MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
FUERZAS MILITARES DE COLOMBIA
FUERZA AEROESPACIAL COLOMBIANA

Resolución No. 006
(29 de abril de 2026)

Se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA. contra la Resolución 005 del 21 de abril de 2026, que declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones, en específico, los numerales 5.7 y 5.10 de la cláusula 5 y 1,2,18 de la cláusula 6, contenidas en el Contrato de obra No. 009-00-A-COFAC-DIFRA-2025, cuyo objeto es: "LA OBRA PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA FASE III DEL CENTRO DE INSTRUCCIÓN EN CAIDA LIBRE E INVESTIGACIÓN AERONÁUTICA DE LA FAC EN LAS INSTALACIONES DEL MUSEO AEROESPACIAL EN TOCANCIPA – CUNDINAMARCA."

EL DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURA (DIFRA)

Con fundamento en los artículos 29 de la Constitución Política, artículos 3, 4, 12, 13, 14 y 59 de la Ley 80 de 1993, artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, Contrato de obra No. 009-00-A-COFAC-DIFRA-2025, póliza única de cumplimiento 21-44-101466323, artículo 225 de la Ley 1437 de 2011, Resolución Ministerial 4223 del 23 de junio de 2022 del Ministerio de Defensa Nacional y, demás normas que rijan la contratación pública y

CONSIDERANDO

PRIMERO: El 20 de marzo de 2025, la Fuerza Aeroespacial Colombiana y STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA suscribieron el contrato de obra No. 009-00-A-COFAC-DIFRA-2025, cuyo objeto es "La obra pública para la construcción de la fase III del centro de instrucción en caída libre e investigación aeronáutica de la FAC en las instalaciones del museo aeroespacial en Tocancipá - Cundinamarca".

SEGUNDO: STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA, identificado con NIT 901.525.072-2, es representado legalmente por el Señor Ricardo Sandoval Parada identificado con cédula de ciudadanía 79.719.263

TERCERO: El valor total del contrato asciende a la suma de SIETE MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS CON CINCUENTA Y SEIS CENTAVOS ($ 7.394.595.850,56.).

CUARTO: El contratista presentó póliza única de cumplimiento número 21-44-101466323, expedida por Seguros del Estado S.A. Los amparos incluidos en la póliza se ajustan a los porcentajes de cubrimiento de los riesgos identificados en la matriz de riesgos y coinciden con el plazo establecido, incluidas las prórrogas pactadas en el contrato.

SEXTO: El 16 de abril de 2025, se dio inicio correspondiente al contrato de obra No. 009-00-A-COFAC-DIFRA-2025.

SÉPTIMO: El plazo de ejecución inicial del contrato estaba previsto hasta el 26 de diciembre de 2025. No obstante, el contrato ha sido prorrogado en una oportunidad, siendo la fecha de finalización actualmente establecida el 30 de abril de 2026. En consecuencia, el contrato se encuentra vigente y en ejecución.

SEXTO: Conforme a lo informado, la Ordenación del Gasto mediante oficio Hermes No. FAC-S-2026-009812-CE del 16 de marzo de 2026 / MDN-COGFM-FAC-COFAC-JEMFA-CODAF-JELOG-DIFRA, remite citación al contratista y su garante para llevar a cabo el procedimiento administrativo sancionatorio que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 el cual se llevará a cabo mediante el aplicativo Microsoft Teams.

SÉPTIMO: El procedimiento administrativo sancionatorio, se aperturó, con la imputación del presunto incumplimiento de:

"Cláusula 5 – Declaraciones del contratista

5.7. Que durante la ejecución del presente Contrato realizará todas las actividades necesarias para la

ejecución final de la obra, cumpliendo con el Cronograma establecido en el acta de inicio del contrato.

5.10 Manifiesta que se obliga a cumplir con el objeto contractual en las condiciones de modo, tiempo y lugar establecido en el contrato, el pliego y la oferta presentada.

Cláusula 6 – OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA

Además de las derivadas de la esencia y naturaleza del presente Contrato, la ley, las obligaciones y condiciones señaladas en el pliego de condiciones y demás Documentos del Proceso y de las establecidas por la Entidad], vigente durante la ejecución del contrato, el Contratista se obliga a:

1. Cumplir con las condiciones establecidas en los Documentos del Proceso de Contratación.

2. Desarrollar el objeto del Contrato en las condiciones de calidad, oportunidad, y obligaciones definidas en los Documentos del Proceso de Contratación.

18. Facilitar la labor de seguimiento y control que realiza el interventor, atendiendo y dando respuesta oportuna a las observaciones o requerimientos que se realicen.

19. Disponer del personal idóneo, así como de los recursos logísticos, materiales, y/o equipos, necesarios para desarrollar el contrato dentro de la oportunidad y con la calidad establecidos."

OCTAVO: Agotado el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y conforme a lo consignado en las actas de audiencia, los descargos, las pruebas decretadas y practicadas —tanto de oficio como a solicitud del representante legal como de la apoderada de la aseguradora— y demás elementos del acervo probatorio, la Administración verificó que el consorcio STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA incumplió parcialmente sus obligaciones dentro del contrato en curso, lo que imposibilitó la ejecución adecuada del contrato. En consecuencia, se declaró el incumplimiento, se tasaron las multas, se impuso la cláusula de multas y se ordenó que se descontara de los saldos adeudados al contratista por parte de la entidad.

NOVENO: Notificada en estrados la Resolución, el apoderado del contratista y de la aseguradora interpusieron, el 27 de abril de 2026, el recurso de reposición previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se deja constancia que fue remitido escrito por parte del apoderado de STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA, de igual manera sustentado, de manera oral en continuación de audiencia.

DÉCIMO: Se dio la palabra al apoderado del contratista y posteriormente a la apoderada de la aseguradora a fin de que sustentaran el recurso de reposición.

RECURSO STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA

En este apartado, el recurso es interpuesto por el abogado Santiago Lozano Atuesta, identificado con cédula 19.115.178, con tarjeta profesional No. 14684 del C. S.J . Apoderado especial de STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA. Al cual se le otorgó poder por parte del representante legal y se le reconoció personería jurídica para actuar en estrados.

- **SANTIAGO LOZANO ATUESTA**

1. **Las demoras no son atribuibles exclusivamente al contratista, sino a modificaciones sustanciales del contrato**

“Argumento central orientado a cuestionar la imputación de incumplimiento sobre la base de que las demoras no son atribuibles exclusivamente al contratista, sino a modificaciones sustanciales del contrato introducidas por la propia entidad. Se enfatiza que hubo incrementos significativos en cantidades de obra —particularmente en estructura metálica y vidrio multilaminado— que alteraron las condiciones inicialmente pactadas, sin que existiera una ampliación proporcional del plazo contractual. Esta situación configura, desde la argumentación expuesta, una ruptura de la lógica de ejecución originalmente prevista, lo que incide directamente en la imposibilidad de cumplir en los términos iniciales y desvirtúa el fundamento de la sanción.”

Frente al argumento según el cual las demoras en la ejecución contractual obedecen a modificaciones sustanciales introducidas por la entidad, particularmente el incremento en las cantidades de obra en ítems es necesario precisar que dicha circunstancia no fue desconocida por la administración al momento de adoptar la decisión sancionatoria. Por el contrario, estas variaciones fueron debidamente valoradas dentro del análisis de imputación y, en aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen el ejercicio de la potestad sancionatoria en materia contractual, dieron lugar a la morigeración de la multa, al identificarse como hechos que tuvieron un avance en la ejecución, en el marco del proceso administrativo sancionatorio, frente a lo reportado por la interventoría con corte a marzo de 2026, de acuerdo con lo programado, al momento de realizarse la verificación por parte de la entidad.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la imposición de multas en el marco de la actividad contractual exige la verificación de un incumplimiento imputable al contratista, lo que implica un juicio de responsabilidad en el que deben excluirse aquellas circunstancias ajenas a su órbita de control. En concordancia con ello, el artículo 4 numeral 8 y el artículo 5 numeral 1 de la Ley 80 de 1993 imponen a las entidades estatales el deber de mantener el equilibrio contractual y reconocer las situaciones que alteren las condiciones iniciales del contrato, lo cual incluye las modificaciones en cantidades de obra. Bajo este marco normativo, la entidad valoró que dichas mayores cantidades incidieron en la ejecución, razón por la cual no podían constituir fundamento autónomo de reproche sancionatorio.

Desde la perspectiva jurisprudencial, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido reiterativa en señalar que la potestad sancionatoria contractual no es objetiva, sino que exige la comprobación de la imputabilidad del incumplimiento, excluyendo aquellos eventos derivados de hechos atribuibles a la administración o de circunstancias que rompen el equilibrio del contrato (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de mayo de 2005, exp. 14.157; reiterado en sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022). En este sentido, cuando la propia entidad introduce modificaciones que impactan la ejecución, tales circunstancias deben ser ponderadas para efectos de excluir o atenuar la responsabilidad del contratista, lo cual fue precisamente lo que ocurrió en el caso objeto de análisis.

En igual línea, la doctrina especializada ha sostenido que en los contratos estatales de obra las mayores cantidades constituyen una manifestación típica de la variabilidad del objeto contractual, cuya ocurrencia obliga a la administración a adoptar medidas de ajuste —incluyendo ampliaciones de plazo o reconocimiento económico— y a excluir tales eventos del ámbito sancionatorio cuando inciden en los tiempos de ejecución (Dávila Vinueza, Luis Guillermo, “Régimen Jurídico de la Contratación Estatal”.). Así, no resulta jurídicamente viable imputar como incumplimiento sancionable un retraso que encuentra causa en decisiones adoptadas por la propia entidad contratante.

En consecuencia, lejos de desconocer las modificaciones contractuales alegadas por la defensa, la entidad las incorporó expresamente en el análisis de responsabilidad, concluyendo que dichas circunstancias no eran atribuibles al contratista y, por tanto, no podían sustentar la imposición de la multa en su integridad. De allí que se procediera a ajustar y reducir el quantum de la sanción, limitándola únicamente a aquellos aspectos del incumplimiento que sí resultaron imputables, en estricto cumplimiento de los principios de justicia contractual, proporcionalidad y debido proceso.

Ahora bien, en lo que respecta al ítem 12.2.9, particularmente en estructura metálica y vidrio multilaminado, frente al cual el apoderado del contratista realizó intervención, de igual manera con el apoyo técnico del ingeniero Carlos Fernando Barreto Barreto, quien a su vez realizó una extensión analógica a otros ítems contractuales, particularmente los relacionados con carpintería metálica y fachadas en vidrio, en los cuales sostiene que existe un desfase entre el avance real y el porcentaje reconocido por la entidad. Se indica que, aun cuando se cuenta con materiales en planta, estructuras instaladas y porcentajes significativos de obra en proceso o incluso en ejecución, la entidad ha calificado los ítems con avances considerablemente inferiores, lo que incrementa artificialmente el nivel de incumplimiento y, en consecuencia, el valor de la multa.

Frente al planteamiento según el cual existiría un desfase entre el avance real de los ítems —en especial el 12.2.9— y el porcentaje reconocido por la entidad, resulta pertinente precisar que, en garantía del debido proceso administrativo y de una adecuada determinación de la realidad fáctica del contrato, la entidad dispuso la verificación técnica por parte de la interventoría, con el propósito de establecer el estado real de ejecución de las actividades programadas con corte al 28 de abril de 2026. Dicha actuación no solo comprende el ítem 12.2.9 relativo a piso en vidrio incoloro multilaminado, sino también los demás ítems respecto de los cuales el contratista formuló observaciones, incluyendo aquellos relacionados con carpintería metálica y fachadas en vidrio, entre otros.

Esta decisión encuentra sustento en el marco normativo de la contratación estatal, particularmente en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, que imponen a las entidades estatales el deber de ejercer una vigilancia y control adecuados sobre la ejecución contractual, así como de adoptar las medidas necesarias para garantizar la correcta ejecución del objeto contratado. En igual sentido, el artículo 83 de la Ley

1474 de 2011 establece la obligación de contar con interventoría o supervisión que asegure el seguimiento técnico, administrativo, financiero y jurídico del contrato, siendo precisamente esta instancia la llamada a emitir conceptos especializados sobre el avance real de obra y su correspondencia con las obligaciones contractuales.

Desde la perspectiva jurisprudencial, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que la determinación de un incumplimiento contractual y la eventual imposición de sanciones debe fundarse en elementos probatorios técnicos, objetivos y verificables, que permitan establecer con certeza la conducta del contratista y su grado de ejecución (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre de 2007, exp. 15.646; reiterada en sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022). En este sentido, los informes de interventoría constituyen un medio idóneo y cualificado para acreditar el avance físico de las obras, dado su carácter técnico e imparcial dentro de la ejecución contractual.

Así mismo, la doctrina especializada ha reconocido que la interventoría cumple una función esencial como garante de la correcta medición del avance de obra, en tanto sus informes permiten establecer la correspondencia entre las actividades ejecutadas, los recursos invertidos y los hitos contractuales alcanzados, lo cual resulta determinante en escenarios de controversia o de ejercicio de potestades sancionatorias (Benavides, José Luis, “Contratación Estatal en Colombia”). Por tanto, cualquier discusión relativa al porcentaje de avance debe ser contrastada con los reportes técnicos elaborados por dicha instancia.

En consecuencia, la entidad, lejos de desconocer los planteamientos expuestos por el contratista, ha procedido a activar los mecanismos institucionales previstos en la normativa vigente para verificar objetivamente el estado de ejecución del contrato. Será con fundamento en el resultado de dicha verificación técnica —especialmente en lo que respecta al ítem 12.2.9 y los demás ítems cuestionados— que se determinará si existe o no una divergencia entre el avance real y el registrado, y, en caso de evidenciarse, se adoptarán las decisiones correspondientes conforme a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y justicia contractual que rigen la materia.

Frente a lo anterior, la Ordenación del Gasto, mediante oficio No. FAC-S-2026-015166-CE del 27 de abril de 2026, solicitó a la interventoría, entre otros aspectos, la actualización del estado de avance de las actividades inicialmente reportadas en atraso, indicando de manera expresa si dicho avance correspondía a un cumplimiento total, parcial o si persistía el incumplimiento.

En respuesta a lo anterior, la interventoría remitió el comunicado No. FAC-MG-0307 del 29 de abril de 2026, en el cual evaluó, con corte al 28 de abril de 2026, cada uno de los porcentajes correspondientes a las actividades reportadas como atrasadas. En consecuencia, para la interpretación puntual del estado de avance de cada ítem, resulta procedente remitirse al contenido integral de dicho documento, precisando que *“los porcentajes de avance …. fueron consolidados en el programa de*

seguimiento y control de programación PROJECT, mediante el cual se evidenció una recuperación equivalente a tres (3) días en la ejecución general del proyecto. No obstante, al corte del 28 de abril de 2026, se mantiene un atraso acumulado de dieciséis (16) días calendario."

2. **Afectación a la ecuación contractual y concurrencia de circunstancias eximentes de responsabilidad:**

"Plantea argumento de afectación a la ecuación contractual y concurrencia de circunstancias eximentes de responsabilidad, al señalar hechos externos o sobrevinientes que incidieron en la ejecución: la cancelación de un suministro previamente ordenado por la entidad —que generó erogaciones anticipadas no recuperadas—, retrasos en pagos y dificultades con proveedores derivadas de condiciones climáticas. Estos elementos son presentados como eventos constitutivos de fuerza mayor, caso fortuito o, en todo caso, circunstancias ajenas al control del contratista, que deben ser valoradas por la administración como factores que excluyen o atenúan la responsabilidad sancionatoria".

Frente al argumento según el cual las circunstancias expuestas —cancelación de suministros, retrasos en pagos y dificultades con proveedores por condiciones climáticas— configurarían eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, es necesario precisar, en primer término, que tales situaciones no fueron alegadas en sede de descargos dentro del procedimiento administrativo sancionatorio. En consecuencia, su invocación en esta etapa recursiva desconoce las reglas propias del debido proceso administrativo, en particular el principio de congruencia y la carga de alegación oportuna de las causales eximentes de responsabilidad, lo cual limita la posibilidad de que la administración valore hechos nuevos que no fueron objeto de contradicción en la etapa procesal correspondiente.

Adicionalmente, aun si se considerara su estudio, lo cierto es que dichas circunstancias no fueron probadas siquiera de manera sumaria, carga que recae en el contratista conforme a las reglas generales de la responsabilidad contractual. En el marco de la contratación estatal, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 exige que la imposición de sanciones se funde en un análisis de imputabilidad, lo que implica que corresponde al contratista demostrar la existencia de causales que excluyan su responsabilidad. Esta exigencia se articula con el artículo 1604 del Código Civil, aplicable por remisión del régimen contractual estatal, conforme al cual el deudor responde hasta la culpa leve y solo se exonera acreditando la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobados.

Ahora bien, desde el punto de vista sustancial, la configuración de la fuerza mayor o caso fortuito exige el cumplimiento concurrente de requisitos estrictos, tradicionalmente definidos por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, tales como la imprevisibilidad, irresistibilidad y exterioridad del hecho. En este sentido, dicha corporación ha sostenido que no cualquier dificultad en la ejecución contractual puede catalogarse como fuerza mayor, sino únicamente aquellos eventos que resulten completamente ajenos a la órbita de control del

contratista y que hagan imposible el cumplimiento de la obligación (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, exp. 15.646; reiterada en sentencia del 10 de noviembre de 200, exp. 14.157). Bajo este estándar, situaciones como problemas con proveedores, decisiones contractuales asumidas en la gestión del contratista o condiciones climáticas ordinarias no configuran per se eventos eximentes, salvo que se demuestre su carácter extraordinario e irresistible.

En la misma línea, la doctrina nacional ha sido clara en señalar que la fuerza mayor en contratación estatal no puede presumirse ni inferirse de manera genérica, sino que debe acreditarse de forma concreta, demostrando su incidencia directa en la imposibilidad de ejecución y la ausencia de culpa del contratista (Dávila Vinueza, Luis Guillermo, "Régimen Jurídico de la Contratación Estatal"). Así, la simple alegación de sobrecostos, retrasos logísticos o contingencias operativas no satisface los estándares exigidos para exonerar responsabilidad.

En consecuencia, la entidad no puede acoger el argumento expuesto en sede del recurso, en tanto no fue oportunamente planteado en los descargos ni cuenta con respaldo probatorio suficiente, y además no se evidencia, prima facie, el cumplimiento de los requisitos jurisprudenciales y doctrinales que estructuran la fuerza mayor o el caso fortuito. Por ello, dichas circunstancias no tienen la entidad jurídica necesaria para excluir o atenuar la responsabilidad del contratista dentro del procedimiento sancionatorio adelantado.

3. **Afectación de la ecuación financiera, en correlación con las condiciones técnicas de ejecución**

"Principio de equilibrio económico del contrato en su dimensión técnica, económica y financiera, sostiene que no solo se afectó la ecuación financiera sino también las condiciones técnicas de ejecución. Se insiste en que el aumento de obra necesariamente implicaba una extensión del plazo, y que la omisión de esta adecuación por parte de la entidad rompe el equilibrio contractual, lo cual activa el deber legal de restablecimiento mediante medidas como la prórroga, en lugar de la imposición de sanciones."

En esta apartado es pertinente señalar que el argumento basado en el presunto rompimiento del equilibrio económico del contrato y la consecuente necesidad de prorrogar el plazo en lugar de imponer una sanción, es necesario precisar que, si bien el ordenamiento jurídico reconoce el deber de las entidades estatales de preservar las condiciones técnicas, económicas y financieras del contrato —artículo 4 numeral 8 de la Ley 80 de 1993—, dicha obligación no es absoluta ni puede analizarse de manera aislada, sino en tensión con otros principios y deberes que rigen la actividad contractual, particularmente el de dirección, control y vigilancia de la ejecución contractual, así como el cumplimiento oportuno del objeto contratado.

En este sentido, la entidad debe armonizar, de un lado, la finalidad de la contratación estatal prevista en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993 —orientada a la satisfacción

del interés general y la eficiente prestación de los servicios— y, de otro, el deber de garantizar que los bienes u obras contratadas se reciban dentro de los plazos pactados o razonablemente ajustados. Bajo esta lógica, no cualquier alteración en las condiciones de ejecución conduce automáticamente a la prórroga del contrato o a la exclusión de responsabilidad del contratista, máxime cuando se evidencian retrasos reiterados y alertas oportunamente advertidas en el marco de la interventoría.

Ahora bien, en el caso concreto, se advierte una tensión relevante entre la alegada afectación del equilibrio contractual y la falta de respuesta efectiva frente a los reportes de atraso. Conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la interventoría tiene la función de realizar el seguimiento integral del contrato y reportar las desviaciones en la ejecución; sin embargo, tales alertas también imponen al contratista un deber correlativo de gestión, mitigación y comunicación oportuna de las contingencias que puedan afectar el cumplimiento. En esa medida, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que el contratista no puede permanecer pasivo frente a las dificultades de ejecución, sino que debe desplegar todas las acciones necesarias para evitar el incumplimiento y poner en conocimiento de la entidad, de manera inmediata y suficiente, las circunstancias que puedan justificar una eventual modificación contractual (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2011, exp. 18.080; reiterada en sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022).

En esa misma línea, la doctrina ha sostenido que el restablecimiento del equilibrio económico del contrato no opera de manera automática, sino que exige la concurrencia de una conducta diligente del contratista, quien debe advertir oportunamente las circunstancias sobrevinientes, solicitar los ajustes necesarios y demostrar la incidencia directa de tales hechos en la ejecución contractual (Benavides, José Luis, “Contratación Estatal en Colombia”). De lo contrario, se desdibuja el principio de colaboración armónica entre las partes y se traslada indebidamente a la entidad una carga que también recae en el contratista.

Así las cosas, no resulta jurídicamente viable sostener que la ausencia de una prórroga per se configure un rompimiento del equilibrio contractual que excluya la potestad sancionatoria de la administración. Por el contrario, cuando existen reportes de atraso no atendidos eficazmente, falta de gestión oportuna y ausencia de comunicación clara y previa de las dificultades, la entidad se encuentra en la obligación de ejercer sus facultades de control, incluyendo la imposición de sanciones, conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En consecuencia, la discusión no puede centrarse exclusivamente en la eventual necesidad de ajustar el plazo contractual, sino en la forma en que se gestionaron los riesgos y contingencias durante la ejecución. La entidad, en cumplimiento de los principios de responsabilidad, eficacia y economía, debe garantizar tanto la culminación del objeto contractual como la disciplina en su ejecución, lo que implica exigir al contratista un comportamiento diligente, colaborativo y transparente, especialmente en lo relativo a la comunicación oportuna de hechos relevantes, sin

que sea admisible que tales circunstancias se aleguen únicamente en el marco de un procedimiento administrativo sancionatorio.

4. **Fines de la contratación estatal: Decisión administrativa debe orientarse a garantizar la culminación del contrato y la satisfacción del interés general**

"Plantea argumento teleológico basado en los fines de la contratación estatal, conforme al cual la decisión administrativa debe orientarse a garantizar la culminación del contrato y la satisfacción del interés general. Se resalta que la obra presenta un avance significativo (superior al 50% e incluso cercano al 70%) y que continúa en ejecución, lo que evidencia la voluntad de cumplimiento del contratista. Bajo esta lógica, la sanción resulta contraproducente frente al objetivo superior de lograr la terminación del proyecto, proponiéndose en su lugar medidas que permitan su continuidad."

El argumento teleológico expuesto por la defensa parte de una premisa correcta en cuanto a que la contratación estatal debe orientarse a la satisfacción del interés general y a la culminación efectiva de los objetos contractuales, conforme lo dispone el artículo 3 de la Ley 80 de 1993. No obstante, dicha finalidad no puede ser interpretada de manera aislada ni utilizada como fundamento para desplazar o neutralizar la potestad sancionadora de la administración, la cual también constituye un instrumento legítimo para garantizar la correcta ejecución de los contratos y la protección del interés público. En efecto, la consecución del interés general no solo implica terminar las obras, sino hacerlo bajo condiciones de oportunidad, eficiencia y cumplimiento de las obligaciones pactadas.

En este contexto, la entidad estatal, en ejercicio de la ordenación del gasto, no puede "vendarse los ojos" frente a la realidad fáctica de la ejecución contractual, especialmente cuando existen reportes técnicos de la interventoría que evidencian retrasos atribuibles al contratista en determinados componentes de la obra. Conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la interventoría tiene la función de realizar el seguimiento integral del contrato y advertir desviaciones en la ejecución, informes que constituyen un insumo técnico relevante para la toma de decisiones administrativas. Ignorar dichos reportes en aras de privilegiar exclusivamente la terminación del contrato implicaría desconocer el deber de control y vigilancia que recae sobre la entidad.

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido clara en señalar que la potestad sancionadora en materia contractual no solo es compatible con los fines de la contratación estatal, sino que es un mecanismo para hacerlos efectivos, en la medida en que busca corregir desviaciones y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de mayo de 2005, exp. 14.157; reiterada en sentencia del 31 de agosto de 2011, exp. 18.080). En este sentido, la imposición de una multa no puede calificarse per se como contraria al interés general, sino como una medida legítima cuando se verifica un incumplimiento imputable.

Adicionalmente, debe resaltarse que el avance significativo de la obra, aunque relevante, no excluye la existencia de incumplimientos parciales ni la posibilidad de sancionarlos, especialmente cuando se evidencia falta de gestión operativa en la culminación de actividades que resultan necesarias para habilitar fases subsiguientes de ejecución. La doctrina ha señalado que en los contratos de obra existe una obligación de resultado progresivo, lo que implica que el contratista no solo debe avanzar globalmente, sino cumplir de manera oportuna y articulada cada uno de los hitos constructivos (Dávila Vinueza, Luis Guillermo, "Régimen Jurídico de la Contratación Estatal"). Así, la omisión en la finalización de actividades correlativas puede generar cuellos de botella que afectan el cronograma general, aun cuando el porcentaje global de ejecución sea elevado.

En consecuencia, si bien la entidad debe propender por la culminación del contrato, ello no implica renunciar al ejercicio de sus facultades de dirección, control y sanción. La correcta interpretación de los fines de la contratación estatal exige un equilibrio entre la continuidad de la ejecución y la exigibilidad del cumplimiento, de tal manera que la obra no solo se termine, sino que se ejecute conforme a los parámetros contractuales y dentro de los plazos razonablemente exigibles. Por ello, la sanción impuesta no resulta incompatible con el interés general, sino que se enmarca en el deber de la administración de asegurar la disciplina contractual y corregir los incumplimientos identificados.

5. Economía y solución de controversias

"Argumento de economía y solución de controversias, señalando que la imposición de la sanción agrava el conflicto y puede conducir a litigios innecesarios, en contravía del deber de las entidades de propender por soluciones ágiles dentro de la ejecución contractual. Se sugiere que la controversia debe resolverse mediante mecanismos como la reprogramación de actividades y la ampliación del plazo, evitando la judicialización del conflicto."

Frente al argumento según el cual la imposición de la sanción desconoce el principio de economía y la necesidad de evitar la judicialización de las controversias, es preciso reiterar que el ejercicio de la potestad sancionadora en materia contractual constituye una manifestación legítima del deber de dirección, control y vigilancia a cargo de la entidad estatal, particularmente en cabeza del ordenador del gasto, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993. En ese sentido, lejos de agravar el conflicto, la actuación administrativa se orienta a corregir desviaciones en la ejecución contractual y a garantizar el cumplimiento de las obligaciones pactadas, en protección del interés general.

En el caso concreto, debe resaltarse que los oficios e informes emitidos por la interventoría, los cuales hacen parte integral del expediente contractual, evidencian la existencia de alertas reiteradas sobre atrasos en la ejecución de obra que no fueron atendidas de manera oportuna ni eficaz por el contratista. Conforme al artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la interventoría tiene la función de realizar el

seguimiento técnico y advertir incumplimientos, lo cual activa un deber correlativo del contratista de adoptar medidas correctivas inmediatas. La inobservancia de estas advertencias desvirtúa la tesis según la cual la situación corresponde a una simple controversia susceptible de ser resuelta mediante mecanismos de concertación, y refuerza, por el contrario, la necesidad de ejercer control mediante las herramientas previstas en el ordenamiento jurídico.

Desde esta perspectiva, no se está en presencia de una controversia contractual en sentido estricto, entendida como una discrepancia sobre aspectos económicos del contrato o sobre la interpretación de sus condiciones técnicas que hubiesen inducido en error al contratista al momento de contratar. Por el contrario, el proceso administrativo se origina en la verificación de incumplimientos concretos relacionados con el avance de obra, debidamente documentados y atribuibles, al menos en parte, a la gestión del contratista. En tal medida, la actuación administrativa no busca dirimir una diferencia interpretativa, sino establecer responsabilidades frente a la inobservancia de obligaciones contractuales.

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que la potestad sancionadora en contratación estatal es un instrumento legítimo para garantizar la ejecución adecuada del contrato y no puede ser sustituida por mecanismos alternativos cuando se verifica un incumplimiento imputable (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2011, exp. 18.080; reiterada en sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022). En este sentido, el principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 no implica la renuncia a las facultades sancionatorias, sino la adopción de decisiones eficientes y oportunas que aseguren la correcta ejecución contractual.

En igual línea, la doctrina ha señalado que los mecanismos de solución de controversias en contratación estatal están diseñados para resolver discrepancias jurídicas o económicas entre las partes, mas no para sustituir el ejercicio de control frente a incumplimientos verificables del contratista (Benavides, José Luis, “Contratación Estatal en Colombia”). Por tanto, la reprogramación de actividades o la ampliación del plazo pueden ser herramientas de gestión contractual, pero no excluyen ni desplazan la responsabilidad derivada de los retrasos ya configurados.

En consecuencia, la imposición de la sanción no contraviene el principio de economía ni promueve innecesariamente la judicialización del conflicto, sino que responde al deber de la entidad de ejercer control efectivo sobre la ejecución contractual, especialmente ante la falta de atención oportuna a los requerimientos de la interventoría y la inexistencia de una controversia contractual propiamente dicha que justifique acudir exclusivamente a mecanismos de concertación.

6. Proporcionalidad de la sanción

“Se formula un argumento subsidiario de proporcionalidad de la sanción, en el sentido de que, aun si no se revoca la multa, esta debe reducirse sustancialmente considerando el avance efectivo de la obra y las acciones desplegadas por el

contratista para superar los retrasos. A ello se suma un argumento de imposibilidad material de cumplimiento inmediato de la orden contenida en el acto sancionatorio, lo cual refuerza la necesidad de una prórroga contractual como única vía razonable para garantizar la ejecución total del objeto contratado."

Frente al argumento subsidiario orientado a la reducción de la multa con fundamento en el avance de la obra y en las acciones desplegadas por el contratista, es preciso señalar que la entidad, en garantía del debido proceso y de una adecuada determinación de la realidad fáctica, ha dispuesto la necesidad de realizar una verificación técnica in situ respecto del estado de ejecución del proyecto, con corte al 28 de abril de 2026. Esta actuación resulta pertinente a la luz de lo manifestado en el recurso y del concepto técnico allegado, en la medida en que permite contrastar objetivamente los porcentajes de avance alegados por la defensa con los registros y reportes de la interventoría, conforme a los deberes de dirección y control previstos en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993 y en concordancia con los mecanismos de seguimiento establecidos en el Decreto 1082 de 2015.

Dicha verificación técnica constituye un insumo esencial para evaluar, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, la procedencia de eventuales ajustes en la tasación de la sanción, toda vez que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que la imposición de multas en el marco contractual debe fundarse en elementos objetivos que permitan establecer el grado de incumplimiento y su imputabilidad, así como la magnitud real de la afectación a la ejecución del contrato (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de mayo de 2005, exp. 14.157; reiterada en sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022). En este sentido, la administración debe contar con soporte técnico actualizado que refleje el estado real de la obra antes de adoptar una decisión definitiva sobre la proporcionalidad de la medida sancionatoria.

Ahora bien, en lo que respecta a la solicitud de prórroga contractual, es necesario precisar que esta corresponde a un procedimiento autónomo dentro de la ejecución del contrato, cuya procedencia debe ser analizada por la administración en un estadio diferente al del proceso administrativo sancionatorio. En efecto, conforme al marco normativo de la contratación estatal —Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015—, las modificaciones contractuales, incluyendo las prórrogas, obedecen a una evaluación técnica, jurídica y financiera que debe adelantarse de manera independiente, sin que su eventual procedencia tenga la virtualidad de suspender o excluir el ejercicio de la potestad sancionatoria cuando se han configurado incumplimientos verificables.

Adicionalmente, debe recordarse que la multa en el ámbito de la contratación estatal tiene una naturaleza eminentemente conminatoria y no resarcitoria, lo que implica que su finalidad no es la indemnización de perjuicios, sino la de apremiar al contratista al cumplimiento oportuno de sus obligaciones. Esta característica ha sido reiterada por la Sección Tercera del Consejo de Estado al señalar que las multas contractuales constituyen mecanismos de presión legítimos para asegurar la ejecución del contrato dentro de los términos pactados (Consejo de Estado, Sección

Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2011, exp. 18.080). En consecuencia, su imposición no se desvirtúa por el solo hecho de que el contratista continúe ejecutando la obra o manifieste su intención de culminarla.

En esa misma línea, la doctrina ha señalado que la proporcionalidad de la multa debe analizarse a partir del grado de incumplimiento y del impacto en la ejecución contractual, lo cual exige una valoración técnica precisa del avance real de la obra (Dávila Vinueza, Luis Guillermo, "Régimen Jurídico de la Contratación Estatal"). Por ello, la verificación in situ ordenada por la entidad se erige como un paso necesario para determinar si los avances alegados inciden en la tasación de la sanción, sin que ello implique, en todo caso, la improcedencia automática de la misma.

En consecuencia, la entidad actuará con base en los resultados de la verificación técnica para establecer el estado real del proyecto y, a partir de allí, evaluar la proporcionalidad de la multa impuesta. No obstante, la eventual solicitud de prórroga deberá tramitarse y decidirse en el escenario propio de la ejecución contractual, sin interferir con el análisis de responsabilidad que corresponde al procedimiento sancionatorio, en atención a la naturaleza y finalidad diferenciada de ambas actuaciones.

En este apartado, el recurso es interpuesto por la abogada Valentina Guzmán Roldán, identificada con cédula 1.018.508.313, con tarjeta profesional No. 391856. Apoderada de SEGUROS DEL ESTADO S.A. Interpuesto poder de la aseguradora a la Firma Velez Gutiérrez Abogados, y se le reconoció personería jurídica para actuar en estrados.

RECURSO SEGUROS DEL ESTADO S.A

- **VALENTINA GUZMÁN ROLDÁN**

1. Imputabilidad del incumplimiento

"Argumento orientado a controvertir la imputabilidad del incumplimiento, en la medida en que se sostiene que los retrasos sancionados obedecen a factores externos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito. Se afirma que circunstancias como condiciones climáticas adversas, crisis logísticas internacionales y nacionales, así como interrupciones en el flujo de insumos, impidieron el normal desarrollo de la ejecución contractual. Bajo esta línea argumentativa, se invoca el principio conforme al cual nadie está obligado a lo imposible, concluyendo que tales eventos excluyen la responsabilidad del contratista y desvirtúan el fundamento de la sanción impuesta."

Frente al argumento orientado a desvirtuar la imputabilidad del incumplimiento con fundamento en la supuesta ocurrencia de eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, es pertinente reiterar, a manera de síntesis, que tales circunstancias no fueron alegadas oportunamente en sede de descargos dentro del procedimiento

administrativo sancionatorio. En consecuencia, su invocación en etapa recursiva desconoce el principio de congruencia y la carga de alegación oportuna de las causales eximentes de responsabilidad, lo cual limita jurídicamente su valoración, en tanto no fueron objeto de contradicción ni debate probatorio en el momento procesal correspondiente, conforme a las garantías propias del debido proceso administrativo.

Aun en el evento de analizar de fondo dichas afirmaciones, se evidencia que no existe prueba siquiera sumaria que acredite la configuración de una causal eximente de responsabilidad. En efecto, conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la imposición de sanciones contractuales exige un juicio de imputabilidad, lo que implica que corresponde al contratista acreditar las circunstancias que excluyan su responsabilidad. Esta carga se complementa con lo dispuesto en el artículo 1604 del Código Civil, aplicable por remisión en materia contractual estatal, según el cual el deudor solo se exonera demostrando la ocurrencia de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente probados.

Desde el punto de vista sustancial, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido consistente en señalar que la fuerza mayor o caso fortuito exige la concurrencia de los elementos de imprevisibilidad, irresistibilidad y exterioridad, de tal manera que no cualquier dificultad en la ejecución contractual puede ser calificada como tal. Solo aquellos eventos completamente ajenos a la órbita de control del contratista y que hagan imposible el cumplimiento de la obligación tienen la entidad suficiente para exonerar responsabilidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de septiembre de 2001, exp. 15.646; reiterada en sentencia del 10 de noviembre de 2005, exp. 14.157). Bajo este estándar, circunstancias como dificultades logísticas, problemas con proveedores o condiciones climáticas ordinarias no configuran per se eventos eximentes, salvo que se demuestre su carácter extraordinario, imprevisible e irresistible, lo cual no ocurre en el presente caso.

En igual sentido, la doctrina ha precisado que la fuerza mayor en contratación estatal no puede presumirse ni inferirse de manera genérica, sino que debe acreditarse de forma concreta y específica, demostrando su incidencia directa en la imposibilidad de ejecución y la ausencia de culpa del contratista (Dávila Vinueza, Luis Guillermo, “Régimen Jurídico de la Contratación Estatal”). Por tanto, la simple alegación de retrasos en insumos, condiciones climáticas o afectaciones logísticas no satisface los estándares exigidos para exonerar responsabilidad.

Adicionalmente, resulta fundamental enfatizar que el normal desarrollo de la ejecución contractual no se vio afectado exclusivamente por factores externos, sino también por circunstancias imputables al propio contratista. En efecto, del análisis del expediente contractual y de los reportes de la interventoría, elaborados en ejercicio de las funciones previstas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y en desarrollo de los deberes de control establecidos en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, se evidencia que existieron retrasos asociados a la falta de seguimiento operativo en los frentes de obra y a la no culminación oportuna de actividades que

no dependían de la consecución de insumos. Estas actividades, al ser correlativas y habilitantes de fases subsiguientes, incidieron directamente en la afectación del cronograma, configurando incumplimientos parciales imputables al contratista.

En este contexto, no resulta jurídicamente admisible trasladar la totalidad de la responsabilidad a factores externos cuando se evidencia una gestión insuficiente en la ejecución de actividades que sí se encontraban bajo el control del contratista. La Ley 1150 de 2007, en armonía con la Ley 80 de 1993 y el Decreto 1082 de 2015, refuerza el deber de las entidades de garantizar la selección objetiva y la ejecución eficiente del contrato, lo cual implica exigir del contratista un comportamiento diligente, proactivo y orientado a la mitigación de riesgos durante la ejecución.

En consecuencia, la entidad no puede acoger el argumento de ausencia de imputabilidad planteado en el recurso, toda vez que, además de no haber sido alegado oportunamente ni probado, no se acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos para la configuración de la fuerza mayor o el caso fortuito, y, por el contrario, se evidencian conductas atribuibles al contratista que contribuyeron a los retrasos en la ejecución. Por ello, dichas circunstancias no tienen la entidad jurídica suficiente para excluir o atenuar la responsabilidad dentro del procedimiento sancionatorio adelantado.

2. **Ruptura del cronograma contractual derivada del incremento desproporcionado en las cantidades de obra. Incidencia de actividades predecesoras crítica**

“Argumento relativo a la ruptura del cronograma contractual derivada del incremento desproporcionado en las cantidades de obra, señalando que la entidad incurre en una contradicción al reconocer mayores cantidades —con un impacto significativo en ítems estructurales como el 4.2.1— sin ajustar correlativamente los plazos de ejecución. Se resalta que dicho ítem pasó de una participación marginal a una incidencia sustancial dentro del contrato, lo que implicaba necesariamente una reconfiguración del cronograma. En este contexto, se cuestiona la validez de sancionar con base en un cronograma desactualizado que no refleja las condiciones reales de ejecución.

Incidencia de actividades predecesoras críticas, indicando que la estructura metálica constituye un hito determinante que condiciona la ejecución de actividades subsiguientes, como fachadas y acabados. En consecuencia, los retrasos en este componente habrían generado efectos en cadena que no pueden ser imputados de manera aislada al contratista, sino que deben analizarse en el contexto integral de la secuencia constructiva y de las condiciones reales de disponibilidad de frentes de trabajo”

Frente a lo expuesto, es pertinente precisar que el incremento en las cantidades de obra correspondientes al ítem 4.2.1 no constituyó un hecho sorpresivo ni sobreviniente que hubiese generado una ruptura intempestiva del cronograma contractual sin posibilidad de ajuste. Por el contrario, dicha situación comenzó a

evidenciarse desde el primer modificatorio, suscrito el 24 de julio de 2025, en el cual se incorporó un cronograma específico para la ejecución de la estructura metálica, elaborado y presentado por el propio contratista, en el que incluso se proyectaba la culminación de dicha actividad para el día 07 de octubre de 2025.

Lo anterior demuestra que, desde el momento en que se identificaron las mayores cantidades del ítem referido, la Entidad permitió y avaló la correspondiente reprogramación dentro del contrato de obra, otorgando al contratista las condiciones necesarias para ajustar su planeación y garantizar la correcta ejecución de esta actividad crítica.

Adicionalmente, durante el desarrollo del proyecto, la identificación de nuevas mayores cantidades de obra en el ítem 4.2.1 fue reportada oportunamente por las partes, razón por la cual en el Modificatorio No. 2 se establecieron las cantidades definitivas y se habilitó una nueva reprogramación de dicha actividad dentro del cronograma general de obra. Prueba de ello es el cronograma anexo a dicho modificatorio, en el cual se evidencia de manera clara que la ejecución de la estructura metálica fue nuevamente ajustada, extendiendo su plazo hasta el 03 de marzo de 2026.

Por lo anterior, no resulta acertada la afirmación relacionada con una supuesta *"ruptura del cronograma contractual derivada del incremento desproporcionado en las cantidades de obra"*, toda vez que está plenamente demostrado que, cada vez que se presentó un incremento en la actividad correspondiente a la estructura metálica, se adoptaron las medidas contractuales necesarias para su respectiva reprogramación, incorporando dicha incidencia dentro de la planeación general del proyecto. Por tanto, no puede alegarse la existencia de un cronograma desactualizado o la imposibilidad de cumplimiento cuando el contratista contó con los instrumentos, los ajustes y las oportunidades suficientes para adecuar su ejecución a las condiciones reales de la obra.

Finalmente, y frente a la afirmación de una presunta afectación a las actividades sucesoras de la estructura metálica, si bien es cierto que ítems como acabados y fachada dependen directamente de dicha actividad, también resulta correcto afirmar -en concordancia con lo anteriormente expuesto respecto a las reprogramaciones de obra- que estas actividades sucesoras igualmente fueron objeto de reprogramación, ajustándose a los nuevos plazos de entrega de la estructura metálica y manteniendo siempre como criterio principal no sobrepasar el plazo de ejecución contractual.

3. Vulneración del principio de proporcionalidad en la tasación de la multa

"Vulneración del principio de proporcionalidad en la tasación de la multa, en el sentido de que, aunque la entidad aplicó un criterio de cálculo sobre actividades atrasadas y no sobre el valor total del contrato, la sanción sigue siendo desproporcionada al no considerar el avance global significativo de la obra, cercano al 74%. Se destaca que el contratista ha mantenido una voluntad de cumplimiento

y continuidad en la ejecución, lo cual, a juicio de la recurrente, debió ser ponderado al momento de imponer la sanción."

Frente al argumento de vulneración del principio de proporcionalidad en la tasación de la multa, y en línea con lo planteado en el punto 6 del recurso interpuesto por el apoderado especial de STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA, es preciso reiterar que la entidad no ha desconocido la relevancia del avance de la obra ni las acciones desplegadas por el contratista; por el contrario, en garantía del debido proceso y con el propósito de contar con una determinación objetiva de la realidad fáctica, ha dispuesto la realización de una verificación técnica in situ del estado de ejecución del proyecto, con corte al 28 de abril de 2026. Esta actuación resulta plenamente justificada a la luz de lo manifestado por la defensa y del concepto técnico allegado, en la medida en que permite contrastar los porcentajes de avance alegados con los registros oficiales de la interventoría, en cumplimiento de los deberes de dirección, control y vigilancia consagrados en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, así como de los mecanismos de seguimiento previstos en el Decreto 1082 de 2015.

Dicha verificación constituye un insumo técnico indispensable para evaluar, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, la eventual procedencia de ajustes en la tasación de la multa. En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha reiterado que la imposición de sanciones contractuales debe fundarse en elementos objetivos que permitan establecer con claridad el grado de incumplimiento, su imputabilidad y su impacto real en la ejecución del contrato (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de mayo de 2005, exp. 14.157; reiterada en sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022 –). En tal sentido, la administración requiere soporte técnico actualizado antes de adoptar una decisión definitiva sobre la proporcionalidad de la medida sancionatoria.

Adicionalmente, resulta pertinente precisar —con mayor rigor— que la multa en la contratación estatal ostenta una naturaleza eminentemente conminatoria o coercitiva, mas no resarcitoria, en tanto su finalidad no es la reparación de perjuicios sino el apremio al cumplimiento oportuno y adecuado de las obligaciones contractuales. Esta característica se desprende del marco normativo vigente, en particular de los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, que imponen a las entidades estatales el deber de ejercer la dirección, control y vigilancia de la ejecución contractual, así como del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que regula la imposición de multas como instrumento para compeler el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. De igual forma, el Decreto 1082 de 2015, al estructurar los mecanismos de seguimiento y control contractual, refuerza la necesidad de adoptar medidas oportunas frente a desviaciones en la ejecución.

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha sido consistente en señalar que las multas contractuales no tienen naturaleza indemnizatoria, sino que constituyen mecanismos legítimos de presión o coerción destinados a asegurar la ejecución del contrato dentro de los términos pactados y a corregir conductas incumplidas durante su desarrollo (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 31 de agosto de 2011, exp. 18.080; en similar sentido, sentencia del 19 de mayo de 2005, exp.

14.157). En esa línea, la jurisprudencia ha precisado que la imposición de este tipo de medidas no está condicionada a la acreditación de un daño, sino a la verificación objetiva de un incumplimiento imputable, lo cual reafirma su carácter instrumental dentro de la función de control contractual.

Desde la doctrina, autores como Dávila Vinueza han sostenido que las multas en los contratos estatales cumplen una función de disciplina contractual, orientada a garantizar la ejecución eficaz del objeto contratado y a prevenir mayores afectaciones al interés público, lo que las diferencia claramente de las cláusulas penales indemnizatorias propias del derecho privado (Dávila Vinueza, Luis Guillermo, "Régimen Jurídico de la Contratación Estatal"). Bajo esta comprensión, su imposición se justifica incluso en escenarios en los que el contrato continúa en ejecución, siempre que se evidencien retrasos o desviaciones imputables.

En consecuencia, el hecho de que el contratista alegue avances significativos o mantenga la ejecución de la obra no desvirtúa, por sí solo, la procedencia de la multa, en la medida en que esta no sanciona la inejecución total del contrato, sino el incumplimiento parcial o tardío de obligaciones específicas. Admitir lo contrario implicaría vaciar de contenido la potestad de control de la administración y desconocer los principios de responsabilidad y cumplimiento que rigen la contratación estatal, consagrados en la Ley 80 de 1993 y desarrollados por la Ley 1150 de 2007.

En consecuencia, la entidad procederá a valorar los resultados de la verificación técnica para establecer el estado real del proyecto y, con base en ello, determinar si hay lugar a ajustar la proporcionalidad de la multa.

4. COMPENSACIÓN DE OBLIGACIONES

"Argumento de compensación de obligaciones, al señalar la existencia de un saldo a favor del contratista reconocido en el expediente, el cual superaría ampliamente el valor de la multa impuesta. Bajo esta premisa, se sostiene que resulta jurídicamente procedente la extinción de la sanción mediante compensación, en tanto concurren créditos recíprocos entre las partes, lo que haría improcedente exigir el pago de la multa o afectar la póliza de cumplimiento en tales condiciones"

Frente al argumento de compensación de obligaciones planteado en el recurso, es pertinente precisar, a manera de síntesis jurídica, que la compensación constituye un modo de extinguir obligaciones recíprocas entre dos sujetos que ostentan simultáneamente la calidad de acreedor y deudor el uno del otro, conforme a lo dispuesto en los artículos 1714 y siguientes del Código Civil. Esta figura opera hasta la concurrencia de los valores adeudados, es decir, hasta el monto equivalente entre las obligaciones, evitando así el desplazamiento innecesario de recursos y garantizando eficiencia en las relaciones obligacionales.

En el ámbito de la contratación estatal, la compensación ha sido reconocida como un instrumento legítimo de gestión financiera y jurídica, en la medida en que permite

a la entidad cruzar cuentas entre valores adeudados al contratista —por ejemplo, derivados de actas de obra o facturación— y valores a favor de la entidad, tales como multas o sanciones por incumplimiento. Esta práctica encuentra sustento no solo en el régimen civil aplicable, sino también en los principios de economía, responsabilidad y protección del patrimonio público consagrados en los artículos 3, 4 y 25 de la Ley 80 de 1993, así como en las disposiciones de la Ley 1150 de 2007 y los mecanismos de ejecución contractual previstos en el Decreto 1082 de 2015. En este contexto, la compensación suele materializarse en la etapa de liquidación del contrato, donde se consolidan y depuran las obligaciones recíprocas existentes entre las partes.

No obstante, para que opere jurídicamente la compensación, es indispensable que concurran los requisitos definidos por la ley y la doctrina: i) que exista reciprocidad de obligaciones entre las mismas partes; ii) que las deudas sean líquidas, es decir, determinadas o determinables con certeza; y iii) que sean exigibles, esto es, que no estén sujetas a plazo o condición pendiente. La Sección Tercera del Consejo de Estado ha reconocido la procedencia de la compensación en el marco de los contratos estatales, particularmente como mecanismo para ajustar cuentas entre las partes y evitar pagos indebidos, siempre que se cumplan los presupuestos legales (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2009, exp. 16.371).

En materia de seguros, especialmente en pólizas de cumplimiento de contratos estatales, la compensación también tiene cabida a través de cláusulas contractuales que permiten disminuir el monto de la indemnización cuando la entidad beneficiaria sea deudora del contratista. Esta figura responde al principio de indemnidad y evita que el contratista o el asegurador reciban pagos que desconozcan la existencia de obligaciones pendientes a favor del Estado, en línea con los criterios regulatorios de la actividad aseguradora y la protección del patrimonio público.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar que la procedencia de la compensación en el caso concreto no opera de manera automática ni puede presumirse por la sola afirmación de la existencia de saldos a favor del contratista. Corresponde a la administración verificar, en el escenario procesal y contractual correspondiente, si efectivamente concurren los requisitos de reciprocidad, liquidez y exigibilidad de las obligaciones, así como la certeza de los valores alegados. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la multa impuesta en el marco del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 tiene naturaleza conminatoria, orientada a apremiar el cumplimiento, por lo que su existencia y validez no se desvirtúan por la eventual existencia de créditos a favor del contratista, sin perjuicio de que, la decisión que impone multa se encuentre en firme.

En consecuencia, si bien la compensación es una figura jurídicamente válida en la contratación estatal, su aplicación en el presente caso exige una verificación estricta de los presupuestos legales y contractuales. Por tanto y como se estableció en la resolución del fallo, se resolvió realizar el descuento de la multa de los saldos a favor del contratista, estableciéndose la resolución de imposición, la cual debe estar

en firme, como el acto generador del siniestro, procediéndose de manera jurídicamente válida de acuerdo con el resuelve.

5. ***Revocatoria de la sanción-Subsidiariamente mantener el valor de la multa en los términos inicialmente fijados por la entidad***

"Planteamiento de pretensión principal de revocatoria de la sanción y, de manera subsidiaria, se solicita mantener el valor de la multa en los términos inicialmente fijados por la entidad, invocando el principio de congruencia, en el entendido de que cualquier modificación que implique un agravamiento de la situación del recurrente resultaría contraria a dicho principio."

Frente a la pretensión principal de revocatoria de la sanción, es preciso señalar que del acervo probatorio que integra el expediente contractual —en particular, los informes de interventoría, requerimientos previos y seguimiento a la ejecución— existen elementos de juicio suficientes para establecer la configuración de incumplimientos imputables al contratista, asociados a retrasos en actividades críticas, falta de culminación oportuna de frentes de obra y ausencia de gestión eficaz frente a las alertas emitidas. En este sentido, la decisión sancionatoria encuentra sustento en el deber de control y dirección de la entidad consagrado en los artículos 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, así como en la facultad de imponer multas prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, razón por la cual no resulta jurídicamente procedente acceder a su revocatoria.

Ahora bien, en relación con la pretensión subsidiaria y la invocación del principio de congruencia, resulta pertinente precisar que en el marco del recurso debe observarse el principio de non reformatio in pejus , el cual implica que la situación del recurrente no puede ser agravada como consecuencia del ejercicio del recurso. Este principio, de raigambre constitucional y aplicable al derecho administrativo sancionador, ha sido reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado como una garantía del debido proceso, en virtud de la cual la administración, al resolver el recurso, no puede imponer una sanción más gravosa que la inicialmente adoptada cuando solo el sancionado ha impugnado (Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 26 de enero de 2011, exp. 18.940). En consecuencia, cualquier revisión de la multa debe respetar este límite, sin que sea posible aumentar su cuantía o agravar las condiciones inicialmente definidas.

No obstante, y en aras de garantizar la objetividad, razonabilidad y proporcionalidad de la sanción, la entidad ha dispuesto la realización de una verificación técnica del estado de ejecución de la obra con corte al 28 de abril de 2026, en concordancia con los deberes de seguimiento previstos en el Decreto 1082 de 2015. Esta actuación permite contar con información técnica actualizada que refleje el avance real del proyecto y, en consecuencia, evaluar si existen elementos que justifiquen una eventual modulación o ajuste de la multa inicialmente impuesta, siempre dentro de los límites del principio de no agravación.

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha reiterado que la imposición de multas contractuales debe fundarse en criterios objetivos que permitan determinar el grado de incumplimiento y su impacto en la ejecución del contrato, lo cual exige una valoración técnica adecuada de los avances y retrasos (sentencia del 19 de mayo de 2005, exp. 14.157; reiterada en sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022). En esa línea, la doctrina especializada ha señalado que la proporcionalidad de la sanción debe analizarse a partir de la realidad material de la ejecución contractual y no de supuestos abstractos (Dávila Vinueza, Luis Guillermo, "Régimen Jurídico de la Contratación Estatal",).

Así las cosas, si bien no se configuran los presupuestos para revocar la sanción, en tanto se encuentra acreditada la imputabilidad de los incumplimientos, la administración sí se encuentra habilitada para revisar y eventualmente ajustar la cuantía de la multa, con base en los resultados de la verificación técnica realizada, garantizando de esta manera una decisión acorde con los principios de proporcionalidad, debido proceso y justicia material, sin desconocer la prohibición de la non reformatio in pejus ni las competencias propias del procedimiento sancionatorio en el marco de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

Así las cosas y de acuerdo con el informe actualizado de actividades, en atención a lo recurrido, por el apoderado del contratista, la verificación y sustentación en sede de recurso de reposición, del avance técnico en actividades por el Ingeniero Barreto y el recurso de la apoderada de la aseguradora, se tiene que de la revisión técnica solicitada a la interventoría consorcio FAC-MG, se tiene que de las actividades reportadas a la apertura del proceso administrativo sancionatorio, las verificaciones de avances en el marco del proceso administrativo sancionatorio y la solicitud de verificación en el marco del recurso interpuesto por las partes señaladas, se tiene que:

De acuerdo, con el oficio FAC-MG-0307, respecto de la solicitud de la ordenación el gasto, interpuesto comunicado FAC-S-2026-015166-CE del 27 de abril de 2026, en el punto 4 , relaciona que *" de acuerdo con la Tabla No. 1 presentada en el numeral 1 del presente documento, y conforme al ejercicio técnico previamente descrito, se identificó el estado del atraso existente al momento de la presentación del informe de presunto incumplimiento, determinando igualmente si las actividades observadas fueron subsanadas o, en su defecto, si la condición de retraso persiste a la fecha de análisis.*

Adicionalmente, y en atención a la solicitud presentada, se efectuó una valoración cuantitativa desde el componente financiero, considerando el peso porcentual de las actividades que registran atraso frente al presupuesto aprobado para cada ítem específico, realizando para ello un análisis comparativo del estado de ejecución de la obra entre la semana 45 y la semana 52 del cronograma contractual.

En relación con la tasación y la solicitud de una nueva cuantificación del valor afectado, esta interventoría realizó la correspondiente actualización conforme a los

criterios técnicos y metodológicos expuestos de manera amplia y suficiente en la Tabla No. 1 del presente documento.

La metodología aplicada, la cual ha sido de conocimiento de la supervisión del contrato, consistió en efectuar una comparación del estado de ejecución de la obra, específicamente respecto de aquellas actividades que presentaban atraso y que motivaron el inicio del debido proceso. Para tal efecto, se contrastó el avance reportado en su momento con el desarrollo real evidenciado a la fecha del 28 de abril de 2026, permitiendo identificar las actividades que continúan presentando incumplimiento respecto de la programación vigente.

Los porcentajes de avance anteriormente señalados fueron consolidados en el programa de seguimiento y control de programación PROJECT, mediante el cual se evidenció una recuperación equivalente a tres (3) días en la ejecución general del proyecto. No obstante, al corte del 28 de abril de 2026, se mantiene un atraso acumulado de dieciséis (16) días calendario. Así mismo, el valor afectado fue actualizado a la suma de MIL CIENTO SESENTA Y UN MILLONES CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS CON OCHENTA Y SEIS CENTAVOS ($1.161.145.583,86).

Con fundamento en lo anterior, se procede a aplicar la fórmula establecida en la Cláusula 11 del Contrato de Obra – Multas, así:

0,1% × Valor del contrato × Días de atraso
En consecuencia, se obtiene el siguiente resultado:
0,1% × $1.161.145.583,86 × 16 días = $18.578.329,34

De acuerdo con la metodología descrita, según solicitud de la FUERZA AEROESPACIAL COLOMBIANA, se determinó que el valor actualizado de la multa pecuniaria, con corte al 28 de abril de 2026, corresponde a la suma de DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS ($18.578.329,34).”

De acuerdo con lo anterior y atendiendo los criterios de proporcionalidad de la multa ya señalados en el acto recurrido, la entidad encuentra motivos técnicos fundados para modificar la multa impuesta, por lo cual, se procede a aplicar la fórmula establecida en la cláusula contractual, tomando como **base el valor de la obligación afectada por el atraso**, así: 0,1% × valor afectado × días de atraso, en aras de garantizar la ejecución de las actividades reportadas con atraso en el mes de marzo y con un avance durante el proceso adelantado en el marco del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, sin embargo el avance, no demuestra el cierre de actividades, que fueron reportadas sin avance o con un retraso reiterado.

En consecuencia, la decisión de la administración no es caprichosa, sino que se sustenta en los elementos previstos en la ley para la declaratoria de responsabilidad, a su vez garantizando el debido proceso, el derecho de contradicción y de defensa, y de igual manera habiéndose comprobado el

incumplimiento parcial de STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA, en actividades que no lograron una nivelación, posterior a las sendas verificaciones durante el proceso administrativo sancionatorio. Asimismo, se reafirma el respeto por las reglas procedimentales para la expedición del acto, introduciendo únicamente los ajustes estrictamente necesarios, como a continuación se procede a decidir:

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: REPONER la Resolución 005 del 21 de abril de 2026, por medio de la cual se declaró el incumplimiento parcial del Contrato de obra No. 009-00- A-COFAC-DIFRA-2025, cuyo objeto es: "LA OBRA PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA FASE III DEL CENTRO DE INSTRUCCIÓN EN CAIDA LIBRE E INVESTIGACIÓN AERONÁUTICA DE LA FAC EN LAS INSTALACIONES DEL MUSEO AEROESPACIAL EN TOCANCIPA – CUNDINAMARCA.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, modifíquese el artículo segundo de la Resolución 005 del 21 de abril de 2026 e **IMPÓNGASE** al contratista de obra STROJIRNA SUCURSAL COLOMBIA, a título de multa, de acuerdo con la cláusula 11 del contrato de obra No. 009-00-A-COFAC-DIFRA-2025 por el incumplimiento de los numerales 5.7 y 5.10 de la cláusula 5 y 1,2,18 de la cláusula 6, la suma de DIECIOCHO MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE PESOS CON TREINTA Y CUATRO CENTAVOS ($18.578.329,34).

ARTICULO TERCERO: Manténgase incólume las demás decisiones adoptadas en la Resolución No. 005 del 21 de abril de 2026, en firme, cúmplase lo ordenado en la misma.

ARTÍCULO CUARTO: Contra esta decisión no procede recurso alguno.

ARTÍCULO QUINTO: Notificar esta resolución por estrados en el curso de la continuación de la audiencia de incumplimiento.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los veintinueve (29) días del mes de abril del año dos mil veintiséis (2026)

CORONEL MARIBEL SILVA BARRERA
Directora de Infraestructura

Ordenador del Gasto
Delegado contractual

Anexos: Oficio FAC-S-2026-015166-CE
Oficio FAC-MG-0307
Carpeta ZIP Anexos Actualización tasación 28 04 26

Elaboró:
Abogado. Ludwig Fabian Abril Granados
Revisó:
TC. Yohanna Marcela Correa Cifuentes