Defensa

RESOLUCIÓN No. 454 -- DE 25 MAR 2026

POR LA CUAL SE DECIDE SOBRE LA DECLARATORIA DE PRESUNTO INCUMPLIMIENTO EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO NO. 084/2025 MDN-VVGSED-DIVRI, CUYO OBJETO ES: *"INTERVENTORIA INTEGRAL PARA EL CONTRATO DE OBRA QUE TIENE POR OBJETO CONTRATAR, BAJO EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS, LAS OBRAS DE IMPERMEABILIZACIÓN DE CUBIERTAS Y PISCINA, MEJORAMIENTO DE LA PISCINA Y REMODELACIÓN DEL MONUMENTO DE LOS HÉROES, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN Y FUNCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA DE LA SEDE DE LA DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA - DIVRI".*

EL DIRECTOR DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el Decreto 1082 de 2015, el Manual de Contratación del Ministerio de Defensa Nacional y demás normas concordantes y la Resolución de delegación Ministerial 4223 del 23 de junio de 2022 y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Que el día 10 de noviembre de 2025 se suscribió el contrato de consultoría cuyo objeto corresponde a: " INTERVENTORIA INTEGRAL PARA EL CONTRATO DE OBRA QUE TIENE POR OBJETO "CONTRATAR, BAJO EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS, LAS OBRAS DE IMPERMEABILIZACIÓN DE CUBIERTAS Y PISCINA, MEJORAMIENTO DE LA PISCINA Y REMODELACIÓN DEL MONUMENTO DE LOS HÉROES, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN Y FUNCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA DE LA SEDE DE LA DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA - DIVRI". b) Que el valor del contrato se pactó en la suma de TREINTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS M/CTE ($ 34.000.000,00), incluido IVA e incluido los demás impuestos, tasas, contribuciones a que haya lugar, de acuerdo con la oferta económica del contratista:

E MAIL: [illegible]
TELEFONO DE CONTACTO: 3208137252

FORMULARIO DE PROPUESTA ECONOMICA

ITEMS	CANTIDAD	MESES	DEDICACION	SALARIO TECHO BASE SMLVA	PRECIO DE REFERENCIA MENSUAL TECHO INCLUIDO IVA SI APLICA	PRECIO DEL DIA TECHO	PRECIO DE REFERENCIA TOTAL CON LA NECESIDAD	SALARIO OFERTADO MENSUAL SIN IVA	DEDICACION	ITEM	PRECIO OFERTADO UNITARIO SI APLICA	PRECIO DEL DIA TECNICO DIFERENCIALES (EL DIVISOR DEL MES ES 30)	PRECIO DEL REFERENCIA TOTAL
Director de interventoria	1	2	25%	8.306.000,00	6.173.125,00	205.770,83	12.346.250,00	4.100.000,00	25%	1,0	$ 1.640.000,00	$ 54.666,67	$ 3.283.000,00
Residente de interventoria	1	2	100%	6.866.794,00	14.459.375,00	481.979,17	28.918.750,00	4.300.000,00	100%	1,0	$ 6.360.000,00	$ 212.000,67	$ 12.720.000,00
Profesional SISO	1	2	100%	3.225.000,00	5.556.375,00	185.212,50	11.180.750,00	3.000.000,00	100%	1,0	$ 4.800.000,00	$ 160.000,00	$ 9.600.000,00
Costo de informes parciales, entrega de documento diario [illegible]	1	global	N/A		14.347.830,00	N/A	14.347.830,00	N/A	N/A	N/A	$ 8.000.000,00	N/A	$ 8.000.000,00
VALOR PRESUPUESTO OFICIAL					44.574.705,00		74.091.580,00			VALOR TOTAL	$ 21.000.000,00		$ 34.000.000,00

NOTA 1: DILIGENCIAR EL VALOR DE LOS HONORARIOS SIN SOBREPASAR EL VALOR DE REFERENCIA
NOTA 2: DILIGENCIAR EL PORCENTAJE DE FACTOR MULTIPLICADOR SIN SOBREPASAR EL 2.5 Y COMO MINIMO EL 1.9 EL CUAL SERIA CAUSAL DE RECHAZO
NOTA 3: DILIGENCIAR EL PRECIO DE REFERENCIA TOTAL SIN SOBREPASAR EL PRECIO DE REFERENCIA TOTAL

NOTA 4: El oferente no debe variar el costo por concepto de salarios y prestaciones, incluso aunque la hora 1.46 varíe en ejercicios por cese una hora, NO DILIGENCIAR EL FACTOR MULTIPLICADOR ya que este NO se modifica.
NOTA 5: Teniendo en cuenta que la entidad ha establecido el valor mensual para el salario, en valor antes de IVA, y en aras de garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente, se establece que el valor mínimo ofertado por los interesados en el presente proceso no podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente (SMMLV). Este valor está regulado por la legislación colombiana y representa el umbral mínimo de remuneración que puede recibir en el disponer por una jornada laboral completa. Cualquier propuesta que no cumpla con esta requisito será considerada no viable conforme a lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas aplicables.

Atentamente,

NOMBRE: JOSE DAVID VARGAS CRUZ
C.C. No. 1.075.625.620 DE TOCAIMA
INGENIERO CIVIL- ESPECIALISTA EN GERENCIA DE PROYECTOS
ESPECIALISTA EN GERENCIA DE VIAS

SEGUNDO. Que el plazo de ejecución se pactó hasta el 15 de diciembre de 2025 a partir de la expedición del registro presupuestal, aprobación de las garantías y suscripción del acta de inicio. En caso de ser adjudicatario

una persona natural deberá allegar la afiliación a la ARL para iniciar la ejecución del contrato. Que el alcance del objeto contractual señala de manera taxativa:

ALCANCE DEL OBJETO:
La interventoría integral tiene como objetivo garantizar que el contrato se ejecute conforme a las condiciones técnicas, jurídicas, administrativas, financieras, y ambientales establecidas en el contrato principal, así como a la normativa vigente aplicable.
1.1.1 Alcance Técnico
Verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas del proyecto.
Supervisar la calidad de los materiales, procesos constructivos y cumplimiento de cronograma.
Verificar la calidad de los materiales impermeabilizantes (membranas, selladores, imprimantes, geotextiles, etc.) y su correcta instalación.
Solicitar y revisar ensayos de laboratorio, pruebas de adherencia, estanqueidad o cualquier otra prueba técnica que garantice la correcta ejecución del sistema de impermeabilización.
Realizar visitas de campo y emitir informes técnicos periódicos.
Verificar la correcta ejecución de pruebas de calidad, ensayos y protocolos.
1.1.2 Alcance Administrativo
Hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contractuales.
Verificar la documentación legal, permisos y licencias necesarias.
Gestionar la correspondencia entre las partes (contratista, interventoría, Divri).
Controlar el avance físico vs. cronograma.
1.1.3 Alcance Financiero
Revisar y aprobar cortes de obra, actas parciales y finales de pago.
Verificar la ejecución presupuestal y el uso adecuado de los recursos.
Recomendar o rechazar pagos al contratista, según cumplimiento.
Analizar el flujo de caja del contrato.
Apoyar la correcta gestión documental del proyecto (actas, minutas, informes, comunicaciones oficiales).
1.1.4 Alcance Jurídico
Verificar cumplimiento de los requisitos legales y contractuales.
Analizar y apoyar en la gestión de modificaciones contractuales (prórrogas, adiciones, etc.).
Emitir conceptos jurídicos cuando se presenten diferencias entre las partes.
Apoyar en la elaboración de actas y documentos legales requeridos.
Verificar que el contratista cumpla con su Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, en especial por tratarse de trabajo en alturas.
Hacer seguimiento a la implementación de medidas preventivas y equipos de protección personal (EPP).
Reportar incumplimientos que puedan poner en riesgo la integridad de los trabajadores o de terceros.
1.1.5 Alcance Ambiental
Verificar el cumplimiento de normas ambientales y medidas de mitigación.
Hacer seguimiento al control de buen manejo de residuos.

TERCERO. Que la fecha en la que se expidió el registro fue el 11 de noviembre, mientras que la aprobación de las garantías acaeció el 12 de noviembre de 2025, al igual que ocurrió la suscripción del acta de inicio. El contrato se encuentra amparado con la póliza No. 21-44-101484369, Anexo No. 1, expedida el 11 de noviembre de 2025, Ramo: Cumplimiento Entidad Estatal, siendo asegurada la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva – DIVRI y tomador el señor VARGAS CRUZ JOSE DAVID, razón por la cual también fue citada la compañía aseguradora mediante comunicación No. RS20260129AF001348 de la misma fecha.

CUARTO. Que mediante comunicación de fecha 11 de diciembre de 2025**,** el supervisor del contrato solicitó prorrogarlo y por ende modificarlo argumentando entre otras cosas que: "(...) El Contrato de Obra 079/2025 adelantará actividades adicionales y ajustes programáticos que requieren reprogramación y verificación técnica posterior. Debido a ello, la interventoría debe garantizar su acompañamiento hasta la culminación y cierre técnico del proyecto *(...)*".

QUINTO. Que de acuerdo con la solicitud efectuada y el documento soporte del interventor del contrato de obra se pudo establecer que el valor del contrato se estableció en TREINTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS ($34.000.000) millones de pesos y su forma de pago se pactó en forma mensual, de acuerdo con los valores ofertados que correspondieron a dos mensualidades respecto del personal ($13.000.000), así mismo es preciso anotar que el valor global de edición de informes que corresponde a OCHO MILLONES DE PESOS ($8.000.000.00) se paga por una sola vez durante todo el plazo de ejecución;, correspondiendo por tanto el valor del día de los perfiles del personal requerido a CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS ($433.333,33).

SEXTO. Que, en virtud de lo anterior en estricto sentido no se requirió de una adición presupuestal por cuanto el certificado de registro presupuestal reservó esos recursos de manera completa, ya que el valor del contrato se celebró por dos (2) meses, siendo su ejecución inferior a este lapso, y sin que a este momento exista liberación de saldos, pero el supervisor del contrato si deberá gestionar el último pago de manera proporcional correspondiente a los dias del 12 de diciembre al 31 de diciembre de 2025, debiendo liberar el saldo restante mediante la correspondiente acta de liquidación. Conforme a las consideraciones precedentes, se tiene que no se requirió realizar operación al certificado de registro presupuestal en el sentido de adicionar su valor, ya que el valor inicial del contrato se suscribió por TREINTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS y al realizar el ajuste de los días prorrogados se tiene que se cuenta con el respaldo presupuestal suficiente.

SEPTIMO. Que conforme lo anterior se modificó el valor del contrato el cual quedó así VEINTINUEVE MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA Y SIETE CENTAVOS ($29.666.666,67), que corresponde a:

A) El servicio del 12 de noviembre a 11 de diciembre de 2025, (que incluye la edición de informes) correspondiente a **DICESIETE MILLONES DE PESOS ($17.000.000),** incluido IVA e incluido los demás impuestos, tasas, contribuciones a que haya lugar, de acuerdo con la oferta económica del contratista lo cual se encuentra de acuerdo con los valores ofertados que correspondieron a la mensualidad del personal ($13.000.000), más CUATRO MILLONES DE PESOS ($4.000.000.00) de edición de informes.

B) El servicio del **12 de diciembre a 31 de diciembre de 2025,** que corresponde a **DOCE MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA Y SIETE CENTAVOS ($ 12.666.666,67)**, de acuerdo con la oferta económica del contratista lo cual se encuentra de acuerdo con los valores ofertados que correspondieron a la mensualidad del personal proporcional OCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SEICIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS CON SESENTA Y SIETE CENTAVOS ($8.666.666.67), más CUATRO MILLONES DE PESOS ($4.000.000.00) de edición de informes e incluido los demás impuestos, tasas, contribuciones a que haya lugar, de acuerdo con la oferta económica del contratista.

OCTAVO. Que mediante comunicación M20260129AF000414 – MDN-DVGSEDB-DIVRI del 20 de enero de 2025, el supervisor del contrato solicitó iniciar la actuación administrativa del debido proceso por presunto incumplimiento, presentando un "INFORME TÉCNICO DE NOTIFICACIÓN DE NOVEDAD POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO PRORROGADO".

NOVENO. Que, con fundamento en dicho informe, se citó al inicio del proceso administrativo sancionatorio mediante comunicaciones RS20260129AF001364 – MDN-DVGSEDB-DIVRI y RS20260129AF001348 – MDN-DVGSEDB-DIVRI, tanto al contratista como a su garante, respectivamente.

DECIMO. Que el día 11 de febrero de 2026 se instaló audiencia pública de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y en el curso de la citada audiencia, el apoderado del contratista, **DR JULIO ANDRÉS GÓMEZ DURÁN,** identificado con cedula de ciudadanía No. 1.015.414.311 y tarjeta profesional No. 234839, quien solicitó se le reconociera personería a través de poder que comunicara vía correo electrónico el

10 de febrero de 2026,otorgado por el contratista JOSE DAVID VARGAS CRUZ, en la notaría única de Cajicá, manifestó la existencia de falencias formales en la citación, particularmente en lo relacionado con la ausencia de una imputación clara, expresa y detallada de los hechos constitutivos del presunto incumplimiento, la identificación específica de las obligaciones contractuales presuntamente vulneradas y la determinación concreta de las posibles consecuencias jurídicas derivadas de la actuación.

DECIMO PRIMERO. Que, revisado el contenido de la citación inicial, se evidenció que se adjuntó informe de supervisión, en el cual se hicieron conocer los hechos del presunto incumplimiento y que, si bien no se incorporó en el texto de la citación una imputación fáctica y jurídica, dicho omisión pudo sanearse.

DECIMO SEGUNDO. Que en el marco de la audiencia instalada dentro del procedimiento administrativo sancionatorio, el apoderado del contratista ejerció su derecho de defensa mediante la formulación de descargos verbales, dejando constancia expresa de las presuntas falencias formales de la citación; igualmente, dejando argumentos fácticos sobre el informe técnico del supervisor del contrato, tanto del que se adjuntó con la citación, como el leído dentro de la audiencia, y con posterioridad a la diligencia, remitió comunicación electrónica informando la presentación de descargos escritos, los cuales serán incorporados al expediente. Lo anterior evidencia que el contratista tuvo conocimiento efectivo de la actuación administrativa y ejerció materialmente su derecho de contradicción, circunstancia que resulta relevante para el análisis de la entidad del eventual vicio procedimental y su incidencia en las garantías del debido proceso consagradas en el artículo 29 de la Constitución Política.

DECIMO TERCERO. Que en razón a lo anterior mediante acto administrativo No. 321 del 03 de marzo de 2026, se resolvió SUBSANAR la irregularidad formal advertida en las citaciones efectuadas mediante comunicaciones No. RS20260129AF001364 – MDN-DVGSEDB-DIVRI y. RS20260129AF001348 MDN-DVGSEDB-DIVRI, de fecha 29 de enero de 2026, dentro del procedimiento administrativo sancionatorio adelantado con ocasión del presunto incumplimiento del Contrato No. 084 de 2025 el día 11 de febrero de 2026. Así mismo se dejó sin efectos la citación inicial exclusivamente en lo relacionado con la formulación formal de la imputación, sin que ello implicará la nulidad de la actuación adelantada ni afectará las pruebas e informes incorporados a ese expediente y se ordenó la expedición de una nueva citación que contuviera en su texto de manera clara, expresa y sistemática la imputación fáctica y jurídica correspondiente, la identificación precisa de las obligaciones presuntamente incumplidas, la relación de pruebas que la sustentan y la indicación concreta de las posibles consecuencias sancionatorias, garantizando el traslado integral al contratista y a su garante. A dicha citación se ordenó adjuntar la respuesta dada por el supervisor del contrato a cada una de las comunicaciones enviadas por el contratista con posterioridad a la citación del 29 de enero de 2026, y en garantía del derecho de defensa y contradicción, se ordenó que el contratista y su garante podrían presentar descargos escritos y solicitar o aportar pruebas hasta el momento de la audiencia, la cual se celebraría en la fecha que se indicará. Dicho acto fue comunicado en estrados al contratista y su apoderado y vía correo electrónico a su vez al garante del contratista.

DECIMO CUARTO. Que en el texto de dichas citaciones y adjuntas a ellas, fueron dados a conocer el informe del supervisor identificado como memorando No. M20260129AF000414 – MDN-DVGSEDB-DIVRI del 29 de enero de 2026, en el que solicitó iniciar el procedimiento administrativo para determinar sobre la posible existencia de un incumplimiento contractual, comentado informe fue ampliado a través los informes de fecha 11 de febrero y 23 de febrero de 2026, los cuales también les fue adjuntado a la citación.

DECIMO QUINTO: Que de conformidad con los pagos reportados por el supervisor del contrato se tiene el siguiente balance:

VALOR TOTAL DEL CONTRATO: TREINTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS ($34.000.000)

30 dias de trabajo de Director de interventoría	$	1.640.000,00
30 dias de trabajo de Residente de interventoría	$	6.560.000,00

30 dias de trabajo de Profesional Syso	$	4.800.000,00
Edición de informes, papelería, reproducción de documentos, planos, fotografías, videos, archivos, magnéticos etc.	$	4.000.000,00
total pagado	$	17.000.000,00

Saldo no ejecutado

20 dias de trabajo de Director de interventoría	$	1.093.333,33
20 dias de trabajo de Residente de interventoría	$	4.373.333,33
20 dias de trabajo de Profesional Syso	$	3.200.000,00
Edición de informes, papelería, reproducción de documentos, planos, fotografías, videos, archivos, magnéticos etc.	$	4.000.000,00
Saldo sin ejecutar	$	12.666.666,67

Este saldo corresponde a los dias pendiente o no ejecutados en relación con el mes o fracción de mes. Esto de conformidad con la forma de pago convenida

Pagos mensuales: Se efectuará un pago mensual, previa constancia de recibido a satisfacción, con base en las cantidades de obra efectivamente ejecutadas en el marco del contrato de obra objeto de interventoría. Para que proceda el pago, el CONTRATISTA deberá presentar la documentación soporte que acredite el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. Esta documentación será revisada, verificada y aceptada a satisfacción por el supervisor del contrato.

Pago final proporcional: Se realizará un último pago proporcional al período restante, calculado con base en el valor mensual y los días contratados, también sujeto al avance de obra efectivamente ejecutado.

II MARCO NORMATIVO PROCEDIMIENTO ADMINSTRATIVO SANCIONATORIO

Entra el Director de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva del Ministerio de Defensa Nacional a resolver el presente asunto, en ejercicio de la competencia funcional atribuida para adelantar actuaciones administrativas en materia contractual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, así como en los actos de delegación correspondientes, en los términos del artículo 9 de la Ley 489 de 1998.

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 establece que las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tienen la facultad de imponer las multas pactadas con el objeto de conminar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, así como declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, decisiones que deben adoptarse mediante un procedimiento que garantice el debido proceso, previa audiencia del contratista y mientras se encuentre vigente la ejecución de las obligaciones contractuales.

En concordancia con lo anterior, las partes pactaron expresamente en el contrato que, ante un presunto incumplimiento, se aplicaría el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, disposición que regula la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, facultando a las entidades estatales para declarar el incumplimiento, cuantificar los perjuicios, imponer las sanciones pactadas y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, previo agotamiento del procedimiento administrativo correspondiente.

Este procedimiento debe adelantarse con estricta observancia del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual resulta aplicable a todas las actuaciones administrativas, incluyendo las de

carácter sancionatorio contractual. En este sentido, el contratista tiene derecho a conocer los cargos formulados, presentar descargos, aportar y controvertir pruebas, así como a obtener una decisión motivada.

A su vez, el artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, los cuales orientan la actuación de la entidad en el ejercicio de sus potestades sancionatorias.
En desarrollo de estos principios, la Ley 80 de 1993 establece el marco general de la contratación estatal, señalando en su artículo 3 que la actividad contractual tiene como finalidad el cumplimiento de los fines del Estado, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos de los administrados.

De igual forma, el artículo 4 ibídem dispone que las entidades estatales tienen el deber de exigir del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, así como adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias a que haya lugar.

Por su parte, el artículo 5 de la misma ley establece que los contratistas deben colaborar con las entidades en la ejecución del contrato, obrar con lealtad y buena fe, y evitar cualquier conducta que afecte el cumplimiento del objeto contractual.

En el mismo sentido, el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, en desarrollo del principio de responsabilidad, impone a los servidores públicos el deber de vigilar la correcta ejecución del contrato y proteger los intereses de la entidad, lo cual fundamenta el ejercicio de las potestades de control y sanción frente a posibles incumplimientos contractuales.

Así mismo, el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 establece que los contratistas responderán por los perjuicios que causen a las entidades estatales por acción u omisión en el desarrollo del contrato, lo cual implica una responsabilidad directa por el incumplimiento de las obligaciones contractuales, independientemente de la existencia de requerimientos previos por parte de la entidad.

En cuanto al procedimiento sancionatorio, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece que este debe iniciarse cuando la entidad advierta, a partir de hechos e informes de supervisión o interventoría, la posible existencia de un incumplimiento contractual, debiendo citar al contratista y a su garante a audiencia, en la cual se le dará a conocer de manera detallada los hechos, las normas o cláusulas presuntamente vulneradas y las consecuencias jurídicas derivadas.
Durante dicha audiencia, el contratista podrá ejercer plenamente su derecho de defensa, presentar descargos, aportar y controvertir pruebas, pudiendo la entidad decretar pruebas adicionales cuando lo estime necesario. El procedimiento culmina con la expedición de un acto administrativo motivado en el que se decide sobre la declaratoria de incumplimiento y la imposición de las sanciones a que haya lugar.
La Corte Constitucional, en la Sentencia C-499 de 2015, al analizar el alcance del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, precisó que la facultad de cuantificar perjuicios e imponer sanciones contractuales debe ejercerse dentro de un procedimiento que garantice el debido proceso, en el cual previamente se determine la existencia del incumplimiento y su imputación al contratista, a partir de una adecuada valoración probatoria.

Por su parte, el Decreto 1082 de 2015 establece el régimen de garantías en la contratación estatal, señalando en su artículo 2.2.1.2.3.1.7 que la garantía de cumplimiento cubre los perjuicios derivados del incumplimiento total o parcial, el cumplimiento tardío o defectuoso, así como el pago de multas y cláusula penal pecuniaria, cuando estos sean imputables al contratista.

Así mismo, el artículo 2.2.1.2.3.1.19 del citado decreto dispone que la efectividad de las garantías se hará mediante el acto administrativo que impone la sanción, el cual constituye el siniestro y ordena el pago tanto al contratista como al garante.

Finalmente, la Ley 610 de 2000 establece que los particulares que, en ejercicio de funciones relacionadas con la gestión fiscal, ocasionen un daño al patrimonio público por dolo o culpa grave, deben responder patrimonialmente, lo cual resulta aplicable al interventor cuando, por acción u omisión en el ejercicio de sus funciones de control, permite la ejecución irregular de los recursos públicos.

En este contexto normativo, las entidades estatales no solo están facultadas, sino obligadas a ejercer control sobre la ejecución contractual y a adoptar las medidas necesarias frente a los incumplimientos, garantizando en todo caso el debido proceso, lo cual fundamenta la presente actuación administrativa.

Por otra parte, se recuerda lo pactado en el contrato respecto de la potestad sancionatoria, así:

5. SANCIONES EN MATERIA DE ACTUACIONES CONTRACTUALES: *Una vez surtido el procedimiento a que alude el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, o la norma que lo sustituya o modifique, el* ***MINISTERIO*** *podrá declarar el incumplimiento, y, en consecuencia, imponer las siguientes sanciones:* ***a. MULTAS.-*** *En caso de incumplimiento, el* ***MINISTERIO*** *con el objeto de conminar al* ***CONTRATISTA*** *a cumplir con sus obligaciones, mediante acto administrativo motivado, le impondrá multas cuyo valor corresponderá al 0.5% del valor del contrato por cada día de retardo, sin que el total de estas multas sobrepase el 20% del valor total del contrato.* ***b. MULTA POR EL INCUMPLIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS GARANTÍAS O REQUISITOS DE EJECUCIÓN A CARGO DEL CONTRATISTA:*** *En caso de incumplimiento por parte del* ***CONTRATISTA*** *en (i) la constitución de las garantías o las modificaciones que se deban efectuar a las mismas, o, (ii) los requisitos de ejecución a su cargo, el* ***MINISTERIO*** *con el objeto de conminar al* ***CONTRATISTA*** *a cumplir con estas obligaciones, mediante acto administrativo motivado, le impondrá multas, cuyo valor corresponderá al 1% del valor del contrato por cada día de retardo, sin que el total de estas multas sobre pase el 10% del valor total del contrato.* ***c. CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.*** *- En el evento de declararse la caducidad del contrato o su incumplimiento definitivo parcial o total, el MINISTERIO, mediante acto administrativo motivado, le impondrá al* ***CONTRATISTA,*** *a título de pena pecuniaria y como estimación anticipada de perjuicios, la obligación de pagarle una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, en tratándose de un incumplimiento total, o proporcionalmente de acuerdo a la magnitud del incumplimiento. El* ***MINISTERIO*** *se reserva el derecho a reclamar, por cualquiera de los medios previstos por la Ley, los perjuicios adicionales que haya sufrido y que no se encuentren cubiertos por el monto de la cláusula penal pecuniaria cuyo pago se le imponga al* ***CONTRATISTA.*** *El pago de la pena no extingue la obligación principal a cargo del* ***CONTRATISTA.***

II. HECHOS QUE SUSTENTAN EL REPORTE DE INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO Y OBLIGACIONES APARENTEMENTE INCUMPLIDAS

1. HECHOS QUE SUSTENTAN EL REPORTE DE INCUMPLIMIENTO

De conformidad con el informe M20260129AF000414 – MDN-DVGSEDB-DIVRI del 29 de enero de 2026, con alcance mediante memorandos M20260210AF000560 MDN-DVGSEDB-DIVRI del 10 de febrero y M20260223AF000728 – MDN-DVGSEDB-DIVRI del 23 de febrero, fundamentos de la presente actuación administrativa se tiene que:

El posible incumplimiento se circunscribe al componente de seguimiento administrativo y técnico a cargo de la interventoría, específicamente en relación con las siguientes conductas u omisiones:

• La no estructuración ni radicación oportuna de un informe formal consolidado previo al vencimiento del plazo contractual. (guardando directa relación con el alcance técnico, administrativo, jurídico, financiero y ambiental-del objeto contractual)

• La no presentación de un cronograma reprogramado con ocasión del inicio del contrato de interventoría el día 12 de noviembre de 2025.

• La omisión de advertir formalmente y por escrito a la entidad sobre el riesgo cierto de incumplimiento, con posterioridad al 15 de diciembre de 2025, fecha en la cual se radicó solicitud de adición y prórroga.

• La no emisión de un concepto técnico-jurídico dentro del plazo de ejecución del contrato ni con posterioridad al 31 de diciembre de 2025, que permitiera orientar la toma de decisiones contractuales.

• La ausencia de verificación en campo de las actividades ejecutadas por el contratista de obra, particularmente en lo relacionado con las pruebas hidrostáticas realizadas los días 19 y 28 de diciembre de 2025, así como en el inicio de la instalación del manto el día 28 de diciembre de 2025. Adicionalmente la desviación el tubo que contiene la boquilla de inyección debajo e la rampa luego de la prueba hidrostática.

• La generación de un ítem correspondiente a mayores cantidades de obra el día 29 de diciembre de 2025 (prueba hidrostática – cantidad 2), con el propósito de reconocer el pago de una prueba repetida como consecuencia de fallas en su ejecución inicial, en aparente contradicción con lo establecido en el anexo técnico del contrato 079 de 2025 (contrato objeto de supervisión), Capítulo I – Piscina, Actividad 1, el cual dispone que: "En caso de no conformidad con estas especificaciones, durante su ejecución o a su terminación, las obras se considerarán como mal ejecutadas. En este evento, el CONTRATISTA deberá reconstruirlas a su costo y sin que implique modificaciones y/o adiciones en el plazo y en el valor del contrato."

• La presentación de un informe de validación de pruebas hidrostáticas, remitido al supervisor el día 29 de diciembre de 2026, con el fin de sustentar un pago adicional que, en principio, debía ser asumido por el contratista de obra, sin que la interventoría hubiera hecho presencia al momento de la ejecución de dichas pruebas.

En ese contexto, se advierte que la interventoría incurre en un presunto incumplimiento de sus obligaciones contractuales, en la medida en que, pese a evidenciar que la ejecución de la obra no alcanzaría el cien por ciento (100%) dentro del plazo contractual, no ejerció de manera integral, oportuna y eficaz las funciones de seguimiento administrativo y jurídico previstas en el objeto contractual.

Se solicita leer el informe presentado por el supervisor el cual tiene alcance de dos oficios y que fueron dados a conocer con la citación a las partes.

En particular, se evidencia la omisión en el cumplimiento de deberes esenciales, tales como:

• Activar el deber formal de advertencia frente a riesgos de incumplimiento.
• Emitir un concepto técnico consolidado dirigido al supervisor del contrato.
• Recomendar de manera oportuna la adopción de medidas contractuales por parte de la entidad.

2. OBLIGACIONES POSIBLEMENTE INCUMPLIDAS.

De conformidad con el informe M20260129AF000414 – MDN-DVGSEDB-DIVRI del 29 de enero de 2026, con alcance mediante memorandos M20260210AF000560 MDN-DVGSEDB-DIVRI del 10 de febrero y M20260223AF000728 – MDN-DVGSEDB-DIVRI del 23 de febrero, fundamentos de la presente actuación administrativa se tiene que:

i. **Numeral 3-OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, literal A-OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA,** que señala: "Prestar los servicios objeto de la presente aceptación en óptimas condiciones dentro del plazo establecido y con la mejor calidad de acuerdo con las especificaciones y

condiciones descritas en el Anexo No. 1 "*CARACTERÍSTICAS Y/O ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DE LOS BIENES Y/O SERVICIOS A CONTRATAR Y/O OBLIGACIONES CONTRACTUALES*" de la presente aceptación y a las instrucciones impartidas por el supervisor del contrato". **Sobre esta obligación, en el informe de supervisión técnico se desglosa con mayor exactitud cada ítem incumplido.**

ii. Literal B-OBLIGACIONES GENERALES DE CONTRATISTA, que señala en su numerales 4,5,11, 12 y 15:

"**4.** *Obrar con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando dilaciones que puedan presentarse, responder por sus actuaciones y omisiones derivadas de la celebración del presente contrato y en general se obliga a cumplir con lo establecido en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011, sus Decretos Reglamentarios y demás normatividad aplicable.*

1. De conformidad con lo estipulado en la Ley 789 de 2002, Ley 828 de 2003, 1562 de 2012, el Decreto 1072 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo" y el Decreto 1833 de 2016 "Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones", y las normas que los modifiquen o sustituyan, dar cumplimiento a sus obligaciones con el Sistemas de Seguridad Social Integral y Aportes Parafiscales, para lo cual deberá aportar certificación expedida por el revisor fiscal o Representante Legal, según corresponda"

1. Responder en los plazos que el Ministerio de Defensa Nacional establezca en cada caso, así como los requerimientos de aclaración o de información que le formule.

12. Proveer a su costo, todos los bienes necesarios para el cumplimiento de los objetivos y funcionalidades requeridas en el presente contrato.

15. Rendir los informes relacionados con las actividades desarrolladas en relación con el objeto contratado, cuando a ello hubiere lugar".

Visto lo anterior, seguidamente, se procede a realizar el análisis jurídico del presunto incumplimiento del Contrato, con base en el aspecto fáctico, los descargos y el acervo probatorio allegado al trámite administrativo de incumplimiento, contenidos en el expediente.

III ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

1) CONOCIMIENTO DEL POSIBLE INCUMPLIMIENTO

Con el fin de dar cumplimiento al deber de la entidad de adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio ante el conocimiento de un eventual incumplimiento se tiene:

Que, en cumplimiento al acto administrativo No. 321 del 03 de marzo de 2026, mediante oficios No. **RS20260304AF004875 – MDN-DVGSEDB-DIVRI y RS20260304AF004876 – MDN-DVGSEDB-DIVRI de fecha 04 de marzo de 2026,** se realizó nueva citación a las partes involucradas, esto es al contratista y a su garante, con el fin de dar inicio al debido proceso sancionatorio, en dónde se aprecia entre otros apartes de su contenido, los siguientes: Antecedentes Contractuales, Datos del contratista, Datos del contrato, Garantías, Garantía prorroga, Hechos del presunto incumplimiento, Evidencia especifica incumplimiento anexo técnico, hallazgos adicionales, informes actualizados del supervisor, normas y clausulas presuntamente vulneradas, consecuencias que podrían derivarse en desarrollo de la actuación, cuantificación de la tasación de perjuicios, aplicación clausula penal, daños ocasionados a la DIVRI, pruebas que sustentan el presunto incumplimiento, obligaciones incumplidas, fundamentos de derechos de la actuación administrativa. La Fecha fijada en dichas citaciones correspondió al 11 de marzo de 2026, a las 8 a.m, hora que fue modificada a las 2 p.m, previa comunicación a las partes citadas.

Que, llegada la fecha y hora de la audiencia, esto es el 11 de marzo de 2026, el competente contractual inició la misma, leyendo el orden del día y su reglamento en el momento procedimental estipulado.

Que, previo agotamiento del orden del día y llegado el momento de conceder la palabra se verifica que el garante Compañía Aseguradora Seguros del Estado no se hace presente a la audiencia a pesar de haberse oficiado y comunicado conforme lo establece la ley; se prosigue y se le concede la palabra al apoderado del contratista presuntamente incumplido y a quien se le reconoció personería jurídica por el competente contractual-ordenador del gasto en la audiencia, solicitó la nulidad de lo actuado, señalando que no se cumplen las garantías procesales con esta nueva citación, ya que la misma no contiene la totalidad de lo exigido en la Ley, además que el informe del supervisor no da cuenta de las consecuencias del posible incumplimiento, y señala además que el ordenador del gasto en la citación pareciera tomar posición de juez y parte al intentar tomar como ciertos lo comunicado por el supervisor en sus informes, (...) " *en la citación se plantean unos parámetros que de cierta manera, se alejan un poco de lo descrito por parte del supervisor en su informe, por eso reitero, por eso pregunté y solicité a la entidad. Acláreme cuál es el informe que dio inicio a la actuación administrativa. Me dicen que es el informe presentado el 29 de enero del 2026. Sí, al revisar ese informe.Pues básicamente hay información diferente de la que está en el informe a la que se presenta puntualmente en la citación y quiero hacer referencia puntualmente de 2 cositas, una en la citación en la página 3 y página cuatro se escriben unos hechos diferentes. O podríamos decir adicionales a los planteados por el por el supervisor en su informe, pretendiendo de cierta manera y con todo respeto lo digo el ordenador del gasto subsanar esos defectos que planteaba el informe inicial presentado por el supervisor, situación que de cierta manera aquí estamos frente a suplir la posición o suplir las funciones que hace el supervisor, en el sentido de generar la tasación de los perjuicios, determinar cuáles son las cláusulas violadas, determinar cuáles son las consecuencias que se reitero nuevamente. Es el factor trascendental que aquí de parte del supervisor se ha omitido porque en el informe de supervisión no se determina cuáles son las consecuencias que van a derivar es el procedimiento administrativo sancionatorio. Y sumado a eso, quiero plantear algo que me parece importante que en la resolución., se menciona que de parte del suscrito nunca se solicitó formalmente una nulidad de todo lo actuado. Pues yo quiero hacer claridad a la entidad que en el documento que yo envié vía correo electrónico posterior a la audiencia el 12/02/2026, en el escrito en la parte final de las conclusiones.*
Yo solicito puntualmente y formalmente la nulidad de todo lo actuado por generarse esa afectación del debido proceso, nulidad que a la fecha, pues no se ha solucionado, a la fecha no se ha resuelto la solicitud que yo presenté(...)". (...) Y sumado a eso, quiero plantear algo que me parece importante que en la resolución, se menciona que de parte del suscrito nunca se solicitó formalmente una nulidad de todo lo actuado, pues yo quiero hacer claridad a la entidad que en el documento que yo envié vía correo electrónico posterior a la audiencia el 12/02/2026, en el escrito en la parte final de las conclusiones, yo solicito puntualmente y formalmente la nulidad de todo lo actuado por generarse esa afectación del debido proceso, nulidad que a la fecha, pues no se ha solucionado, a la fecha no se ha resuelto la solicitud que yo presenté, pero en todo caso aprovecho la oportunidad para que nuevamente de manera formal presento nulidad y solicito al ordenador de tener en cuenta la nulidad de todo lo actuado desde la citación para que no se tengan en cuenta documentos adicionales que no fueron plasmados dentro del informe y adicionalmente no sabemos qué sucedió con la audiencia.
Que en su momento fue suspendida. No sabemos si esto es una audiencia nueva. No sabemos si se reanudó la audiencia anterior, simplemente se dejó en ese vacío jurídico y se trató de subsanar.
De cierta manera, la citación omitiendo que el informe de supervisión también generaba afectación al debido proceso. Por tanto, de manera formal solicitó al ordenador de gasto se considere la solicitud de nulidad de todo lo actuado desde la citación realizado.
Por parte de la del de la entidad y adicionalmente que se considere la elaboración de un nuevo informe que detalle claramente cuáles son las consecuencias que acarrean el presente procedimiento administrativo sancionatorio de carácter contractual. En ese en ese primer momento planteo esa solicitud de nulidad. (...)".

2. SOLICITUD Y DECRETO DE PRUEBAS

Que el apoderado además solicitó el decreto y práctica de las siguientes pruebas: **1**) Informe del supervisor para que de cuenta del periodo concreto de incumplimiento y **2**) Se realice el pronunciamiento sobre pruebas

solicitadas en la audiencia anterior del 11 de febrero de 2026. En este momento procedimental, el competente contractual señaló que: Respecto de las pruebas solicitadas en la primera audiencia, se le reiteró que se trata de una audiencia fallida y que de la lectura de sus descargos no se encuentran más pruebas solicitadas, por lo que se le invita a identificar de cuales se trata. El apoderado del contratista interventor señala que se trata de las aquí relacionadas y que se refiere a "requerimientos que hubiere realizado el supervisor del contrato de interventoría a su poderdante a corte 31 de diciembre sobre algún presunto incumplimiento o sobre el avance de las obras ejecutadas a esa fecha". En resumen, las pruebas solicitadas por el apoderado del contratista interventor fueron:

1) Informe de ingreso a la DIVRI a partir del 1 de enero de 2026 de los trabajadores de la contratita de Obra. **2)** Informe del supervisor para que de cuenta del periodo concreto de incumplimiento **3)** Informe de los requerimientos realizados por presunto incumplimiento a 31 de diciembre de 2025.

En **relación con la prueba solicitada por el contratista consistente en el registro de ingreso de los trabajadores del contratista de obra** desde el 1 de enero de 2026, negar su práctica por considerarla inconducente e inocua para los fines del presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual. Lo anterior por cuanto el objeto de dicha prueba se orientaba a acreditar hechos o actuaciones que, según lo expuesto por el solicitante, habrían ocurrido con posterioridad al vencimiento del plazo de ejecución contractual. En ese sentido, tales hechos carecen de relevancia para el análisis del presunto incumplimiento que constituye el objeto de la presente actuación administrativa, el cual se circunscribe al cumplimiento de las obligaciones contractuales dentro del término de ejecución pactado en el contrato. En efecto, la valoración del cumplimiento contractual debe efectuarse con base en las obligaciones exigibles durante el plazo de ejecución del contrato, de manera que actuaciones o gestiones realizadas con posterioridad al vencimiento de dicho término no resultan idóneas para acreditar el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales ni constituyen, por sí mismas, un eximente de responsabilidad frente al presunto incumplimiento objeto de análisis. En consecuencia, la prueba solicitada no resultó pertinente ni conducente para esclarecer los hechos materia del procedimiento, toda vez que no se dirigía a demostrar el cumplimiento de las obligaciones contractuales dentro del término pactado, ni a acreditar circunstancias constitutivas de fuerza mayor, caso fortuito o cualquier otra causal que excluya la responsabilidad del contratista respecto de los hechos investigados.

En tal virtud, y en ejercicio de las facultades de dirección del procedimiento administrativo, esta autoridad consideró que la práctica de la prueba solicitada no aportaba elementos relevantes para la determinación de los hechos objeto de la presente actuación, razón por la cual se dispone a negar su decreto por resultar inconducente e inocua para los fines del proceso. Esta decisión se adoptó en observancia de los principios de eficacia y economía procesal que rigen la actuación administrativa, previstos en el Ley 1437 de 2011, sin que con ello se afecte el derecho de defensa del contratista, en la medida en que la decisión se fundamenta exclusivamente en la falta de pertinencia de la prueba frente a los hechos materia de investigación. **Respecto de la prueba documental referente a informe de supervisión**, se decretó y se ordenó al supervisor del contrato rendir informe escrito en el cual indique de manera clara y detallada si con corte al treinta y uno (31) de diciembre de 2025 se efectuaron requerimientos al contratista por presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales, precisando, en caso afirmativo: **a)** La fecha en que se realizaron dichos requerimientos. **b)** El medio a través del cual fueron comunicados al contratista. **c)** Las obligaciones contractuales respecto de las cuales se advirtió el presunto incumplimiento. **d)** Los soportes documentales correspondientes. **e)** El informe deberá remitirse acompañado de las evidencias documentales que respalden la información suministrada, tales como comunicaciones oficiales, correos electrónicos, actas o cualquier otro documento que permita verificar la existencia y contenido de los requerimientos efectuados. La práctica de esta prueba se decretó por considerarse pertinente y conducente para el esclarecimiento de los hechos objeto del procedimiento administrativo sancionatorio, en la medida en que permite determinar si la entidad advirtió oportunamente al contratista sobre el presunto incumplimiento de sus obligaciones contractuales. En este mismo sentido, el competente decretó la prueba documental referente a informe de supervisión así: "Ordénese al supervisor del contrato [indicar número y objeto del contrato] rendir informe escrito en el cual se indiquen de manera clara y precisa las fechas en las cuales, de acuerdo con el seguimiento a la ejecución contractual, se habría configurado el presunto incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Para tal efecto, el supervisor deberá: Identificar las

obligaciones contractuales presuntamente incumplidas. Señalar las fechas en que se evidenció el presunto incumplimiento. El informe deberá remitirse acompañado de los soportes documentales correspondientes. La práctica de esta prueba se decreta por considerarse pertinente y conducente para la determinación de los hechos objeto de la presente actuación administrativa, en particular para establecer el momento en que presuntamente se configuró el incumplimiento contractual y su relación con el plazo de ejecución del contrato. Lo anterior, en ejercicio de las facultades de dirección del procedimiento administrativo previstas en el Ley 1437 de 2011, garantizando así una adecuada valoración probatoria dentro del presente trámite". Respecto de los requerimientos realizados, se le instó al supervisor dar respuesta a la misma.

Las pruebas decretadas fueron notificadas en estrados al supervisor del contrato para que dé respuesta antes del lunes 16 de marzo de 2026 con el fin de poder correr traslado de las mismas en esa fecha en la que el competente contractual señala que reanudará la audiencia. Es pertinente señalar que el apoderado del contratista no presentó recursos a la negación de la práctica de la prueba negada y solicitó, configurando el derecho de petición verbal, las grabaciones de la audiencia fallida del 11 de febrero de 2026 y de la presente audiencia del 11 de marzo de 2026.

Que el competente contractual, solicitó incorporar de oficio como pruebas las siguientes: Adjuntar la citación del presunto incumplimiento que se adelantará al contratista de obra No.079/2025, así como la solicitud de autorización de ingreso de dicho contratista para solventar temas de garantía post venta. De igual forma, que obre dentro del expediente la garantía de cumplimiento de dicho contrato.

Que, con fundamento en lo expuesto, mediante Resolución No. 373 del 11 de marzo de 2026 se negó por improcedente la solicitud de nulidad presentada por el apoderado del contratista interventor del contrato No. 084-2025 MDN-VVGSD-DIVRI, decisión adoptada conforme a las razones desarrolladas en la parte motiva del referido acto administrativo. La mencionada resolución fue puesta en conocimiento en estrados al contratista y a su apoderado, y remitida adicionalmente vía correo electrónico a la aseguradora.

En el curso de la audiencia, se atendieron además los argumentos del apoderado en relación con su alegada incertidumbre sobre si se trataba de una nueva audiencia y sobre el estado de la nulidad solicitada el 11 de febrero. Se precisó que tales manifestaciones no eran acertadas, toda vez que previamente se había enviado a la dirección electrónica registrada el acto administrativo No. 321 del 03 de marzo de 2026, mediante el cual se resolvió la nulidad presentada en esa oportunidad.

Asimismo, se reiteró como se indicó desde la instalación de la presente audiencia que la entidad se encontraba adelantando un nuevo procedimiento administrativo, en tanto se retrotrajo la actuación al momento de la citación inicial. Ello con el propósito de garantizar plenamente las exigencias formales y procesales planteadas por el apoderado del contratista en audiencia del 11 de febrero de 2026.

La DIVRI precisó en la primera sesión de dicha audiencia que, la inclusión de hechos adicionales en la citación que da inicio al procedimiento administrativo sancionatorio contractual constituyó una facultad legítima de la administración y no vulneró el debido proceso, ya que dichos hechos fueron informados, están soportados en el expediente y pudieron ser objeto de contradicción por el contratista. Esta posición sustentada en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el principio de dirección del procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011 fue **expresamente reiterada y definida por la Dirección en el acto administrativo que decidió sobre la solicitud de nulidad**, dejando claro que la administración se encuentra habilitada para valorar integralmente el expediente contractual y estructurar la imputación de cargos con todos los hechos relevantes identificados durante la ejecución contractual.

El competente contractual como consta en el acta de la sesión de la audiencia del 11 de marzo de 2025, ordenó suspender la audiencia para el día lunes 16 de marzo a las 8 a.m, sin embargo en esta misma fecha se recibió comunicación vía correo electrónico solicitando aplazamiento de la reanudación por situaciones medicas de la

cónyuge del apoderado del contratista; Solicitud que fue atendida, comunicándose que la audiencia se reanudaría el 19 de marzo a las 2p.m

Que, en la fecha y hora indicada para la reanudación de la citada audiencia, esto es el 19 de marzo de 2026 a las 2 p.m se reanudo por parte del competente contractual, continuando con el orden del día, previa verificación de los asistentes, encontrando que se encuentran conectados vía teams el apoderado del contratista y el contratista interventor; mientras que presencialmente se encuentran los funcionarios de la DIVIR, del Grupo Administrativa y Financiero, de conformidad con la planilla de asistencia. Se deja de presente que sigue sin hacerse presente por ningún medio, el garante del contratista quien se le pregunta si ha tenido contacto con SEGUROS DEL ESTADOS, manifestando que no.

El componente contractual manifiesta que no es necesario volver a leer el reglamento de la audiencia, señalando el apoderado del contratista que esta de acuerdo con dicha decisión.

3. VALORACION PROBATORIA

Se recuerda que, en la primera sesión del 11 de marzo, se decretaron pruebas de oficio y solicitadas por el apoderado del contratista, en este sentido se corrió traslado de estas enviándolas a través del correo electrónico del apoderado del contratista. Dichas pruebas fueron aportadas en las fechas señaladas en cada uno de los memorandos que las remiten.

Que se solicitó informar al apoderado del contratista cuanto tiempo necesitaba para revisar y validar las pruebas a lo que responde que 10 minutos. Una vez concedido y vencido el plazo, se continua con la audiencia y preguntándole al apoderado que consideraciones quería presentar, manifestó que:

"De acuerdo con los documentos remetidos el día de hoy, vía correo electrónico frente a las pruebas decretadas, antes de hacer mi manifestación respetuosamente quisiera solicitarle. sí a bien lo tiene leer nuevamente las pruebas que fueron decretadas por la entidad teniendo en cuenta que pues al obs ervar los documentos creo que está pendiente me puedo estar equivocando yo pero creo que está pendiente el decreto de una prueba entonces no sé si me podría colaborar".

La abogada líder del proceso por parte de la DIVRI procede a dar lectura a las pruebas solicitadas, conforme han sido relacionadas en el presente acto administrativo, así como en el acto que decidió la nulidad de fecha 11 de marzo de 2026. Frente a ello, el apoderado del contratista manifiesta que no logró identificar la prueba decretada de oficio relacionada con la citación al contratista de obra para dar inicio a la actuación administrativa sancionatoria por presunto incumplimiento, en garantía del debido proceso.

Ante esta situación, se procede a enviarle al correo señalado la citación, otorgándosele otros 10 minutos para su correspondiente análisis.

El apoderado del contratista manifiesta, en primer lugar, que no evidencia dentro del expediente la prueba consistente en el informe de presunto incumplimiento al contratista de obra, la cual, según indica, fue decretada de oficio por la entidad. Señala que desconoce si dicha prueba se encuentra pendiente de ser allegada, razón por la cual deja expresa constancia de esta situación.

En relación con los demás documentos aportados en el decreto de pruebas, manifiesta que se observa que el supervisor del contrato continúa presentando argumentos adicionales a los inicialmente expuestos en el informe que dio origen al presente procedimiento administrativo sancionatorio. Precisa que tales argumentos no fueron incluidos en los informes iniciales, particularmente en el informe del 30 de enero y el presentado en el mes de febrero, lo cual, a su juicio, evidencia una modificación o ampliación extemporánea de los fundamentos del presunto incumplimiento.

Adicionalmente, señala una inconsistencia en la valoración de los medios probatorios, indicando que, si bien el supervisor ha sostenido que las comunicaciones vía WhatsApp y llamadas telefónicas no constituyen medios probatorios válidos, en el presente trámite se allegan capturas de pantalla que, en su criterio, resultan parciales o no reflejan integralmente la realidad de los hechos.

En particular, respecto de la prueba relacionada con la aplicación de cloro, indica que si bien el interventor tenía conocimiento de que dicha actividad se iba a realizar en una fecha determinada, lo cierto es que el contratista de obra no ejecutó dicha prueba en la fecha inicialmente informada, circunstancia que, afirma, se encuentra debidamente documentada en el expediente contractual.

En cuanto a las pruebas hidrostáticas, reitera que ni el contratista de obra ni el supervisor informaron oportunamente a la interventoría sobre su realización. Señala que, si bien el supervisor afirma que el interventor tenía conocimiento de dichas pruebas, sustentado en un correo electrónico enviado el 19 de diciembre, lo cierto es que en dicho correo no se especificaron las actividades que se iban a ejecutar. Posteriormente, según indica, el contratista de obra informó por vía telefónica y mediante mensajería instantánea que las pruebas sí se habían realizado, lo cual generó una situación que obligó a la interventoría a realizar una verificación posterior, llevada a cabo por el residente de interventoría en los días siguientes, con el fin de revisar y subsanar las inconsistencias presentadas.

Así mismo, manifiesta que el supervisor continúa ajustando el informe inicial mediante la incorporación de nuevos argumentos, lo cual considera improcedente dentro del presente procedimiento.

De otra parte, señala que solicitó a la entidad que se precisara el período de tiempo en el cual se configuraría el presunto incumplimiento, así como los requerimientos efectuados durante la ejecución del contrato por dicho concepto. Al respecto, indica que, si bien en el expediente se relacionan diversas comunicaciones, estas corresponden a situaciones puntuales derivadas de la ejecución del contrato de obra —tales como defectos de instalación, fallas o imprevistos— frente a las cuales el supervisor, en ejercicio de su función de vigilancia, solicitó a la interventoría la verificación y eventual subsanación.

En este sentido, precisa que debe diferenciarse entre los requerimientos por presunto incumplimiento contractual respecto de los cuales afirma no existe prueba dentro del expediente y los requerimientos operativos o técnicos realizados durante la ejecución del contrato, los cuales fueron atendidos por la interventoría mediante las correspondientes verificaciones y acciones de subsanación.

Como ejemplo, menciona el caso del gimnasio, frente al cual señala que, si bien existió un requerimiento por parte del supervisor, este fue atendido de manera inmediata por la interventoría y debidamente subsanado.

Finalmente, concluye que no obra en el expediente contractual prueba que acredite un incumplimiento imputable al interventor durante la ejecución del contrato. Reitera que las situaciones observadas corresponden, en su mayoría, a hechos posteriores al 31 de diciembre, fecha de finalización del contrato, y que en ese momento la interventoría no contaba con la totalidad de la información necesaria para emitir un concepto definitivo sobre la ejecución de la obra.

Indica que, en su momento, la interventoría solicitó al contratista de obra la documentación requerida para emitir dicho concepto, sin que esta hubiera sido entregada oportunamente. Así mismo, señala que se emitieron informes técnicos, entre ellos uno posterior de fecha 12 de febrero, en los cuales se dejó constancia de la falta de información completa por parte del contratista de obra. Por lo anterior, reitera que no se evidencia en el expediente el informe de presunto incumplimiento al contratista de obra, el cual fue decretado como prueba de oficio, dejando constancia de dicha situación.

Finalizada la intervención del apoderado del contratista se le informa que se le envío al correo la citación al debido proceso del contratista de obra que no le había llegado en las pruebas trasladadas. El apodero confirma su recibo.

Para la revisión de esta prueba se le otorga 10 minutos, los cuales una vez finalizado el apoderado del contratista manifiesta no tener consideraciones que realizar.

Como conclusión, fueron puestas de presente las pruebas de oficio y las solicitadas por el apoderado el contratista, en donde el informe del supervisor da cuenta del período durante el cual se configuraría el presunto incumplimiento imputable al contratista interventor.

En dichos informes se establece que las omisiones imputadas al interventor se circunscriben al **período comprendido entre el inicio de la ejecución contractual y el vencimiento del plazo del contrato, esto es, entre el 12 de noviembre y el 31 de diciembre de 2025**, lapso dentro del cual resultaban exigibles las obligaciones de seguimiento técnico, administrativo y jurídico objeto del presente análisis.

En este punto de la audiencia, el competente contractual señala que se tomará hasta el miércoles 25 de marzo de 2026 a las 8 a.m. para revisar y estudiar las pruebas aportadas al expediente y poder tomar una decisión en concordancia con dicho acerbo probatorio.

4. ANALISIS DEL CASO

Determinar si el interventor incumplió sus obligaciones contractuales al omitir el ejercicio efectivo de control sobre el contrato de obra, y si dicha conducta es imputable aun en ausencia de requerimientos por parte del supervisor.

Sea lo primero señalar que el contrato de interventoría de obra, en el régimen colombiano de contratación estatal, es un contrato de prestación de servicios profesionales especializados mediante el cual una entidad pública encarga a un tercero idóneo la vigilancia, control y seguimiento integral de la ejecución de un contrato de obra. Su fundamento normativo se encuentra principalmente en la Ley 80 de 1993 (Congreso de la República de Colombia, 1993, Ley 80 de 1993, Diario Oficial No. 41.094), la Ley 1150 de 2007 (Congreso de la República de Colombia, 2007, Ley 1150 de 2007, Diario Oficial No. 46.691) y el Decreto 1082 de 2015 (Departamento Nacional de Planeación, 2015, Decreto 1082 de 2015), normas que consagran el principio de responsabilidad y el deber de control en la ejecución contractual.

Desde el punto de vista jurídico, la interventoría se caracteriza por ser una actividad independiente, especializada y de alto contenido técnico, cuya finalidad es garantizar que el contrato de obra se ejecute conforme a los estudios previos, diseños, especificaciones técnicas, presupuesto y cronograma. La jurisprudencia ha reiterado que el interventor no se limita a una verificación formal, sino que debe ejercer un control material y efectivo sobre la ejecución contractual, en atención a su conocimiento especializado (Consejo de Estado, Sección Tercera, 26 de enero de 2006, Exp. 14.397).

La ejecución del contrato de interventoría debe ser permanente, sistemática y documentada, lo que implica un seguimiento continuo a la obra, la verificación de la calidad de los materiales, la validación de cantidades de obra y la emisión de informes periódicos. En este sentido, el interventor cumple una función determinante en la correcta ejecución del contrato estatal, dado que su conducta diligente incide directamente en la protección del patrimonio público (Consejo de Estado, Sección Tercera, 28 de agosto de 2013, Exp. 25.022).

Un elemento esencial de la interventoría es el deber de advertencia. El interventor está obligado a detectar y comunicar oportunamente cualquier incumplimiento o anomalía. Este deber ha sido desarrollado por la jurisprudencia, la cual ha señalado que el interventor responde por los perjuicios derivados de su omisión en el control, especialmente cuando no advierte irregularidades que eran detectables mediante una actuación diligente (Consejo de Estado, Sección Tercera, 3 de diciembre de 2007, Exp. 16.305; Consejo de Estado, Sección Tercera, 9 de febrero de 2012, Exp. 21.060).

En cuanto a la relación entre supervisor e interventor, existe una clara diferenciación funcional. El supervisor es el funcionario de la entidad encargado de vigilar el contrato de interventoría, mientras que el interventor vigila

directamente el contrato de obra. No obstante, la doctrina administrativa ha señalado que la entidad estatal no puede delegar totalmente su deber de control, por lo que la supervisión y la interventoría son mecanismos complementarios (Colombia Compra Eficiente, 2023, Conceptos sobre supervisión e interventoría).

En este contexto, es fundamental precisar que los requerimientos del supervisor no constituyen condición para el cumplimiento de las obligaciones del interventor. Este último tiene un deber autónomo de actuación, derivado directamente del contrato y de la ley, por lo que debe ejercer sus funciones de manera proactiva, continua y diligente. La jurisprudencia ha reiterado que el interventor no puede excusarse en la falta de instrucciones para justificar el incumplimiento de sus funciones (Consejo de Estado, Sección Tercera, 3 de diciembre de 2007, Exp. 16.305).

El carácter autónomo e independiente de la interventoría implica que sus obligaciones no están subordinadas a la actividad del supervisor. En efecto, el interventor actúa como un sujeto técnico especializado encargado de garantizar el cumplimiento del objeto contractual, lo que le impone un deber activo, permanente y oficioso de vigilancia. Esto significa que su actuación no es reactiva frente a órdenes, sino preventiva y correctiva frente a los riesgos de la ejecución contractual (Congreso de la República de Colombia, 1993, Ley 80 de 1993, art. 53).

Esta autonomía tiene consecuencias directas en el régimen de responsabilidad. En efecto, el interventor responde de manera directa por las omisiones en el ejercicio de su función de control, incluso en aquellos casos en los que el supervisor no haya ejercido adecuadamente su labor o no haya emitido requerimientos. La jurisprudencia ha sido clara en señalar que la falta de control del supervisor no exonera al interventor, pues cada uno responde por su ámbito funcional (Consejo de Estado, Sección Tercera, 9 de febrero de 2012, Exp. 21.060). Adicionalmente, esta responsabilidad no se limita al ámbito contractual o disciplinario, sino que puede extenderse al ámbito fiscal. De conformidad con el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 y con lo dispuesto en la Ley 610 de 2000 (Congreso de la República de Colombia, 2000, Ley 610 de 2000), los contratistas —incluidos los interventores— responden patrimonialmente por los daños que causen al Estado por acción u omisión. En este sentido, la Contraloría General de la República ha sostenido que el interventor puede ser declarado fiscalmente responsable cuando, por falta de vigilancia, permite pagos indebidos, avala obras defectuosas o no advierte incumplimientos que eran previsibles y evitables.

La responsabilidad fiscal del interventor se configura cuando concurren los elementos de daño al patrimonio público, conducta dolosa o gravemente culposa, y nexo causal entre la omisión del interventor y el daño. Así, por ejemplo, si el interventor aprueba actas de obra sin verificar cantidades o calidad, o si omite requerir al contratista frente a incumplimientos evidentes, incurre en una conducta que puede generar detrimento patrimonial, siendo irrelevante que el supervisor no haya intervenido o requerido actuación alguna.

Por su parte, la responsabilidad del supervisor es distinta y autónoma. Este responde por la falta de control sobre la interventoría y por omisiones en el seguimiento institucional, lo que puede generar responsabilidad disciplinaria, administrativa o fiscal. Sin embargo, dicha responsabilidad no sustituye ni excluye la del interventor, configurándose un sistema de responsabilidades concurrentes pero independientes dentro de la contratación estatal (Colombia Compra Eficiente, 2023).

En síntesis, el contrato de interventoría impone al interventor un deber autónomo, activo y permanente de vigilancia, cuyo cumplimiento no depende de requerimientos del supervisor. Su responsabilidad es directa y puede ser incluso fiscal cuando su omisión genera daño al patrimonio público. Por tanto, la ausencia de requerimientos por parte del supervisor no constituye una causa de exoneración, sino que reafirma la obligación del interventor de actuar con diligencia, proactividad y rigor técnico en la protección del interés general.

En el presente caso, se evidencia el incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo del interventor, derivado de la omisión en el ejercicio de las funciones de vigilancia, control y seguimiento integral del contrato de obra, las cuales le correspondían de manera autónoma, permanente y especializada. En efecto, el contrato de interventoría impone al contratista un deber activo de verificación técnica, administrativa y financiera, que no

depende de requerimientos previos por parte del supervisor, sino que surge directamente de la ley, del contrato y de la naturaleza misma de la función encomendada (Congreso de la República de Colombia, 1993, Ley 80 de 1993, art. 53).

Se encuentra acreditado que el interventor no ejerció un control efectivo sobre la ejecución del contrato de obra, al no advertir oportunamente las irregularidades presentadas, no requerir al contratista para la corrección de los incumplimientos detectables, y permitir la ejecución de actividades sin la debida verificación técnica. Tales omisiones configuran un incumplimiento grave de sus obligaciones contractuales, en tanto la interventoría no puede limitarse a una actuación pasiva o formal, sino que exige una intervención diligente, continua y materialmente eficaz, conforme lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera, Sentencia del 3 de diciembre de 2007, Exp. 16.305; Sentencia del 9 de febrero de 2012, Exp. 21.060).

No resulta de recibo el argumento según el cual la falta de requerimientos por parte del supervisor exonera o atenúa la responsabilidad del interventor. La interventoría es una función autónoma e independiente, cuyo cumplimiento no está condicionado a instrucciones de la entidad, por lo que el interventor debía actuar de manera oficiosa, preventiva y correctiva frente a los riesgos y desviaciones en la ejecución contractual. En este sentido, la ausencia de requerimientos no constituye causa de justificación ni eximente de responsabilidad, toda vez que el deber de vigilancia es inherente al objeto mismo del contrato de interventoría.

Adicionalmente, se configura el incumplimiento del deber de advertencia, en la medida en que el interventor omitió informar de manera oportuna a la entidad sobre las situaciones irregulares que se presentaron durante la ejecución del contrato de obra, incumpliendo así una de las obligaciones esenciales de su gestión. Esta omisión permitió la consolidación de situaciones que afectaron la correcta ejecución del contrato, lo cual evidencia una actuación negligente y contraria a los principios de buena fe y diligencia que rigen la contratación estatal.

De igual forma, se verifica el incumplimiento de obligaciones contractuales específicas, tales como la adecuada elaboración de informes (guardando directa relación con el alcance técnico, administrativo, jurídico, financiero y ambiental-del objeto contractual) la verificación de las condiciones técnicas de ejecución y la validación de las actividades realizadas por el contratista de obra. La inobservancia de estas obligaciones no depende de requerimientos del supervisor, sino que constituye una carga directa del interventor, cuyo incumplimiento habilita a la entidad para imponer las sanciones contractuales correspondientes.

Las conductas descritas comprometen no solo la responsabilidad contractual del interventor, sino que además evidencian una falla en el control del gasto público, en la medida en que su omisión contribuyó a la ejecución irregular del contrato de obra. En consecuencia, su actuación se enmarca dentro de una conducta gravemente culposa, susceptible de generar no solo sanciones contractuales, sino también eventuales responsabilidades fiscales, de conformidad con lo previsto en la Ley 610 de 2000.

En este orden de ideas, se concluye que el interventor incumplió de manera grave, directa y autónoma las obligaciones a su cargo, al omitir el ejercicio oportuno, eficaz y diligente de sus funciones de control, sin que resulte procedente alegar como justificación la falta de requerimientos por parte del supervisor. En virtud de lo anterior, se configura plenamente el supuesto de hecho que da lugar a la declaratoria de incumplimiento contractual y a la imposición de las sanciones previstas en el contrato y en la ley.

Esta dirección considera que el acervo probatorio recaudado fue suficiente, pertinente, conducente y legalmente obtenido para desvirtuar el incumplimiento imputado, sin que las pruebas allegadas por el contratista logren generar duda razonable sobre los hechos acreditados a lo largo de este debido proceso.

Se evidencia que el contratista no acreditó la existencia de fuerza mayor, caso fortuito o cualquier circunstancia eximente de responsabilidad que justificara la inejecución o el cumplimiento tardío de las obligaciones a su cargo.

Tampoco demostró imposibilidad objetiva de ejecución, razón por la cual la conducta es plenamente imputable, al mantenerse el contratista en posición de control sobre la ejecución contractual y sus medios de cumplimiento.

Esta conclusión se adopta conforme a las reglas del artículo 1604 del Código Civil sobre la carga de la prueba del deudor en materia de eximentes, así como a los criterios jurisprudenciales reiterados del Consejo de Estado que establecen que el contratista debe demostrar: (i) la ocurrencia de un hecho irresistible o imprevisible, (ii) la imposibilidad absoluta de ejecutar la obligación, y (iii) la ausencia de culpa, para que pueda configurarse un eximente válido de responsabilidad. De no acreditarse tales condiciones, se mantiene la imputación por incumplimiento en los términos del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Para este despacho es importante precisar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en definir la fuerza mayor y el caso fortuito y aclarar el sentido de su interpretación así "Debe tenerse en cuenta, además, la distinción que doctrina y jurisprudencia han hecho entre la fuerza mayor y el caso fortuito, que, adquiere su mayor interés, dentro del marco de la responsabilidad por riesgo excepcional. Se ha dicho que la fuerza mayor es causa extraña y externa al hecho demandado; se trata de un hecho conocido, irresistible e imprevisible, que es ajeno y exterior a la actividad o al servicio que causó el daño[1] . De igual manera el Consejo de Estado indicó: "El artículo 64 del Código Civil señala que la fuerza mayor es el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, etc. Desde este punto de vista, los elementos de la fuerza mayor son la imprevisibilidad y la irresistibilidad. Con todo, como indica la jurisprudencia, el evento también debe ser externo al deudor. (...) La exterioridad apunta, en términos generales, a que el hecho impeditivo debe ser extraño al deudor, estar fuera de su control y no haber sido generado por un hecho propio o de las personas por las cuales debe responder. Así, por ejemplo, el autor del daño no puede exonerarse de responsabilidad por los hechos de sus dependientes, como disponen los artículos 2347 y 2349 del Código Civil. De igual manera, si el contrato versa sobre una cosa, los vicios de ésta no se consideran externos al deudor. (...) La determinación de la imprevisibilidad supone evaluar si una persona prudente, colocada en las mismas circunstancias del deudor, debió prever la ocurrencia del hecho. Por ello, la imprevisibilidad se aprecia por comparación a un modelo abstracto, es decir, se toma en cuenta lo que una persona de similares condiciones debió prever en las mismas circunstancias al momento de contratar. (...) El deudor tiene la obligación de prever "lo que es suficientemente probable, no simplemente posible", por lo que un hecho se considera imprevisible si no existe manera de contemplar o anticipar su ocurrencia en condiciones de normalidad, justamente porque se presenta de súbito o en forma intempestiva. La calificación de un hecho como fuerza mayor debe efectuarse de cara a cada caso concreto, esto es, ponderando las circunstancias de tiempo, modo y lugar que rodearon el suceso. Según la jurisprudencia, para tal efecto deben considerarse los siguientes criterios: (i) el referente a su normalidad y frecuencia, (ii) el atinente a la probabilidad de su realización y (iii) el concerniente a su carácter inopinado, excepcional y sorpresivo. (...) Por otra parte, el elemento de la irresistibilidad alude tanto al evento mismo como a sus consecuencias. La inevitabilidad del hecho debe ser absoluta, por lo que no es suficiente la imposibilidad relativa del deudor. Así, la mayor onerosidad sobrevenida para el cumplimiento de la prestación no constituye una imposibilidad absoluta, lo cual marca una diferencia importante entre la fuerza mayor y las hipótesis a las que se les aplica la teoría de la imprevisión. En definitiva, un hecho puede ser calificado como irresistible si es absolutamente imposible evitar sus consecuencias, es decir, si cualquier persona situada en las circunstancias que enfrenta el deudor invariablemente se vería sometido a esos efectos, pues la incidencia de estos no está determinada por las condiciones especiales de quien lo afronta, sino por la naturaleza misma del hecho[2].

En consecuencia, se configura un incumplimiento parcial por parte de la interventoría respecto del componente de seguimiento administrativo y jurídico, en tanto no se materializó de manera plena el ejercicio del control preventivo exigido contractualmente. Lo anterior se refleja en la falta de estructuración y radicación oportuna de un informe técnico-administrativo (guardando directa relación con el alcance técnico, administrativo, jurídico,

[1] Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil. Radicado 11.670 del 16 de marzo de 2000.
[2] Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo. Sentencia del 16 de julio de 2021. 25000-23-26-000-2011-00696-01(48427) M.P. Jose Roberto Sáchica

financiero y ambiental-del objeto contractual) consolidado que incorporara un cronograma actualizado, el análisis de impacto en el plazo y la recomendación formal de medidas contractuales. Dicha omisión no solo afectó el adecuado seguimiento del contrato, sino que además limitó la trazabilidad jurídica de las decisiones adoptadas por la entidad, comprometiendo la efectividad de los mecanismos de control y vigilancia previstos en el marco contractual.

Finalmente y respecto de la afirmación del apoderado del contratista en el sentido de que el supervisor del contrato habría incorporado hechos nuevos en los informes posteriores al que dio origen al presente procedimiento administrativo sancionatorio, la entidad se permite precisar que dicho argumento carece de sustento fáctico y jurídico. En efecto, los informes complementarios allegados al expediente no constituyen la introducción de hechos nuevos, sino el desarrollo, ampliación y precisión de situaciones previamente advertidas en el marco de la ejecución del contrato de interventoría, las cuales guardan unidad material, temporal y funcional con los hechos inicialmente puestos en conocimiento del contratista.

Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que, en materia de interventoría, la responsabilidad del contratista no se limita a actos puntuales, sino que se configura a partir de la evaluación integral de su comportamiento durante la ejecución contractual, particularmente en lo relacionado con el cumplimiento de sus deberes de vigilancia, control y advertencia (Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, Exp. 21.060).

En este sentido, tratándose de contratos de interventoría, el control técnico constituye una actividad de carácter permanente, continuo y progresivo, que se ejerce durante toda la ejecución del contrato de obra objeto de vigilancia. En consecuencia, las deficiencias en dicho control pueden evidenciarse de manera gradual, en la medida en que se desarrollan las actividades constructivas, sin que ello implique la existencia de hechos nuevos autónomos, sino la manifestación sucesiva de una misma conducta omisiva.

Así mismo, el artículo 53 de la Ley 80 de 1993 establece que los contratistas responden por los perjuicios que causen por acción u omisión en el desarrollo del contrato, lo cual, en el caso de la interventoría, se concreta en la falta de ejercicio diligente de las funciones de supervisión técnica, control de calidad, verificación de actividades y advertencia oportuna de irregularidades.

De igual forma, la Corte Constitucional de Colombia, en Sentencia C-499 de 2015, precisó que la declaratoria de incumplimiento debe fundarse en una valoración probatoria integral, lo que implica analizar el comportamiento del contratista a lo largo de la ejecución contractual, y no de manera fragmentada o aislada.

En el caso concreto, el contrato de interventoría implicaba el seguimiento a múltiples actividades técnicas ejecutadas por el contratista de obra, las cuales debían ser objeto de control permanente por parte del interventor. En consecuencia, el incumplimiento de sus obligaciones no se materializa en un único evento, sino en la reiterada omisión de ejercer un control efectivo frente a distintas situaciones que se presentaron durante la ejecución del contrato de obra.

Bajo este entendido, las situaciones descritas en los distintos informes del supervisor no corresponden a hechos nuevos, sino a manifestaciones concretas de una misma conducta: la falta de vigilancia, control y advertencia oportuna por parte del interventor. Esta conducta, por su naturaleza, se configura de manera progresiva, a través de diversas omisiones sucesivas, todas ellas vinculadas al mismo objeto contractual y a las obligaciones propias de la interventoría.

En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente sostener que la entidad haya modificado los cargos o incorporado hechos nuevos, cuando lo que se evidencia es una consolidación progresiva del incumplimiento, derivada del análisis integral de la ejecución del contrato de interventoría.

Finalmente, debe resaltarse que no se configura vulneración alguna al debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida en que el contratista ha tenido pleno conocimiento de los hechos

objeto de análisis, así como la oportunidad de controvertirlos, aportar pruebas y ejercer su derecho de defensa frente a la totalidad de las situaciones evaluadas.

Por lo anterior, los informes adicionales deben entenderse como elementos probatorios complementarios que permiten robustecer el análisis de responsabilidad del interventor, sin que ello implique la introducción de hechos nuevos ni la vulneración de las garantías del contratista.

La conducta desplegada por el contratista interventor resulta jurídicamente imputable a título de culpa grave, por cuanto omitió deberes esenciales que eran previsibles, exigibles y evitables mediante una actuación diligente

5. DE LA EFECTIVIDAD DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARÍA

Que, la subsección C, de la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia de 25 de mayo de 2011, expediente 18.017, frente al tema del incumplimiento, señaló: *"(...) Pero este poder de declarar el incumplimiento no podrá ejercerse en forma ilimitada en el tiempo porque no podrá declararse después de vencido el plazo que la administración tiene para liquidar tales contratos. Es apenas obvio que no pueda cumplirse después de esa liquidación, háyase hecho en forma unilateral o de común acuerdo entre los contratantes. Si lo primero y la Administración guardó silencio de ese incumplimiento en su acto, no podrá revocarlo sin consentimiento del contratista ya que creo una situación individual o concreta a su favor. Y si lo segundo (liquidación de común acuerdo) el acto será intocable unilateralmente por conformar un acuerdo de voluntades logrado entre personas capaces de disponer. "En suma, la Administración podrá declarar el incumplimiento después del vencimiento del plazo contractual de ejecución y antes de la liquidación o dentro del acto liquidatario mismo, pero no después de la expedición de este (...)". Que, por lo tanto, la entidad es competente y se encuentra en término para la declaratoria de incumplimiento del contrato. Que la anterior cláusula penal constituye en principio una tasación anticipada de perjuicios, a raíz del incumplimiento definitivo del contrato, es decir, que se impone dado el incumplimiento grave de las obligaciones, pues el contratista LUIS ALEJANDRO MARTÍNEZ, con su actuar determinó la causa directa, necesaria y determinante para configurarla. Que, sumado a lo ya dicho, el Consejo de Estado – Sección III, en Sent. 17009, noviembre 13/2008. M.P. Enrique Gil Botero, en igual sentido señaló: "(...) Con la imposición y ejecución de la cláusula penal se penaliza el contratista, por el incumplimiento grave del contrato, constituyendo una verdadera indemnización, que, aunque parcial es definitiva, pues con ella se resarcen los perjuicios, o parte de ellos, a favor de la parte que ha cumplido el negocio".*

Que al respecto la doctrina ha indicado, que: *"La estimación de perjuicios habitualmente se hace de manera general para incumplimientos de cualquier obligación. Es decir, que no hay que jerarquizar las obligaciones para catalogar algunas como principales y otras como secundarias, con el fin de acceder a los perjuicios pactados para cuando se incumplan únicamente las obligaciones ubicadas en el primer lugar de la escala. El cobro integro de la cláusula procede independientemente de la naturaleza de la obligación infringida, tal y como lo ordena el artículo 1599 del Código Civil. "Cosa diferente es el derecho a la proporcionalidad que confiere el artículo 1596 del Código Civil en concordancia con el artículo 867del Código de Comercio, en virtud de lo cual podrá obtenerse la reducción del monto convenido a título de clausula penal cuando el incumplimiento de la obligación del deudor es tan solo parcial y así ha sido aceptado por el acreedor. La equidad reclama que en eventos semejantes no se cobre la pena como si el incumplimiento de la obligación fuere total." Régimen Jurídico de la Contratación Estatal. Luis Guillermo Dávila Vinuesa. Editorial Legis. 2016.*

Que ahora, en cuanto a la competencia y oportunidad para declarar la ocurrencia del siniestro el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, expediente 16494, del 23 de junio de 2010, manifestó:

"(...) Lo anterior no significa que la entidad pública pueda, al expedir el acto administrativo correspondiente, sustraerse de las reglas de conducta que le impone el debido procedimiento, para declarar el siniestro y hacer efectiva la garantía, dichas reglas imponen, entre otras, el deber de motivar el acto administrativo indicando en

él los supuestos de hecho y probatorios que soportan el acaecimiento del siniestro y por supuesto, la cuantía de la indemnización, como también, garantizar que tanto el contratista como la compañía de seguros, en ejercicio de los derechos de contradicción y legítima defensa, puedan controvertir el acto administrativo. Este es el sentido en que se debe aplicar el art. 1077 del Código de Comercio, para aquellos casos en los cuales el asegurado y beneficiario de la póliza es una entidad estatal. De otra parte, al asegurador le corresponde la carga de probar los hechos o circunstancias excluyentes de su responsabilidad, tal como lo dispone la norma".

Para efectos de determinar la procedencia y cuantía de la cláusula penal pecuniaria, se estableció que el incumplimiento evidenciado en la actuación corresponde a un **incumplimiento parcial definitivo del 42,72% del objeto contractual**, derivado del análisis entre el valor efectivamente ejecutado y pagado ($17.000.000) y el valor total exigible del contrato ajustado ($29.666.666,67). Esta proporción refleja la parte del objeto que no fue ejecutada dentro del plazo contractual y que resulta imputable al contratista interventor, atendiendo a la ausencia de informes consolidados, la falta de verificación oportuna de actividades críticas en campo, la no emisión del concepto técnico-jurídico requerido y la omisión en activar los mecanismos de advertencia frente al riesgo cierto de incumplimiento, obligaciones que formaban parte esencial de sus funciones de supervisión y control.

En consecuencia, y conforme a la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, la aplicación proporcional de la cláusula penal exige no solo identificar el incumplimiento, sino también **justificar la magnitud de dicho incumplimiento en relación con el objeto contractual** y con la afectación ocasionada a la entidad. En atención a ello, establecida la proporción del 42,72% como grado de incumplimiento imputable al contratista, y siendo la cláusula penal equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato en caso de incumplimiento total, se determina que la sanción aplicable debe corresponder al porcentaje equivalente a la magnitud del incumplimiento, resultando procedente la imposición del valor proporcional calculado sobre la parte no ejecutada, como estimación anticipada de perjuicios y en garantía del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 36 de la Ley 1437 de 2011.

De esta manera, acreditada la existencia del incumplimiento parcial definitivo, establecida con precisión su magnitud en relación con el objeto contractual exigible y demostrada su imputación directa al contratista interventor, se cumple con el estándar de motivación reforzada exigido para los actos administrativos de naturaleza sancionatoria. En virtud de ello, la imposición proporcional de la cláusula penal pecuniaria resulta procedente y necesaria para salvaguardar los intereses públicos comprometidos, asegurar el respeto por los fines de la contratación estatal y garantizar la efectividad del principio de responsabilidad contractual. En consecuencia, esta autoridad procede a imponer la sanción económica correspondiente, en los términos expuestos, dejando a salvo las facultades de la Entidad para adelantar el cobro por vía ejecutiva o a través de la efectividad de la garantía única, de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 1082 de 2015.

De acuerdo con lo indicado en el presente acto administrativo en cuanto al presunto incumplimiento la DIVRI podrá hacer efectiva la estimación anticipada de perjuicios pactados en la cláusula 5 literal c, lo siguiente: **c. CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.-** En el evento de declararse la caducidad del contrato o su incumplimiento definitivo parcial o total, el MINISTERIO, mediante acto administrativo motivado, le impondrá al **CONTRATISTA,** a título de pena pecuniaria y como estimación anticipada de perjuicios, la obligación de pagarle una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, en tratándose de un incumplimiento total, o proporcionalmente de acuerdo a la magnitud del incumplimiento. El **MINISTERIO** se reserva el derecho a reclamar, por cualquiera de los medios previstos por la Ley, los perjuicios adicionales que haya sufrido y que no se encuentren cubiertos por el monto de la cláusula penal pecuniaria cuyo pago se le imponga al **CONTRATISTA. El pago de la pena no extingue la obligación principal a cargo del CONTRATISTA.**

Para el presente caso, habiéndose pactado la cláusula penal pecuniaria en el contrato la Direccion se libera de la cuantificación de los perjuicios ya que justamente esta figura, hace referencia a la estimación anticipada de los mismos en aquellos eventos en que se incumpla de forma total o parcial el objeto de las obligaciones emanadas en el contrato.

En ese orden de ideas, en la cláusula penal se estipuló como estimación anticipada de perjuicios el 20% del valor total del contrato. En línea con lo anterior y aplicando el principio de proporcionalidad de la sanción, una vez expuestas las situaciones contractuales y jurídicas, el valor a pagar a título de estimación anticipada de perjuicios, corresponde a la suma de DOS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS ($2.533.333), que corresponden al 20% del valor del saldo dejado de ejecutar.

- La base para la penalidad es el **saldo dejado de ejecutar: 12.666.666,67**
- **$12.666.666,67 × 20% = 2.533.333,334**

- **Valor total contractual inicialmente pactado:**

  $34.000.000

- Luego ajustado a un valor ejecutable de:

  $29.666.666,67

- **Valor efectivamente ejecutado y pagado:** $17.000.000

- **Valor del saldo sin ejecutar: $12.666.666,67**

Con base en ello:

Porcentaje ejecutado:

$$\frac{17.000.000}{29.666.666,67} = 57,28\%$$

Porcentaje no ejecutado:

$$\frac{12.666.666,67}{29.666.666,67} = 42,72\%$$

Esto significa que el incumplimiento parcial definitivo corresponde al 42,72% del objeto contractualmente exigible.

Suma que deberá ser reconocido por el contratista interventor, de conformidad con el **parágrafo tercero de a clausula 5 SANCIONES EN MATERIA DE ACTUACIONES CONTRACTUALES: APLICACIÓN DEL VALOR DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS:"** Una vez se termine la audiencia en la que se impone la sanción, a través de resolución motivada que se entenderá notificada y ejecutoriada en dicho acto público, **EL CONTRATISTA** dispondrá de quince (15) días calendario para proceder de manera voluntaria a su pago. En caso de no pago voluntario y una vez en firme el respectivo acto administrativo, podrá ejecutarse la garantía contractual o tomarse del saldo a favor de EL CONTRATISTA si lo hubiere. Si esto último no fuere posible, se cobrará por vía ejecutiva".

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar que el contratista **JOSE DAVID VARGAS CRUZ, Identificado con cédula de ciudadanía 1075625820**, incumplió parcialmente de manera definitiva las obligaciones estipuladas en el contrato Aceptación Oferta No. **084 / 2025 MDN-VVGSED-DIVRI, cuyo objeto es: INTERVENTORIA INTEGRAL PARA EL CONTRATO DE OBRA QUE TIENE POR OBJETO "CONTRATAR, BAJO EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS, LAS OBRAS DE IMPERMEABILIZACIÓN DE CUBIERTAS Y PISCINA, MEJORAMIENTO DE LA PISCINA Y REMODELACIÓN DEL MONUMENTO DE LOS HÉROES, CON EL FIN DE GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN Y FUNCIONALIDAD DE LA INFRAESTRUCTURA DE LA SEDE DE LA DIRECCIÓN DE VETERANOS Y REHABILITACIÓN INCLUSIVA – DIVRI, por lo que se** declarará el incumplimiento parcial definitivo del Contrato de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se declara el siniestro y se hace efectiva la garantía única de cumplimiento de manera proporcional la cláusula penal compensatoria pactada en el Contrato en la cláusula 5. **SANCIONES EN MATERIA DE ACTUACIONES CONTRACTUALES: c. CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.-** En el evento de declararse la caducidad del contrato o su incumplimiento definitivo parcial o total, el MINISTERIO, mediante acto administrativo motivado, le impondrá al CONTRATISTA, a título de pena pecuniaria y como estimación anticipada de perjuicios, la obligación de pagarle una suma equivalente al veinte por ciento (20%) del valor del contrato, en tratándose de un incumplimiento total, o proporcionalmente de acuerdo a la magnitud del incumplimiento. El MINISTERIO se reserva el derecho a reclamar, por cualquiera de los medios previstos por la Ley, los perjuicios adicionales que haya sufrido y que no se encuentren cubiertos por el monto de la cláusula penal pecuniaria cuyo pago se le imponga al CONTRATISTA. El pago de la pena no extingue la obligación principal a cargo del CONTRATISTA.

ARTÍCULO TERCERO: De conformidad con lo antes citado, valor que deberá resarcirse corresponde a la suma de DOS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS ($2.533.333), y será a favor de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva del Ministerio de Defensa Nacional identificada con NIT. **900.894.833-9** en la cuenta de depósito de la Dirección del Tesoro Nacional, mediante transferencia PSE del Banco Agrario, es de aclarar que, la siguiente cuenta no recibe consignaciones por oficina, solo se puede hacer de acuerdo como se describe en el instructivo anexo y aplica a la cuenta relacionada a continuación.

BANCO	CUENTA No	CONCEPTO	NOMBRE DE LA CUENTA
Ingresos Nación CSF			
Agrario	30070001145	Ingresos Nación CSF	DTN – Otras tasas, multas y contribuciones no especificadas entidades.

El presente acto presta mérito ejecutivo una vez quede en firme, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 1437 de 2011.

ARTICULO CUARTO: SE REQUIERE al contratista para que en un término de quince (15) días hábiles posteriores a la ejecutoria del presente acto administrativo, contados a partir de la fecha de ejecutoria de esta decisión, realice el pago de la suma aquí ordenada en la cuenta indicada en el artículo segundo del presente acto administrativo. En caso de no pago voluntario y una vez en firme el respectivo acto administrativo, podrá ejecutarse la garantía contractual o tomarse del saldo a favor de EL CONTRATISTA si lo hubiere y si esto no fuera posible y vencido el plazo anterior, sin haber recibido el pago por parte del Contratista, requiérasele a la **COMPAÑÍA ASEGURADORA SEGUROS DEL ESTADO S.A**, para que realice dicho pago dentro de los quince (15) días hábiles siguientes acreditando prueba mediante comprobante de consignación y si fuera necesario a través del respectivo cobro coactivo.

ARTICULO QUINTO: DECLÁRESE la ocurrencia del siniestro y en consecuencia hágase efectiva la garantía única de cumplimiento **No. 21-44-101484369**anexo cero (0), uno (1), dos (2), tres (3), cuatro (4) y cinco (5)

expedida por la ASEGURADORA SEGUROS DEL ESTADO S.A., otorgada por el Contratista. Para tal efecto, en firme el presente acto administrativo se librarán los oficios respectivos a la compañía aseguradora correspondiente.

ARTICULO SEXTO: El contenido del presente acto administrativo se tendrá por NOTIFICADO en estrados al contratista a través de su representante legal o apoderado y a la Aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. en condición de garante del contrato **084/2025 MDN-VVGSED-DIVRI**, en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, advirtiéndoles que contra la misma procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse ante el Director de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva actuando en calidad de ordenación del gasto e instancia que promueve el presente acto administrativo, en la forma prevista en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de brindar plenas garantías en el ejercicio del derecho a la defensa.

ARTICULO SEPTIMO De conformidad con el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, una vez ejecutoriada la presente resolución se enviará copia de la misma a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio de Bogotá, de conformidad con lo establecido en el artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012. Así mismo, se publicará en el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP II-.

ARTÍCULO OCTAVO: En firme el presente acto, ordénese la liquidación del Contrato la cual se intentará de forma bilateral y en caso de no suscribirla el contratista se realizará de forma unilateral, de acuerdo con la parte motiva del presente acto administrativo. Como consecuencia de lo anterior, abstenerse de reconocer y pagar suma alguna correspondiente a las actividades no ejecutadas o ejecutadas de manera defectuosa por el contratista.

ARTÍCULO NOVENO: En firme el presente acto administrativo, publíquese en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP II, tal como lo ordena el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 019 de 2012, comuníquese a la Procuraduría y Contraloría General de la Nación y a la Cámara de Comercio donde se encuentre inscrito el contratista, para que inscriba este acto administrativo, con la anotación de la sanción aquí señalada.

ARTÍCULO DÉCIMO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

MG® GUSTAVO ADOLFO OCAMPO NAHAR
Director de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva

Proyectó: Viviana Marin Gómez- Profesional de Defensa-Coordinación administrativa y financiera
Revisó: Dario Alejandro Rojas Correa- Coordinador administrativo y financiero