SC36-INTV-FEDELAM-01731-2025
Al contestar por favor cite este número de consecutivo

Bogotá, 04 de diciembre de 2025

Señores
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA
Atn. Martha Carolina Beltrán Salazar
Dirección Sistema Nacional de Formación para el Trabajo
Coordinadora Grupo de Gestión para la Productividad y Competitividad/DSNFT
gfce@sena.edu.co
Dirección General
Calle 57 # 8 - 69
Bogotá D.C.

REFERENCIA:	Contrato CO1.PCCNTR.8288853. Interventoría técnica, jurídica, administrativa, financiera y contable a los convenios suscritos en el marco de las funciones de la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.
ASUNTO:	Informe de convenio y concepto solicitud de prórroga del plazo del convenio CO1.PCCNTR.8354839. FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM
AREA:	Dirección General

Respetados señores,

En el marco de las obligaciones del Contrato de Interventoría CO1.PCCNTR.8354837, y en consideración a los hechos y motivaciones que pasamos a enlistar, SCAIPROYEKTA emite el presente informe y concepto respecto la solicitud de prórroga del plazo del convenio referenciado en el asunto, en sujeción del contenido expuesto en la minuta del convenio, el pliego de condiciones, sus anexos, adendas y del Anexo 12 - GUÍA DE EJECUCIÓN DE CONVENIOS, respecto del conviniente FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM, fundado en los siguientes argumentos fácticos, contractuales y legales:.

1. ASPECTOS GENERALES DEL CONVENIO

CONTRATANTE	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA Dirección Sistema Nacional de Formación para el Trabajo Coordinadora Grupo de Gestión para la Productividad y Competitividad/DSNFT
CONVENIO NRO.	CO1.PCCNTR.8354839 DE 2025
FECHA DE SUSCRIPCIÓN	06/10/2025
OBJETO	Ejecutar el proyecto aprobado en el marco de la Convocatoria No. DSNFT-0001-FCE-2025 del Programa de Formación Continua Especializada, de manera que incida en la productividad del trabajador y competitividad empresarial o gremial. Alcance del objeto: La ejecución del objeto se regirá por el proyecto presentado y aprobado, su plan operativo, las cláusulas del convenio suscrito, el Acuerdo 0007 de 2021, la Resolución de Rubros Financiables No. 1-01500 del 26 de mayo de 2025, el pliego de condiciones, sus anexos y adendas si las hubiere y las demás disposiciones legales y reglamentarias que rigen la materia.
CONTRATISTA	FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS-FEDELAM
FECHA DE INICIO	16/10/2025

FECHA DE TERMINACIÓN	31/12/2025
VALOR ACTUAL DEL CONTRATO	$2.500.469.444

1.2. Garantías Contractuales

GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO			
ASEGURADORA	SEGUROS DEL ESTADO		
NRO. DE PÓLIZA	11-44-101266866		
CERTIFICADO O ANEXO	0		
FECHA EXPEDICIÓN	10/10/2025		
FECHA APROBACIÓN	16/10/2025		
AMPARO	**VIGENCIA**		**VALOR**
	DESDE	**HASTA**	
Cumplimiento	6/10/2025	30/06/2026	$ 500.093.888,80
Salarios y prestaciones sociales	6/10/2025	31/12/2028	$ 125.023.472,20
Calidad del servicio	6/10/2025	30/06/2026	$ 500.093.888,80

GARANTÍA DE RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL			
ASEGURADORA	SEGUROS DEL ESTADO		
NRO. DE PÓLIZA	11-40-101084135		
CERTIFICADO O DE ANEXO	0		
FECHA EXPEDICIÓN	10/10/2025		
FECHA APROBACIÓN	16/10/2025		
AMPARO	**VIGENCIA**		**VALOR**
	DESDE	**HASTA**	
Responsabilidad civil extracontractual	6/10/2025	31/12/2025	$ 427.050.000,00

1.3 Avance Financiero del Contrato

VALOR APROBADO	**VALOR 1 DESEMBOLSO**	**SALDO DEL CONTRATO**	**PORCENTAJE DE EJECUCIÓN FINANCIERA**
$ 0	$ 0	$ 0	$ 0

1.4 Avance Técnico

A la fecha el convinientes no ha acreditado requisitos para hacer efectivo el primer desembolso

1.5. Relación de Pagos de Seguridad Social

En mi calidad de interventor del conviniente, se ha verificado que, a la fecha del presente concepto, la FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM se encuentra el día en los pagos de seguridad social con ocasión de la ejecución del convenio CO1.PCCNTR.8354839 DE 2025, mediante certificación expedida por el revisor fiscal de fecha 20 de noviembre de 2025.

1.6 Multas y Sanciones

A la fecha de presentación del presente concepto, como interventor del convenio ejecutado por la FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM, se informa que no se han presentado multas, sanciones, declaratoria de incumplimiento o clausula penal.

2. ANTECEDENTES DE LA SOLICITUD

1. El conviniente mediante comunicado SC36-0962-2025-REC de fecha 12 de noviembre de 2025, solicita ampliación del plazo de ejecución de actividades académicas.

2. En dicho escenario la FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS-FEDELAM, refiere la materialización de presuntos factores externos e imprevistos que configuran situaciones de fuerza mayor no atribuible a este, por lo que, requiere contar con una vigencia mayor a la inicialmente prevista del plazo final de la ejecución académica hasta el 13 de marzo de 2026, exponiendo en su tenor literal lo siguiente:

   (…)

   *"El INPEC fundamenta esta imposibilidad "estricta y exclusivamente a razones de fuerza mayor", derivadas de la **crisis aguda de orden público** ocurrida en octubre de 2025. Como se documenta en los **Boletines Informativos No. 088 y No. 092** emitidos por el INPEC (los cuales se adjuntan como soporte), esta crisis se materializó en una **"ola de atentados"** y ataques sistemáticos contra la vida de los funcionarios del Instituto. Esta situación no debe confundirse con la crisis carcelaria crónica (que era un riesgo previsible), sino que constituye un **hecho externo, agudo e imprevisible** que escapa al control de cualquiera de las partes del convenio.*

   *Como respuesta **irresistible** a esta amenaza, la Dirección General del INPEC se vio en la obligación legal y misional de emitir directrices operativas de máxima urgencia, incluyendo el **"Alistamiento de segundo grado"** a nivel nacional (documentado en el **Boletín 092**, adjunto) y la ejecución de **"megas operativos"** que involucraron a miles de funcionarios (documentado en el **Boletín 094**, adjunto).*

   *Estas medidas, que constituyen una **"prioridad absoluta e indelegable"** para garantizar la seguridad, exigen la **"disponibilidad máxima e inmediata"** de todo el personal de custodia y administrativo. En consecuencia, la asistencia del personal beneficiario a la formación se ha tornado **material y jurídicamente imposible** mientras persista dicha alerta de seguridad, **lo que impide la ejecución de todas las formaciones programadas para lo que resta del año 2025."***

3. Mediante comunicación SC36-INTV-FEDELAM-01708-2025 de fecha 04/12/2025, el interventor bajos los lineamientos de la entidad contratante, informó al conviniente el concepto favorable de interventoría respecto de la solicitud de prórroga a fin de que este revelase una manifestación expresa, clara y escrita en la que acepte o no el plazo objeto de recomendación de prórroga, tiempo que, se considera proporcional a la necesidad de ejecución de la formación que se estimada prorrogar conforme la solicitud del convenio: Última acción de formación prevista deberá agotarse a más tardar el 15 de febrero de 2026 y la terminación final del convenio deberá fijarse hasta el 28 de febrero de 2026.

4. El convenio con consecutivo de correspondencia de interventoría N. SC36-1675-2025-REC de fecha 04 de diciembre de 2025, emitió respuesta manifestando su aceptación al plazo de ejecución informado por la interventoría en el mencionado comunicado SC36-INTV-FEDELAM-01708-2025.

3. JUSTIFICACION PARA LA MODIFICACION CONTRACTUAL

El plazo de ejecución del convenio fue establecido en el pliego de condiciones de la convocatoria la minuta y el correspondiente Anexo No. 12 que hace parte integral del mismo en los siguientes términos:

> *El plazo de ejecución del convenio* ***será hasta el 31 de diciembre de 2025****, contado a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución (aprobación de garantías y expedición del Certificado de Registro Presupuestal por parte del SENA).*
>
> *Para efectos de la planeación académica,* ***la última acción de formación que contemple el proyecto aprobado debe programarse con terminación hasta el 30 de noviembre de 2025.***
>
> ***Este plazo inicial podrá ser prorrogado previo acuerdo escrito entre las partes antes de su vencimiento, siempre y cuando medie solicitud para tal efecto, teniendo en cuenta la recomendación del supervisor.***

A su turno la cláusula vigésima sexta del convenio refiere en su tenor literal:

> ***(…) MODIFICACIONES, ADICIONES O ACLARACIONES:*** *Se declara expresamente que las cláusulas del convenio podrán ser modificadas, adicionadas y aclaradas por escrito, previo acuerdo de las partes y conforme a las formalidades legales dispuestas para tal fin. Frente a la PRORROGA:* ***El plazo inicial podrá ser prorrogado previo acuerdo escrito entre las partes*** *antes de su vencimiento, siempre y cuando medie solicitud para tal efecto, teniendo en cuenta la recomendación del supervisor, (…)*

Al respecto es menester recordar que de acuerdo con los Decretos 393 y 391 de 1991, el convenio especial de cooperación se rige por las normas del derecho privado, en tanto su naturaleza no corresponde a un contrato estatal típico sujeto al régimen previsto en la Ley 80 de 1993. En estos instrumentos, la entidad pública y el cooperante concurren para aunar esfuerzos, capacidades técnicas, recursos o conocimientos, sin que exista una contraprestación directa propia de un contrato estatal ni un traslado del riesgo económico propio de una relación conmutativa.

De esta manera, la regulación aplicable es la prevista en el Código Civil y en el Código de Comercio, particularmente en lo relativo a la autonomía de la voluntad, la libertad contractual y la responsabilidad por incumplimiento

Ahora y bajo la aplicación de las citadas cláusulas y a lo referido previamente, se hace imperioso remitirnos al contenido del Código Civil Colombiano, que en su artículo 1602 establece que los contratos son ley para las partes y, que no pueden ser invalidadas sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.

El citado contenido debe evaluarse de igual forma bajo el entendimiento de que los negocios jurídicos deben establecer el objeto sobre el cual las partes contractuales (SENA y FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM) realizan el acuerdo, por lo que en efecto el Código Civil sobre el particular prevé en el artículo 1517 que:

"Toda declaración de voluntad debe tener por objeto una o más cosas, que se trata de dar, hacer o no hacer. El mero uso de la cosa o su tenencia puede ser objeto de la declaración."

De conformidad con la norma indicada, el objeto se constituye en elemento esencial para la configuración del acuerdo de voluntades y con ello de la sincronía que guardan las modificaciones contractuales, que solo bajo el postulado de la autonomía de la voluntad de las partes que participan en el negocio jurídico, pueden modificar con el solo convenio de las mismas las condiciones pactadas.

Puntualizado lo anterior, y evidenciando que el conviniente expone situaciones de fuerza mayor procedemos a desarrollar el siguiente temario, para determinar si se encuentran configurados tales hechos y circunstancias:

3.1 MARCO CONTRACTUAL DE LOS EVENTOS DE FUERZA MAYOR

Sobre el citado aspecto se encuentra que en el Anexo 12 - GUÍA DE EJECUCIÓN DE CONVENIOS establece:

1.1 Plazo de ejecución

El plazo de ejecución del convenio será hasta el 31 de diciembre de 2025, contado a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución. Para efectos de la planeación académica, la última acción de formación que contemple el proyecto aprobado debe programarse con terminación hasta el 30 de noviembre de 2025.

En concordancia, es importante indicar que el Anexo No. 2 – Matriz de Riesgos, el cual hace parte integral de los documentos precontractuales previó los siguientes supuestos:

RIESGO No.12

RIESGO (Descripción)
Posibilidad de estimación no adecuada o errada del tiempo y recursos para la ejecución de los convenios.

CONSECUENCIA (de la ocurrencia del evento)

Ampliación de los plazos de ejecución de los convenios.
Sobre estimación o subestimación de presupuesto de las acciones de formación

Categoría Mapa de Riesgo- Riesgo Alto

TRATAMIENTO – CONTROL
Realizar seguimiento permanente de los convenios a vigilar por parte de la interventoría.
Aplicación de póliza de cumplimiento y medidas sancionatorias

Persona responsable por implementar el tratamiento
Conveniente

(…)

CÓMO SE REALIZA EL MONITOREO
Seguimiento a la ejecución de los convenios por parte de la interventoría y el SENA.

RIESGO NO. 16

RIESGO (Descripción)
Posibilidad de que se presente alteración del orden público que afecte la ejecución de los convenios hasta su terminación

CONSECUENCIA (de la ocurrencia del evento)
Ampliación de los plazos de ejecución en los diferentes procesos

Categoría Mapa de Riesgo- Riesgo Alto

TRATAMIENTO – CONTROL
Suspender convenios
Adoptar planes de contingencia para ajustar los tiempos de ejecución de acuerdo a los convinientes presentados.

Persona responsable por implementar el tratamiento
SENA /Conveniente/ interventoría

(…)

CÓMO SE REALIZA EL MONITOREO
Manteniendo contacto permanente con la interventoría y convinientes durante la etapa de ejecución.

RIESGO NO. 18

RIESGO (Descripción)
Posibilidad de que se presente una situación de fuerza mayor o caso fortuito que afecte la ejecución del objeto convencional y/o de obligaciones del convenio por parte del conviniente.

CONSECUENCIA (de la ocurrencia del evento)
Suspensión y/o remplazo en la ejecución de los convenios

Categoría Mapa de Riesgo- Riesgo Alto

TRATAMIENTO – CONTROL
Realizar seguimiento permanente de los convenios a vigilar por parte de la interventoría.
Aplicación de póliza de cumplimiento y medidas sancionatorias

Persona responsable por implementar el tratamiento
Conveniente

(…)

CÓMO SE REALIZA EL MONITOREO
Seguimiento a la ejecución de los convenios por parte de la interventoría y el SENA.

Nótese que los riesgos enlistados obran a cargo del conveniente, quien debe implementar los tratamientos y controles para mitigarlos. La materialización de los supuestos traerá consigo las siguientes consecuencias, una vez documentados y sustentados en su caso:

- Ante la estimación no adecuada o errada del tiempo de ejecución se constituirá ampliación de los plazos.

- Respecto situaciones de fuerza mayor o caso fortuito que afecte la ejecución del objeto convencional y/o de obligaciones del convenio por parte del conviniente, la suspensión y/o reemplazo en la ejecución de los convenios.

- Respecto de la posibilidad de que se presente alteración del orden público que afecte la ejecución de los convenios hasta su terminación se establece la ampliación de los plazos de ejecución en los diferentes procesos

Enlistados los anteriores antecedentes y evidenciando que se llegan a exponer situaciones de estimación no adecuada o errada del tiempo de ejecución y de fuerza mayor, procedemos a desarrollar el siguiente temario, para determinar si se encuentran configurados tales hechos y circunstancias:

3.2 RESPECTO EL LOS EVENTOS DE FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO

El artículo 64 del Código Civil colombiano define la fuerza mayor o caso fortuito como:

> "El imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc."

Esta disposición consagra los elementos esenciales del concepto: **imprevisible**, **irresistible** y **ajeno** al deudor contractual. La ocurrencia de un evento con estas características permite eximir al contratista de responsabilidad por el incumplimiento mientras subsista el hecho constitutivo del impedimento.

La fuerza mayor y la imposibilidad de cumplimiento, presenta una serie de características que en palabras del Consejo de Estado[1] pueden resumirse al siguiente tenor:

> **"La Imposibilidad en el cumplimiento de la prestación o del objeto contractual.**
>
> 4.1.- La obligación es el ligamen, atadura o vínculo jurídico que se establece entre dos personas determinadas, por virtud del cual una de ellas, el deudor o sujeto pasivo de la relación jurídica, se obliga frente al acreedor o sujeto activo, a cumplir una determinada prestación que puede consistir en dar, hacer o no hacer algo[2] con el fin de satisfacer los intereses de éste último, sean éstos de carácter patrimonial o no.
>
> 4.2.- Ahora bien, por regla general el deudor debe responder por su obligación, es decir, una vez se compromete a cumplir o ejecutar una determinada prestación en favor del acreedor y a garantizar el resultado útil y final de la misma[3], no puede liberarse de ella y la obligación no se extingue hasta tanto no ejecute esa prestación en los términos y condiciones en los que se obligó, salvo que se presenten ciertas circunstancias totalmente ajenas a su voluntad que lo ubiquen en una situación de imposibilidad de cumplimiento[4].
>
> 4.3.- De ésta forma, la imposibilidad o *"impossibilitas"* es la situación en la que se encuentra el deudor de una determinada obligación en la que no obstante haber desplegado la conducta que era esperable y le era exigible por el acreedor en los términos en los que se obligó, no le es posible ejecutar su prestación o satisfacer el interés de éste[5] por causa o con ocasión de un acontecimiento u obstáculo

[1] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C., ocho (8) de febrero de dos mil diecisiete (2017)., Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01717-01(54614), Actor: CONSORCIO POZOS DE BOGOTA, Demandado: BOGOTA DISTRITO CAPITAL - SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

[2] Hinestrosa Fernando en "Tratado de las Obligaciones, Concepto, Estructura, Vicisitudes", Tomo I, Tercera Edición marzo de 2007, Ed. Universidad Externado de Colombia, Págs. 55 y 56.

[3] Ibídem. Pág. 775.

[4] Ibídem Págs. 775 a 777.

[5] Ibídem Pág. 783.

de carácter absoluto e insuperable, que es totalmente ajeno a su voluntad y economía[6] y que tiene la virtualidad de liberarlo o de extinguir la obligación a su cargo.

4.4.- Pero no cualquier imposibilidad tiene la virtualidad de liberar al deudor o de extinguir la obligación a su cargo, pues la causa que dé lugar a esa situación debe ser: i) sobrevenida, es decir, que el deudor no tenga conocimiento o no hubiera podido prever su ocurrencia al momento de celebrar el contrato o negocio jurídico; ii) Definitiva, es decir, que sus efectos o consecuencias no puedan ser asumidos o sorteados[7] a través de otros mecanismos[8] desde el inicio de la ejecución del contrato; iii) Objetiva, es decir, que no se ocasione por una mera dificultad subjetiva, personal o económica del deudor, sino que sea totalmente ajena a su voluntad y; iv) que sea imprevisible e inevitable para éste, es decir, que el deudor no haya podido contemplar su advenimiento previamente a su ocurrencia[9] y que no haya sido posible evitar o menguar sus consecuencias o efectos.

4.5.- Ahora, la imposibilidad a la que se ésta haciendo referencia puede ser física o jurídica, será física cuando proviene o se deriva de acontecimientos o hechos de la naturaleza o humanos; y será jurídica cuando se produce por un cambio legislativo o por cualquier norma, reglamento o providencia que expedida por una autoridad competente, impide la ejecución del contrato.

1.1. La fuerza mayor o caso fortuito como una de las causas de imposibilidad en el cumplimiento del objeto contractual.

4.1.1.- Tal como se señaló en líneas anteriores, por regla general el deudor responde por el incumplimiento de la prestación a la que se obligó, salvo aquellos casos en los que ésta se hace imposible de cumplir o ejecutar por una causa extraña a él, esto es, por la ocurrencia de un hecho que se constituya en un caso fortuito o fuerza mayor *"casus"*[10], por el acto de un tercero o por el acto del acreedor, siempre y cuando éste no haya dado lugar a la misma con su conducta.

4.1.2.- En lo relativo a la fuerza mayor *"vis maior"* o el caso fortuito *"casus fortuitus"* y conforme a lo dispuesto en el artículo 64 del Código Civil, subrogado a su vez por el artículo 1º de la Ley 95 de 1890[11], pueden ser definidos como todo suceso o acontecimiento extraño a las partes, imprevisible e inevitable que determina la imposibilidad de ejecutar las prestaciones a cargo del deudor en detrimento de la satisfacción de los intereses del acreedor.

(…)

4.1.4. En lo relativo a la responsabilidad de las partes contratantes ante la ocurrencia de un hecho constitutivo de fuerza mayor, el inciso 2º del artículo 1604 del Código Civil dispone que el deudor no será responsable por la ocurrencia del suceso o acontecimiento constitutivo de fuerza mayor, salvo que se haya constituido en mora de cumplir o haya dado lugar a la ocurrencia del fenómeno respectivo.

4.1.5. También dispone que la prueba tanto de la diligencia empleada, como del caso fortuito se encuentran en cabeza de quien lo alega la prueba de la diligencia se encuentra en cabeza de quien ha debido emplearla y la prueba del caso fortuito se encuentra en cabeza de quien lo alega

(…)

---

[6] Al respecto se ha señalado que *"Las dificultades económicas se encuentran excluidas de plano como razón justificadora de la inejecución. El deudor no puede alegar en su defensa la penuria o la iliquidez en que se encuentra, aparte del motivo por el cual llegó a ese estado; y en lo que respecta a la excesiva onerosidad, habría de alegarla con miras a la reducción de su carga, de modo de que con el reequilibrio prestacional se mantenga en pie la relación contractual o, en su defecto, se proceda a la terminación de ésta"* en Hinestrosa Fernando en "Tratado de las Obligaciones, Concepto, Estructura, Vicisitudes", Tomo I, Tercera Edición marzo de 2007, Ed. Universidad Externado de Colombia, Págs. 786 y 787.

[7] Ibidem Pág. 785

[8] Se ha señalado que la imposibilidad que da lugar a la extinción de la obligación no puede ser de carácter transitorio, es decir, que sus consecuencias o efectos no puedan ser superados por otros mecanismos, tales como la suspensión de la ejecución de las obras o de la suscripción de actas de prórroga del plazo inicialmente convenido, entre otras.

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 11 de septiembre de 2003, Expediente: 14.781.

[10] Hinestrosa Fernando en *"Tratado de las Obligaciones, Concepto, Estructura, Vicisitudes"*, Tomo I, Tercera Edición marzo de 2007, Ed. Universidad Externado de Colombia, Pág. 777

[11] Ley 95 de 1890 *"Sobre reformas Civiles"*.

"***Artículo 1.*** *Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.".*

4.1.7.- En lo relativo a la fuerza mayor como causa que determina la imposibilidad en el cumplimiento de la obligación, la Sección Tercera de ésta Corporación ha señalado que:

"(…) ***a.*** *La fuerza mayor respecto de la ejecución de los contratos estatales.*

La fuerza mayor es un hecho extraño a las partes contratantes, imprevisible e irresistible que determina la inejecución de las obligaciones derivadas del contrato. Constituye causa eximente de responsabilidad porque rompe el nexo causal entre la no ejecución del contrato y el daño derivado del mismo.

(…)

4.1.9.- Es de precisar en éste punto que la imprevisibilidad o irresistibilidad de un determinado acontecimiento que pueda ser constitutivo de una fuerza mayor con la virtualidad de liberar al deudor de su obligación, no son nociones de carácter objetivo, sino que se debe valorar en cada caso tanto las circunstancias particulares en las que éste se produjo, la probabilidad de su producción en las condiciones normales de ejecución del contrato; así como también lo acordado por las partes en el contrato respecto de dicho fenómeno y la posible responsabilidad a cargo de cada una de las partes ante su ocurrencia.

4.1.10.- Pero además, para establecer si el fenómeno al que se alude tiene la virtualidad de liberar al deudor de su obligación se debe valorar su grado de diligencia en las diferentes etapas de ejecución del contrato, tanto al inicio de la ejecución del objeto contratado, durante su ejecución y el comportamiento que asumió frente al acontecimiento u obstáculo, es decir, las actividades que desplegó tanto para impedir o evitar su ocurrencia, como para atenuar sus consecuencias o los efectos nocivos de su producción.

4.1.11.- En efecto, no todo acontecimiento o suceso tiene la virtualidad para extinguir una determinada obligación, más aun teniendo en cuenta que una de las cargas en cabeza del deudor al momento en el que se obliga es la de cerciorarse o verificar que la prestación a la que se obliga frente al acreedor sí es posible de ejecutarse, con base en las condiciones en las que se obligó.

(…)

4.1.13.- Tampoco podrá alegar la indemnización de perjuicios por acontecimientos o circunstancias que se constituyan en fuerza mayor, cuando en el contrato ha convenido que dichos riesgos no generarían indemnización alguna para las partes, pues si se mostró de acuerdo con dicha estipulación y nunca se opuso a que ésta fuera incluida en los diversos documentos que forman parte integral del contrato, no puede ahora venir a desconocer lo previamente convenido con la administración. (Énfasis es nuestro)

En este sentido, se resalta que para efectos de constatar cualquier evento de fuerza mayor es admisible cualquier medio de prueba consagrado por el artículo 165 del CGP que establece lo siguiente:

> *"Artículo 165. Medios de prueba Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez…"*

A su turno, la doctrina más especializada ha efectuado una diferencia entre la teoría de la imprevisión y la fuerza mayor como hecho impeditivo para el cumplimiento de las obligaciones, indicando lo siguiente:

> *"La exigencia de la irresistibilidad [refiriéndose a los elementos de la fuerza mayor] implica que no se trata de que la obligación se haga más difícil o más onerosa, incluso si es excesivamente onerosa. Lo importante es que se haga imposible. Lo anterior marca la diferencia entre la fuerza mayor y los eventos que dan lugar a la aplicación de la teoría de la imprevisión. La fuerza mayor supone eventos irresistibles. La imprevisión implica eventos que sin hacer imposible el cumplimiento lo hace excesivamente oneroso ..."12*

[12] CÁRDENAS MEJÍA, Juan Pablo. "CAUSA EXTRAÑA COMO EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD", pág. 433.

Por otro lado, es claro que como se expuso en líneas atrás, la fuerza mayor es un hecho extraño a las partes contratantes, imprevisible e irresistible que determina la inejecución de las obligaciones derivadas del convenio. Por tanto, en esa medida esta interventoría debe contrastarlo y verificarlo dentro de la situación fáctica acreditada y justificada por el Conviniente.

3.3 RESPECTO LA ESTIMACION NO ADECUADA O ERRADA DEL TIEMPO DE EJECUCIÓN

Tal y como lo contemplado en la Matriz de Riesgos del convenio, obra prevista que en el marco contractual surgiese la posibilidad de la estimación no adecuada o errada del tiempo para la ejecución de los convenios. Esta tipología, en desarrollo de un convenio o contrato estatal, es un riesgo frecuente que genera impactos jurídicos, financieros y operativos tanto para la entidad estatal como para el contratista.

Este riesgo ocurre cuando el tiempo previsto en la etapa contractual no corresponde realmente a las necesidades, complejidad o condiciones reales de ejecución del convenio, por lo que, se requiere más tiempo técnico o logístico del previsto o de procesos paralelos o adicionales que en la práctica deben ejecutarse de forma secuencial.

Es así, que en consecución de la materialización del evento, pueden presentarse factores externos, tales como trámites administrativos internos o de aliados, dependencia de terceros (proveedores, entidades gubernamentales, expedición de certificaciones, autorizaciones, temporadas, disponibilidad de insumos, entre otras), lo que trae como consecuencia jurídica que la entidad estatal se enfrente a una necesidad de prorrogar o realizar modificaciones contractuales (otrosí) y para el contratista en el hecho de incurrir en atrasos que pueden afectar cronogramas generando reprogramaciones de recursos humanos y logísticos.

4. ANALISIS DE LA INTERVENTORÍA

A. Acervo Probatorio

Con el fin de realizar el análisis y validación de la documentación que puedan llegar a ser aportadas por el Contratista mediante los cuales justifique y soporte la ocurrencia de cualquier particular, su periodo y efectos, respecto de los medios de prueba, se observa la siguiente normativa:

- El artículo 165 del Código General del Proceso (CGP), establece que son medios de prueba "*declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento (…)*". En este sentido, se resalta que para efectos de constatar un evento de fuerza mayor es admisible cualquier medio de prueba consagrado por el artículo 165 del CGP.

- El artículo 166 del CGP, señala que "*Las presunciones establecidas por la ley serán procedentes siempre que los hechos en que se funden estén debidamente probados. El hecho legamente presumido se tendrá por cierto, pero admitirá prueba en contrario cuando la ley lo autorice*".

Por su parte, la Corte Constitucional señala que los medios de prueba deben respaldar los hechos y pretensiones, pues "*de no realizarse tales actuaciones, según la jurisprudencia*

reiterada de esta Corporación, el resultado evidente sea la denegación de las pretensiones, la preclusión de las oportunidades y la pérdida de los derechos"[13]

Así mismo, se resalta que la doctrina, la jurisprudencia y la Ley colombiana, establece que en materia de la valoración de la prueba se debe tener en cuenta que la misma sea pertinente, Conducente, Eficaz y Útil, a continuación, se desarrolla cada una de las figuras mencionadas:

> **Conducencia**: Está relacionada con la idoneidad del medio de prueba para demostrar lo que se quiere probar, es decir, hace referencia a que el medio de prueba utilizado debe ser "*idóneo, apto y conducente para probar una determinada circunstancia Fáctica"* que como pretender convencer a quien valore la prueba, la ocurrencia de los hechos.[14]
>
> **Pertinencia**: Su fin es demostrar la relación directa entre el hecho y la prueba, es la que "*permite ingerir que la prueba solicitada está encaminada a demostrar el hecho invocado, ya que debe estar referida al objeto del proceso y, por consiguiente, versa sobre los hechos que le conciernen al asunto*."[15]
>
> **Utilidad o eficacia**: Es la prueba "*necesaria en el proceso y debe ser congruente con los hechos sobre los cuales versa el debate o el asunto*".[16]

Así y en el marco del documental aportado por el conviniente FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM el pasado 12 de noviembre de 2025 este interventor pasa a enlistar el material probatorio aportado con el cual pretende sustentar sus pretensiones.

1. Comunicado 2025EE0290637 de fecha 11 de noviembre de 2025 expedida por la Dirección de la Escuela Penitenciaria Nacional INPEC.
2. Comunicado 2025EE0290638 de fecha 11 de noviembre de 2025 expedida por la Dirección de la Escuela Penitenciaria Nacional INPEC
3. Boletín informativo No. 88 de fecha 03 de octubre de 2025 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC
4. Boletín informativo No. 92 de fecha 07 de octubre de 2025 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC
5. Boletín informativo No. 94 de fecha 09 de octubre de 2025 Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC

En términos generales y a título de consolidación de los argumentos expuestos como elementos probatorios puestos en conocimiento, se concluye que el beneficiario solicita la reprogramación de las sedes de formación y con ello la ampliación del plazo de ejecución del convenio para los tres primeros meses del año 2026, debido a las contingencias de orden público, seguridad institucional, restricciones logísticas y de movilidad, lo que limita la disponibilidad del personal beneficiario para recibir formaciones de manera segura y oportuna.

B. Análisis caso Concreto

1. Intensidad Horaria

El objeto a desarrollar por el conviniente FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM obedece a los siguientes criterios del proyecto aprobado en el marco de la convocatoria DSNFT-0001-FCE-2025:

[13] Sentencia T-074-2018, Magistrado Ponente Luis Guillermo Guerrero Pérez, Corte Constitucional.
[14] Tribunal Administrativo de Boyacá, Despacho No. 3 de Oralidad, Radicado 15001333300120140013 9-02 del 19 de octubre de 2017.
[15] Tribunal Administrativo de Boyacá, Despacho No. 3 de Oralidad, Radicado 150013333001201400139-02 del 19 de octubre de 2017.
[16] Tribunal Administrativo de Boyacá, Despacho No. 3 de Oralidad, Radicado 150013333001201400139-02 del 19 de octubre de 2017

FECHA DE INICIO	16/10/25
NUMERO DE HORAS	3460
NUMERO DE HORAS AF2, 3,4,5,6,7 y 8	1860
ACCIONES DE FORMACION	8
GRUPOS	71
BENEFICIARIOS	3800

Con base en la programación prevista, se establece una intensidad horaria de 1860 horas para las acciones de formación 2,3,4,5,6,7 y 8, cuya prórroga solicita el convenio, distribuidas en 7 acciones de formación, dirigidas a 51 grupos y un total de 2800 beneficiarios que equivalen al 73.68% sobre el total de 3.800 beneficiarios representando adicionalmente un volumen significativo de horas de formación así:

AF Nº	ACCIÓN FORMACIÓN	MODALIDAD FORMACIÓN	EVENTO APRENDIZAJE	METODOLOGÍA APRENDIZAJE	Nº GRUPOS	HORAS * GRUPO	Nº BENEFICIARIOS TOTALES DE LA AF
1	COMPETENCIAS FUNCIONALES Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL PARA EL SERVICIO PÚBLICO PENITENCIARIO	VIRTUAL	DIPLOMADO	TEÓRICO - PRÁCTICA	20	80	1000
2	GESTIÓN ESTRATÉGICA DE AMENAZAS DIGITALES EN EL INPEC	VIRTUAL	CURSO	TEÓRICO - PRÁCTICA	20	40	1000
3	CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS EN ENTORNOS PENITENCIARIOS	PRESENCIAL	CURSO	TEÓRICO - PRÁCTICA	9	40	270
4	DIRECCIÓN DEL TALENTO HUMANO PENITENCIARIO PARA LA RECONCILIACIÓN Y LA EQUIDAD	PRESENCIAL	CURSO	TEÓRICO - PRÁCTICA	8	40	240
5	GERENCIA DE PROYECTOS EDUCATIVOS Y PRODUCTIVOS PARA EL TRATAMIENTO PENITENCIARIO	PRESENCIAL	CURSO	TEÓRICO - PRÁCTICA	9	40	270
6	INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA CON HERRAMIENTAS DIGITALES EN EL INPEC	PRESENCIAL	TALLER	TEÓRICO - PRÁCTICA	1	16	20
7	BIENESTAR INTEGRAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO: CLAVES DE LA SALUD FÍSICA, MENTAL Y SOCIAL	HÍBRIDA	CONFERENCIA	TEÓRICA	2	1	500
8	TERRITORIO, IDENTIDAD Y DIVERSIDAD: CLAVES PARA LA GESTIÓN PENITENCIARIA INTERCULTURAL	HÍBRIDA	CONFERENCIA	TEÓRICA	2	1	500

En efecto, dentro de estas acciones se cuenta con cuatro (4) cursos de cuarenta (40) horas, que además deben desarrollarse en un total de 46 grupos, con una estimación de 1.780 beneficiarios, lo que estima una intensidad horaria promedio de formación de 8 horas diarias.

Las otras tres (3) acciones de formación, aunque suman solo 18 horas de duración, involucran 1.020 beneficiarios adicionales.

2. Orden Público

Ahora, en el marco del análisis efectuado sobre la solicitud de ampliación de plazo elevada por FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM, es necesario observar que la existencia de contingencias de orden público, afectaciones a la seguridad institucional y restricciones logísticas y de movilidad, se manifiestan como factores ajenos a la esfera de control efectivo del conviniente e incluso del beneficiario y que impactan de manera directa la ejecución del cronograma contractual.

Estos eventos cumplen los presupuestos esenciales de la fuerza mayor así:

- Exterioridad: Las alteraciones del orden público y los impedimentos de movilidad derivan de hechos generados por actores externos, de naturaleza pública y colectiva, sin relación causal con la gestión operativa del conviniente.
- Imprevisibilidad: Las situaciones se presentaron de manera súbita y no pudieron ser razonablemente anticipadas dentro del marco de planeación contractual, en tanto exceden los escenarios ordinarios de riesgo previstos para la ejecución.
- Irresistibilidad: Aun desplegando la diligencia exigible, no es posible para el conviniente adoptar medidas que permitieran neutralizar o superar los efectos de las restricciones, al punto de tornar objetivamente inviable el desplazamiento seguro del personal beneficiario y la adecuación de las sedes formativas.

Es así como la situación fáctica acreditada evidencia una imposibilidad objetiva y sobrevenida, en tanto las restricciones de movilidad y las condiciones de seguridad impiden la realización de actividades presenciales en las sedes programadas, comprometiendo la integridad física de los beneficiarios y del personal operativo. Ello impide el cumplimiento regular de las obligaciones previstas en el convenio, particularmente en lo relativo a la ejecución continua y segura de las acciones formativas.

La afectación reviste carácter directo, severo y determinante, por cuanto imposibilita el acceso a los escenarios físicos necesarios para el desarrollo del objeto, sin que ante las situaciones manifiestas existan alternativas operativas inmediatas, pues ellas hacen parte de los lineamientos de seguridad y protección institucional impartidas y determinadas por el INPEC.

Así las cosas, la solicitud de alzada constituye una medida idónea, necesaria y proporcional que garantiza y permite la continuidad del servicio formativo en condiciones de seguridad y razonabilidad operativa, tratándose de un hecho externo, imprevisible e irresistible, ajeno a la voluntad tanto de FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM como de su aliado, y por tanto se configura dentro de las causales reconocidas jurisprudencial y legalmente como fuerza mayor.

Como resultado de las circunstancias descritas de seguridad, se evidencia una afectación directa en la disponibilidad de beneficiarios, la asistencia, la capacidad operativa y la posibilidad de desarrollar las formaciones con las intensidades horarias requeridas.

Así las cosas, del análisis del contenido remitido por el INPEC, se evidencia la configuración de un evento de fuerza mayor, toda vez que la institución ha declarado la imposibilidad material de disponer del personal programado para las acciones formativas, debido a circunstancias imprevisibles, irresistibles y ajenas al operador. En particular, el INPEC reporta una agudización de la situación de orden público, lo que ha obligado a la entidad a emitir directrices internas orientadas a asegurar la disponibilidad inmediata y permanente del personal de custodia, vigilancia y administrativo, con el fin de garantizar la seguridad y control en los Establecimientos de reclusión.

Estas medidas misionales, reforzadas por las medidas operativas adoptadas a nivel nacional, impiden cumplir con el cronograma formativo en los términos pactados y hacen materialmente inviable ejecutar las cohortes restantes dentro del periodo previsto para la ejecución.

En consecuencia, se concluye que existe una situación de fuerza mayor debidamente acreditada, que afecta de manera directa la ejecución normal del proyecto.

Aunado a lo anterior, tal y como se indicó, las acciones de formación 2,3,4,5,6,7 y 8, cuya prórroga solicita el convenio, representan un volumen significativo de beneficiarios impactados correspondientes al 73.68% y de horas de formación asociadas al número proyectado de beneficiarios. En efecto, dentro de estas acciones se cuenta con cuatro (4) cursos de cuarenta (40) horas, que además deben desarrollarse en un total de 46 grupos, con una estimación de 1.780 beneficiarios. Las otras tres (3) acciones de formación, aunque suman solo 18 horas de duración, involucran 1.020 beneficiarios adicionales.

Lo anterior soporta técnicamente la magnitud del proyecto y el impacto que genera el hecho sobreviniente consistente en la declaratoria de alistamiento de segundo grado del personal beneficiario, medida que limita su participación en el desarrollo de las acciones de formación dentro del plazo de ejecución del definido para el convenio.

e. Principio de planeación y razonabilidad administrativa

De acuerdo con la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y la jurisprudencia del Consejo de Estado es preciso prever condiciones **realistas y ejecutables** en tiempo, capacidad operativa y recursos.

Un cronograma inferior a un mes para ejecutar la intensidad horaria planteada desconoce una estimación técnica razonable frente a la magnitud de la obligación, pese a los esfuerzos técnicos y administrativos ejecutados por el conviniente, toda vez que, como se menciona en el punto 1.4 del presente documento, este ha cumplido con diligencia las actividades establecidas en el Anexo No. 12 para la ejecución del convenio en armonía con las obligaciones pactadas.

En así, como en criterio respetuoso de este interventor, se encuentra que la ejecución de 3460 horas distribuidas en 8 acciones de formación, para 71 grupos y 3800 beneficiarios, **es materialmente imposible de realizarse en un plazo inferior a un mes** sin comprometer la calidad formativa, la capacidad logística, la razonabilidad técnica y el adecuado aseguramiento de la educación impartida.

El volumen de horas y participantes exige una programación escalonada y un periodo mínimo superior al restante para la formación, situación que ante los hechos actuales de ejecución contractual refiere para el conviniente una necesidad real que debe garantizar el principio según el cual, **nadie está obligado a cumplir prestaciones material o jurídicamente imposibles** tal y como lo reconoce el ordenamiento jurídico colombiano.

Este principio, ha sido reiterado por la doctrina[17] y la jurisprudencia, especialmente en materia de contratación estatal. "*Impossibilium nulla obligatio est*", es el aforismo jurídico que significa:

[17] Autores como **Diego López Medina**, **Héctor Fix-Zamudio** y la doctrina civilista clásica lo ubican como un "principio lógico jurídico" que permea todas las áreas del derecho, incluida la contratación estatal.

"*De lo imposible, no nace obligación*", por lo que la doctrina lo reconoce como un límite natural de toda obligación, esto, porque la ejecución requiere condiciones reales y posibles.

Es así como en materia contractual, este principio se conecta con:

a. Principio de la realidad y razonabilidad administrativa

El Estado no puede exigir al contratista cumplir prestaciones imposibles, desproporcionadas o incompatibles con la capacidad operativa o con las condiciones reales del contrato.

b. Principio de planeación

La entidad debe estructurar contratos **ejecutables** en tiempo, recursos y medios (Ley 80/1993 y jurisprudencia del Consejo de Estado).
Si la obligación resulta imposible de ejecutar —por ejemplo, por insuficiencia de tiempo— no puede alegarse incumplimiento del contratista.

c. Buena fe contractual

Ambas partes deben proceder con criterios de **seriedad, razonabilidad y posibilidad real de cumplimiento**.

Al respecto el Consejo de Estado[18], ha reiterado que no puede exigirse responsabilidad por el incumplimiento de obligaciones imposibles o irrazonables, por lo que la jurisprudencia reitera que "*Nadie está obligado a lo imposible, por lo que no puede imputarse incumplimiento cuando las condiciones materiales o jurídicas hacen inviable la ejecución en los términos inicialmente pactados*."

Es así, como el Consejo de Estado[19] ha aplicado este principio en casos de:

- Imposibilidad física por falta de condiciones operativas,
- Insuficiencia de tiempo para ejecutar obligaciones complejas,
- Alteraciones imprevistas que hacen irrealizable la prestación,

Por lo anterior, y hasta este punto se avizora que, si el objeto contractual exige 3.460 horas, 8 acciones de formación, 71 grupos y 3.800 beneficiarios, no es materialmente posible ejecutar este volumen de actividades en menos de un mes, por tanto, ante las condiciones actuales el conviniente se encuentra ante el cumplimiento de una obligación materialmente imposible, exigirlo en estas condiciones, vulneraría la buena fe y el principio de razonabilidad.

3. Evento de Fuerza Mayor

Como se expuso en líneas atrás, la fuerza mayor es un hecho extraño a las partes contratantes, imprevisible e irresistible que determina la inejecución de las obligaciones derivadas del contrato, encontrando que, si bien bajo un primer escenario, refirió para el conviniente la manifestación de

[18] Sentencia 05001-23-31-000-2001-00977-01 (13 de noviembre de 2014), Sala Tercera, el Consejo de Estado
[19] Sentencia — Rad. 47001-23-31-000-2007-00303-01 (23-may-2018), Sección Tercera

voluntad al dar inicio al convenios y que en igual sentido y para todos los efectos, este debió haber evaluado integralmente las condiciones para la ejecución contractual y con ello el periodo de tiempo para la aplicación de las acciones de formación, en el estado actual de las cosas, y pese a su diligencia en la previsión y gestión de los riesgos inherentes al desarrollo del proyecto académico, estos, exceden su resorte bajo las condiciones actuales.

Es así que tal y como fuera soportado, el aliado del conviniente manifiesta diferentes razones de orden público, afectaciones a la seguridad institucional, restricciones logísticas y de movilidad, entre otras, los cuales constituyen factores externos que impactan directamente en la ejecución contractual.

Tales circunstancias, han sido debidamente soportadas por FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM, conforme a lo relacionado en el presente documento. Se evidencia así, que se trata de hechos ajenos a la voluntad del conviniente que, en ejercicio de sus obligaciones, ha adoptado diversas medidas que ha considerado pertinentes y oportunas para mitigar los efectos de dichas situaciones so pena de que estas excedan su control.

Dichos eventos (de carácter externo, imprevisible e irresistible) han impedido que, el curso normal de la ejecución contractual, se desarrolle conforme a los términos establecidos para finalizar las acciones de formación bajo la intensidad horaria correspondiente.

Así las cosas, una vez depurados los elementos y justificaciones actuales analizadas, el evento de fuerza mayor identificado, soporta con suficiencia la posibilidad que las acciones de formación sean culminadas para la vigencia 2026, pues es notorio que, con las situaciones expuestas, se afectan los tiempos de ejecución de las mismas.

Esta interpretación encuentra sustento en los principios que rigen la contratación estatal, en particular los principios de planeación, eficacia y cumplimiento del objeto contractual, consagrados en el artículo 3º de la Ley 80 de 1993. Dichos principios invitan tanto al conviniente como a la administración a adoptar las medidas necesarias para garantizar el logro de los fines del contrato, incluso frente a situaciones sobrevinientes o imprevistas como es el caso objeto del presente análisis.

Desde el punto de vista contractual, la cláusula quinta de obligaciones del conviniente prevé expresamente la necesidad de desarrollar todas las actividades requeridas para la ejecución del proyecto aprobado, en los términos y condiciones allí establecidas, sin que ello implique una rigidez absoluta frente a la forma en que deben ser ejecutadas las actividades proyectadas. En consecuencia, los instrumentos de planeación no constituyen obligaciones inmodificables, sino mecanismos de gestión operativa que pueden ser revisados y ajustados para asegurar el cumplimiento eficaz del objeto, particularmente cuando se configuran circunstancias ajenas a la voluntad del conviniente que afectan la normal ejecución (por ejemplo, eventos de fuerza mayor).

5. CONCLUSIÓN DE LA INTERVENTORÍA

En el presente escenario, el ejecutor acredita fehacientemente elementos que permiten justificar la ocurrencia de una situación constitutiva de fuerza mayor pues se advierte que las

circunstancias expuestas configuran un hecho extraño, imprevisible e irresistible para el conviniente.

De igual modo se encuentra del análisis integral de los elementos técnicos, operativos y normativos examinados, que la ejecución del objeto contractual asignado al conviniente FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE EMPRESARIOS- FEDELAM —correspondiente a las acciones de formación 2,3,4,5,6,7 y 8, cuya prórroga solicita el convenio, representan un volumen significativo beneficiarios impactados correspondientes al 73.68% y de horas de formación asociadas al número proyectado de beneficiarios. En efecto, dentro de estas acciones se cuenta con cuatro (4) cursos de cuarenta (40) horas, que además deben desarrollarse en un total de 46 grupos, con una estimación de 1.780 beneficiarios. Las otras tres (3) acciones de formación, aunque suman solo 18 horas de duración, involucran 1.020 beneficiarios adicionales— lo que **no resulta material ni jurídicamente viable el plazo actualmente establecido**, dadas las condiciones objetivas de capacidad operativa, logística formativa y procesos administrativos asociados a cada acción de formación

El volumen de actividades a desarrollar junto con la intensidad horaria que se requeriría para agotarlas, evidencia que el plazo restante de ejecución contractual, no permitiría cumplir la obligación en condiciones reales, razonables y compatibles con la naturaleza del objeto pactado. Pretender lo contrario implicaría exigir al conviniente una prestación que excede los límites técnicos de ejecución y desconoce los parámetros mínimos de calidad formativa.

6. RECOMENDACION DE LA INTERVENTORÍA A LA ORDENACIÓN DEL GASTO (DIRECCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN PARA EL TRABAJO)

La interventoría tiene la obligación de evaluar y emitir conceptos, velando por que cualquier recomendación propuesta mantenga la integridad técnica, jurídica, financiera y social del proyecto, priorizando que se cumpla con los principios de eficiencia, transparencia y equilibrio económico que rigen los contratos públicos. Por lo que, este concepto favorable se emite bajo las condiciones anteriormente señaladas, dejando la decisión final sujeta al aval de las partes contractuales.

De este modo se tiene, que la recomendación aquí propuesta, no solo buscan atender las circunstancias excepcionales ocasionadas por la imposibilidad sustentada por el conviniente, sino también para garantizar que el proyecto mantenga su integridad técnica, financiera y social. Esta medida permitirá cumplir adicionalmente con los objetivos del contrato, respetando las necesidades contractuales, priorizando el derecho a la educación, en coadyuvancia de la garantía respecto del cumplimiento misional de la Dirección del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo del SENA y por lo tanto del servicio público a cargo de la Entidad.

Es así, que dada la naturaleza jurídica del convenio y en el marco de la aplicación de la voluntad de las partes, las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles y comerciales correspondan a su esencia y naturaleza, siempre que estas no sean contrarias a la ley o al orden público. Adicionalmente, siendo el objeto el núcleo central del contrato, este no puede ser modificado tal y como se pretende en el actual escenario, no obedeciendo las pretensiones al cambio respecto de "*Ejecutar el proyecto aprobado en el marco de la Convocatoria No. DSNFT-0001-FCE-2025 del Programa de Formación Continua Especializada,*

de manera que incida en la productividad del trabajador y competitividad empresarial o gremial", por lo que procederá la recomendación de prórroga, si así, las partes contractuales lo disponen[20].

En consonancia con lo expuesto, se recomienda a la ordenación del gasto, **prorrogar el plazo para la ejecución académica hasta el 15 de febrero de 2026 y el plazo de ejecución final del convenio hasta el 28 de febrero de 2026.**

Dicha prórroga no implica la adición de recursos, ni la modificación del objeto del contrato, en tanto el período adicional será atendido con los recursos del convenio actualmente comprometidos, encontrándose en armonía y amparada por las normas y principios civiles, comerciales y de contratación pública vigentes. En consecuencia, la extensión del plazo se limita exclusivamente a permitir la culminación adecuada de las actividades formativas y operativas, garantizando el cumplimiento de los objetivos y metas sin afectar el presupuesto aprobado ni las condiciones ni obligaciones pactadas en el convenio.

[20] El alcance del interventor se limita a emitir concepto a la Entidad Contratante, sin que defina la procedencia o no de las pretensiones, por cuanto el interventor aplica y hace seguimiento a las condiciones contratadas y, de ninguna manera puede ejercer como parte contractual.
Al respecto la jurisprudencia ha indicado que la función de supervisión e interventoría, según lo menciona la Sentencia del 2019 de la Subsección A, Sección Segunda, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con número de radicado interno 1338-12, consiste en una labor de control administrativo que se caracteriza por ejercerse respecto de los negocios jurídicos de la administración pública. Mediante el ejercicio de esa labor se debe verificar que el proceso de selección, como la celebración y con mayor rigurosidad la ejecución y liquidación de los contratos, se realice con apego a los principios y reglas que regulan las actuaciones contractuales del Estado, todo cumpliéndose con transparencia y buscando siempre satisfacer el interés general. Dichas figuras se encuentran consagradas en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, cuyo contenido es el siguiente:

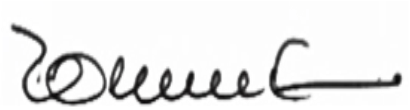
> *(…) La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*
>
> ***La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen*** *(…)*

En efecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado que el interventor *"no sustituye a la administración en la toma de decisiones contractuales, y su función se circunscribe a la verificación del cumplimiento de las obligaciones pactadas y a la emisión de conceptos o recomendaciones, que no son vinculantes para la entidad contratante"* (C.E., Sección Tercera, Sentencia del 7 de febrero de 2011, Radicado 25000-23-26-000-1999-02102-01, C.P. Ruth Stella Correa Palacio).

En este punto, se reitera lo expuesto en el concepto emitido por esta Agencia con radicado 4201913000008240, del 20 de diciembre de 2019, en cuya oportunidad se señaló que "*el seguimiento de la ejecución del contrato para su dirección, control y vigilancia del correcto cumplimiento del objeto es un deber legal que permite a las entidades estatales tomar medidas orientadas a la satisfacción de los fines de la contratación, dentro de las cuales, se encuentra la posibilidad de pactar y ejercer las cláusulas exorbitantes, la designación de una supervisión o la contratación de una interventoría para vigilar la ejecución del contrato y la facultad de pactar e imponer multas, cláusula penal o hacer efectivas las garantías del contrato, previa declaratoria de incumplimiento de las obligaciones del contrato, en aras de lograr la satisfacción de las necesidades de bienes, obras o servicios que se pretenden suplir con la celebración de los contratos estatales"*

Así, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la facultad para definir y decidir sobre la modificación de un contrato estatal recae exclusivamente en la entidad contratante, en virtud de su rol como responsable de la gestión contractual y en ejercicio de sus competencias legales y reglamentarias. El interventor, no tiene competencia decisoria sobre los ajustes contractuales, limitándose a emitir conceptos que orientan la toma de decisiones por parte de la entidad.

Cordialmente,



Omar Raúl Martínez Guerra
Director interventoría
SCAIPROYEKTA SAS BIC

Copia: Martha Carolina Beltrán Salazar - Coordinadora del Grupo de Gestión para la Productividad y Competitividad/DSNFT. Correo electrónico: gfce@sena.edu.co

Proyectó: Clara Milena Alzate – Coordinador Jurídico
Diana Gutiérrez – Profesional de apoyo al Coordinador Jurídico
Revisó: Alba Rocío Sarmiento Calidad e información
Aprobó: Omar R. Martínez – Director interventoría
Astrid Roca – Gerente de interventoría

Anexos: https://drive.google.com/open?id=1VF5M_U3oiDaEwv76qhTwz6iOwB8IdRQz&usp=drive_fs

Certificado Parafiscales
Boletín Informativo No. 088 INPEC
Boletín Informativo No. 092 INPEC
Boletín Informativo No. 094 INPEC
SC36-0760-2025-REC
Modificación
Proyección Solicitud Prórroga
Radicado 2025EE0290638 INPEC
SC36-1675-2025-REC
SC36-INTV-FEDELAM-00913-2025
SC36-INTV-FEDELAM-01386-2025
SC36-INTV-FEDELAM-01708-2025
SC36-INTV-SENA-01642-2025