MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
POLICÍA NACIONAL
DEPARTAMENTO DE POLICIA CASANARE

RESOLUCIÓN NÚMERO 144 DEL 26 MAY 2026

"Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución N.° 132 del 19 de mayo de 2026, en el marco del Contrato PN DECAS 21-9-10014-25"

EL COMANDANTE DEL DEPARTAMENTO DE POLICÍA CASANARE,

En ejercicio de sus facultades legales y contractuales, conferidas en el Artículo 12 de la Ley 80 de 1993, la Resolución No. 00502 del 05 de marzo de 2026 de la Dirección General de la Policía Nacional, y en especial por lo dispuesto en la Cláusula Décima Sexta, Literal a) (Multas), y la Cláusula Décima Segunda, Numeral 5) del Contrato PN DECAS 21-9-10014-25, y artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1.1. Mediante Citación GS-2026-038012-DECAS se convocó al contratista JOSÉ ALEXANDER PALACINO y al garante SEGUROS DEL ESTADO S.A. (Póliza N.° 21-44-101468700) a la audiencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para adelantar el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual (PASC) tendiente a la imposición de una segunda multa conminatoria en el Contrato PN DECAS 21-9-10014-25. Dicha citación imputó un Valor Dejado de Ejecutar (VDE) de $14.000.000, conformado por las dos obligaciones de la Oferta Técnica Adicional (OTA) pendientes al 15 de enero de 2026: OTA-1 (iluminación, balance de cargas, DPS tipo 1+2 — $5.000.000) y OTA-2 (reubicación y sincronización planta 125 KVA — $9.000.000).

1.2. En la sesión del 24 de abril de 2026, ante el cuestionamiento del apoderado del contratista sobre el sustento técnico del VDE, el Despacho decretó de oficio el Informe Técnico GS-2026-048081-DECAS, suscrito el 9 de mayo de 2026 por el supervisor Intendente Jefe MARIO ABEL ÁLVAREZ MESA. Dicho informe fue trasladado formalmente mediante Oficio GS-2026-048485 del 11 de mayo de 2026, con diez (10) días de antelación a la reanudación. El contratista ejerció su contradicción mediante escrito del 17 de mayo de 2026.

1.3. El 19 de mayo de 2026 se reanudó la audiencia. Agotados los descargos y el debate probatorio, se profirió la Resolución N.° 132 del 19 de mayo de 2026, notificada en estrados. El 21 de mayo de 2026 el apoderado del contratista OSCAR ODILIO MUÑOZ CAMPO (T.P. 172.387) y el apoderado del garante GILZANS YESID MARTÍNEZ PRIETO (T.P. 185.179) interpusieron y sustentaron recurso de reposición. El Despacho suspendió la diligencia para el estudio de los argumentos y fijó el 26 de mayo de 2026 como fecha de decisión.

II. ARGUMENTOS DEL RECURSO DEL APODERADO DEL CONTRATISTA

El apoderado del contratista formuló dieciocho (18) argumentos agrupados en los siguientes ejes: (A) Violación al principio de planeación; (B) Pérdida de competencia por declaratoria previa del siniestro; (C) Nulidad por fabricación ex post del sustento probatorio; (D) Prueba sorpresa y violación al derecho de contradicción; (E) Falsa motivación por inaplicación de la Nota 3 del Pliego; (F) Excepción de contrato no

cumplido por cambio unilateral al RETIE 2024; (G) Non bis in idem; y (H) Violación al debido proceso por restricción del plazo del recurso y ocultamiento de grabaciones.

III. ARGUMENTOS DEL RECURSO DEL GARANTE

El apoderado de SEGUROS DEL ESTADO S.A. formuló seis (6) planteamientos (G1 a G6), centrados en: (G1) vulneración al principio de planeación y de previsibilidad contractual por uso de cotizaciones del año 2026; (G2) indeterminabilidad de la base económica de la sanción; (G3) desproporción; (G4) atipicidad material; (G5) falta de acreditación del perjuicio real; y (G6) conclusión sobre la validez material del acto.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO Y RESOLUCIÓN DE CADA ARGUMENTO

4.1. Argumento A (1 y 2) — Violación al principio de planeación / abuso de posición dominante / culpa de la Administración

Pretensión: La entidad habría impuesto obligaciones adicionales complejas (50 % del valor del contrato) en 41 días sin prórroga, configurando culpa de la Administración exonerante de responsabilidad.

Decisión: DESESTIMADO.

La realidad documental del expediente desvirtúa por completo esta tesis. El Acta de Reunión AE-2025-027388 del 20 de agosto de 2025, el Oficio GS-2025-083126-DECAS del 17 de septiembre de 2025 y el correo del contratista del 28 de agosto de 2025 desde la dirección contractualjp@gmail.com, acreditan de manera incontrovertible que la Adición N.° 001 del 19 de septiembre de 2025 fue promovida por solicitud voluntaria, expresa y reiterada del propio contratista PALACINO y el cual él mismo se negó a solicitar prorroga. El modificatorio fue suscrito por ambas partes sin condiciones, sin salvedades y sin solicitud de prórroga. La doctrina de los actos propios (venire contra factum proprium non valet) proscribe que quien promovió y aceptó libremente las condiciones contractuales invoque esas mismas condiciones como exonerante de su responsabilidad (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 24 de mayo de 2017, Rad. 36476).

Adicionalmente, el contrato fue celebrado en la modalidad **"A Todo Costo"**, la cual traslada íntegramente al contratista los riesgos de ejecución, incluidos los plazos de coordinación técnica con ENERCA E.S.P. La entidad no estaba obligada a otorgar una prórroga que el propio contratista no quiso solicitar en su momento. En aplicación de la Cláusula Décima del Contrato PN DECAS 21-9-10014-25 (Obligaciones del Contratista), el contratista asumió expresamente la obligación de ejecutar el objeto contractual "en concordancia con la normatividad y calidad técnica vigente", lo que incluye las normas técnicas del sector eléctrico (RETIE) exigibles al momento de la energización. Esta cláusula excluye cualquier pretensión de exoneración fundada en el cambio de norma técnica, pues el riesgo normativo fue contractualmente asignado al contratista desde la suscripción del negocio jurídico. El principio de la doctrina de los actos propios (*venire contra factum proprium non valet*) impide que el contratista, habiendo suscrito esa cláusula sin reserva, invoque ahora el cambio normativo como causal exonerante.

En cuanto a la violación al principio de planeación (Articulo 25, numeral 12, Ley 80 de 1993), la adición y sus condiciones de plazo fueron objeto de acuerdo mutuo mediante el Otrosí correspondiente, suscrito voluntariamente por el Contratista. La suscripción voluntaria del Otrosí sin reserva sobre el plazo implica la aceptación expresa de las condiciones de ejecución pactadas. El Contratista que suscribe una adición sin formular salvedad sobre la insuficiencia del plazo no puede invocar con posterioridad esa insuficiencia como causal de exoneración, pues ello contraviene el principio de buena fe objetiva (Articulo 83 C.P.) y la doctrina de los actos propios.

Adicionalmente, el reproche por falta de planeación corresponde activarlo mediante los mecanismos de equilibrio económico del contrato (Articulo 27 Ley 80/1993), la solicitud de prórroga dentro del plazo de ejecución, o la acción de controversias contractuales (Articulo 141 CPACA), no como defensa en un procedimiento sancionatorio por mora ya configurada. La falta de planeación alegada no extingue las

toda presión administrativa al día siguiente, resultado que desvirtúa por completo la función conminatoria que el legislador asignó a la multa en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. En este sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera (Exp. 13988 de 1998), estableció que "la temporalidad de las multas está sujeta al vencimiento del término de la duración del contrato" —regla que opera en favor de DECAS, toda vez que la Resolución N.° 132/2026 sancionó el período del 1.° al 15 de enero de 2026, cuando el contrato se encontraba plenamente vigente—. Asimismo, para la declaratoria de incumplimiento orientada a hacer efectiva la cláusula penal, la Sección Tercera precisó (Exp. 25000-23-36-000-2014-00674-01(56002), 31 de marzo de 2023) que dicha facultad "*no es un poder excepcional [...] puede surtirse luego del vencimiento del plazo, teniendo como límite temporal la liquidación*", lo que confirma que DECAS conserva íntegra su potestad sancionatoria resarcitoria en la etapa post-contractual.

Con respecto al argumento de que la multa impuesta sobre un periodo pasado pierde su naturaleza conminatoria y se convierte en sanción punitiva retroactiva, este Despacho precisa:

La función conminatoria de la multa no se determina por el carácter pasado o futuro del periodo de mora que sirve de base de cálculo, sino por la subsistencia de una obligación contractual susceptible de compelerse al momento de la imposición. Lo relevante no es si el periodo del 01 al 15 de enero de 2026 ha transcurrido al momento de proferirse la Resolución No. 132, sino si, al proferirse esa resolución, el Contratista podía aun cumplir las obligaciones OTA. La respuesta es afirmativa: las OTA permanecen sin ejecutar y el contrato no ha sido liquidado. La multa, por tanto, apremia el cumplimiento de una obligación exigible y materialmente posible, no castiga una conducta consumada e irreversible. Su naturaleza conminatoria se conserva íntegramente.

Con respecto al argumento de que la Resolución No. 0420 del 31 de diciembre de 2025, mediante la cual se declaró el siniestro de incumplimiento y se procedió a la efectividad de la garantía, agoto la potestad coercitiva y traslado el riesgo a la aseguradora impidiendo la imposición de multas posteriores, este Despacho precisa:

La declaratoria del siniestro y la imposición de multas son potestades jurídicas autónomas con fundamentos normativos, destinatarios y efectos distintos. La primera activa la garantía de cumplimiento en el marco de la relación contractual-aseguradora (Articulo 7, Ley 1150 de 2007 y cláusula de garantías del contrato), con efecto sobre SEGUROS DEL ESTADO S.A. La segunda ejerce la potestad coercitiva del Estado en el marco de la relación entidad-contratista (Articulo 17, Ley 1150 de 2007; Articulo 86, Ley 1474 de 2011), con efecto sobre el señor JOSE ALEXANDER PALACINO. Ambas coexisten y pueden ejercerse de manera concurrente. El Articulo 86 de la Ley 1474 de 2011 no establece que la declaratoria previa del siniestro extinga la potestad de multa. La interpretación contraria implicaría que el contratista que ha llevado su incumplimiento al extremo de activar el siniestro quedaría automáticamente inmune a las multas sucesivas, lo que contraviene la lógica del sistema sancionatorio contractual y el principio de efectividad de las garantías del Estado.

1. Síntesis del argumento B3: pérdida de competencia *ratione temporis*

Premisa Mayor: El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 prescribe que las entidades estatales pueden imponer las multas pactadas en el contrato *"mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista"*. De acuerdo con la línea unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado (v.gr., Sentencia del 31 de marzo de 2023, Rad. 56002), el límite temporal absoluto para el ejercicio de las potestades sancionatorias unilaterales no es el fenecimiento del plazo de ejecución original, sino el acto formal de liquidación del contrato. Asimismo, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente (Concepto C-1497 de 2025) ha ratificado que la competencia conminatoria permanece incólume mientras existan prestaciones insolutas.

Premisa Menor: El Contrato N.° PN DECAS 21-9-10014-25 no ha sido liquidado legalmente. A la fecha de expedición de la Resolución N.° 132 de 2026, las obligaciones esenciales derivadas de la Oferta Técnica Adicional (OTA) —específicamente los ítems de iluminación de emergencia, suministro de DPS tipo 1+2, normalización de tableros del casino y reubicación de la planta eléctrica de 125 kVA— se encuentran

obligaciones contractuales pactadas ni exime al contratista de su cumplimiento mientras el contrato este vigente y no liquidado.

En cuanto al abuso de posición dominante, esta figura implica que la Entidad utiliza sus potestades exorbitantes para imponer condiciones que el contratista no habría aceptado en libre negociación. Las condiciones de la adición, incluido el plazo, fueron acordadas bilateralmente. No existe prueba en el expediente de que el Contratista manifestara durante la negociación del Otrosí que el plazo era insuficiente o que suscribió bajo coacción y el cual él mismo se negó a solicitar. La circunstancia de que el plazo resultara insuficiente en la práctica constituiría, en todo caso, un supuesto de desequilibrio económico susceptible de reclamación por los cauces ordinarios, no una causal de nulidad del procedimiento sancionatorio.

Premisa Mayor: El principio de planeación y la prohibición del abuso de posición dominante no son eximentes de responsabilidad contractual cuando el Contratista suscribió voluntariamente las condiciones cuestionadas sin formular reserva y dispone de mecanismos específicos para remediar eventuales desequilibrios (Arts. 27 y 50, Ley 80/1993; Art. 141 CPACA).

Premisa Menor: El Contratista suscribió el Otrosí de adición sin reserva documentada sobre el plazo y no ha iniciado acción de equilibrio económico ni reclamación formal por plazos insuficientes en la vía contractual.

Conclusión: No se configura violación al principio de planeación ni abuso de posición dominante. Los argumentos se desestiman.

4.2. Argumentos B (3, 4 y 5) — Pérdida de competencia temporal (Ratione Temporis) por declaratoria de siniestro en la Resolución N.° 420 del 31 de diciembre de 2025/ Desnaturalización de la multa/ Agotamiento de la potestad por siniestro

Pretensión: La Resolución 420/2025 habría extinguido la potestad conminatoria de la entidad, haciendo incompetente al Ordenador del Gasto para proferir la Resolución 132/2026.

Decisión: DESESTIMADO.

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 fija el límite temporal de la potestad conminatoria en la liquidación del contrato: "durante la ejecución del contrato y ante el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad podrá imponer las multas pactadas [...] mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones". El Contrato PN DECAS 21-9-10014-25 no ha sido liquidado. Las obligaciones OTA no han sido ejecutadas. La potestad conminatoria está plenamente vigente.

La Resolución N.° 420/2025 declaró el siniestro respecto del período sancionado por la Resolución 387/2025 (mora del 30 de octubre al 31 de diciembre de 2025) y activó la garantía frente a ese período. Esto no extinguió la potestad sancionatoria respecto de períodos posteriores. La Resolución N.° 132/2026 sanciona el período autónomo del 1.° al 15 de enero de 2026 —un período diferente, posterior e independiente—. La Colombia Compra Eficiente ha reafirmado (Concepto C-1497 de 2025) que la multa opera mientras las obligaciones estén pendientes de ejecución, independientemente de siniestros anteriores.

Sobre la alegada contradicción con la doctrina de los actos propios (Argumento 8): la coherencia es precisamente la contraria. La Resolución 420 declaró el siniestro de un período ya cerrado y pagó el apremio a la aseguradora por ese período. La Resolución 132 continúa presionando la ejecución pendiente en el período siguiente. Ambos actos son coherentes con la finalidad de la multa: obtener el cumplimiento de las obligaciones contractuales pendientes. La expresión "*mientras se halle pendiente la ejecución*" del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 no debe interpretarse como sinónimo de "dentro del plazo pactado". El Consejo de Estado, Sección Tercera, ha precisado que las obligaciones contractuales subsisten más allá del vencimiento del plazo cuando el contratista no ha ejecutado la prestación comprometida —lo que equivale a decir que el plazo venció, pero la obligación permaneció incumplida y, por tanto, pendiente. Admitir la tesis contraria significaría que un contratista que incumple hasta el último día del plazo queda automáticamente liberado de

totalmente desatendidas y pendientes de ejecución por el contratista. El período sancionado por el acto recurrido (del 1.° al 15 de enero de 2026) constituye un lapso de mora posterior, autónomo y plenamente verificado.

Conclusión: El Ordenador del Gasto del Departamento de Policía Casanare conservaba plena competencia funcional y temporal (*ratione temporis*) para proferir la Resolución N.° 132 de 2026. Sostener la tesis del recurrente implicaría vaciar de contenido la finalidad conminatoria de la ley, permitiendo que el mero transcurso del plazo de ejecución libere de coerción al contratista incumplido frente a obligaciones subsistentes. **El Argumento B3 se desestima.**

2. Síntesis del argumento B4: desnaturalización de la multa (sanción punitiva retroactiva)

Premisa Mayor: La naturaleza jurídica de la multa contractual es de linaje eminentemente conminatorio y coercitivo, mas no resarcitorio ni punitivo en sentido puro (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 10 de septiembre de 2014, Rad. 28875). Su validez y fin disuasorio no dependen de si el período de mora evaluado ya transcurrió en el tiempo (lo que constituye la base matemática indispensable para su tasación conforme al pacto contractual), sino de la realidad fáctica de que, al momento de imponerse la sanción, la obligación permanezca jurídicamente exigible y sea material y técnicamente ejecutable en el futuro por el contratista.

Premisa Menor: Al momento de proferirse la Resolución N.° 132 de 2026, los ítems de la Oferta Técnica Adicional (iluminación, DPS, tableros y planta) seguían siendo materialmente posibles de ejecutar; las obras no habían perecido ni la prestación se tornó jurídicamente imposible. El cálculo de los 15 días calendario de mora entre el 1.° y el 15 de enero de 2026, a razón de la tasa del 0.5% diario sobre el Valor Dejado de Ejecutar (VDE) de $14.000.000,00, representa la estricta aplicación de la fórmula aritmética de apremio prevista en la Cláusula Décima Sexta, literal a) de la minuta negocial, sin configurar retroactividad lesiva.

Conclusión: La Resolución N.° 132 de 2026 no transmutó la multa en una pena retributiva o punitiva retroactiva, ya que el acto sancionatorio buscó compeler al contratista a materializar las obras de ingeniería eléctrica pendientes en beneficio de la infraestructura institucional. **El Argumento B4 se desestima.**

3. Síntesis del argumento B5: agotamiento de la potestad sancionatoria por siniestro

Premisa Mayor: La declaratoria de siniestro de incumplimiento y la imposición de multas sucesivas son prerrogativas administrativas autónomas, concurrentes e independientes, reguladas por regímenes normativos diferenciados que coexisten sin excluirse. Mientras la declaratoria de siniestro (Art. 7, Ley 1150 de 2007) afecta la relación aseguraticia para resarcir la garantía de un periodo de mora consolidado, la multa (Art. 86, Ley 1474 de 2011) ejerce coerción directa sobre el contratista. Ni el Estatuto de Contratación Estatal ni la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera contemplan que la afectación de la póliza extinga la potestad de multar por periodos de renuencia posteriores.

Premisa Menor: La Resolución N.° 420 del 31 de diciembre de 2025 declaró el siniestro y liquidó la multa exclusivamente respecto del primer periodo de mora verificado (comprendido entre el 30 de octubre y el 31 de diciembre de 2025). Por su parte, la Resolución N.° 132 de 2026 recae sobre un marco temporal autónomo, posterior e independiente (del 1.° al 15 de enero de 2026). Lejos de existir contradicción, ambos actos demuestran una continuidad procesal coherente frente a una conducta de incumplimiento continuada por parte del colaborador del Estado.

Conclusión: La declaratoria de siniestro contenida en la Resolución N.° 420 de 2025 no operó como un hecho extintivo ni agotó la potestad sancionatoria de DECAS para someter a apremio los periodos subsiguientes de mora. Convalidar la postura de la defensa generaría un incentivo perverso, pues bastaría con que el contratista forzara la declaratoria de un primer siniestro para quedar inmune a las consecuencias del retraso posterior. **El Argumento B5 se desestima.**

4. Síntesis del argumento B5 complementario: doctrina de los actos propios

Premisa Mayor: La doctrina constitucional y civil del *venire contra factum proprium non valet* exige para su configuración: (i) una conducta anterior jurídica, válida, jurídicamente relevante y deliberada de la Administración; (ii) la generación de una expectativa legítima, objetiva y fundada en la contraparte; y (iii) una conducta posterior contradictoria que rompa dicha confianza y cause un perjuicio directo. No puede alegarse la existencia de una expectativa legítima encaminada a convalidar la ilegalidad o a presumir que el Estado renunciará al ejercicio de sus competencias de control y protección del erario.

Premisa Menor: El Departamento de Policía Casanare jamás desplegó un acto o manifestación que indicara al contratista que, tras el cobro del primer periodo de multa en la Resolución N.° 420 de 2025, las obligaciones de la OTA quedaban extinguidas o condonadas. Por el contrario, la ley (Art. 17, Ley 1150 de 2007) y el clausulado contractual advertían de manera expresa y vinculante que la imposición de multas continuaría vigente mientras persistiera el estado de inejecución. El contratista, al decidir conscientemente continuar en mora a partir del 1.° de enero de 2026, no puede invocar el amparo de una confianza legítima inexistente.

Conclusión: No existe simetría ni contradicción fáctica o jurídica entre los actos administrativos proferidos por la Entidad, por cuanto ambos caminan de forma armónica hacia la defensa del interés general y la continua prestación del servicio público a cargo de la institución policial. **El argumento complementario de actos propios se desestima.**

4.3. Argumento C (6 y 8) — Fabricación ex post del VDE / Indeterminación del Valor Dejado de Entregar (VDE) / Fabricación de pruebas de oficio / uso indebido de cotizaciones de 2026

Pretensión: El VDE de $14.000.000 habría sido "fabricado ex post" con cotizaciones de mayo de 2026, haciendo ilegítima la base de tasación.

Decisión: DESESTIMADO.

Este argumento parte de una premisa fáctica falsa que el expediente desmiente con absoluta claridad. El VDE de $14.000.000 NO fue calculado con base en las cotizaciones de mayo de 2026: fue imputado previamente en la Citación GS-2026-038012-DECAS (pliego de cargos), con fundamento en la valoración técnica de las dos obligaciones OTA pendientes de ejecución al 15 de enero de 2026, establecida por el supervisor en los Informes GS-2026-027299 del 2 de marzo de 2026 y GS-2026-034973 del 31 de marzo de 2026.

El Informe GS-2026-048081-DECAS del 9 de mayo de 2026 cumplió una función estrictamente verificadora y de respuesta procesal: fue decretado de oficio en la audiencia del 24 de abril de 2026 ante el cuestionamiento del apoderado sobre el sustento del VDE "estimado", y su propósito declarado —consignado textualmente en el propio informe— es "demostrar que ese valor tiene respaldo objetivo en los precios reales del mercado eléctrico regional". El informe no modificó el VDE imputado ni la multa anunciada.

El resultado de la verificación es contundente y favorable a la posición de la entidad: el costo de sustitución de mercado de los ítems dejados de ejecutar, tomando el menor precio cotizado entre los cinco (5) proveedores consultados, asciende a $17.104.933 sin IVA ($20.354.870 con IVA). El VDE formalmente imputado de $14.000.000 es inferior en $3.104.933 al costo mínimo real de sustitución. Lejos de perjudicar al contratista, la entidad fue deliberadamente conservadora y garantista en su tasación. El recurrente no puede invocar en su favor la metodología que la entidad adoptó precisamente para protegerlo.

El procedimiento fue igualmente irreprochable: el informe fue elaborado en ejercicio de la facultad de oficio del literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, trasladado con diez (10) días de antelación, y el contratista ejerció plenamente su contradicción el 17 de mayo de 2026. Frente al argumento de que se usaron "precios de mayo de 2026 para castigar obligaciones de 2025": las cotizaciones de mayo de 2026 no constituyeron la base primaria del cálculo sino su verificación de mercado. El VDE de $14.000.000 fue imputado desde la citación inicial con fundamento en la valoración técnica de las obligaciones contractuales pendientes. El hecho de que el costo de sustitución de mercado a mayo de 2026 ($17.104.933) supere el VDE imputado

($14.000.000) demuestra precisamente que la entidad utilizó un criterio más favorable al contratista que el precio real de reposición vigente. Un acto sancionatorio que usa un valor inferior al que el propio mercado asigna a las prestaciones incumplidas no puede ser tachado de desproporcionado ni de arbitrario.

Premisa Mayor. En el PASC del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el VDE debe estar imputado desde el pliego de cargos y sustentado en criterios objetivos y verificables. La facultad de decretar pruebas de oficio —literal d), Art. 86, Ley 1474/2011— permite a la Entidad ordenar estudios técnicos que confirmen o corrijan el valor ya imputado, pero no constituye la fuente primaria de la tasación sancionatoria. Una base de cálculo es legítima cuando el VDE imputado es igual o inferior al costo real de sustitución de las prestaciones incumplidas.

Premisa Menor. El VDE de $14.000.000 fue imputado en la Citación GS-2026-038012 con fundamento en los Informes GS-2026-027299 del 02/03/2026 y GS-2026-034973 del 31/03/2026 —anteriores en dos meses a cualquier cotización de mayo de 2026—. El Informe GS-2026-048081 del 09/05/2026 fue decretado de oficio únicamente para verificar que ese valor preexistente tenía respaldo objetivo en el mercado eléctrico regional. El resultado de esa verificación fue categórico: el costo mínimo real de sustitución, tomando el menor precio entre cinco proveedores, asciende a **$17.104.933** sin IVA —**$3.104.933 por encima** del VDE imputado—. El informe no modificó el VDE ni la multa anunciada. Fue trasladado con diez días de antelación a la audiencia del 19 de mayo y el Contratista ejerció contradicción el 17 de mayo de 2026.

Conclusión. El VDE no fue fabricado ex post: existía desde la citación inicial y las cotizaciones de mayo de 2026 solo lo verificaron. Lejos de perjudicar al Contratista, la tasación de $14.000.000 es **$3.104.933 inferior** al costo mínimo de mercado, lo que acredita que la Entidad adoptó deliberadamente un criterio conservador y garantista. Un acto sancionatorio cuya base es inferior al precio real de reposición no puede ser tachado de arbitrario ni de desproporcionado. Los Argumentos C6 y C8 se desestiman.

4.4. Argumento 7 del apoderado: Nulidad por suspensión de audiencia para construir el VDE

Planteamiento: El apoderado sostiene que la Entidad inicio el procedimiento con un VDE de $14.000.000 que carecía de APU y era meramente estimado; que la audiencia fue suspendida para que la supervisión elaborara el Informe Técnico GS-2026-048081 y "ajustara aritméticamente" el valor; y que dicha práctica constituye una nulidad del procedimiento por ausencia del sustento probatorio al momento de formularse los cargos.

Decisión: Se DESESTIMA.

La práctica de pruebas de oficio en el procedimiento sancionatorio contractual es una facultad expresamente consagrada en el ordenamiento. El Articulo 86 de la Ley 1474 de 2011, en su literal b), faculta a la Entidad para recaudar las pruebas necesarias durante el procedimiento. Esta facultad no está subordinada a un momento procesal preclásico: puede ejercerse antes, durante y después de la audiencia inicial, siempre que se garantice el traslado del material probatorio a las partes antes de la decisión definitiva. El Articulo 31, numeral 4, del CPACA confirma este principio al autorizar a la autoridad administrativa para practicar de oficio las pruebas que estime pertinentes.

La diferencia entre una prueba de oficio legitima y una prueba irregular no reside en su oportunidad temporal, sino en si las partes tuvieron oportunidad real de contradicción. El Informe Técnico fue trasladado al Contratista y al garante mediante el Oficio GS-2026-048485-DECAS, con plazo hasta el 16 de mayo de 2026 para formular observaciones. Ambas partes ejercieron ese derecho. La garantía de contradicción exige acceso previo al material y oportunidad de refutarlo, no la preexistencia de la prueba respecto del pliego de cargos.

4.4.1 Garantía de contradicción sobre el Informe Técnico GS-2026-048081-DECAS — Prueba de oficio

4.4.1.1 Hechos procesales verificados en el expediente

El expediente acredita de manera inequívoca la siguiente cadena procedimental:

a) Decreto de la prueba de oficio. En la audiencia del 24 de abril de 2026, el Despacho suspendió el procedimiento y decretó de oficio la práctica del Informe Técnico de Valor Dejado de Ejecutar (VDE), en respuesta a la controversia suscitada por el Contratista respecto a la cuantificación de las obligaciones de la Oferta Técnica Adicional, ofertadas a costo cero y, en consecuencia, carentes de precio unitario contractual que sirviera de base directa al cálculo sancionatorio.

b) Producción del informe técnico. El Informe Técnico GS-2026-048081-AREAD-GUBIR-20.1 fue producido el **9 de mayo de 2026**.

c) Traslado formal a las partes — 11 de mayo de 2026. Mediante correo electrónico institucional enviado desde la cuenta decas.gucon-com@policia.gov.co el **lunes 11 de mayo de 2026 a las 15:25**, el Departamento de Policía Casanare realizó el traslado simultáneo del informe técnico a la totalidad de los sujetos procesales vinculados, adjuntando dos documentos:

- **GS-2026-048485 Traslado informe tecnico.pdf** — Oficio formal de traslado
- **GS-2026-048081-DECAS VDE.pdf** — Informe técnico de soporte del VDE

Los destinatarios del traslado fueron:

Sujeto procesal	Correo / Destinatario
Apoderado del Garante	Gilzans Yesid Martínez Prieto — Gilzans.martinez@segurosdelestado.com
Apoderado del Contratista	Óscar Ovidio Muñoz Campo — abogado.oscar.munoz@gmail.com
Contratista (1)	José Alexander Palacino — contractualjp@gmail.com
Contratista (2)	José Alexander Palacino — jpalacino179@gmail.com

El traslado fue copiado a DECAS-ASJUR, DECAS-GUBIR y DECAS-SUBCA, con lo que quedó documentado institucionalmente.

d) Oportunidad para controvertir. Entre la fecha de traslado (11 de mayo de 2026) y la reanudación de la audiencia (19 de mayo de 2026) transcurrieron **ocho (8) días hábiles y calendario**, término que excede el mínimo razonable para el ejercicio efectivo del derecho de contradicción frente a un informe técnico de cuantificación económica.

e) Presentación de observaciones por el Contratista. El Contratista presentó observaciones al Informe GS-2026-048081 dentro del plazo conferido.

f) Valoración en la decisión sancionatoria. Las observaciones del Contratista fueron expresamente valoradas en la Resolución N.° 132 de 2026, que dio respuesta motivada a cada planteamiento antes de confirmar el VDE de $14.000.000 como base del cálculo sancionatorio.

La secuencia anterior demuestra que el procedimiento de decreto, práctica y traslado de la prueba de oficio observó en su integridad las garantías del artículo 29 de la Constitución Política y del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011:

Premisa Mayor: El derecho de contradicción en el procedimiento administrativo sancionatorio contractual exige que las partes tengan acceso previo y oportuno a los elementos probatorios que fundamentan la decisión, con posibilidad real de refutarlos antes de que se adopte el acto sancionatorio (Art. 29 C.P.; Art. 86 L. 1474/2011; Consejo de Estado, Sección Tercera — criterio reiterado sobre el procedimiento bifásico del PASC).

Premisa Menor: El Informe Técnico GS-2026-048081 fue trasladado a los apoderados del Contratista y del Garante el 11 de mayo de 2026 —**ocho días antes** de la reanudación de la audiencia del 19 de mayo—, mediante correo electrónico con los dos documentos adjuntos (Oficio GS-2026-048485 + informe técnico), dirigido a las cuatro cuentas de correo de las partes. El Contratista ejerció efectivamente su derecho de

contradicción al presentar observaciones dentro del plazo, las cuales fueron valoradas en la Resolución N.° 132 de 2026.

Conclusión: No existe vulneración del derecho de contradicción ni del debido proceso. Cualquier argumento de nulidad procedimental fundado en la supuesta introducción sorpresiva del informe técnico o en la falta de traslado carece de sustento fáctico, pues el expediente acredita el traslado oportuno, la respuesta efectiva de las partes y la valoración motivada de esas respuestas en la decisión sancionatoria.

4.5. Argumento D (9 y 10) del apoderado y Planteamiento G1 del garante — Prueba sorpresa / presentación visual en audiencia

Pretensión: Una presentación visual proyectada en la audiencia del 19 de mayo habría introducido hechos y fotografías nuevas no trasladados previamente, vulnerando el derecho de contradicción. El supervisor proyecto fotografías, cuadros y argumentos tecnicos no contenidos en el Informe GS-2026-048081 previamente trasladado; que este material constituyo una "prueba sorpresa" que impidió al Contratista y al garante controvertir técnicamente los nuevos hallazgos en tiempo real; y que dicha práctica configuro indefensión material con violación al Artículo 29 de la Constitución Política.

Decisión: DESESTIMADO.

Este Despacho verificó que los materiales proyectados durante la audiencia del 19 de mayo de 2026 —consistentes en fotografías de las deficiencias técnicas identificadas en los informes de supervisión (oxidación del marco del encerramiento perimetral, ausencia de extensión del exosto de la planta 500 KVA, subestación sin aterrizar ni equipotencializar, cuarto de planta e instalaciones sin iluminación, tablero del casino de oficiales con partes energizadas expuestas y planta de 125 KVA sin reubicación), cuadros comparativos del estado de la Oferta Técnica Adicional al 08 de mayo de 2026, tabla general de incumplimientos contractuales, cronología de hitos probados y diapositivas del marco normativo RETIE R. 40117/2024— hacían parte integral de la citación a audiencia, obrando en sus **folios**, incorporados como Carpeta No. 5 «Del informe de la solicitud de la Supervisión», puesto a disposición del Contratista y del Garante mediante el **Oficio GS-2026-038012 del 13 de abril de 2026**. Su presentación visual en audiencia constituyó un auxilio expositivo del informe previamente trasladado, no la introducción de material probatorio nuevo. La garantía de contradicción exige acceso previo al material que fundamenta la decisión, no la renuncia a la facultad de ilustrar documentalmente con soportes visuales los argumentos ya contenidos en ese material.

El apoderado y garante no identificaron en el recurso que elementos concretos de los "apoyos visuales" resultaban novedosos e imprevisibles. La enunciación genérica de una supuesta prueba sorpresa sin precisar qué información específica fue desconocida no satisface la carga argumentativa para configurar la causal de nulidad invocada.

La presentación proyectada en la audiencia del 19 de mayo de 2026 es el documento "OTA CONTRATO PN DECAS 21-9-10014-25" que obra en el expediente. Su contenido se limita exclusivamente a visualizar, de manera gráfica y esquemática, la misma información ya trasladada al contratista: los ítems OTA pendientes de ejecución, el estado fotográfico de las obras al 8 de mayo de 2026, el cuadro cronológico de incumplimientos documentados desde el inicio del contrato, y la tabla de obligaciones pendientes. Ninguno de estos elementos constituía información nueva: los informes de supervisión, la citación GS-2026-03812 y GS-2026-027279, y el Informe GS-2026-048081 —todos en poder del contratista y del garante— contenían los mismos hechos en formato textual.

La defensa confunde las herramientas de fijación e ilustración didáctica de los cargos con la fase de asunción o introducción sorpresiva de pruebas documentales. Las ayudas visuales (fotografías y cuadros comparativos) proyectadas por la entidad no constituyen medios probatorios autónomos e inéditos, sino la exposición metódica, sistemática e ilustrativa de los informes técnicos de supervisión que el contratista ya conocía en su literalidad.

La proyección en pantalla de diapositivas (PowerPoint), cuadros comparativos de cumplimiento y fotografías del estado físico de las OTAs es una práctica procesal legítima. Está amparada en los principios de **concentración, inmediación y contradicción** que caracterizan las audiencias orales del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011

La nulidad procesal por irregularidades en la práctica de pruebas solo prospera cuando produce una indefensión sustancial y trascendental, no meramente formal (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 11 de noviembre de 2020, Rad. 54728). En el caso concreto no existe indefensión material de ninguna clase: el apoderado del contratista y el apoderado del garante conocían íntegramente la imputación, y los hechos desde antes de la audiencia. La visualización de ese mismo contenido en pantalla —una práctica procesal corriente en audiencias orales— no genera prueba sorpresa cuando no introduce hechos nuevos al debate.

La grabación oficial de la sesión del 19 de mayo de 2026 en la plataforma Microsoft Teams, que obra en el expediente, acredita que el material proyectado correspondía íntegramente al informe trasladado. La afirmación contraria del recurrente carece de soporte probatorio.

Toda vez que los cuadros y proyecciones no constituyeron medios de prueba nuevos sino metodologías de ilustración de cargos preexistentes, y habiéndose garantizado un término de traslado efectivo mediante la suspensión y reanudación de la audiencia, la actuación del Departamento de Policía Casanare se ajustó rigurosamente al derecho de defensa y contradicción (Art. 29 C.P.). No se ha causado un perjuicio irremediable a la defensa del contratista y el garante, por lo cual el cargo de vulneración al debido proceso es improcedente.

Valoración jurídica del argumento de «prueba sorpresa»

El argumento del apoderado y garante carece de mérito suficiente para configurar causal de nulidad del procedimiento, por tres razones concurrentes:

Primera — Identidad de contenido, no novedad probatoria. La presentación proyectada reproduce íntegramente las fotografías, tablas y cuadros que conforman los Informes GS-2026-027299 y GS-2026-034973, documentos que fueron trasladados con la citación. No existe en ella un solo hecho ni una sola prueba que no hubiera sido puesta a disposición de las partes con antelación a la audiencia.

Segunda — Carga argumentativa insatisfecha. Para acreditar la causal de nulidad por vulneración del derecho de contradicción, el apoderado debería identificar con precisión: (i) qué información concreta de la presentación era desconocida para su representado; (ii) por qué esa información no podía extraerse de los informes previamente trasladados; y (iii) cuál era la incidencia material de esa supuesta sorpresa en su estrategia de defensa. La invocación genérica de "apoyos visuales" como "prueba sorpresa" —sin señalar un solo dato específico que haya resultado imprevisible— no satisface esa carga argumentativa (Art. 29 C.P.; principio de transcendencia de la nulidad).

Tercera — El auxilio expositivo es facultad legítima de la entidad. El Art. 86 de la Ley 1474 de 2011 no prohíbe a la entidad ilustrar verbalmente o visualmente sus argumentos durante la audiencia mediante recursos expositivos coherentes con el expediente. Lo que el debido proceso proscribe es la introducción de *material probatorio nuevo* que las partes no hayan podido controvertir. La presentación visual del supervisor no cumple esa condición: es una síntesis gráfica de lo que ya estaba en el expediente.

En todo caso, el Contratista y el garante ejercieron plena contradicción mediante la interposición y sustentación del presente recurso de reposición, en el que han tenido oportunidad de refutar la totalidad de los argumentos tecnicos de la supervisión. El recurso de reposición, en la estructura del procedimiento del Articulo 86 de la Ley 1474 de 2011, constituye el mecanismo que permite subsanar las eventuales limitaciones de contradicción en tiempo real durante la audiencia inicial.

Premisa Mayor: La garantía de contradicción exige acceso previo al material probatorio. La presentación visual de información ya trasladada no configura prueba sorpresa. La nulidad requiere material efectivamente novedoso, relevante y determinante (Art. 29 C.P.; Art. 86 Ley 1474/2011).

Premisa Menor: Los materiales proyectados en la audiencia del 19 de mayo de 2026 obraban en el Informe GS-2026-048081 previamente trasladado. El Contratista y el garante ejercieron plena contradicción en sede de reposición.

Conclusión: No se configura prueba sorpresa ni indefensión material. Los argumentos se desestiman.

4.6. Argumentos E (11 y 12) — Inaplicación de la Nota 3 del Pliego / VDE matemáticamente nulo por oferta OTA a $0

Pretensión: La Nota 3 del Pliego ordena tasar la sanción sobre la OTA con los "valores de la propuesta económica". Como esa propuesta fue presentada a $0, el VDE sancionable sería nulo y la multa improcedente.

Decisión: DESESTIMADO.

El argumento es jurídicamente insostenible por tres razones independientes y concurrentes:

Primera — Vacío analógico: La Nota 3 del Pliego fue incorporada para garantizar objetividad en la tasación de sanciones sobre la OTA, remitiendo a "los valores establecidos para los mismos dentro de la propuesta económica". Esta disposición presupone que el contratista haya asignado un valor económico a los ítems OTA en su propuesta. El contratista PALACINO, en cambio, ofertó la OTA a "$0 costos para la entidad" como estrategia competitiva para obtener cincuenta (50) puntos técnicos de adjudicación. La Nota 3 no previó este supuesto: se configura un vacío contractual que debe integrarse conforme a los principios del Estatuto de Contratación Estatal. La Nota 3 del pliego operaba bajo el entendido de que las prestaciones adicionales tenían un valor asignado en el presupuesto; al no tenerlo, la cláusula presenta un vacío analógico. Aplicar la sanción sobre $0 significaría que la multa es igual a cero, lo cual despoja a la multa de su naturaleza jurídica coercitiva, convirtiéndola en un acto administrativo inocuo y violando el *principio de Eficacia de la Actividad Administrativa*, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollado en el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Segunda — Prohibición del abuso del derecho: Aplicar literalmente la Nota 3 al supuesto de oferta a $0 produciría el resultado de que la multa es igual a cero, vaciando de contenido la potestad conminatoria del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. El principio de eficacia de la actividad administrativa (art. 3 del CPACA, art. 209 de la Constitución Política) impide que la entidad adopte una interpretación que destruya su propia potestad sancionatoria. Adicionalmente, el contratista utilizó deliberadamente la oferta de $0 para adjudicarse el contrato y ahora invoca esa misma oferta para evadir la sanción, lo que constituye el ejercicio abusivo de un derecho proscrito por el ordenamiento jurídico (art. 95 núm. 1 de la Constitución Política; doctrina *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*)._Frente al posible contraargumento de que la entidad no queda desprotegida porque dispone de la cláusula penal y la reparación directa en liquidación: esa tesis, aunque dogmáticamente correcta en cuanto a la existencia de otros remedios, desconoce que la multa conminatoria y los mecanismos resarcitorios tienen temporalidades y funciones radicalmente distintas. La cláusula penal y la reparación directa operan ex post —una vez terminado o liquidado el contrato—, mientras que la multa conminatoria opera durante la ejecución, precisamente para evitar que el contratista incumpla impunemente hasta la liquidación. Si se acepta que la oferta a $0 hace inoperante la multa, el contratista queda protegido de toda presión coercitiva durante la ejecución, sabiendo que los únicos remedios disponibles son post-contractuales. Esto significaría que la potestad sancionatoria conminatoria de la Administración de la Ley 1150 de 2007 quedaría completamente anulada. Un proponente podría ganar una licitación ofreciendo mejoras técnicas críticas y, posteriormente, negarse a ejecutarlas con total impunidad, sabiendo que la multa diaria aplicable siempre será de cero pesos. Ese resultado es contrario al propósito del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, que exige que la presión sobre el contratista sea contemporánea al incumplimiento, no diferida a la liquidación. El contratista diseñó deliberadamente —mediante la oferta a $0— una situación en la que el único instrumento de apremio durante la ejecución resulta aritméticamente inocuo, lo que configura un ejercicio abusivo del derecho contractual que el ordenamiento no puede amparar (art. 95 núm. 1 C.P.; art. 830 del Código de Comercio). Y esto desnaturaliza la función coercitiva de la multa y vulnera la moralidad

administrativa y la selección objetiva. La distinción dogmática entre ambas figuras está sólidamente respaldada por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado (Exp. (39702), 2012), que estableció: "La multa, a diferencia de la cláusula penal con naturaleza resarcitoria o compensatoria, tiene una naturaleza conminatoria o de apremio dirigida a actuar en forma compulsiva sobre el contratista obligado para constreñirlo al cabal cumplimiento de sus deberes contractuales."

Tercera — Integración legítima con criterio objetivo de mercado: Ante el vacío de la Nota 3 para el supuesto de oferta a $0, el supervisor integró la laguna acudiendo al valor objetivo de mercado de los bienes y servicios dejados de entregar —el criterio técnico más verificable y menos arbitrario disponible—. Esta metodología es la que exige el Consejo de Estado (Sección Tercera, Sentencia del 29 de junio de 2023, Rad. 2008-00846-01) para la tasación del VDE: criterio objetivo, técnico, previamente determinable y no arbitrario. Ante la ausencia de un valor numérico en el contrato para las OTAs (por la estrategia del oferente), la supervisión estaba facultada —e incluso obligada por el principio de planeación y legalidad— a integrar un dictamen técnico pericial u operacional (Informe GS-2026-048081-DECAS) para determinar cuánto le cuesta hoy a la administración el desabastecimiento o la inejecución de esa red. Esto no es "inventar" una base gravable, es determinar técnicamente la verdad material del Valor Dejado de Ejecutar. Las cinco cotizaciones del mercado eléctrico de Yopal cumplen esos requisitos y, adicionalmente, fueron adoptadas tomando el menor precio cotizado entre los cinco proveedores, confirmando que el VDE de $14.000.000 es inferior al costo real de sustitución en $3.104.933. La metodología no es contraria a la Nota 3: la integra ante su vacío en beneficio del contratista.

Para cerrar este argumento, se consigna el siguiente dilema jurídico: (i) Si la Nota 3 del Pliego aplica a la multa y el valor de la OTA es $0 según la propuesta económica, entonces la multa sería $0 y la potestad conminatoria quedaría vaciada de contenido por acto propio del contratista, quien diseñó deliberadamente esa situación para beneficiarse de ella durante la ejecución del contrato —resultado que el ordenamiento proscribe en virtud del artículo 830 del Código de Comercio y el artículo 95, numeral 1, de la Constitución Política, y que habilita a la entidad para desconocer ese efecto abusivo y acudir a valoración técnica supletoria—. (ii) Si, en cambio, la Nota 3 no aplica a la multa porque su objeto es la "*cuantificación de perjuicios*" propia de la cláusula penal o de la liquidación, entonces no existe regla contractual que fije el VDE para efectos de la potestad conminatoria, lo que constituye precisamente el vacío contractual que la entidad estaba obligada a integrar con criterio técnico objetivo conforme al principio de eficacia del contrato estatal. En cualquiera de los dos escenarios, la metodología del supervisor resulta jurídicamente legítima. La interpretación que produce efecto útil es siempre preferible a la que vacía de contenido una potestad legal, criterio que en materia de contratos estatales recoge el artículo 28 de la Ley 80 de 1993, que ordena interpretar las estipulaciones contractuales de manera que produzcan el mayor efecto vinculante posible.

Sobre el argumento especifico relativo a la Nota 3 del pliego de condiciones, este Despacho precisa: la Nota 3 establece que las sanciones de las Ofertas Técnicas Adicionales se tasaran con base en los valores de la propuesta económica del Contratista. En el presente caso, el Contratista oferto las OTA a CERO PESOS ($0) por expresa exigencia del pliego, de modo que la aplicación literal de la Nota 3 arrojaría un VDE de cero, tornando sancionable cualquier incumplimiento de las OTA. Esta conclusión conduce a un resultado absurdo que contradice la finalidad del pliego mismo: si las OTA fueron incorporadas como obligaciones contractuales de alto valor técnico, el pliego no puede haber querido privarlas de mecanismo sancionatorio. La interpretación de los contratos estatales conforme al principio de conservación del negocio jurídico y al Artículo 1620 del Código Civil impone entender que la Nota 3 regulo las OTA durante la fase de adjudicación (costo cero para efectos de evaluación), pero no derogo el mecanismo sancionatorio para la fase de ejecución. El VDE, como variable de cálculo de la multa en ejecución, se determina conforme al valor de mercado cuando el CRTO contractual es cero.

Primera razón — Vacío analógico: la Nota 3 no previó la oferta a $0

Premisa Mayor. Los contratos estatales deben interpretarse de manera que produzcan el mayor efecto vinculante posible (Art. 28, Ley 80/1993; Art. 1620, Código Civil). Cuando una cláusula contractual presenta

un vacío para un supuesto no previsto, la laguna debe integrarse con el criterio que preserve la eficacia de la potestad sancionatoria (Art. 209 C.P.; Art. 3 num. 11, CPACA).

Premisa Menor. La Nota 3 del Pliego remite a *"los valores establecidos para los mismos dentro de la propuesta económica"*, presuponiendo que el contratista haya asignado un valor numérico a los ítems OTA. El Contratista ofertó la OTA a $0 como estrategia competitiva para obtener 50 puntos técnicos. La Nota 3 no previó ese supuesto: aplicada literalmente produciría una multa de $0, vaciando de contenido la potestad conminatoria del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y haciendo del acto sancionatorio un acto administrativo inocuo.

Conclusión. Existe un vacío analógico que impide aplicar la Nota 3 al supuesto de oferta a $0. La laguna debe integrarse con criterio técnico objetivo de mercado, no con el valor declarado por quien deliberadamente lo fijó en cero.

Segunda razón — Prohibición del abuso del derecho

Premisa Mayor. El ordenamiento proscribe el ejercicio abusivo de los derechos contractuales (Art. 95 núm. 1, C.P.; Art. 830, Código de Comercio; *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*). La multa conminatoria opera durante la ejecución para compeler al cumplimiento contemporáneo; la cláusula penal y la reparación directa son remedios post-contractuales con finalidad y temporalidad radicalmente distintas (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 39702, 2012).

Premisa Menor. El Contratista utilizó deliberadamente la oferta a $0 para adjudicarse el contrato —obteniendo 50 de 100 puntos técnicos— y ahora invoca esa misma oferta para neutralizar el único instrumento de apremio disponible durante la ejecución. Si se aceptara su tesis, cualquier proponente podría ganar una licitación con mejoras técnicas críticas y negarse a ejecutarlas con total impunidad, sabiendo que la multa conminatoria aplicable será siempre de cero pesos y que los únicos remedios disponibles son post-contractuales.

Conclusión. El Contratista diseñó deliberadamente una situación que anula la potestad conminatoria de la Entidad durante la ejecución. Ese ejercicio abusivo no puede ser amparado por el ordenamiento. La Entidad está habilitada para desconocer ese efecto y acudir a valoración técnica supletoria.

Tercera razón — Integración legítima con criterio objetivo de mercado

Premisa Mayor. Ante el vacío de precio contractual, la tasación del VDE debe realizarse con criterio objetivo, técnico, previamente determinable y no arbitrario (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 29 de junio de 2023, Rad. 2008-00846-01). El valor de mercado de los bienes y servicios dejados de ejecutar es el criterio supletorio más verificable disponible.

Premisa Menor. El Informe GS-2026-048081 determinó el costo de sustitución de los ítems OTA incumplidos mediante cinco cotizaciones del mercado eléctrico de Yopal, adoptando el **menor precio** entre los cinco proveedores: $17.104.933 sin IVA. El VDE imputado de **$14.000.000 es $3.104.933 inferior** al costo mínimo real de sustitución. La metodología no contradice la Nota 3: la integra ante su vacío, en beneficio del Contratista.

Conclusión. La integración con precio de mercado es jurídicamente legítima, técnicamente verificable y materialmente favorable al Contratista. Los Argumentos E11 y E12 se desestiman.

Dilema jurídico de cierre

Cualquiera de las dos lecturas posibles de la Nota 3 conduce al mismo resultado:

Escenario	Consecuencia	Resultado
La Nota 3 aplica y el valor OTA es $0	Multa = $0 → abuso del derecho → integración supletoria obligatoria	VDE de mercado legítimo

La Nota 3 no aplica a la multa conminatoria	Vacío contractual → integración con criterio técnico objetivo	VDE de mercado legítimo

En ambos escenarios la metodología del supervisor es jurídicamente válida. La interpretación que produce efecto útil es siempre preferible a la que vacía de contenido una potestad legal (Art. 28, Ley 80/1993).

4.7. Argumento F (13 y 14) — Cambio al RETIE 2024 / *exceptio non adimpleti contractus / mora creditoris*

Pretensión: El cambio unilateral de la norma técnica RETIE 2013 al RETIE 2024, sin reconocer $60.000.000 de sobrecosto, configuraría *mora creditoris* exonerante de responsabilidad.

Decisión: DESESTIMADO.

El RETIE (Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas) es una norma de orden público del sector eléctrico, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, cuya observancia es imperativa para todas las instalaciones eléctricas en el territorio nacional. La Cláusula Décima del Contrato establece expresamente la obligación de cumplir las normativas técnicas **"vigentes"**, lo que opera como remisión dinámica al orden público técnico aplicable al momento de la ejecución. El contratista que se obliga bajo ese parámetro asume el deber de ejecutar conforme al RETIE vigente, sea el de 2013 o el actualizado de 2024.

El Oficio GS-2026-028174 del 13 de marzo de 2026 corrigió un error material de transcripción en las referencias normativas de los documentos precontractuales, en ejercicio de la facultad de corrección prevista en el artículo 45 del CPACA. Esta corrección no constituyó modificación unilateral del contrato ni generó obligaciones nuevas: precisó la norma técnica imperativa que ya era aplicable desde antes de la firma. La entidad no reconoció incumplimiento alguno de sus obligaciones contractuales.

Para que prospere la excepción de contrato no cumplido (*exceptio non adimpleti contractus*, art. 1609 del Código Civil) se requiere que el incumplimiento de la parte contraria sea de tal gravedad que haga imposible la ejecución propia. Una discrepancia sobre mayores valores no formalizados mediante acto modificatorio —que el contratista nunca solicitó por los canales previstos en el contrato— no constituye mora del acreedor ni hace imposible la ejecución (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de febrero de 2019, Rad. 41236). La negativa de la entidad a reconocer mayores valores no autorizados es el ejercicio legítimo del control presupuestal (art. 41 de la Ley 80 de 1993). Es pertinente precisar además la distinción entre la excepción de contrato no cumplido y el restablecimiento del equilibrio económico: si el contratista consideraba que el cumplimiento del RETIE 2024 generaba un mayor valor a su cargo, el remedio jurídico procedente era la solicitud formal de restablecimiento del equilibrio económico del contrato (art. 27 de la Ley 80 de 1993), no la suspensión unilateral de la ejecución. Al no haber formulado esa solicitud por los canales previstos en el contrato ni acreditado la ruptura del equilibrio mediante los mecanismos legales, el contratista carece de fundamento para invocar la *exceptio non adimpleti contractus*. El incumplimiento es imputable exclusivamente al contratista.

Primera razón — El RETIE 2024 no fue una modificación unilateral del contrato

Premisa Mayor. El RETIE es norma de orden público del sector eléctrico de observancia imperativa en todo el territorio nacional. La Cláusula Décima del contrato obliga a ejecutar conforme a las normativas técnicas *"vigentes"*, lo que opera como remisión dinámica al orden público técnico aplicable al momento de la ejecución. El contratista que contrae esa obligación asume el deber de cumplir el RETIE vigente al momento de ejecutar, sea el de 2013 o el de 2024.

Premisa Menor. El Oficio GS-2026-028174 del 13 de marzo de 2026 corrigió un error material de transcripción en las referencias normativas de los documentos precontractuales, en ejercicio del artículo 45 del CPACA. No constituyó modificación unilateral del contrato ni generó obligaciones nuevas: precisó la norma técnica imperativa que ya era aplicable desde antes de la firma. La Entidad no incumplió obligación contractual alguna.

Conclusión. La aplicación del RETIE 2024 no es un hecho de la Entidad imputable como incumplimiento: es el efecto de una norma de orden público que el Contratista estaba obligado a observar por la remisión dinámica de la Cláusula Décima. No existe mora creditoris.

Segunda razón — La *exceptio non adimpleti contractus* es improcedente

Premisa Mayor. La excepción de contrato no cumplido (Art. 1609, Código Civil) requiere que el incumplimiento de la contraparte sea de tal gravedad que haga imposible la ejecución propia (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 28 de febrero de 2019, Rad. 41236). Una discrepancia sobre mayores valores no formalizados mediante acto modificatorio no constituye mora del acreedor ni hace imposible la ejecución. La negativa de la Entidad a reconocer mayores valores no autorizados es el ejercicio legítimo del control presupuestal (Art. 41, Ley 80/1993).

Premisa Menor. El Contratista nunca solicitó formalmente la adición de $60.000.000 por los canales previstos en el contrato, ni acreditó mediante los mecanismos legales la ruptura del equilibrio económico. Se limitó a formular una pretensión extraprocedimiento, rechazada formalmente mediante el Oficio GS-2026-028174, y suspendió unilateralmente la ejecución sin acto habilitante alguno.

Conclusión. El remedio jurídico procedente ante un eventual sobrecosto por cambio normativo es la solicitud formal de restablecimiento del equilibrio económico (Art. 27, Ley 80/1993), no la suspensión unilateral de la ejecución. Al no haberla formulado, el Contratista carece de fundamento para invocar la *exceptio*. El incumplimiento le es imputable exclusivamente. Los Argumentos F13 y F14 se desestiman.

4.8. Argumento G (15 y 16) — Non bis in idem / fraccionamiento artificial de la mora / Re-juzgamiento de hechos siniestrados

Pretensión: Sancionar el período del 1.° al 15 de enero de 2026 después de haber sancionado la mora anterior violaría el *non bis in idem*.

Decisión: DESESTIMADO.

La prohibición constitucional del *non bis in idem* (art. 29 de la Constitución Política) requiere la concurrencia simultánea de triple identidad: **sujeto, causa jurídica y objeto fáctico.** En el presente caso no existe identidad de objeto: la Resolución 387/2025 sancionó el período del 30 de octubre al 31 de diciembre de 2025; la Resolución 132/2026 sanciona el período autónomo del 1.° al 15 de enero de 2026. Son marcos temporales diferentes, causas jurídicas distintas y hechos fácticos independientes.

El incumplimiento de la OTA es una infracción de carácter sucesivo y continuado: cada unidad temporal en que el contratista omite la entrega de los ítems comprometidos genera un período autónomo de mora. La Cláusula Décima Sexta, literal a), del Contrato PN DECAS 21-9-10014-25 pactó expresamente la multa en tasa diaria (0,5 % del VDE por día), lo que confirma que las partes acordaron desde la celebración del contrato la posibilidad de multas sucesivas por cada período de incumplimiento. Si se aceptara la tesis del recurrente, el contratista quedaría inmune a toda presión administrativa tras la primera multa, desnaturalizando por completo el mecanismo coercitivo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 11 de mayo de 2022, Rad. 67520). Adicionalmente, la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó (Exp. 25000-23-36-000-2014-00674-01(56002), 31 de marzo de 2023) que la declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal "*puede surtirse luego del vencimiento del plazo, teniendo como único límite temporal la liquidación*", lo que confirma que DECAS conserva íntegra su potestad sancionatoria resarcitoria mientras el contrato no sea liquidado.

El apoderado sostiene que no puede sancionarse en 2026 una conducta que ya fue objeto de la declaratoria de siniestro mediante la Resolución No. 0420 del 31 de diciembre de 2025. Este argumento introduce una versión del non bis in idem que este Despacho no comparte.

La prohibición del doble juzgamiento exige la concurrencia de tres identidades: de sujeto, de hecho y de fundamento jurídico. En el presente caso, si bien existe identidad de sujeto (el señor JOSE ALEXANDER PALACINO) y puede haber coincidencia parcial de hechos (el incumplimiento de las OTA), no existe identidad de fundamento jurídico: la declaratoria del siniestro actúa sobre la relación contractual-aseguradora

y tiene por efecto la efectividad de la póliza de cumplimiento (Articulo 7 Ley 1150/2007); mientras que la multa conminatoria actúa sobre la relación entidad-contratista y tiene por efecto apremiar el cumplimiento de las obligaciones pendientes (Articulo 17 Ley 1150/2007; Articulo 86 Ley 1474/2011). Son actos jurídicos con naturaleza, destinatarios y consecuencias jurídicas distintas. La ausencia de identidad de fundamento excluye por completo la aplicación del non bis in idem.

Primera razón — Ausencia de triple identidad: períodos fácticos distintos

Premisa Mayor. La prohibición constitucional del *non bis in idem* (Art. 29, C.P.) exige la concurrencia simultánea de triple identidad: mismo sujeto, misma causa jurídica y mismo objeto fáctico. La ausencia de cualquiera de los tres elementos excluye su aplicación. El incumplimiento de tracto sucesivo genera períodos autónomos de mora, cada uno con identidad fáctica propia y susceptible de sanción independiente.

Premisa Menor. La Resolución N.° 387/2025 sancionó el período del **30 de octubre al 31 de diciembre de 2025**. La Resolución N.° 132/2026 sanciona el período **autónomo del 1.° al 15 de enero de 2026**. Son marcos temporales diferentes, causas jurídicas distintas y hechos fácticos independientes. La Cláusula Décima Sexta, literal a), del contrato pactó expresamente la multa en tasa diaria —0,5 % del VDE por día—, confirmando que las partes acordaron desde la celebración la posibilidad de multas sucesivas por cada período autónomo de incumplimiento. Aceptar la tesis del recurrente dejaría al Contratista inmune a toda presión administrativa tras la primera multa, desnaturalizando por completo el mecanismo coercitivo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007.

Conclusión. No existe identidad de objeto fáctico entre las dos resoluciones. El *non bis in idem* no es aplicable. Los períodos son autónomos y cada uno genera título sancionatorio propio.

Segunda razón — Ausencia de identidad de fundamento: siniestro y multa son potestades distintas

Premisa Mayor. El *non bis in idem* requiere, además de identidad de sujeto y de hecho, **identidad de fundamento jurídico**. Dos actos con naturaleza, destinatarios y consecuencias jurídicas distintas no configuran doble juzgamiento, aunque recaigan sobre el mismo sujeto y deriven del mismo incumplimiento de base.

Premisa Menor. La declaratoria de siniestro opera sobre la **relación contractual-aseguradora** y tiene por efecto la efectividad de la póliza de cumplimiento frente a SEGUROS DEL ESTADO S.A. (Art. 7, Ley 1150/2007). La multa conminatoria opera sobre la **relación entidad-contratista** y tiene por efecto apremiar el cumplimiento de las obligaciones pendientes frente al señor JOSE ALEXANDER PALACINO (Art. 17, Ley 1150/2007; Art. 86, Ley 1474/2011). Fundamentos normativos, destinatarios y consecuencias son distintos en cada caso.

Conclusión. La ausencia de identidad de fundamento excluye por completo la aplicación del *non bis in idem.* La declaratoria de siniestro y la imposición de la segunda multa son actos jurídicamente autónomos y compatibles. Los Argumentos G15 y G16 se desestiman.

4.9. Argumento H (17 y 18)— Término arbitrariamente reducido para el recurso / ocultamiento de grabaciones

Planteamiento: H.17 — El apoderado sostiene que la Entidad otorgo solo unas horas para sustentar el recurso, ignorando los diez (10) días hábiles del CPACA y de anteriores resoluciones propias de la Entidad. H.18 — El apoderado sostiene que el Despacho negó el acceso a los videos de la audiencia grabados en Microsoft Temas, privándolo de la prueba para demostrar el uso de material sorpresa.

Decisión: DESESTIMADO.

Sobre H.17: El literal c) del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece que el recurso de reposición en el PASC se interpone y sustenta en la misma audiencia en que se profiere el acto sancionatorio y que "deberá resolverse en la misma audiencia". Esta disposición consagra un modelo de recurso oral e inmediato que difiere del régimen general del CPACA. La referencia a los "diez (10) días hábiles" del Articulo 76 CPACA aplica al recurso de reposición ordinario, cuyo campo de aplicación es subsidiario respecto de los procedimientos especiales. El Articulo 86 es norma especial y prevalente para el PASC.

En el presente caso, el apoderado del Contratista y el representante del garante interpusieron y sustentaron sus recursos oralmente en la audiencia del 19 de mayo de 2026, conforme al literal c) del Artículo 86. Los escritos presentados con posterioridad constituyen una ampliación facultativa de los argumentos orales, que este Despacho ha valorado en su integridad.

El artículo 86, literal c), de la Ley 1474 de 2011 establece que el recurso de reposición en el PASC "se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia": este es el régimen especial de la materia contractual, que prima sobre las disposiciones generales del CPACA. El mayor término otorgado en la Resolución N.° 420/2025 fue una decisión discrecional adoptada en ese trámite específico, atendiendo sus circunstancias propias; no genera un precedente vinculante para todos los PASC. Aun así, el argumento es inane: el apoderado sustentó dieciocho (18) argumentos técnicos y jurídicos detallados en la sesión del 21 de mayo de 2026, lo que prueba la inexistencia de indefensión material.

Sobre H.18: Las grabaciones de la audiencia del 19 de mayo de 2026 hacen parte del expediente del PASC y son documentos públicos a los que el Contratista y el garante tienen derecho de acceso conforme al Artículo 24 del CPACA y al Artículo 74 de la Constitución Política. Este Despacho pone a disposición del apoderado del Contratista y del garante la grabación para consulta en las instalaciones del Grupo de Contratos (GRUCO), previa solicitud formal, subsanando así cualquier eventual restricción que hubiere afectado el ejercicio del derecho de contradicción. Esta disposición no modifica los fundamentos probatorios de la Resolución No. 132, los cuales son independientes del contenido de la grabación.

Premisa Mayor: El recurso de reposición en el PASC se sustenta oralmente en la misma audiencia (Art. 86 lit. c, Ley 1474/2011). Las grabaciones de las audiencias son documentos públicos accesibles al Contratista y al garante (Art. 24 CPACA; Art. 74 C.P.).

Premisa Menor: El apoderado sustento el recurso oralmente en la audiencia del 19 de mayo de 2026 conforme al procedimiento especial aplicable. Las grabaciones se encuentran disponibles para consulta en el GRUCO.

Conclusión: No se configura restricción arbitraria del plazo del recurso ni ocultamiento indebido de grabaciones. Los argumentos se desestiman con la aclaración de acceso indicada.

4.10. Argumentos G2, G3 y G5 del Garante — Determinabilidad de la sanción, factores económicos ajenos y tipicidad material del VDE

4.10.1. Síntesis de los argumentos

Argumento G2 — Desconocimiento del principio de determinabilidad cierta de la sanción. El Garante afirma que la base de cálculo de la multa no surge del contrato ni de valores pactados, sino de una valoración económica discrecional y posterior a la suscripción del negocio jurídico. Invoca la exigencia jurisprudencial de que toda sanción contractual tenga una base objetiva, verificable y predeterminada, condición que —a su juicio— se incumple cuando el VDE depende de cotizaciones obtenidas unilateralmente por la Entidad.

Argumento G3 — Incorporación de factores económicos ajenos al momento de ejecución. El Garante señala que la utilización de precios de mercado de 2026 introduce variables económicas —inflación y fluctuaciones del mercado eléctrico— que no existían durante el período de ejecución del contrato en 2025.

Esto generaría, en su concepto, una sobredimensión artificial del valor sancionatorio al no reflejar la realidad económica vigente al momento en que se pactaron las obligaciones.

Argumento G5 — Vulneración del principio de tipicidad en su dimensión material. El Garante sostiene que se transgredió el principio de tipicidad al transformar una obligación que carecía de asignación económica específica y de incidencia patrimonial predeterminada —pues fue ofertada a costo cero— en una base sancionatoria de $14.000.000, alterando sustancialmente las condiciones originales del contrato.

4.10.2. Consideraciones y decisión

Decisión: DESESTIMADOS.

Los argumentos G2, G3 y G5 del Garante no prosperan. Este Despacho los examina en el orden que permite una respuesta sistemática y sin reiteraciones innecesarias, pues en parte remiten a ejes ya resueltos en las Secciones 4.3 y 4.5 de la presente providencia.

4.10.2.1. Sobre la determinabilidad de la base sancionatoria (G2)

El principio de determinabilidad exige que la base objetiva de una sanción sea verificable y no dependa del arbitrio unilateral de la Entidad. Ese estándar se cumple en el presente caso.

Ante el vacío generado por la Nota 3 del contrato —que no asignó precio unitario a las obligaciones de la Oferta Técnica Adicional (OTA) por haber sido ofertadas a costo cero como Factor Técnico Ponderable—, la Entidad acudió al mecanismo supletorio más objetivo disponible: el menor precio de mercado resultante de cinco cotizaciones independientes entre proveedores del sector eléctrico en Yopal, cuya suma supera el VDE certificado en $3.100.000. Este procedimiento no configura valoración discrecional; configura estudio de mercado con pluralidad de oferentes, metodología reconocida por Colombia Compra Eficiente para la cuantificación de prestaciones sin precio unitario contractual expreso. El argumento G2 se desestima.

4.10.2.2. Sobre el uso de precios de 2026 y la inflación (G3)

El Garante postula que los precios del mercado eléctrico de 2026 sobredimensionan artificialmente el VDE respecto de los valores vigentes en 2025, perjudicando al contratista y, por extensión, a la aseguradora.

Este razonamiento invierte la lógica económica aplicable. Si los precios de los materiales y servicios eléctricos de 2026 son superiores a los de 2025 —como ocurre en un contexto inflacionario normal—, el VDE calculado con precios actuales sobrevalora en alguna medida el costo real de subsanación en 2025: lejos de perjudicar al Contratista, esa diferencia opera en su favor. La inflación, en este escenario, refuerza la razonabilidad del VDE calculado, pues la multa resultante ($1.050.000) es más favorable de lo que hubiera sido de haberse utilizado cotizaciones del período de ejecución.

En todo caso, si el Garante consideraba que los precios de 2026 sobredimensionaban el VDE, le correspondía aportar al expediente cotizaciones del mercado eléctrico de Yopal vigentes en 2025. No lo hizo. Se limitó a formular una objeción de carácter teórico sin respaldo probatorio alternativo, lo que impide a este Despacho tener por acreditado el supuesto perjuicio que denuncia. El argumento G3 se desestima.

4.10.2.3. Sobre la tipicidad material y la alegada ausencia de perjuicio patrimonial (G5)

El Garante incurre en una confusión dogmática fundamental: exige para la procedencia de la multa conminatoria un requisito —la acreditación de perjuicio patrimonial concreto— que el ordenamiento jurídico reserva exclusivamente para la cláusula penal y para la acción de reparación directa.

La distinción no es casuística sino estructural. El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera del Consejo de Estado son categóricos: la multa tiene naturaleza conminatoria

o de apremio —su función es compeler al contratista al cumplimiento, no resarcir un daño—, mientras que la cláusula penal tiene naturaleza resarcitoria o compensatoria y sí presupone la estimación anticipada de perjuicios (Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 39702, 2012; Concepto CCE C-1497/2025). Si se aceptara la tesis del Garante, la distinción legislativa entre ambas figuras quedaría eliminada, pues las dos requerirían demostración de perjuicio para su procedencia, conclusión que contraviene expresamente la voluntad del legislador.

En cuanto a la alegada atipicidad por la transformación de una obligación ofertada a cero en base sancionatoria de $14.000.000: el valor de mercado de una obligación contractual no se determina por el precio al que fue ofertada, sino por el costo real de su ejecución. Que el Contratista haya ofertado las actividades de la OTA a costo cero fue una decisión estratégica de adjudicación que asumió voluntariamente para obtener 50 de 100 puntos del factor técnico; ello no puede convertirse en una exoneración de la potestad sancionatoria de la Entidad ante el incumplimiento de esas mismas obligaciones. La cuantificación del VDE mediante estudio de mercado es el único método jurídicamente viable ante el vacío de precio unitario contractual y es plenamente compatible con el principio de tipicidad en su dimensión material.

Finalmente, debe recordarse que el Garante no es un tercero ajeno al negocio jurídico: la póliza de cumplimiento N.° 21-44-101468700 ampara precisamente el riesgo del incumplimiento del Contratista, y su afectación no requiere demostración de perjuicio adicional al incumplimiento mismo. La multa ejecutoriada constituye título suficiente para comprometer la garantía conforme al artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y al artículo 2.2.1.2.3.1.16 del Decreto 1082 de 2015. El argumento G5 se desestima.

4.10.2.4. Sobre la proporcionalidad de la sanción (complemento a G3 y G5)

La multa impuesta mediante Resolución N.° 132 de 2026 asciende a $1.050.000, que representa el **0,175 % del valor total del contrato** ($600.000.000). Esta cifra supera con amplitud el test de proporcionalidad de la Corte Constitucional —idoneidad, necesidad y estrictez— desarrollado en la Sentencia C-499 de 2015, y es notoriamente inferior al daño potencial derivado del mantenimiento de instalaciones eléctricas incompletas, sin certificación RETIE, con partes energizadas expuestas en zona de acceso de menores y con riesgo real de incendio en el Comando del Departamento de Policía Casanare. La desproporción, de existir, favorece al Contratista y al Garante, no a la Entidad.

G2 — Determinabilidad de la base sancionatoria

Premisa Mayor. El principio de determinabilidad exige que la base objetiva de una sanción sea verificable y no dependa del arbitrio unilateral de la Entidad. Ante el vacío de precio contractual, el criterio supletorio legítimo es el valor de mercado determinado mediante pluralidad de oferentes, metodología reconocida por Colombia Compra Eficiente para la cuantificación de prestaciones sin precio unitario contractual expreso.

Premisa Menor. La Nota 3 del contrato no asignó precio unitario a las obligaciones OTA por haber sido ofertadas a costo cero. La Entidad acudió al mecanismo supletorio más objetivo disponible: el menor precio resultante de cinco cotizaciones independientes de proveedores del sector eléctrico en Yopal, cuya suma supera el VDE certificado en $3.100.000. No existe arbitrio: existe estudio de mercado con pluralidad de oferentes.

Conclusión. La base del VDE es objetiva, verificable y no discrecional. El Argumento G2 se desestima.

G3 — Uso de precios de 2026 y efecto de la inflación

Premisa Mayor. Quien alega que una metodología de cuantificación lo perjudica debe acreditar probatoriamente el perjuicio concreto, aportando el criterio alternativo que considera correcto. La carga de la prueba recae sobre quien formula la objeción, no sobre quien adoptó la metodología cuestionada.

Premisa Menor. En un contexto inflacionario, los precios de 2026 son superiores a los de 2025: el VDE calculado con precios actuales sobrevalora el costo real de subsanación en 2025, operando en favor del Contratista, no en su contra. Si el Garante consideraba que los precios de 2026 sobredimensionaban el VDE, debía aportar cotizaciones del mercado eléctrico de Yopal vigentes en 2025. No lo hizo. Se limitó a formular una objeción teórica sin respaldo probatorio alternativo.

Conclusión. La inflación refuerza la razonabilidad del VDE calculado y la multa resultante ($1.050.000) es más favorable al Contratista de lo que habría sido con precios de 2025. El Argumento G3 se desestima.

G5 — Tipicidad material y ausencia de perjuicio patrimonial

Premisa Mayor. La multa conminatoria tiene naturaleza de apremio: su función es compeler al cumplimiento, no resarcir un daño. La cláusula penal, en cambio, tiene naturaleza resarcitoria y presupone estimación anticipada de perjuicios (Art. 17, Ley 1150/2007; Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. 39702, 2012; Concepto CCE C-1497/2025). Exigir prueba de perjuicio para la procedencia de la multa conminatoria elimina la distinción legislativa entre ambas figuras, resultado que contraviene expresamente la voluntad del legislador. El valor de mercado de una obligación contractual no se determina por el precio al que fue ofertada, sino por el costo real de su ejecución. Adicionalmente, el Garante no es tercero ajeno al negocio: la póliza de cumplimiento ampara precisamente el riesgo del incumplimiento del Contratista, y la multa ejecutoriada constituye título suficiente para comprometerla (Art. 17, Ley 1150/2007; Art. 2.2.1.2.3.1.16, Decreto 1082/2015).

Premisa Menor. El Garante exige acreditación de perjuicio patrimonial concreto como condición de procedencia de la multa e invoca atipicidad por la transformación de una obligación ofertada a $0 en base sancionatoria de $14.000.000. La oferta a costo cero fue una decisión estratégica voluntaria del Contratista para obtener 50 de 100 puntos del factor técnico. Esa decisión no puede convertirse en exoneración de la potestad sancionatoria ante el incumplimiento de esas mismas obligaciones.

Conclusión. La multa conminatoria no requiere prueba de perjuicio. El VDE de $14.000.000 es jurídicamente válido como base sancionatoria. La póliza queda comprometida por la multa ejecutoriada sin necesidad de acreditación adicional. El Argumento G5 se desestima.

Complemento — Proporcionalidad (G3 y G5)

Premisa Mayor. El test de proporcionalidad de la Corte Constitucional (Sentencia C-499/2015) exige que la sanción sea idónea, necesaria y estrictamente proporcional al fin perseguido y al daño potencial.

Premisa Menor. La multa de $1.050.000 representa el **0,175 % del valor total del contrato** ($600.000.000) y es notoriamente inferior al daño potencial derivado de instalaciones eléctricas sin certificación RETIE, con partes energizadas expuestas en zona de acceso de menores y con riesgo real de incendio.

Conclusión. La desproporción, de existir, favorece al Contratista y al Garante, no a la Entidad. El test de proporcionalidad se supera con amplitud.

4.11. Argumento cuarto (G4) del garante: Vulneración al principio de proporcionalidad y razonabilidad

Planteamiento: SEGUROS DEL ESTADO S.A. sostiene que, al carecer el VDE de certeza contractual y soporte técnico previo, la multa resultante deviene en irrazonable y desproporcionada, en tanto la Administración no puede ejercer su potestad sancionatoria basándose en valoraciones económicas hipotéticas o construidas ex post.

Decisión: Se DESESTIMA.

El principio de proporcionalidad en materia de sanciones administrativas contractuales exige que la sanción guarde relación de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto con la conducta infractora. Este Despacho verifica el cumplimiento de cada elemento:

En cuanto a la adecuación: la multa conminatoria es el instrumento legalmente previsto para apremiar el cumplimiento de obligaciones contractuales pendientes (Artículo 17, Ley 1150 de 2007). Su imposición frente al incumplimiento persistente de las OTA es el medio idóneo y legalmente establecido.

En cuanto a la necesidad: el Contratista ha persistido en el incumplimiento desde el inicio del contrato. La primera multa conminatoria no logro compeler la ejecución. La multa sucesiva es el mecanismo necesario para mantener la presión coercitiva frente a un incumplimiento contumaz.

En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto: la multa de UN MILLON CINCUENTA MIL PESOS ($1.050.000) fue calculada aplicando el 0.5% diario sobre el VDE de $14.000.000 durante quince (15) días, conforme a la Cláusula Decima Sexta, literal a). Este resultado representa el 0.175% del valor total del contrato ($600.000.000) y el 7.5% del VDE del periodo. Estos porcentajes son ostensiblemente razonables y se sitúan muy por debajo de los límites legales del Articulo 17 de la Ley 1150 de 2007. El hecho de que el VDE haya sido determinado mediante estudio de mercado no altera el juicio de proporcionalidad: lo relevante es que el valor es objetivo, verificable y acreditado mediante cinco cotizaciones comerciales del mercado eléctrico de Yopal.

Premisa Mayor: El principio de proporcionalidad exige adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La determinación del VDE por mercado no afecta el juicio de proporcionalidad siempre que el valor sea objetivamente verificable (Art. 29 C.P.; jurisprudencia C.E. Sección Tercera).

Premisa Menor: La multa de $1.050.000 representa el 0.175% del valor total del contrato, surge de la formula contractual pactada y se soporta en cinco cotizaciones comerciales verificables.

Conclusión: La sanción es proporcionada, razonable y adecuada a la conducta infractora. El argumento se desestima.

4.12. Planteamiento G6 del garante — Ausencia de prueba de perjuicio real — inexistencia de ejecución sustitutiva o erogación concreta

Planteamiento: SEGUROS DEL ESTADO S.A. denuncia que la Entidad no acredito daño patrimonial efectivo: no obra en el expediente prueba de que la Entidad haya contratado a un tercero para ejecutar las obras OTA (ejecución sustitutiva) ni de erogación concreta alguna que justifique los $14.000.000 usados como base de la multa.

Decisión: Se DESESTIMA.

Este argumento parte de una confusión entre la naturaleza jurídica de la multa conminatoria y la de la cláusula penal o la indemnización de perjuicios. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia del 10 de septiembre de 2014 (Rad. 28875), estableció con claridad la distinción funcional entre estas figuras: la multa conminatoria es un instrumento de apremio orientado a compeler el cumplimiento de obligaciones contractuales pendientes; la cláusula penal constituye una estimación anticipada de los perjuicios que se causan cuando el contrato definitivamente no puede cumplirse. La diferencia es ontológica: la multa no indemniza, apremia.

De esa distinción se desprende la consecuencia jurídica que hace inaplicable el argumento del garante: la multa conminatoria no requiere acreditación de perjuicio real porque su fundamento no es la reparación de un daño sino la presión coercitiva sobre la voluntad del contratista incumplido. Los presupuestos de su procedencia son: (i) existencia de un contrato estatal vigente y no liquidado; (ii) incumplimiento del contratista de obligaciones a su cargo; (iii) mora verificable y documentada; y (iv) observancia del

procedimiento del Articulo 86 de la Ley 1474 de 2011. Ninguno incluye la demostración de un perjuicio económico concreto de la Entidad.

La exigencia de prueba de perjuicio real es propia de la cláusula penal moratoria y de las pretensiones de responsabilidad contractual. Confundir estos regímenes equivale a vaciar de contenido la función coercitiva de la multa: la Entidad usualmente no contrata sustitutos ni efectúa erogaciones mientras el incumplimiento persiste, precisamente porque la multa busca que el contratista original cumpla. Si la prueba de perjuicio fuera condición de validez de la multa, ninguna multa podría imponerse mientras la obra permanezca sin ejecutar, lo que contradice la lógica del sistema sancionatorio contractual y la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado.

Premisa Mayor: La multa conminatoria no requiere acreditación de perjuicio real. Sus presupuestos son la existencia del contrato vigente, el incumplimiento del contratista y la observancia del procedimiento del Art. 86 Ley 1474/2011. La prueba de perjuicio es exigible para la cláusula penal y la responsabilidad contractual, no para la multa (C.E., Sección Tercera, Subsección C, Rad. 28875/2014).

Premisa Menor: En el presente caso concurren todos los presupuestos: contrato vigente y sin liquidar, incumplimiento verificado de las OTA desde el 06 de mayo de 2025, mora documentada en el periodo del 01 al 15 de enero de 2026, y procedimiento del Art. 86 observado con traslado, audiencia y motivación.

Conclusión: La ausencia de ejecución sustitutiva o de erogación concreta no afecta la validez ni la procedencia de la multa conminatoria. El argumento se desestima.

Decisión: DESESTIMADO.

La validez material de la Resolución N.° 132/2026 está plenamente acreditada: (i) el VDE de $14.000.000 fue previamente imputado en el pliego de cargos y verificado con estudio de mercado cuyo resultado lo supera en $3.1 M; (ii) el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 fue observado en su integridad; (iii) la potestad sancionatoria estaba vigente al 1.° de enero de 2026; y (iv) los ítems OTA permanecen sin ejecutar a la fecha de la presente decisión. No existe ninguno de los vicios que el garante enuncia en términos abstractos. En cuanto a la legitimación procesal autónoma del garante SEGUROS DEL ESTADO S.A.: el asegurador fue citado conforme al literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, intervino activamente en la audiencia y formuló sus planteamientos (G1 a G6), los cuales han sido resueltos en esta providencia. Conforme al Concepto CCE C-001/2025 y a la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el acto sancionatorio en firme constituye simultáneamente el acto que declara el siniestro bajo la póliza de cumplimiento. En consecuencia, SEGUROS DEL ESTADO S.A. queda vinculado por esta decisión y la afectación de la póliza N.° 21-44-101468700 por valor de $1.050.000 es procedente sin necesidad de acto administrativo separado. El garante dispone de los mismos medios de control judicial que el contratista (art. 138 CPACA, caducidad de 4 meses desde esta notificación), y su eventual acción judicial no suspende la ejecutoriedad de esta resolución ni el proceso de cobro de la garantía.

V. TABLA DE DECISIÓN — SÍNTESIS

N.°	Argumento	Decisión
1	Violación planeación / abuso posición dominante / culpa de la Entidad	DESESTIMADO
2	Pérdida competencia por Res. 420/2025 — siniestro previo	DESESTIMADO
3	VDE fabricado ex post / precios mayo 2026	DESESTIMADO
4 / G1	Prueba sorpresa / presentación visual en audiencia	DESESTIMADO
5-6	Inaplicación Nota 3 / VDE matemáticamente nulo	DESESTIMADO
7	RETIE 2024 / exceptio non adimpleti / mora creditoris	DESESTIMADO
8	Doctrina actos propios / contradicción Res. 420	DESESTIMADO
9	Non bis in idem / fraccionamiento artificial	DESESTIMADO

10-14 / G2-G5	Motivación aparente / base ilegal VDE / perjuicio real / desproporción / atipicidad	DESESTIMADOS
15	Falta competencia material y temporal	DESESTIMADO
16	Efecto inhabilitante art. 90 Ley 1474 / desproporción	DESESTIMADO
17	Plazo recurso / acceso grabaciones	DESESTIMADO
18	Liquidación vencida como causal de nulidad	DESESTIMADO
G6	Validez material del acto	DESESTIMADO

VI. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Coronel PABLO JAVIER GALINDO VALENCIA, Comandante y Ordenador del Gasto del Departamento de Policía Casanare,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. — CONFIRMAR en su integridad la Resolución N.° 132 del 19 de mayo de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión. Los recursos de reposición interpuestos por el apoderado del contratista JOSÉ ALEXANDER PALACINO (doctor Oscar Odilio Muñoz Campo, T.P. 172.387) y por el apoderado de SEGUROS DEL ESTADO S.A. (doctor Gilzans Yesid Martínez Prieto, T.P. 185.179) quedan resueltos negativamente en la totalidad de sus argumentos.

ARTÍCULO SEGUNDO — DECLARAR en firme la Resolución N.° 132 del 19 de mayo de 2026, la cual queda ejecutoriada a partir de la notificación en estrados de la presente providencia, agotándose la vía gubernativa conforme al artículo 86, literal c), de la Ley 1474 de 2011 (norma especial que rige el agotamiento de la vía gubernativa en el PASC, con primacía sobre el artículo 87 del CPACA en materia sancionatoria contractual).

ARTÍCULO TERCERO — DECLÁRASE el siniestro bajo el amparo de cumplimiento de la Póliza N.° 21-44-101468700, expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A., a favor del Departamento de Policía Casanare – DECAS, por valor de UN MILLÓN CINCUENTA MIL PESOS ($1.050.000) M/CTE, equivalente al monto de la multa conminatoria impuesta mediante la Resolución N.° 132 del 19 de mayo de 2026, confirmada por la presente decisión, habida cuenta que el acto sancionatorio en firme constituye el título jurídico suficiente para la efectividad de la garantía conforme al Concepto C-001/2025 de Colombia Compra Eficiente y los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 99 numerales 3 y 4 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO — REQUERIR formalmente a SEGUROS DEL ESTADO S.A. para que dentro del plazo legalmente establecido proceda al pago de UN MILLÓN CINCUENTA MIL PESOS M/CTE ($1.050.000,00), correspondiente a la multa conminatoria impuesta mediante la Resolución N.° 132/2026, ahora en firme, conforme al procedimiento de afectación de garantías del artículo 2.2.1.2.3.1.16 del Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO QUINTO. — ADVERTIR a las partes que la Resolución N.° 132/2026, en firme, presta mérito ejecutivo contractual suficiente conforme al artículo 68, numeral 1, del CPACA para adelantar el cobro coactivo de la multa impuesta y para iniciar el proceso de cobro de la garantía ante SEGUROS DEL ESTADO S.A.

ARTÍCULO SEXTO. — INFORMAR a las partes que contra la presente decisión no procede recurso alguno en sede administrativa, por tratarse de la resolución que desata la reposición (art. 86, lit. c, Ley 1474 de 2011). Las partes podrán acudir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 del CPACA), dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación en estrados de la presente resolución (art. 164, num. 2, lit. d del CPACA), término que vencerá el 26 de septiembre de 2026.

ARTÍCULO SÉPTIMO. — NOTIFICAR en estrados la presente resolución conforme al literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y comunicar su contenido a SEGUROS DEL ESTADO S.A., al supervisor del Contrato PN DECAS 21-9-10014-25 y a al Grupo financiero del Departamento de Policía Casanare.

ARTÍCULO OCTAVO. — COMUNICAR la presente providencia a la Cámara de Comercio para la actualización del historial sancionatorio del contratista JOSÉ ALEXANDER PALACINO en el Registro Único de Proponentes (RUP), conforme al artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, y a la Procuraduría General de la Nación conforme al artículo 90 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO NOVENO. — INCORPORAR al expediente administrativo la grabación oficial de la sesión del 19 de mayo de 2026 en la plataforma Microsoft Teams, como documento que registra el desarrollo de la audiencia y que forma parte integral del expediente administrativo del PASC.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Yopal, a los. 26 MAY 2026

Coronel **PABLO JAVIER GALINDO VALENCIA**
Comandante de Departamento de Policía Casanare

Elaboró: IJ JESUS BOLIVAR ROJAS URBANO
DECAS GRUCO.

Revisó: SI. CRISTIAN ALEXANDER QUITIAN DUQUE
DECAS ASJUR.

Fecha de elaboración: 26-05-2026
Ubicación: D:\Contratos/2026/Gestion

Diagonal 15 13B-05 Barrio la Corocora
Teléfono(s): 3103208456
decas.gucon-com@policia.gov.co
www.policia.gov.co

INFORMACIÓN PÚBLICA

Outlook

Retransmitido: Remisión de la Resolución N.° 144 del 26 de mayo de 2026 — Resolución de recurso de reposición — PASC Contrato N.° PN DECAS 21-9-10014-25.

Desde Microsoft Outlook <MicrosoftExchange329e71ec88ae4615bbc36ab6ce41109e@policia.gov.co>
Fecha Mar 26/05/2026 14:46
Para abogado.oscar.munoz <abogado.oscar.munoz@gmail.com>; contractualjp <contractualjp@gmail.com>; jpalacino179 <jpalacino179@gmail.com>

1 archivo adjunto (31 KB)

Remisión de la Resolución N.° 144 del 26 de mayo de 2026 — Resolución de recurso de reposición — PASC Contrato N.° PN DECAS 21-9-10014-25.;

Se completó la entrega a estos destinatarios o grupos, pero el servidor de destino no envió información de notificación de entrega:

abogado.oscar.munoz (abogado.oscar.munoz@gmail.com)

contractualjp (contractualjp@gmail.com)

jpalacino179 (jpalacino179@gmail.com)

Asunto: Remisión de la Resolución N.° 144 del 26 de mayo de 2026 — Resolución de recurso de reposición — PASC Contrato N.° PN DECAS 21-9-10014-25.

Outlook

Remisión de la Resolución N.° 144 del 26 de mayo de 2026 — Resolución de recurso de reposición — PASC Contrato N.° PN DECAS 21-9-10014-25.

Desde DECAS GUCON-COM <decas.gucon-com@policia.gov.co>
Fecha Mar 26/05/2026 14:46
Para Gilzans Yesid Martinez Prieto <gilzans.martinez@segurosdelestado.com>; abogado.oscar.munoz <abogado.oscar.munoz@gmail.com>; contractualjp <contractualjp@gmail.com>; jpalacino179 <jpalacino179@gmail.com>

1 archivo adjunto (2 MB)
Resolucion 144_26052026_ recursos de reposición.pdf;

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y de conformidad con el procedimiento adelantado en el marco del Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual (PASC) derivado del Contrato N.° PN DECAS 21-9-10014-25, cuyo objeto es el mantenimiento de la red eléctrica del Comando de Policía Casanare, me permito remitir a ustedes copia auténtica de la Resolución N.º 144 del 26 de mayo de 2026, proferida por el Comandante del Departamento de Policía Casanare, coronel Pablo Javier Galindo Valencia, en ejercicio de las facultades delegadas mediante Resolución N.º 000502 del 05 de marzo de 2026 del Director General de la Policía Nacional.

Mediante el referido acto administrativo se resolvió el recurso de reposición interpuesto en la audiencia del día 21 de mayo de 2026 contra la Resolución N.º 132 del 19 de mayo de 2026, por medio de la cual se impuso multa conminatoria al contratista señor José Alexander Palacino, identificado con C.C. N.º 79.459.691, equivalente a la suma de UN MILLÓN CINCUENTA MIL PESOS M/CTE ($1.050.000), en razón del incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales.

La Resolución N.º 144 de 2026 se notifica en la presente fecha mediante comunicación escrita, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y los artículos 65 y 67 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). El acto administrativo queda ejecutoriado en los términos del artículo 87 del CPACA, prestando mérito ejecutivo a partir de su firmeza.

Se le recuerda que, agotada la vía gubernativa, procede el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículo 138 de la Ley 1437 de 2011), cuya caducidad es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la notificación del presente oficio, de conformidad con el artículo 164, numeral 2, literal d) del CPACA.

Adjunto al presente comunicado se remite copia íntegra de la Resolución N.º 144 del 26 de mayo de 2026.

Coronel **PABLO JAVIER GALINDO VALENCIA**

Comandante de Departamento de Policía Casanare

Outlook

Entregado: Remisión de la Resolución N.° 144 del 26 de mayo de 2026 — Resolución de recurso de reposición — PASC Contrato N.° PN DECAS 21-9-10014-25.

Desde postmaster@segurosdelestado.com <postmaster@segurosdelestado.com>
Fecha Mar 26/05/2026 14:47
Para Gilzans Yesid Martinez Prieto <gilzans.martinez@segurosdelestado.com>

1 archivo adjunto (48 KB)
Remisión de la Resolución N.° 144 del 26 de mayo de 2026 — Resolución de recurso de reposición — PASC Contrato N.° PN DECAS 21-9-10014-25.;

El mensaje se entregó a los siguientes destinatarios:

Gilzans Yesid Martinez Prieto (gilzans.martinez@segurosdelestado.com)

Asunto: Remisión de la Resolución N.° 144 del 26 de mayo de 2026 — Resolución de recurso de reposición — PASC Contrato N.° PN DECAS 21-9-10014-25.