio del señor Benítez Lambis resulta concluyente. De su declaración se desprende que, ante la negativa de la entidad a ampliar el plazo, él evaluó la situación, advirtió a la representante legal que el tiempo era insuficiente, pero consideró que aún era posible intentar el cumplimiento intensificando la ejecución. Es decir, no describió un escenario de voluntad anulada, sino una decisión empresarial adoptada en condiciones desfavorables, tras ponderar riesgos y alternativas. Eso no es coacción jurídica; es asunción de riesgo contractual.
A esta conclusión se suma la conducta posterior desplegada por el contratista, la cual resulta incompatible con la tesis de la coacción. Después del 3 de septiembre de 2025, la empresa intensificó las jornadas de trabajo, incorporó apoyo técnico adicional, continuó gestionando la llegada de repuestos, ejecutó labores de instalación, programación y pruebas, y elaboró el informe técnico del 19 de septiembre

documentando las actividades realizadas. Quien considera que un acuerdo fue suscrito bajo una coacción invalidante no suele comportarse como si ese acuerdo fuera plenamente obligatorio; por el contrario, lo que aquí se observa es la conducta de una empresa que asumió el compromiso, lo tuvo por vinculante y desplegó esfuerzos para tratar de cumplirlo.

Esa misma lógica se refuerza con un hecho adicional: la representante legal de la empresa suscribió el acta de terminación anticipada del contrato el 16 de septiembre de 2025, es decir, después del vencimiento del plazo cuya imposición ahora se cuestiona. Si la suscripción del acta del 3 de septiembre hubiera sido el resultado de una coacción que anuló la voluntad, resulta difícil explicar por qué la misma representante legal, en ejercicio de sus facultades y sin evidencia de una presión diferente o mayor, suscribió posteriormente un segundo instrumento contractual que consolidó el cierre de la relación negocial. Esa actuación constituye, en términos materiales, una ratificación del entendimiento contractual previamente asumido.

En consecuencia, el cargo no está llamado a prosperar. La tesis central de la defensa —según la cual el contratista suscribió el acta del 3 de septiembre de 2025 sin libertad real de decisión por efecto de una presión institucional constitutiva de vicio del consentimiento— carece de soporte probatorio suficiente y, además, se encuentra debilitada por la prueba más relevante del expediente sobre este punto: la declaración rendida ante este despacho por el propio director de proyectos del contratista, quien se abstuvo expresamente de afirmar que hubiera existido coacción.

Lo que el expediente demuestra es la existencia de una negociación contractual tensa, en la que la entidad mantuvo una posición firme y el contratista, con pleno conocimiento de las dificultades técnicas y del riesgo asociado al plazo, optó por asumir el compromiso. Esa situación puede evidenciar una presión negocial intensa, pero no configura una fuerza ilícita, irresistible y jurídicamente invalidante del consentimiento. La diferencia entre presión negocial legítima y coacción jurídica es la que define la suerte de este cargo, y el acervo probatorio no deja dudas acerca de que este caso pertenece al primer supuesto y no al segundo.

Pronunciamiento frente al Cargo No. 7: Violación del debido proceso (C.P. art. 29) en el trámite sancionatorio del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, por (i) inexistencia del informe de supervisión u otro sustento probatorio puesto en conocimiento desde la citación, (ii) ausencia de pruebas técnicas de la Entidad que revirtieran las presunciones constitucionales de buena fe (C.P. art. 83) y de inocencia, y (iii) prejuzgamiento e infracción del principio de imparcialidad.

La defensa sostiene que dentro del trámite sancionatorio adelantado con ocasión del Contrato No. 443 de 2022 se vulneró el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. En particular, argumenta que la actuación administrativa habría desconocido las garantías mínimas del procedimiento al no poner en conocimiento oportuno el informe de supervisión, al carecer de soporte probatorio suficiente desde la citación inicial, al existir un supuesto prejuzgamiento por parte de la Entidad y al haberse emitido valoraciones técnicas sin competencia funcional.

El Despacho no encuentra acreditadas dichas afirmaciones. Del examen integral del expediente se observa que el informe de supervisión sí fue puesto en conocimiento del contratista en cumplimiento de lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. En efecto, su contenido fue incorporado expresamente dentro del oficio de citación a la audiencia de debido proceso, mediante la transcripción de los hechos, circunstancias y fundamentos que sustentaban la posible declaratoria de incumplimiento. En

consecuencia, no resulta cierto que dicho informe haya sido omitido o desconocido dentro de la actuación administrativa, pues el mismo fue incorporado de manera expresa en la citación que dio inicio al procedimiento.

En este punto resulta pertinente precisar que el debido proceso en materia administrativa sancionatoria no se agota en la entrega formal o física de documentos, sino en la garantía real y efectiva de que el investigado conozca previamente los hechos que se le imputan, las razones que los sustentan y disponga de la oportunidad de ejercer contradicción y defensa. Este estándar se encuentra plenamente satisfecho en la presente actuación, en la medida en que el contratista fue debidamente citado, conoció los fundamentos de la imputación, participó activamente en la audiencia, presentó descargos, solicitó y aportó pruebas y ejerció de manera efectiva su derecho de contradicción.

En armonía con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado en materia de procedimientos sancionatorios contractuales, la inclusión del informe de supervisión dentro del cuerpo de la citación cumple plenamente la finalidad de la norma, que no es otra que garantizar el conocimiento previo, oportuno y suficiente de los hechos que sustentan la actuación administrativa. En ese sentido, la expresión "acompañando el informe de interventoría o supervisión" prevista en dicha disposición no puede interpretarse de forma rígida o meramente ritual, como la exigencia de anexar físicamente un documento independiente, sino como la obligación de asegurar que el investigado tenga conocimiento efectivo de su contenido. Así lo ha precisado el Consejo de Estado al señalar que lo indispensable es que el destinatario de la citación tenga conocimiento real, suficiente y oportuno de los hechos y pruebas que fundamentan la actuación, lo que le permite ejercer de manera efectiva el derecho de defensa y contradicción en consonancia con el artículo 29 de la Constitución Política, sin que sea exigible una ritualidad excesiva que desvirtúe la finalidad garantista de la norma (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 23 de noviembre de 2017, Rad. 25000-23-36-000-2013-02063-01, y del 5 de febrero de 2024, Exp. 25000-23-36-000-2017-01383-01).

Desde una interpretación sistemática y finalista del procedimiento administrativo sancionatorio, la incorporación del contenido del informe dentro de la citación satisface plenamente la finalidad garantista de la norma, en tanto permite al investigado conocer los hechos, los fundamentos técnicos y las imputaciones formuladas por la Entidad, habilitando así el ejercicio real del derecho de defensa. Exigir la anexión material del informe como requisito autónomo, aun cuando su contenido haya sido plenamente reproducido en la citación, implicaría privilegiar un formalismo carente de incidencia sustancial, contrario a los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, así como a la jurisprudencia que ha reiterado que las formas no pueden convertirse en obstáculos para la eficacia de la función administrativa cuando la finalidad garantista de la actuación ha sido cumplida.

De igual manera, el expediente evidencia que el principio de contradicción fue plenamente garantizado durante el desarrollo de la actuación. La defensa tuvo acceso a los elementos que sustentaban el procedimiento, intervino activamente durante la audiencia, formuló observaciones, presentó argumentos técnicos y jurídicos y solicitó la práctica de pruebas. Esta participación efectiva demuestra que el procedimiento adelantado por la Entidad no fue meramente formal, sino materialmente garantista y respetuoso de los derechos procesales del contratista.

Adicionalmente, se advierte que en los descargos presentados por la apoderada de la firma contratista y durante el desarrollo de la audiencia, la defensa hizo referencia expresa al contenido del informe de supervisión, citándolo y controvirtiéndolo directamente mediante argumentos técnicos y jurídicos. Este hecho evidencia que el contratista tenía conocimiento integral, oportuno y suficiente del contenido del informe

y de las imputaciones formuladas por la Entidad, circunstancia que desvirtúa cualquier alegación relacionada con la supuesta indefensión o desconocimiento de los fundamentos de la actuación administrativa.

En consecuencia, no se advierte la existencia de irregularidades sustanciales que afecten la validez del trámite administrativo ni la configuración de una vulneración al debido proceso. Por el contrario, el procedimiento adelantado se ajustó a lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, garantizando el conocimiento previo de los hechos, el ejercicio del derecho de defensa, la contradicción de las pruebas y la participación efectiva del investigado dentro de la actuación administrativa.

Por lo anterior, el **Cargo No. 7 no está llamado a prosperar**, al no encontrarse acreditada la alegada violación del debido proceso dentro del trámite sancionatorio adelantado por la Entidad.

Pronunciamiento frente al Cargo No. 8: Ruptura del principio de proporcionalidad en la tasación de la cláusula penal pecuniaria.

Al analizar este argumento, el Despacho considera que el principio de proporcionalidad constituye un criterio esencial en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración, particularmente en el ámbito de la contratación estatal. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, aun cuando las cláusulas penales pecuniarias se encuentren previamente pactadas en el contrato, su aplicación debe efectuarse de manera razonable y proporcional, atendiendo a la gravedad del incumplimiento, la afectación efectiva al objeto contractual, el grado de participación del contratista en la producción del daño y las circunstancias particulares del caso.

En ese sentido, el Consejo de Estado ha precisado que el principio de proporcionalidad compele a la administración a justificar de manera razonada las decisiones que adopta, exponiendo elementos de juicio objetivos —probatorios, jurídicos y técnicos— que sustenten la proporción de aplicación de la cláusula penal conforme a la intensidad y valoración del incumplimiento imputable al contratista (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias del 30 de noviembre de 2017, Exp. 05001-23-31-000-1999-02776-01, y del 8 de abril de 2024, Exp. 68001-23-33-000-2013-00449-01).

Adicionalmente, la jurisprudencia ha reconocido que cuando la cuantía de la sanción no guarda relación con la gravedad del incumplimiento ni con los efectos concretos de la conducta del contratista, el juez tiene la competencia para fijar su reducción, previo juicio de proporcionalidad y en aplicación del criterio de equidad como auxiliar de la actividad judicial. Esta posición ha sido reiterada en las sentencias del 14 de octubre de 2021 (Exp. 68001-23-33-000-2013-00362-01) y del 9 de julio de 2021 (Exp. 08001-23-33-000-2013-00227-01), en las que la Sala declaró la nulidad parcial de actos administrativos sancionatorios por no haberse aplicado la cláusula penal de manera proporcional al avance real de la ejecución contractual.

En el expediente se advierte que, si bien la Entidad acreditó la existencia de incumplimientos contractuales atribuibles al contratista durante la ejecución del Contrato No. 443 de 2022, la tasación de la cláusula penal no fue precedida de un análisis suficiente sobre la intensidad del incumplimiento, la magnitud del impacto generado en la ejecución del contrato ni la relación entre la sanción económica aplicada y los efectos reales derivados de la conducta imputada.

El principio de proporcionalidad exige que toda medida sancionatoria sea adecuada, necesaria y razonable frente a los hechos que la motivan. En este caso, la aplicación automática de la cláusula penal en su máxima expresión, sin una ponderación concreta

de las circunstancias particulares del incumplimiento, puede conducir a una sanción excesiva o desproporcionada frente a la entidad real de la conducta.

En ese sentido, el Consejo de Estado ha reiterado que la administración, aun cuando actúe con fundamento en estipulaciones contractuales previamente acordadas, debe ejercer su potestad sancionatoria con observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, evitando la imposición de sanciones que resulten desmedidas frente a la gravedad del incumplimiento acreditado.

A partir de lo anterior, el Despacho considera que el cargo planteado por la defensa resulta **fundado**, en tanto se evidencia la necesidad de ajustar la valoración efectuada sobre la aplicación de la cláusula penal pecuniaria, con el fin de asegurar que la sanción corresponda de manera adecuada y proporcional a las circunstancias del caso concreto. En consecuencia, **el Cargo No. 8 está llamado a prosperar**, en cuanto se advierte la necesidad de revisar la tasación de la cláusula penal a la luz del principio de proporcionalidad que rige el ejercicio de la potestad sancionatoria en materia contractual.

En el marco del recurso interpuesto por la aseguradora en calidad de garante del contrato objeto de análisis, este despacho procede a examinar los argumentos expuestos, a la luz del material probatorio obrante en el expediente, de las normas aplicables al procedimiento administrativo sancionatorio contractual y de la jurisprudencia del Consejo de Estado relativa al debido proceso, la motivación de los actos administrativos y la proporcionalidad en la imposición de sanciones derivadas de incumplimientos contractuales.

En primer lugar, la aseguradora manifestó su adhesión a la defensa presentada por el contratista y señaló que el procedimiento adelantado constituye una manifestación de la potestad sancionatoria del Estado, razón por la cual debe observar estrictamente las garantías del debido proceso previstas en el artículo 29 de la Constitución Política, así como las reglas procedimentales establecidas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Al respecto, este despacho comparte que los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales se encuentran sometidos a los principios del debido proceso, legalidad, contradicción y motivación, los cuales deben ser garantizados a todas las partes intervinientes, incluyendo al garante. No obstante, el reconocimiento de dichas garantías no implica que cualquier inconformidad con la actuación administrativa configure automáticamente una nulidad del procedimiento, siendo necesario verificar la existencia de una afectación real y sustancial al derecho de defensa.

En relación con el primer argumento expuesto por la aseguradora, referido a la presunta nulidad del procedimiento por la falta de traslado del informe de supervisión junto con la citación a la audiencia, este despacho observa que del análisis del expediente se desprende que el contenido del informe de supervisión fue incorporado dentro del cuerpo de la citación remitida a las partes, lo cual permitió que tanto el contratista como la aseguradora conocieran de manera previa los hechos que motivaban la actuación administrativa, las obligaciones presuntamente comprometidas y las posibles consecuencias derivadas del procedimiento. En ese sentido, debe precisarse que la finalidad del literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 consiste en garantizar el conocimiento previo de los hechos que fundamentan la actuación sancionatoria, finalidad que se cumple cuando el contenido del informe de supervisión es puesto en conocimiento de los interesados, aun cuando este se encuentre transcrito dentro del documento de citación. En consecuencia, no se advierte una afectación sustancial al derecho de defensa ni una situación de indefensión material que permita concluir la existencia de una nulidad del procedimiento.

De igual manera, la aseguradora alegó que la resolución sancionatoria omitió pronunciarse sobre los descargos presentados por dicha compañía en su calidad de garante. Al respecto, este despacho reconoce que, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, cuando la garantía de cumplimiento consiste en una póliza de seguros, el garante debe ser citado al procedimiento en igualdad de condiciones que el contratista, con derecho a intervenir, presentar descargos, aportar pruebas y controvertir las allegadas por la entidad, lo cual impone a la administración la obligación de recibir, considerar y pronunciarse de manera motivada sobre los argumentos expuestos.

No obstante, también es preciso señalar que el deber de motivación del acto administrativo no implica que la administración esté obligada a acoger los argumentos presentados por las partes, sino a valorarlos y explicar las razones jurídicas y probatorias que conducen a su aceptación o rechazo. En ese sentido, la eventual discrepancia de la aseguradora frente a la valoración probatoria realizada por la entidad o frente al sentido de la decisión adoptada no constituye por sí sola una causal de nulidad del acto administrativo, salvo que se demuestre una omisión absoluta o una falta de motivación sustancial respecto de los planteamientos formulados. En el presente caso, del análisis integral del expediente y de los fundamentos del acto administrativo se advierte que la decisión se sustentó en la valoración del conjunto del acervo probatorio que acreditó el incumplimiento contractual investigado, por lo que la inconformidad de la aseguradora respecto del alcance de dicha valoración corresponde más a una diferencia interpretativa sobre el peso otorgado a las pruebas que a una verdadera ausencia de pronunciamiento que afecte la validez del acto administrativo.

Por otra parte, la aseguradora argumentó que el acto administrativo se encuentra viciado por falta y falsa motivación, en la medida en que la decisión se habría sustentado exclusivamente en el informe de supervisión sin confrontarlo con otros elementos probatorios, y que además desconoció antecedentes contractuales relevantes como el modificatorio número dos – adición número uno del contrato. Frente a este punto, debe indicarse que en los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales el informe de supervisión constituye un elemento probatorio de especial relevancia, dado que es el documento mediante el cual se registran las condiciones de ejecución del contrato y se documentan las situaciones que pueden constituir incumplimientos. No obstante, su valoración no se realiza de manera aislada, sino en conjunto con los demás elementos probatorios obrantes en el expediente, conforme al principio de valoración integral de la prueba y a las reglas de la sana crítica. En ese sentido, el hecho de que la decisión administrativa otorgue especial relevancia al informe de supervisión no implica que exista una falta o falsa motivación del acto administrativo.

En cuanto al argumento relacionado con el modificatorio contractual y la adición del valor del contrato, la aseguradora sostuvo que dichos valores no podían ser considerados como perjuicios derivados de un incumplimiento contractual. Frente a este planteamiento, es necesario precisar que la evaluación del incumplimiento en los contratos estatales no depende exclusivamente de la existencia de perjuicios económicos, sino de la verificación objetiva del cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el contratista, tanto aquellas previstas en el contrato inicial como las que surgen de las modificaciones o adiciones contractuales válidamente suscritas. En efecto, cuando un contrato ha sido objeto de modificaciones o adiciones, la administración debe examinar la ejecución integral del objeto contractual, verificando si los bienes, obras o servicios contratados se ejecutaron de manera idónea, oportuna y conforme a las condiciones técnicas, económicas y financieras pactadas, incluyendo las obligaciones adicionales derivadas de dichos ajustes contractuales.

En ese sentido, la existencia de un modificatorio o de una adición presupuestal no excluye la posibilidad de que la administración evalúe la correcta ejecución de las obligaciones contractuales, pues dichas figuras responden a mecanismos de ajuste del

contrato que permiten adecuar su ejecución a las necesidades del servicio o a circunstancias sobrevinientes, sin que ello implique por sí mismo la inexistencia de incumplimientos. Por el contrario, el análisis del incumplimiento debe realizarse sobre la ejecución global del contrato, revisando el cumplimiento de las obligaciones principales y accesorias, los estándares de calidad, los plazos y las condiciones técnicas pactadas, así como la correspondencia entre lo contratado y lo efectivamente ejecutado. Ahora bien, cuando la administración advierte la posible existencia de incumplimientos contractuales, corresponde además analizar si de dicha conducta se derivan perjuicios económicos para la entidad, los cuales deben ser identificados y cuantificados con base en criterios objetivos, estableciendo la relación de causalidad entre la conducta incumplida y el daño ocasionado. Sin embargo, la determinación del incumplimiento contractual no se supedita necesariamente a la acreditación previa de perjuicios económicos, pues la inobservancia de las obligaciones contractuales puede dar lugar a las consecuencias previstas en el contrato y en la ley, aun cuando los efectos patrimoniales deban analizarse posteriormente en el marco de la cuantificación de las sanciones o de las reparaciones correspondientes.

En consecuencia, el hecho de que el contrato haya sido objeto de modificaciones o adiciones en su valor no impide que la administración examine la ejecución de las obligaciones pactadas y determine, con fundamento en el acervo probatorio y bajo los principios de buena fe, equilibrio contractual y prevalencia del interés público, la existencia o inexistencia de incumplimientos contractuales.

La aseguradora formuló un argumento que exige un pronunciamiento autónomo y específico, y que no queda plenamente resuelto con el análisis general efectuado respecto de los modificatorios contractuales y de la existencia abstracta del incumplimiento. Su planteamiento puede sintetizarse así: el Modificatorio No. 2 – Adición No. 1, suscrito el 5 de septiembre de 2025, reconoció expresamente un valor adicional de ciento treinta y ocho millones doscientos dieciséis mil doscientos ochenta y nueve pesos ($138.216.289) para mantener la ejecución del contrato y garantizar la adecuada cobertura del servicio, lo que, a juicio del garante, significaría que la propia entidad reconoció que los valores asociados a la intervención del ascensor privado No. 1 correspondían a costos necesarios de ejecución y no a perjuicios derivados de un incumplimiento contractual. A partir de esa premisa, la aseguradora concluye que no se configuró el siniestro amparado por la póliza de cumplimiento, en la medida en que dicha póliza cubre perjuicios derivados de un incumplimiento imputable al contratista, mas no costos de ejecución reconocidos contractualmente por la entidad.

Este despacho reconoce que se trata de un argumento técnicamente elaborado y que, por esa misma razón, exige una respuesta igualmente precisa. No basta afirmar, en abstracto, que el incumplimiento contractual puede existir independientemente de la acreditación de perjuicios económicos, pues esa respuesta, aunque jurídicamente correcta en términos generales, no aborda el núcleo real del planteamiento formulado por la aseguradora. Lo que el garante cuestiona no es la sola existencia del incumplimiento, sino la naturaleza jurídica de los valores reconocidos en el modificatorio y su eventual incompatibilidad con el concepto de perjuicio amparable por la póliza. En consecuencia, este despacho procede a resolver el punto con la especificidad que el argumento exige.

El primer aspecto que debe precisarse es que la adición presupuestal y los perjuicios derivados del incumplimiento son categorías jurídicas distintas, con funciones diversas y efectos independientes dentro de la relación contractual. El Modificatorio No. 2 – Adición No. 1 tuvo un objeto contractual concreto y delimitado: incorporar al contrato las actividades, repuestos y costos adicionales necesarios para la puesta en funcionamiento del ascensor privado No. 1 que no se encontraban comprendidos en el contrato original, ampliando para ello el valor del negocio jurídico. En términos jurídicos, se trató de una modificación bilateral del objeto y del precio del contrato, orientada a

permitir la continuidad de la ejecución frente a una necesidad técnica sobreviniente. En otras palabras, la adición reconoció los costos de la intervención técnica: repuestos, mano de obra especializada, actividades correctivas y demás insumos requeridos para intentar ejecutar satisfactoriamente el objeto contractual. Esos son los valores que la entidad aceptó reconocer dentro del contrato para posibilitar su ejecución.

Los perjuicios derivados del incumplimiento, en cambio, son una categoría distinta. No corresponden a los costos necesarios para ejecutar el contrato, sino a las consecuencias dañosas que sobrevienen cuando, pese a haberse financiado y ejecutado la intervención, el resultado comprometido no se alcanza en la oportunidad pactada. En el presente caso, los perjuicios no se identifican con el valor de la adición —que cubrió los costos de la ejecución técnica—, sino con los efectos adversos que produjo la no entrega del ascensor privado No. 1 en condiciones operativas para el 15 de septiembre de 2025, fecha que el propio contratista aceptó y comprometió.

Esas consecuencias son concretas y jurídicamente relevantes. La primera de ellas es la indisponibilidad del ascensor privado No. 1 durante el periodo comprendido entre la fecha en que debió ser entregado y aquella en que su funcionamiento pudiera ser restablecido por otro medio, situación que afectó la operación ordinaria del Hospital Militar Central en un componente sensible de transporte vertical. La segunda es la necesidad de acudir a un tercero para ejecutar las actividades que el contratista no culminó, circunstancia que se materializó en la celebración del Contrato No. 206 de 2025 con la firma Grupo Industrial Innova S.A.S.. La tercera se relaciona con las cargas operativas y funcionales que debió asumir la entidad para compensar la falta de disponibilidad del equipo, incluyendo la redistribución del uso de otros ascensores y las afectaciones propias del servicio institucional. La cuarta, en términos más amplios, consiste en la frustración del resultado contractual esperado y en la pérdida de confianza legítima en la capacidad del contratista para culminar la obligación asumida.

Ninguna de esas consecuencias quedó cubierta, ni podía quedar cubierta, por el Modificatorio No. 2 – Adición No. 1. La adición presupuestal financió la ejecución de la intervención técnica; no resarció ni podía resarcir los efectos derivados de que dicha intervención no alcanzara el resultado comprometido dentro del plazo convenido. Se trata, por consiguiente, de fenómenos jurídicos que operan en planos distintos: la adición es anterior al incumplimiento y tiene por finalidad hacer posible la ejecución; los perjuicios son posteriores al incumplimiento y tienen por finalidad resarcir sus consecuencias. Confundir ambos conceptos llevaría a desnaturalizar tanto la función de la modificación contractual como la de la garantía de cumplimiento.

Desde esta perspectiva, tampoco resulta de recibo la tesis de la aseguradora según la cual no se configuró el siniestro amparado por la póliza, por el solo hecho de que la entidad hubiese reconocido mediante modificatorio los costos de la intervención. Ese planteamiento confunde el objeto de la adición presupuestal con el objeto propio de la póliza de cumplimiento. La póliza de cumplimiento tiene por finalidad amparar a la entidad frente a los perjuicios que se deriven del incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista. Su activación no depende de que la entidad haya dejado de reconocer o pagar costos de ejecución, sino de que el contratista haya incumplido una obligación exigible y de que de ello se deriven consecuencias dañosas amparadas contractualmente. En este asunto, esas consecuencias no son el valor de la adición, sino la no obtención del resultado comprometido en el término pactado y los efectos que de ello se derivaron para la entidad.

Aceptar la tesis del garante conduciría a una conclusión jurídicamente insostenible: que toda adición presupuestal destinada a financiar la continuidad de la ejecución contractual equivaldría, por sí misma, a una renuncia tácita de la entidad a la garantía de cumplimiento. Esa interpretación no tiene respaldo ni en la ley ni en la lógica del sistema de contratación estatal. La adición cumple una función de financiación y ajuste

del contrato; la póliza cumple una función de garantía frente al incumplimiento. Son instrumentos que pueden coexistir legítimamente y que operan sobre objetos distintos.

Aunado a ello, la aseguradora sostiene que la declaratoria de incumplimiento con efectos frente a la póliza exigiría la acreditación previa de perjuicios concretos y cuantificados. Ese argumento desconoce la naturaleza jurídica de la cláusula penal pecuniaria en el derecho contractual estatal. Como ha sido reiteradamente reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, la cláusula penal constituye una tasación anticipada, convencional y definitiva de perjuicios, pactada por las partes precisamente para evitar la necesidad de demostrar, en cada caso concreto, la existencia y cuantía exacta del daño sufrido. Por ello, la entidad que hace efectiva una cláusula penal pues la procedencia de la cláusula deriva de la verificación del incumplimiento y de la existencia del pacto contractual correspondiente, no de una liquidación autónoma y adicional del daño.

Esa comprensión ha sido acogida de manera expresa por el Consejo de Estado, entre otras, en la providencia correspondiente al radicado 44001-23-40-000-2017-00170-01, en la cual se precisó que la cláusula penal pecuniaria opera como una estimación previa y convencional de perjuicios, cuya exigibilidad no está condicionada a la demostración independiente del daño efectivamente sufrido por la entidad. En tal sentido, el argumento de la aseguradora relativo a la falta de acreditación previa de perjuicios concretos no tiene la virtualidad de impedir ni la aplicación de la cláusula penal ni la configuración del siniestro amparado por la póliza de cumplimiento, toda vez que el siniestro se estructura con la verificación del incumplimiento y con la decisión administrativa que lo declara, dentro del marco del pacto contractual celebrado por las partes.

En consecuencia, los argumentos autónomos de la aseguradora relacionados con la naturaleza jurídica de los valores reconocidos en el Modificatorio No. 2 – Adición No. 1, con la supuesta inexistencia del siniestro y con la necesidad de acreditar previamente perjuicios concretos para hacer efectiva la cláusula penal no prosperan, por cuanto parten de una confusión entre el financiamiento de la ejecución contractual y las consecuencias resarcitorias del incumplimiento, y desconocen la naturaleza de la cláusula penal pecuniaria como tasación anticipada de perjuicios. Por las razones expuestas, tales planteamientos serán resueltos de manera desfavorable a las pretensiones de la aseguradora, sin perjuicio del derecho que le asiste para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo si considera que la presente decisión vulnera su esfera jurídica.

Asimismo, la aseguradora cuestionó la compatibilidad entre la declaratoria de incumplimiento y la existencia de un acta de terminación anticipada por mutuo acuerdo. Frente a este argumento, es preciso señalar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que la suscripción de un acta de terminación anticipada de un contrato estatal no implica, por sí sola, la renuncia de la administración a su facultad de examinar y declarar incumplimientos contractuales ocurridos durante la ejecución del contrato. En efecto, dicha terminación constituye un mecanismo de finalización de la relación contractual, pero no extingue automáticamente la posibilidad de que la entidad estatal verifique si durante la ejecución se configuraron incumplimientos respecto de obligaciones previamente exigibles. Esta facultad solo se vería limitada en el evento en que en el acta de terminación o en documentos conexos exista una manifestación expresa de renuncia, perdón o transacción respecto de los incumplimientos contractuales anteriores, circunstancia que debe estar claramente acreditada.

En este sentido, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 26 de enero de 2023 (Exp. 05001-23-33-000-2019-03090-01) reiteró que la administración conserva la competencia para declarar el incumplimiento contractual y hacer efectivas las garantías incluso con posterioridad a la finalización del contrato, siempre que los

hechos constitutivos del incumplimiento correspondan a obligaciones exigibles y no hayan sido objeto de renuncia o transacción expresa. En dicha providencia se precisó que *"la ley permite a las entidades estatales declarar el incumplimiento del contrato sin límite temporal"* y que *"la competencia para declarar el incumplimiento no se limita a la duración del contrato"*, criterio que ya había sido reiterado por la misma corporación en providencias anteriores (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de octubre de 2013, Exp. 24697).

En consecuencia, la existencia de un acta de terminación anticipada por mutuo acuerdo no excluye automáticamente la posibilidad de analizar la conducta contractual desarrollada durante la ejecución del contrato ni de determinar la eventual existencia de incumplimientos contractuales anteriores a dicha terminación, siempre que no exista una renuncia expresa por parte de la entidad frente a dichos hechos.

Finalmente, la aseguradora cuestionó el porcentaje de incumplimiento determinado por la entidad y alegó la vulneración del principio de proporcionalidad en la imposición de la sanción contractual. Sobre este punto, este despacho considera que el ejercicio de la potestad sancionatoria contractual debe observar el principio de proporcionalidad, de manera que las consecuencias derivadas del incumplimiento guarden relación con la magnitud real de la conducta verificada y con el impacto de la misma en la ejecución del objeto contractual. En tal sentido, se reconoce la necesidad de que la determinación del porcentaje de incumplimiento y la cuantificación de las consecuencias económicas se encuentren debidamente motivadas y sustentadas en criterios objetivos verificables dentro del expediente.

Con fundamento en lo anterior, este despacho concluye que los argumentos expuestos por la aseguradora no desvirtúan la existencia del incumplimiento contractual objeto de análisis ni configuran, en los términos planteados, una causal de nulidad del procedimiento administrativo sancionatorio.

No obstante, en aplicación del principio de proporcionalidad y de la necesidad de motivar adecuadamente la cuantificación de las consecuencias económicas derivadas del incumplimiento, corresponde realizar un análisis detallado de los criterios utilizados para determinar el alcance de la medida adoptada, a fin de garantizar que la decisión final sea coherente con la realidad probatoria del expedíente y con los principios que rigen la función administrativa.

En consecuencia, el recurso presentado por la aseguradora será analizado en conjunto con los demás elementos del expediente y resuelto conforme a las reglas del procedimiento administrativo sancionatorio contractual, garantizando la debida motivación de la decisión y el respeto de los derechos de las partes intervinientes.

Que, en cuanto a la finalidad de la potestad sancionadora de la administración, la Corte Constitucional ha señalado que:

"… constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la ***habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos****."*

Que, de acuerdo con lo anterior, la imposición de sanciones contractuales, por parte de la administración tiene naturaleza enmendadora, pues pretende instar al obligado a cumplir los compromisos adquiridos.

(…) la Sala resalta la importancia histórica de la potestad sancionadora de la Administración en la actividad contractual, pues en ella se sustenta la ***imposición de***

***las multas**, de la cláusula penal pecuniaria y de la caducidad -figuras q**ue el legislador ha estimado necesarias para alcanzar los objetivos del Estado**-. Pero, de igual forma, se recuerda que su correcto ejercicio exige observar el derecho al debido proceso, según se ha dicho en otras ocasiones.*

Que, de conformidad al régimen contractual vigente contenido en la Ley 1150 de 2007, artículo 17; y para efectos de la imposición de la cláusula penal por el incumplimiento del contratista, se debe atender a lo allí dispuesto; así pues, en lo que refiere a la oportunidad con la que cuenta la administración para promover el procedimiento sancionatorio de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a las voces del canon antes en cita, persiste mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.

De acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente y los procedimientos establecidos para el control y la vigilancia de los contratos, resulta necesario imponer una sanción de clausula penal al contratista, en virtud del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el contrato N°. 443 de 2022, al no haber ejecutado de manera adecuada y oportuna los compromisos pactados.

Es importante señalar que, conforme a lo dispuesto por el artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, se han presentado las pruebas necesarias que respaldan el incumplimiento de las obligaciones por parte de la contratista. Estas pruebas incluyen los radicados, documentos, testimonios y comunicaciones formales que evidencian la falta por parte de la contratista, así como su falta de diligencia en la atención de las obligaciones que le competen. En este contexto, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 también establece la potestad de imponer multas a los contratistas que no cumplan con sus responsabilidades, con el fin de garantizar la correcta ejecución de los contratos y la protección del interés público.

Todo ello se traduce, entonces, en la razonable, proporcional y racional aplicación de la cláusula penal, que lleva a plantear, necesariamente, el deber jurídico de motivación de la Administración, conforme al cual le corresponde justificar, a partir de referentes objetivos y claros, los criterios que le sirven de apoyo para tasar la proporción de aplicación de la cláusula penal conforme a la intensidad y valoración del cumplimiento (o incumplimiento) por parte del contratista.

En tal sentido, cabe advertir que el Consejo de Estado no ha tenido una posición uniforme respecto de los criterios a los que debe acudirse para alcanzar la proporcionalidad con justicia. Al respecto, por ejemplo, se tiene que la sección tercera de esa Alta Corporación, en sentencia de 26 de noviembre de 2015 , discurrió:

"*Sin embargo, el verdadero juicio de proporcionalidad y razonabilidad conlleva valorar criterios adicionales que permitan alcanzar una condena que materialice la justicia, tanto en el contratista como en la contratante*." Criterios estos que en el caso en comento, están dados por la naturaleza del contrato celebrado entre las partes, el cual era realizar mantenimiento preventivo y correctivo de los ascensores.

De manera que, el incumplimiento en contratos de esta naturaleza en donde son elementos complejos, que tenían una antigüedad bastante alta y que son esenciales para la operación del hospital, causan una grave afectación al Hospital, circunstancia que claramente no puede ser desconocida por esta Corporación, que tanto se ha esmerado en garantizar los derechos de las personas más vulnerables dentro de la sociedad.

Lo anterior, evidencia que no solo no se satisfizo el interés público bajo el cual se justificó la contratación, sino que también se afectaron directamente los derechos de los usuarios del Hospital Militar al no realizarse a la reparacion del ascensor.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo de Estado en otras decisiones ha reconocido la cláusula penal como una tasación anticipada y definitiva de perjuicios, cuya reducción o incremento puede ser solicitada ante el juez del contrato. En tal sentido, en consideración de que la cláusula penal pecuniaria es una tasación anticipada de perjuicios y que la entidad está exenta –para imponerla y cobrarla– de demostrar los daños sufridos a raíz del incumplimiento del contratista; "*se debe tener en cuenta que el juez tiene la competencia, previo juicio de proporcionalidad, para fijar su reducción, pues los postulados de dicho principio, así como el de equidad –este último como criterio auxiliar de la actividad judicial–, así se lo exigen (…)*" .

En 2021, el Consejo de Estado ahonda respecto de los mecanismos para dar aplicación al artículo 1596 del Código Civil, exponiendo que para el ejercicio de proporcionalidad se toma la obra total y se divide entre la obra efectivamente entregada, lo cual crea una proporción de estas y la aplica al monto total de la cláusula penal; al respecto, señaló como criterios para el ejercicio de proporcionalidad: (i) el criterio auxiliar de equidad, (ii) el porcentaje de obra efectivamente ejecutado y (iii) si la entidad pública recibió esta parte del objeto contractual.

Por su parte, en 2023, dicha Corporación incorporó la aplicación de la siguientes dos reglas doctrinales para el ejercicio de proporcionalidad:

(i) Cuando algu

(ii) Cuando aun

Ahora bien, el despacho considera que la jurisprudencia del Consejo del Estado, aunque es de fácil aplicación cuando el incumplimiento parcial se predica de una única prestación de la cual se reputa el incumplimiento, conlleva resultados injustos cuando en el marco del contrato varias obligaciones de distinta naturaleza y con porcentajes de satisfacción diferentes para cada una no pueden ser sopesadas como un todo, como en el caso de contratos mixtos .

Se tiene, por ejemplo, que el criterio de indivisibilidad de la obligación accesoria del contrato conduciría a la aplicación total de la cláusula penal, con independencia de si la entidad recibió el objeto principal de la obligación o incluso si el contrato cumplió con la finalidad perseguida con el mismo. Lo anterior deja en evidencia que, en contratos complejos, de múltiples obligaciones, el principio de divisibilidad de la prestación es de poca ayuda para tomar como criterio de proporcionalidad de la cláusula penal, teniendo en cuenta que en su mayoría son casos de obligaciones conjuntivas asimilables a la figura de contratos mixtos, de lo cual muchas de las obligaciones se entienden como indivisibles y las que a pesar de que el deudor tiene que cumplir todas ellas, no tienen la misma importancia o peso para la función pública, ni para la necesidad que pretende satisfacer la entidad.

Con fundamento en lo anterior y en aplicación del principio de proporcionalidad que rige la potestad sancionatoria en materia contractual, este despacho considera necesario precisar el alcance real del presunto incumplimiento dentro del objeto del Contrato No. 443-2022.

En efecto, el referido contrato no tuvo como objeto exclusivo el mantenimiento de ascensores, sino que comprendió de manera integral el mantenimiento preventivo y correctivo de ascensores, escaleras eléctricas y puertas eléctricas del Hospital Militar Central, como sistemas diferenciados y autónomos, aunque funcionalmente complementarios.

Los hechos objeto de reproche se circunscriben únicamente a la no entrega en condiciones operativas del ascensor privado No. 1 dentro del plazo contractualmente comprometido, sin que se haya acreditado incumplimiento alguno respecto de los demás ascensores ni de las escaleras eléctricas y puertas eléctricas incluidas en el alcance contractual.

Así las cosas, aun en el evento hipotético de configurarse una irregularidad, esta no comprometería la totalidad del objeto contractual, sino únicamente una parte claramente delimitada del mismo, correspondiente al componente de ascensores, lo cual impide calificar el eventual incumplimiento como total.

En consecuencia, cualquier valoración sobre la existencia de incumplimiento debe reconocer su carácter parcial, en tanto el objeto contractual comprendía todos los componentes técnicos diferenciados, y el reproche se predica exclusivamente de uno de ellos, lo que permite afirmar que su impacto material no supera, en términos generales, una tercera parte del alcance del contrato, aspecto relevante para la evaluación de la proporcionalidad y procedencia de eventuales consecuencias sancionatorias.

Ahora bien, aunque el ejercicio anterior permite ver que el incumplimiento evidenciado no es mayoritario sobre el número total de obligaciones, debe dejarse expresado que, en materia de contratación estatal, el tiempo es un factor de éxito en la medida que las entidades están llamadas, según el artículo 4º de la Ley 80 de 1993, a exigir al contratista no solo la ejecución idónea, sino también la ejecución oportuna del objeto contratado. De igual forma, el artículo 5º de la misma Ley preceptúa como deber de todo contratista el obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entorpecimientos que pudieran presentarse. Así mismo, el principio de economía llama a las entidades a adelantar los procesos con austeridad de tiempo, medios y gastos e impedir las dilaciones y los retardos en la ejecución del contrato .

Bajo esa óptica, no es un reproche menor el que se ha planteado en el marco de la presente actuación administrativa, cuando a pesar de la aceptación de los informes, el equipo supervisor y el grupo de procedimientos administrativos sancionatorios contractuales persisten en la declaratoria del incumplimiento de aquellas cláusulas del Contrato, relacionadas con obligaciones que llamaban al cumplimiento de los plazos acordados y a la entrega efectiva de los arreglos. Al respecto, se debe notar que el término de cumplimiento de las obligaciones es un elemento transversal y, por tanto, afecta no solamente el cumplimiento de unas obligaciones individuales, consideradas

aisladamente, si no que el mismo determina, en muchos casos condiciona, la valoración de la eficiencia y eficacia de toda la gestión contractual.

Con sustento en lo anterior, el despacho precisa que, a pesar de que en el curso del mencionado contrato se presentó un incumplimiento en el proceso reparación, hasta el punto de no entregar en operación el ascensor, el grado de incumplimiento ante una visión general del marco de las obligaciones contractuales, limita la imposición de la cláusula penal en su totalidad, en tanto atienda a los principios de justicia y permita la distinción frente a la sanción imponible por un incumplimiento.

Ahora bien, en lo que se refiere al porcentaje de cumplimiento, puede no corresponder a un ejercicio matemático del peso de la obligación incumplida respecto de las efectivamente ejecutadas, teniendo en cuenta que, como se ha dicho, la oportunidad y el plazo en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, es un factor de éxito de todo el objeto contractual, por lo que exige una ponderación más rigurosa. Sobre ello, el Consejo de Estado ha señalado la relevancia del plazo y la oportunidad en el contrato estatal, así:

"Aclara la Sala que si bien el plazo en la contratación estatal es considerado siempre como un factor relevante del contrato, en algunos casos la oportunidad en el cumplimiento de las obligaciones es absolutamente determinante e inalterable, (…) y por tanto, el desplazamiento de la fecha para el cumplimiento del contrato a pesar de la ocurrencia de la suspensión no procede.

También es improcedente postergar la fecha de terminación del contrato cuando se evidencia la imposibilidad material de cumplir el objeto contratado al reiniciar el contrato suspendido, pues no podría admitirse la extensión del tiempo para cumplir un objeto imposible o que ya no existe.

Pueden existir otros elementos determinantes que hagan impostergable la fecha de terminación de los contratos estatales a pesar de la ocurrencia de la suspensión o de circunstancias que la permitan. Entiende la Sala que no es posible realizar un inventario que incluya todas las posibilidades por lo que resultará siempre forzoso hacer el análisis caso por caso" (subrayas fuera del texto)

En atención a los argumentos expuestos en el recurso de reposición presentado por la defensa del contratista, particularmente aquellos relacionados con la necesidad de aplicar un criterio de proporcionalidad en la tasación de la cláusula penal pecuniaria frente al alcance real del incumplimiento acreditado, este despacho procede a revisar el monto de la sanción inicialmente impuesta.

En efecto, la defensa sostuvo que la graduación de la sanción debía realizarse atendiendo el grado real de afectación del objeto contractual, teniendo en cuenta que el Contrato No. 443-2022 comprendía la ejecución del mantenimiento de diecisiete (17) ascensores, de conformidad con lo establecido en la cláusula segunda del contrato. Bajo este entendido, señaló que el eventual incumplimiento verificado dentro de la actuación administrativa no comprometió la totalidad del componente de ascensores, sino únicamente uno (1) de los diecisiete (17) equipos objeto de mantenimiento.

Revisado nuevamente el expediente contractual y los elementos probatorios que obran dentro de la actuación, este despacho advierte que dicho planteamiento resulta razonable y jurídicamente atendible, en la medida en que el incumplimiento acreditado

se circunscribe efectivamente a un ascensor específico, sin que se hubiere demostrado una afectación generalizada sobre la totalidad de los equipos incluidos dentro del componente contractual correspondiente.

En ese sentido, y en aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y justicia en la imposición de sanciones contractuales, este despacho considera procedente acoger parcialmente lo solicitado por la defensa en el recurso de reposición, en el sentido de ajustar la tasación de la cláusula penal pecuniaria conforme al grado real de afectación del componente contractual involucrado.

Así, teniendo en cuenta que el contrato contemplaba el mantenimiento de diecisiete (17) ascensores y que el incumplimiento acreditado corresponde únicamente a uno (1) de ellos, la afectación real del componente contractual equivale al cinco coma ochenta y ocho por ciento (5,88 %) del componente de ascensores.

En consecuencia, y atendiendo al criterio de proporcionalidad invocado por la defensa, este despacho procede a graduar la cláusula penal pecuniaria conforme a dicho porcentaje de afectación, evitando con ello una sanción desproporcionada frente al alcance real del incumplimiento acreditado dentro de la actuación administrativa.

De esta manera, la tasación proporcional de la cláusula penal pecuniaria se fija en la suma de **OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y UN MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS ($8.861.589,75)**, monto que refleja el **5,88 % del componente contractual afectado**, en correspondencia con el incumplimiento efectivamente verificado respecto de uno de los diecisiete ascensores objeto del contrato.

Con ello, la decisión sancionatoria se ajusta a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y equidad, garantizando que la sanción impuesta guarde correspondencia directa con la magnitud real del incumplimiento acreditado y evitando una penalización excesiva frente al alcance material de las obligaciones incumplidas.

La graduación de la sanción en los términos señalados no desvirtúa la declaratoria de incumplimiento previamente establecida, sino que corresponde únicamente al ajuste proporcional de la cuantificación de la cláusula penal frente al alcance real del incumplimiento acreditado.

Que, la contratista **CLÁUSULA DECIMA QUINTA**; en contra de la firma contratista señora CONSTRUCCIONES J&LG SAS , identificada con Nit 901.163.173-3, dispondrá de quince (15) días calendario para proceder de manera voluntaria a su pago consignando en la cuenta corriente del Banco Davivienda N°. 000017990128 a nombre del Hospital Militar Central NIT. 830-040-256-0.

En caso de no pago voluntario y una vez en firme el respectivo acto administrativo, la entidad podrá hacer efectivo el valor de las multas **descontándola de las sumas que adeude al Contratista** en desarrollo del contrato. Si esto último no fuere posible, **se cobrará por vía ejecutiva**.

Que una vez en firme la presente decisión, deberá publicarse el Acto Administrativo en el Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP, de conformidad con lo ordenado en el Artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012, infórmese a la Cámara de Comercio de lo resuelto en el presente acto administrativo, para su conocimiento y los asuntos de su competencia.

Que, en consecuencia, de lo anterior, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Hospital Militar Central:

RESOLUCIÓN NÚMERO 0172 DE 18-03-2026

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. CONFIRMAR la decisión adoptada mediante la Resolución 002 DE 05-01-2026, mediante la cual se declaró el incumplimiento parcial del Contrato No. 443 de 2022, suscrito entre el Hospital Militar Central y la firma **CONSTRUCCIONES J&LG S.A.S.**, identificada con NIT 901.163.173-3, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo. En consecuencia, **CONFIRMAR la declaratoria de incumplimiento allí contenida.**

ARTÍCULO SEGUNDO. REPONER PARCIALMENTE la decisión contenida en el artículo segundo de la Resolución 002 DE 05-01-2026, en lo relacionado con la tasación de la cláusula penal pecuniaria, y en consecuencia **MODIFICAR el monto de la sanción impuesta**, graduándola conforme al grado real de afectación del componente contractual objeto de incumplimiento.

En virtud de lo anterior, IMPONER la cláusula penal por incumplimiento a la firma CONSTRUCCIONES J&LG S.A.S., identificada con NIT 901.163.173-3, de conformidad con la Cláusula Décima Cuarta del Contrato No. 443 de 2022, por la suma de **OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y UN MIL QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS ($8.861.589,75) M/CTE**, monto que corresponde a la tasación proporcional del incumplimiento acreditado, equivalente al 5,88 % del componente contractual de ascensores, por las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Para hacer efectivo el pago, el contratista dispondrá de quince (15) días calendario contados a partir de la ejecutoria del presente acto administrativo para proceder voluntariamente a su pago, consignando dicha suma en la cuenta corriente del Banco Davivienda No. 000017990128 a nombre del Hospital Militar Central NIT 830-040-256-0.

En caso de no realizar el pago voluntario dentro del término señalado, el Hospital Militar Central podrá descontar del saldo adeudado a favor del contratista dicha suma (si los hubiere). De no existir saldo a favor, remítase a la Oficina Asesora Jurídica para que adelante las acciones de cobro conforme a su competencia, incluida la **afectación del amparo correspondiente de la póliza de cumplimiento.**

ARTÍCULO TERCERO. NOTIFICAR el contenido de la presente Resolución a la empresa CONSTRUCCIONES J&LG S.A.S., identificada con NIT 901.163.173-3, y a la compañía aseguradora que expidió la póliza de cumplimiento del Contrato No. 443 de 2022, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, o en su defecto, por el medio electrónico autorizado dentro del proceso contractual.

RESOLUCIÓN NÚMERO 0172 DE 18-03-2026

ARTÍCULO CUARTO. ORDENAR la publicación de la presente resolución, una vez en firme, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, conforme a lo dispuesto en el artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012.

ARTÍCULO QUINTO. INFORMAR que contra la presente decisión no procede recurso alguno en sede administrativa, por haberse resuelto el recurso de reposición conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, quedando en firme la decisión en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dada en Bogotá, D.C., a los **18-03-2026**.

PUBLÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Juan Camilo Ramírez Jaramillo
Jefe de Oficina Asesora Jurídica
Oficina Asesora Jurídica– Hospital Militar Central

Elaboró

Pablo Esteban Quiñones 
Contratista
Oficina Asesora Jurídica - *Hospital Militar Central*