MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

RESOLUCIÓN 078
30 de Abril de 2026

"Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo sancionatorio por presunto incumplimiento del Contrato de Obra No. 3950 de 2022, suscrito entre el Municipio de Villavicencio y la **UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022**, cuyo objeto es: "CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE METROPOLITANO ALMA VIVA MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, META."

La **Jefe de la Oficina de Contratación del Municipio de Villavicencio**, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, ley 1882 de 2018 y el Decreto Reglamentario 1082 de 2015, la Resolución de Delegación Municipal No. 067 del 16 de mayo de 2022, el Decreto de nombramiento 1000-24/001 del 02 de enero de 2024 y el Acta de posesión No. 1100-04-82/011 del 02 de enero de 2024, y

CONSIDERANDO:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, las entidades estatales se encuentran facultadas para adelantar procedimientos administrativos sancionatorios cuando durante la ejecución de un contrato estatal se evidencie el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista.

Que dicha potestad constituye una manifestación del poder de dirección, control y vigilancia que ejerce la Administración sobre la ejecución de los contratos estatales, en desarrollo de los principios de responsabilidad, eficiencia y defensa del interés público que orientan la contratación estatal.

Que la Administración cuenta con la facultad de imponer multas y sanciones contractuales cuando se verifique el incumplimiento de las obligaciones pactadas, siempre que se garantice el debido proceso y el derecho de defensa del contratista.

Así lo ha sostenido El Consejo de Estado[1] al indicar que: *"1. La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso*

[1] 12 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto No. 2040 del 29 de noviembre de 2010. Citado en la sentencia CE. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. C.P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá 10 de septiembre de 2014. Radicación 68001-23-15-000-1994-09826-01 (28875)

de mora o incumplimiento parcial. Su imposición unilateral por las entidades estatales se asocia normalmente a las necesidades de dirección del contrato estatal y de aseguramiento de los intereses públicos por parte de la Administración"

Que corresponde al Despacho analizar las exculpaciones y pruebas recaudadas dentro del presente procedimiento administrativo con el fin de determinar si se configuró o no el incumplimiento contractual atribuido a la **UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022**.

I. Hechos probados y de lo actuado dentro del proceso administrativo.

Del análisis integral del material probatorio incorporado al expediente se encuentran demostrados los siguientes hechos

1. Que mediante Resolución de Adjudicación No. **1010-67.21/503 de 2022 del 26 de diciembre de 2022**, el Municipio de Villavicencio adjudicó a la **UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022**, identificado con NIT **901667730-1** la licitación pública No. LP-012-2023 cuyo objeto corresponde a la "CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE METROPOLITANO ALMA VIVA MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, META".

2. Que la **UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022**, identificada con NIT **901667730-1**, inicialmente se encontraba integrada por las siguientes personas:

Actividades y términos en la ejecución del Contrato [1]	Compromiso (%) [2]	Nombre del integrante a cargo de la actividad
CONSTRUIR MUSEO CONSTRUIR APROVECHAMIENTO ECONOMICO 1 SALA AMBIENTAL CONSTRUIR PABELLON MAMIFEROS DISPOSICION FINAL CONSTRUIR URBANISMOSOBRE LA CALLE 2 CONSTRUIR URBANISMO SOBRE LA CALLE 5 CONSTRUIR SENDERO A NIVEL TIPO 1	98% (El 40% de las actividades del capítulo de sala ambiental)	PRIAR PROYECTOS DE INGENIERIA SAS NIT. 900.485.933-2
CONSTRUIR RED HIDROSANITARIA RCI URBANISMO CONSTRUIR REDES ELECTRICAS URBANISMO CONSTRUIR COLECTOR CONSTRUIR SENDERO TIPO 1 CONSTRUIR SENDERO TIPO 2 CONSTRUIR SENDERO TIPO 3 CONSTRUIR SENDERO TIPO 4 CONSTRUIR PUENTE EN CONCRETO 1 CONSTRUIR PUENTE EN CONCRETO TIPO 2 CONSTRUIR PUENTE EN CONCRETO TIPO 3 CONSTRUIR ZONAS VERDES (ARBORIZACION)		
SALA AMBIENTAL	1% (El 30% de las actividades del capítulo de sala ambiental)	CONSTRUCCIONES ARQUITECTONICAS Y OBRAS CIVILES S.A.S NIT. 900.284.556-6
SALA AMBIENTAL	1% (El 30% de las actividades del capítulo de sala ambiental)	INNOVAR ARQUITECTURA E INGENIERIA LTDA NIT. 900.479.125-3

3. Que, la **UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022**, identificado con NIT **901667730-1** estaba inicialmente representada por el señor CARLOS ALBERTO CRUZ RUBIO, identificado con cédula de ciudadanía No. 86.047.482 de Villavicencio, en su calidad de representante legal.

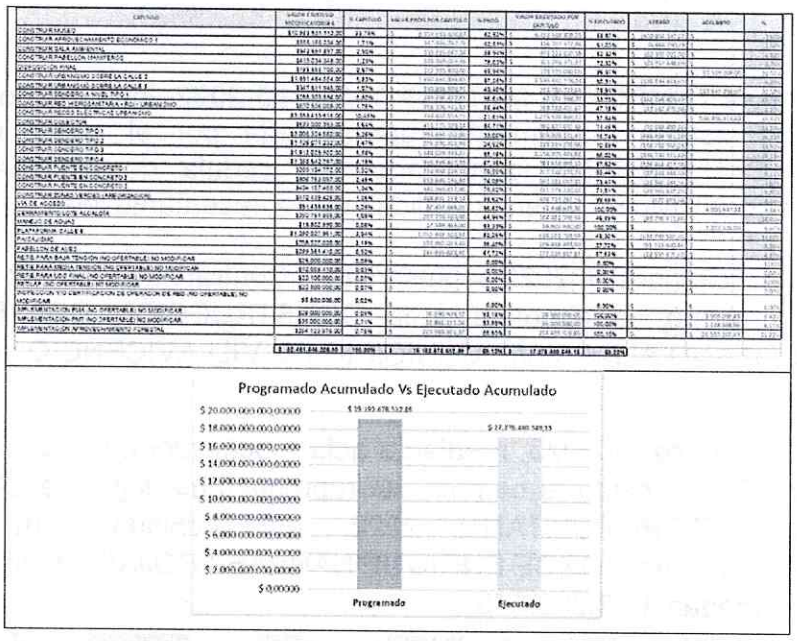
4. Que el 31 de diciembre de 2022 se suscribió el Contrato de Obra No. 3950 de 2022, cuyo objeto corresponde a la CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE METROPOLITANO ALMA VIVA MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, META.

5. Que el 27 de marzo de 2023, mediante acta modificatoria No. 2 al contrato 3950 de 2022, se acepto el cambio del representante legal de LA UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022, estableciendo como nuevo representante al señor JORGE ENRIQUE NARVAEZ ROJAS identificado con cédula de ciudadanía 86.062.375.

6. Que durante la ejecución del contrato se aprobó una reprogramación del cronograma de obra con ocasión de la Prorroga No. 3 y la Modificatoria No. 6 del contrato, estableciendo nuevos plazos para la ejecución de determinadas actividades constructivas.

7. Que el 09 de enero de 2025, el CONSORCIO INTERVENTORIA ALMA VIVA con NIT. 901678949-2 a través de **JORGE AUGUSTO RODRIGUEZ** en calidad de representante legal e interventor del contrato de obra No. 3950 de 2022, mediante informe técnico, puso en conocimiento de la entidad la existencia de atrasos en la ejecución de actividades del cronograma contractual.

8. Que los atrasos identificados corresponden específicamente a las siguientes actividades:



9. Que el contratista fue requerido por la interventoría para que adoptara las medidas necesarias para recuperar el atraso evidenciado en la programación de obra.

10. Que pese a los requerimientos efectuados por la interventoría, no se evidenció la ejecución oportuna de las actividades señaladas dentro del plazo establecido en el cronograma contractual.

11. Que con fundamento en dicha situación la interventoría remitió informe de presunto incumplimiento, dando origen al presente procedimiento administrativo.

12. Que El procedimiento administrativo se adelantó conforme a las reglas establecidas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

13. Que se realizó citación formal a audiencia indicando los hechos, normas y cláusulas presuntamente incumplidas. Para el efecto, el día 07 de febrero de 2025 fue remitida al contratista, citación suscrita por la Jefe de Contratación del Municipio de Villavicencio con asunto: "Citación a audiencia por presunto incumplimiento del Contrato de Obra 3950 DE 2022, cuyo objeto es CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE METROPOLITANO ALMA VIVA MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, META", acompañada de los siguientes documentos:

- 01. Informe de presunto incumplimiento contrato de obra
- 02. ANEXO 1 INFORMES SEMANALES
- 03. ANEXO 2 COMITES DE OBRA
- 04. ANEXO 3 OFICIOS ENVIADOS AL CONTRATISTA DE OBRA

14. Que dentro de la citación proferida en virtud del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se convoca para audiencia de descargos, el día 14 de febrero de 2025 a las 09:00 am, sin embargo la audiencia se llevó a cabo a partir del 18 de febrero de 2025.

15. Que las cláusulas presuntamente violadas, atendiendo los hechos descritos anteriormente son la cláusula 18 y la cláusula 10 en sus numerales 01, 02, 11, 12, 20, 21 y 30 del contrato de obra 3950 de 2022:

"1. **Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 22, por el no pago de salarios y prestaciones sociales de forma oportuna al personal vinculado en la ejecución del contrato.**

2. **Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 11 y 21, pues no ha realizado oportunamente los pagos al sistema integral de seguridad social del personal vinculado en la ejecución del contrato.**
3. **Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 20 y clausula 18, por la no actualización de las garantías establecidas en el contrato.**
4. **Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 1 y 2, por atraso injustificados en la ejecución de la obra y suspensión unilateral de las actividades del contrato.**
5. **Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 1, 12 y 30 por deficiencia en la calidad de la obra específicamente las patologías presentadas con posterioridad en las maderas instaladas en senderos peatonales, situación que no ha corregido el contratista.**".

16. Que el día 14 de febrero de 2025 se inició la audiencia prevista en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, dentro del procedimiento por presunto incumplimiento del Contrato No. 3950 de 2022. En dicha diligencia participaron el contratista, la aseguradora y la interventoría. Se dio lectura al informe de incumplimiento, se señalaron los ítems y cláusulas presuntamente incumplidos, se realizó la tasación preliminar de la multa y se corrió traslado a los intervinientes, quienes presentaron descargos y solicitaron pruebas.

17. Que conforme a la recomendación técnica de la Interventoría, la tasación económica de la multa es de **TRES MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES CIENTO OCHENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS CON TREINTA Y DOS CENTAVOS ($ 3.248.184.656,32** conforme a la cláusula 15 del contrato 3950 de 2022 de la siguiente manera:

Incumplimiento	Valor del contrato	1/1000	Días de atraso	Valor multa
Por incumplimiento el no pago oportuno del sistema integral de seguridad social	32.461.546.390,00	$ 32.461.546,39	29	$ 941.384.845,31
Por incumplimiento en no pago oportuno de salarios y prestaciones sociales	$ 32.461.546.390,00	$ 32.461.546,39	10	$ 324.615.463,90
Por la no actualización de garantías	$ 32.461.546.390,00	$ 32.461.546,39	60	$ 1.947.692.783,40

Incumplimiento	Valor del contrato	Valor del atraso	1/1000	Días de atraso	Valor multa
Por atraso de la obra	$32.461.546.390,00	$1.916.197.983,74	$ 1.916.197,98	18	$ 34.491.563,71
VALOR TOTAL					$ 3.248.184.656,32
% DEL VALOR TOTAL DEL CONTRATO					10,01%

18. Bajo dicho escenario, se procede a escuchar a las partes en descargos y aportar las pruebas que considerara necesarias.

18.1 ARGUMENTOS DE DEFENSA DEL CONTRATISTA:

El planteamiento central de la defensa se fundamenta en:

- Pagos laborales y Seguridad Social:

La parte manifiesta haber normalizado el pago de salarios, primas y liquidaciones correspondientes a diciembre de 2024, así como los aportes a Seguridad Social de noviembre y diciembre del mismo año. Como sustento, remitió el Consecutivo 276/2025 (18/02/2025), el cual incluye: planillas detalladas de aportes, comprobantes de transferencias bancarias, paz y salvos en proceso de suscripción debido a la dispersión del personal y la base de datos de contacto de los trabajadores para fines de verificación.

- Garantías:

Sostiene que el contrato mantuvo su cobertura de forma ininterrumpida. Las pólizas cuentan con vigencias extendidas desde el 21 de noviembre de 2024, aclarándose

que el retraso en la entrega de los certificados físicos obedeció a trámites de pago, sin que esto afectara la validez del amparo. Para sustentar lo anterior, se adjuntan las pólizas y las actualizaciones vinculadas a la prórroga No. 3 del 24 de octubre de 2024.

- Atrasos y suspensión:

Argumenta que las principales afectaciones provienen de una drástica reducción en los plazos de ejecución, los cuales pasaron de una programación inicial de 42 meses a menos de 10. A esto se suman deficiencias en la calidad y definición de los diseños, que aún presentan aspectos técnicos por resolver. Finalmente, se señalan obstrucciones en la tramitación de actas parciales y en el flujo de pagos, situaciones que han impactado negativamente la liquidez y el cumplimiento de las nóminas.

Como medidas de mitigación, se adelantan gestiones para la obtención de financiación externa con el propósito de prevenir la paralización del proyecto. Asimismo, se han establecido compromisos con la Contraloría General bajo el marco de 'diálogo social' (conforme al Art. 77 del Decreto 402), orientados a normalizar el flujo de pagos y asegurar el cumplimiento del cronograma de ejecución.

- Calidad de la madera:

Se han identificado defectos críticos en la madera instalada, específicamente alabeos y flectados, los cuales se manifestaron sin que el material estuviera sometido a cargas de servicio. Dichas patologías se atribuyen a deficiencias en la calidad y el proceso de secado del lote suministrado. El proveedor, Maderas El Vergel quien fue seleccionado bajo criterios de idoneidad, ha aceptado la responsabilidad y se encuentra coordinando el proceso de reposición del material afectado.

El plan de acción técnico respecto a la calidad de la madera contempla, en primera instancia, una programación concertada para la sustitución de las piezas defectuosas. Para garantizar la idoneidad del nuevo suministro, se realizarán ensayos en laboratorios certificados en maderas, con el fin de validar su calidad y determinar las causas raíz de las fallas previas. Como compromiso adicional, se remitirá el soporte técnico detallado por parte del proveedor.

Con base en lo expuesto, el contratista solicita el archivo del presente procedimiento administrativo. Lo anterior, tras haberse superado las presuntas causas de incumplimiento y haberse implementado de manera efectiva las medidas correctivas

en el componente técnico, garantizando así la estabilidad y el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

18.2 ARGUMENTOS DE DEFENSA DE LA ASEGURADORA:

En ejercicio del derecho de defensa, la aseguradora solicita el archivo del proceso, con fundamento en los siguientes ejes argumentativos:

- Argumenta superación de tres presuntos incumplimientos (salarios, Seguridad Social, actualización de garantías).

La aseguradora argumenta la superación de tres presuntos incumplimientos objeto de este proceso (salarios, seguridad social y actualización de garantías). Respecto a las obligaciones laborales y de seguridad social, se consideran **hechos superados**, toda vez que los pagos han sido efectuados en su totalidad, independientemente de su carácter extemporáneo. Asimismo, se señala que la interventoría incurrió en una falta de determinación al no individualizar los trabajadores afectados, las cuantías exactas, ni los periodos específicos objeto de la reclamación, lo que impide la configuración de un incumplimiento concreto.

En relación con las garantías, se precisa la existencia de dos pólizas independientes y plenamente vigentes, ambas con sus respectivos anexos No. 7 expedidos el 21 de noviembre de 2024. La primera, bajo el radicado **CV-100030206**, corresponde a la Garantía Única de Cumplimiento (que cubre cumplimiento, manejo de anticipo, prestaciones sociales y estabilidad). La segunda, **CV-10007711**, ampara la Responsabilidad Civil Extracontractual con vigencia hasta el 26 de febrero de 2025. Se argumenta que la interventoría incurrió en un error al tratarlas como un solo instrumento, desconociendo de manera injustificada las actualizaciones documentales ya presentadas

- Régimen de responsabilidad subjetiva

Enfatiza que la declaratoria sancionadora exige imputación subjetiva (dolo o culpa grave) y pruebas de imputabilidad; no basta el mero incumplimiento (art. 29 CP; Sentencia C-699/2015). Estas omisiones vulneran el artículo 29 constitucional y desconocen la jurisprudencia que prohíbe la responsabilidad objetiva en procesos administrativos sancionatorios.

- Atraso y caducidad:

Con un porcentaje de ejecución reportado del 53,22% al 9 de enero de 2025, se desaconseja la declaratoria de caducidad del contrato. Dicha medida resultaría contraproducente para el interés general, toda vez que comprometería la continuidad del proyecto y generaría un perjuicio público significativamente mayor al que se busca evitar, dadas las implicaciones de una nueva licitación y el posible abandono de las obras en curso.

- Calidad (madera):

Respecto a las patologías detectadas en la madera, se sostiene que estas corresponden a la estabilidad de la obra y no al amparo de cumplimiento del contrato. Dichas deficiencias se consideran eventualidades ordinarias dentro de la ejecución de este tipo de proyectos y, actualmente, se encuentran en proceso activo de corrección. Por tanto, al no comprometer la entrega general del objeto contractual sino la calidad de un elemento específico, su tratamiento debe darse bajo las garantías de estabilidad.

- Tasación de multas:

En relación con la tasación de la multa, la aseguradora formula una objeción formal debido a errores sustanciales en la referencia a las cláusulas contractuales aplicadas. Se advierte que el mantenimiento de una base de tasación incorrecta constituye una vulneración directa al **debido proceso**, toda vez que cualquier sanción debe estar estrictamente ligada a la realidad de las obligaciones pactadas y a los procedimientos de cálculo previamente establecidos. Una liquidación errónea viciaría de nulidad la decisión administrativa.

Se invoca la aplicación del **principio de proporcionalidad** en la tasación de cualquier sanción o cláusula penal, de conformidad con lo establecido en el Código Civil y el Código de Comercio. Al respecto, se recuerda que la sanción debe estar limitada estrictamente al valor asegurado del amparo de cumplimiento, el cual asciende aproximadamente a **$3.246.154.618**. Asimismo, bajo el marco de la **Ley 1150 de 2007**, se hace énfasis en la necesidad de realizar una compensación previa de valores con los saldos a favor del contratista antes de proceder con cualquier cobro coactivo o afectación de garantías.

19. Que el 18 de febrero de 2025 se reanudó la audiencia y se procedió al decreto de pruebas y su respectivo traslado, así:

    Por parte del contratista:

- Consecutivo 276/2025 del 18 febrero de 2025 firmada por Jorge Enrique Narváez Rojas, con anexo SOPORTES AUDIENCIA, a través del cual buscan evidenciar el pago de salarios, prestaciones sociales y parafiscales del personal ejecutante de la obra.
- Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual CV-100007711 Anexo 7, con Certificación de la Compañía Mundial de Seguros del 14 de febrero de 2025

Por parte de la aseguradora:

- Póliza de cumplimiento CV-100030206 con todos los anexos del 0 al 7 y clausulado, con el fin de verificar que todas están vigentes
- Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual CV-100007711 con todos los anexos del 0 al 7 y clausulado, con el fin de verificar que todas están vigentes

20. En la reanudación de la audiencia el 20 de febrero de 2025, se corrió traslado a la interventoría sobre los argumentos y pruebas presentadas por el contratista y la aseguradora. Al respecto, la interventoría manifestó que, en observancia del principio de buena fe, el contratista ha acreditado el cumplimiento de sus obligaciones en materia de salarios, seguridad social y garantías. No obstante, previo al cierre de la etapa probatoria, el apoderado de la aseguradora solicitó formalmente la expedición de una certificación de saldos sobre los pagos pendientes a favor del contratista y se suspende la audiencia.

21. El 20 de febrero de 2025, mediante nota interna 169 la suscrita Jefe de la Oficina de Contratación solicitó al Tesorero Municipal YESID RAMOS SERRANO certificación de saldos a favor del contratista UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022 con Nit 901.771.662-1 respecto del contrato de obra 3950 de 2022.

22. Que mediante Resolución No. 322 del 29 de octubre de 2025, el Municipio de Villavicencio aprobó la cesión de los derechos de participación dentro del contrato 3950 de 2022, solicitada por CONSTRUCCIONES ARQUITECTONICAS Y OBRAS CIVILES SAS identificada con NIT 900.284.556, integrante de la UNIÓN TEMPORAL PARQUE METROPOLITANO 2022, estableciendo que la nueva conformación de la UNIÓN TEMPORAL PARQUE METROPOLITANO 2022 quedara de la siguiente manera:

Actividades y términos en la ejecución del Contrato (1)	Compromiso (%) (2)	Nombre del integrante a cargo de la actividad
CONSTRUIR MUSEO CONSTRUIR APROVECHAMIENTO ECONOMICO 1 SALA AMBIENTAL CONSTRUIR PABELLON MAMIFEROS DISPOSICION FINAL CONSTRUIR URBANISMOSOBRE LA CALLE 2 CONSTRUIR URBANISMO SOBRE LA CALLE 5 CONSTRUIR SENDERO A NIVEL TIPO 1 CONSTRUIR RED HIDROSANITARIA RCI URBANISMO CONSTRUIR REDES ELECTRICAS URBANISMO CONSTRUIR	99% (El 40% de las actividades del capítulo de sala ambiental)	PRIAR PROYECTOS DE INGENIERIA SAS NIT. 900.485.933-2
COLECTOR CONSTRUIR SENDERO TIPO 1 CONSTRUIR SENDERO TIPO 2 CONSTRUIR SENDERO TIPO 3 CONSTRUIR SENDERO TIPO 4 CONSTRUIR PUENTE EN CONCRETO 1 CONSTRUIR PUENTE EN CONCRETO TIPO 2 CONSTRUIR PUENTE EN CONCRETO TIPO 3 CONSTRUIR ZONAS VERDES (ARBORIZACION)		
SALA AMBIENTAL	1% (El 30% de las actividades del capítulo de sala ambiental)	INNOVAR ARQUITECTURA E INGENIERIA LTDA NIT. 900.479.125-3

23. El 20 de marzo de 2026 se dio continuación a la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, durante la audiencia se corrió traslado de los saldos del contrato **3950 DE 2022** y se recibieron los alegatos de conclusión por parte de los apoderados de la aseguradora y del contratista UT Metropolitano, así:

- **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN APODERADA UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022.**

  Inició su alegato señalando que el informe de presunto incumplimiento no cumplía con los requisitos mínimos establecidos por el legislador, lo cual afecta las garantías fundamentales de defensa de la Unión Temporal (01:51:43). Argumentó que el informe es improcedente ya que se basa en acontecimientos que carecen de claridad y no son atribuibles al contratista, además de no incluir una tasación de perjuicios clara y precisa, ni la información detallada de los acontecimientos desde la fase de iniciación, tal como lo requiere el procedimiento reglado en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 (01:53:10).

  Análisis Legal sobre la Tasación de Perjuicios y Cláusula Penal: El alegato de la apoderada incluyó un análisis sobre la tasación de perjuicios y la cláusula penal, citando sentencias del Consejo de Estado y la Corte

Suprema de Justicia para destacar que la cláusula penal funciona como una valoración anticipada de los perjuicios por la inejecución, ejecución defectuosa o retardo de una obligación (01:54:42). Se precisó que la multa, como herramienta contractual, se aplica para apremiar al deudor, y en ausencia de una estipulación específica sobre su rol, prevalece el carácter resarcitorio de la pena (01:56:27).

Respecto al Pago de Salarios y Prestaciones Sociales: En respuesta al Ítem 1 del informe sobre el presunto incumplimiento de la Cláusula 10 (numeral 22) por falta de pago oportuno de salarios y prestaciones, la defensa del contratista presentó un archivo digital con soportes de pago detallados para cada persona, demostrando la realización de los mismos y la trazabilidad de las obligaciones laborales (01:57:46). Se mencionó que cualquier desfase ya fue superado, y se reiteró el cumplimiento de la obligación, sugiriendo que cualquier diferencia laboral residual debe ventilarse ante la jurisdicción competente (01:59:36).

Sobre los Pagos a Seguridad Social: En cuanto al Ítem 2, sobre el incumplimiento de la Cláusula 10 (numerales 11 y 21) por falta de pagos oportunos al sistema integral de seguridad social, se indicó que se adjuntó un archivo digital en el que se detallan las planillas de pago, verificando el cumplimiento de la obligación (02:01:32). Se argumentó que, dado que los pagos de prestaciones y seguridad social están realizados a la fecha, cesó cualquier situación que pudiera haber dado lugar al informe, haciendo que la imputación no sea viable jurídicamente (02:03:18).

Acerca de la Actualización de Garantías: Respecto al Ítem 3, sobre el incumplimiento de las Cláusulas 10 (numeral 20) y 18 por la no actualización de las garantías contractuales, el contratista afirmó que las garantías están debidamente actualizadas y cargadas en la plataforma SECOP 2, cumpliendo con los parámetros vigentes. Como prueba, se señaló que la entidad expidió un acto de aprobación de pólizas con fecha del 21 de febrero de 2025, lo cual desvirtúa el supuesto incumplimiento (02:03:18).

Con relación al Atraso Injustificado y Suspensión Unilateral de Actividades: Frente al Ítem 4, que acusa el incumplimiento de la Cláusula 10 (numerales 1 y 2) por atraso injustificado y suspensión unilateral, se argumentó que la ejecución contractual se desarrolla conforme a la reprogramación del 8 de octubre. Se destacó que la prórroga número cuatro, firmada ese día, extendió el plazo total de ejecución a 32 meses y 15 días, con una nueva fecha de terminación el 8 de junio de 2026, por lo que cualquier análisis de retraso debe basarse en el plazo vigente, no en el inicial (02:05:03). Se señaló que la ejecución está en curso y se han adoptado

medidas para garantizar el cumplimiento, incluyendo la tenencia de materiales para instalación que evidenciarán un avance físico significativo (02:06:27).

En cuanto a la Deficiencia en la Calidad de la Obra: En cuanto al Ítem 5, sobre la deficiencia en la calidad de la obra (Cláusula 10, numerales 1, 12 y 30) por patologías en las maderas de senderos peatonales, se indicó que el contratista ha adelantado acciones para la corrección, incluyendo un cronograma de reposición con la aceptación del proveedor de la madera (02:09:42). Se argumentó que estas situaciones son técnicas y propias de la fase de ejecución, no constituyen un incumplimiento definitivo ni afectan de forma grave la estructura, y el contratista ha demostrado diligencia, evitando una conducta de incumplimiento (02:11:25).

Conclusión y Solicitudes de la Apoderada del Contratista: concluyó que, dado que las situaciones que motivaron el informe han cesado o están en proceso de superación, y el contrato tiene una reprogramación vigente, se debe dar por terminado el procedimiento administrativo sancionatorio (02:12:51). Se solicitó al despacho: declarar la cesación de las situaciones de incumplimiento; disponer la terminación anticipada del procedimiento y el archivo definitivo de las actuaciones; o, subsidiariamente, conceder un término razonable para continuar con la ejecución de las acciones correctivas (02:14:40).

- **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN APODERADO DE SEGUROS MUNDIAL**

Jaime Daniel Cardozo destacó que el tiempo transcurrido desde la suspensión de la audiencia, en febrero de 2025, hasta su reanudación en marzo de 2026, era fundamental, ya que la situación actual es distinta de la que motivó el reproche original. Se resaltó que no es lo mismo juzgar un presunto incumplimiento de un contrato terminado que uno que aún está vigente, especialmente tras la suscripción de una nueva prórroga, de la cual ellos se enteraron en ese momento (02:17:54).

Irregularidad Procesal y Novedades Contractuales: Jaime Daniel Cardozo argumentó que existe una irregularidad procesal absoluta e insubsanable debido a que las novedades contractuales, especialmente las prórrogas de contrato, no se incorporaron al proceso de oficio ni se notificaron a las partes, particularmente al garante. Señaló que la omisión de incorporar estas pruebas significa que el despacho desconoce la situación contractual actual, lo que tiene una incidencia sustancial en el derecho al debido proceso, defensa y contradicción (02:19:26). Por lo tanto, si el contrato ya no estuviera

vigente según las pruebas en el expediente, el despacho debería cerrar el procedimiento, ya que no habría lugar a imponer multas ni declarar la caducidad del contrato (02:20:43).

Superación de Presuntos Incumplimientos: El abogado Jaime Daniel Cardozo sostuvo que la mayoría de los incumplimientos que la entidad había reprochado al inicio del procedimiento ya fueron superados con la presentación de pruebas por parte del contratista y el garante. El primer y segundo presunto incumplimiento, relativos al pago de salarios y prestaciones sociales, desaparecieron ya que el contratista aportó pruebas de los pagos y la entidad confirmó dicha información (02:23:19). Además, el tercer presunto incumplimiento fue superado porque se demostró que las pólizas han sido actualizadas y están vigentes con los amparos correspondientes (02:24:53).

Posibles Consecuencias y Vigencia del Contrato: Se afirmó que la única posible consecuencia aplicable por el presunto incumplimiento número cuatro sería la imposición de una multa (02:26:26). Cardozo enfatizó que la caducidad del contrato no es procedente ya que los incumplimientos han sido superados y existe una voluntad manifiesta del contratista de cumplir con sus obligaciones (02:28:06). Además, el contrato tiene plazo de ejecución hasta el 8 de junio de 2026, lo que indica que quedan más de dos meses para su ejecución, y la jurisprudencia establece el deber de recibir la obra incluso de manera extemporánea (02:26:26) (02:31:02).

Presunto Incumplimiento y Amparo de Estabilidad: Con respecto al quinto presunto incumplimiento, relativo a las patologías en la madera o la calidad de la obra, Cardozo indicó que esto corresponde al amparo de estabilidad de la póliza y no al amparo de cumplimiento que se maneja en el procedimiento sancionatorio (02:29:29). Se concluyó que este reproche no puede dar lugar a la afectación del amparo de cumplimiento y, por lo tanto, no hay lugar a declarar el incumplimiento del contratista (02:31:02). De manera subsidiaria, si se diera lugar a una declaratoria de incumplimiento, esta debería ser una multa y no la caducidad, ni la afectación de la cláusula penal (02:29:29) (02:32:30).

24. Que presentados los descargos, practicadas la pruebas solicitadas y debidamente ordenadas, así como efectuado el traslado para presentar alegaciones, esto es garantizado el derecho fundamental al debido proceso y el derecho de defensa, el 15 de abril de 2026 se dio traslado a la interventoría para que en el término de tres (3) días hábiles, se pronuncie acerca de los alegatos y las pruebas, e indique si las circunstancias de dieron

origen al presente proceso de incumplimiento cesaron o si en su consideración persisten dichas circunstancias.

25. El 23 de abril de 2026, el Consorcio Interventoría Alma Viva a través del oficio 481, señala que respecto al pago de salarios y prestaciones sociales, al pago de seguridad social y actualización de las garantías, dichas situaciones fueron superadas, sin embargo, respecto al atraso injustificado en la ejecución de la obra y la deficiencia en la calidad de la obra específicamente las patologías presentadas con posterioridad al pago en las maderas instaladas en senderos peatonales indicó:

    "En consecuencia, esta interventoría considera que, si bien algunas circunstancias han sido superadas, subsisten incumplimientos de carácter sustancial que afectan la adecuada ejecución del contrato, por lo que se estima procedente que la entidad contratante adopte las medidas a que haya lugar, incluyendo la imposición de las sanciones correspondientes, de conformidad con el marco legal y contractual aplicable, en garantía del interés público y del cumplimiento efectivo del objeto contractual".

26. Que el Contrato 3950 de 2022 tiene como fecha prevista de terminación el día 08 de junio de 2026, es decir que el contrato se encuentra vigente.

27. Que la garantía única de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual del contrato 3950 de 2022, póliza N° CV-100030206 y póliza CV-100007711 expedidas por SEGUROS MUNDIAL, actualmente se encuentran vigentes.

II. VALORACIÓN Y ANÁLISIS PROBATORIO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, los artículos 3 y 40 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–, y los artículos 164 a 277 de la Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso–, aplicables por remisión normativa, procede este Despacho a realizar la valoración integral y crítica del acervo probatorio legal y oportunamente incorporado al expediente dentro del proceso administrativo adelantado por el presunto incumplimiento del Contrato de Obra No. 3950 de 2022, suscrito entre el Municipio de Villavicencio y la UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022, cuyo objeto corresponde a la **"CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE METROPOLITANO ALMA VIVA MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, META".**

La valoración probatoria se realiza atendiendo los principios de libre apreciación razonada de la prueba, contradicción, pertinencia, conducencia y utilidad, con el fin

de establecer si el contratista incurrió o no en incumplimiento de las obligaciones contractuales derivadas del cronograma de ejecución de la obra.

2.1. Pruebas que acreditan el presunto incumplimiento contractual.

Del análisis del expediente administrativo se encuentra acreditado que el presente proceso se originó con ocasión del Informe de Interventoría por presunto incumplimiento de fecha 09 de enero de 2025, en el cual se evidenció atraso en la ejecución de varios ítems del contrato de obra No. 3950 de 2022, conforme a la programación vigente derivada de la Prórroga No. 3 suscrita el 24/10/2024 y de la modificatoria No. 6 del 27/12/2024.

En dicho informe se estableció los siguientes incumplimientos:

1. Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 22, por el no pago de salarios y prestaciones sociales de forma oportuna al personal vinculado en la ejecución del contrato.
2. Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 11 y 21, pues no ha realizado oportunamente los pagos al sistema integral de seguridad social del personal vinculado en la ejecución del contrato.
3. Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 20 y clausula 18, por la no actualización de las garantías establecidas en el contrato.
4. Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 1 y 2, por atraso injustificados en la ejecución de la obra y suspensión unilateral de las actividades del contrato.
5. Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 1, 12 y 30 por deficiencia en la calidad de la obra específicamente las patologías presentadas con posterioridad en las maderas instaladas en senderos peatonales, situación que no ha corregido el contratista.

Estas actividades hacían parte de la programación contractual vigente, aprobada por la interventoría y aceptada por el contratista dentro de la reprogramación derivada de la Prórroga No. 3 del 24/10/2024 y de la modificatoria No. 6 del 27/12/2024, circunstancia que demuestra que el contratista conocía plenamente los plazos establecidos para su ejecución.

De igual manera, se encuentra acreditado que mediante oficios CI-684-2023-267 del 30 de octubre de 2024, CI-684-2023-272 y CI-684-2023-274 del 05 de noviembre de 2024, CI-684-2023-279 del 14 de noviembre de 2024, CI-684-2023-290 CI-684-2023-293 y CI-684-2023-292 del 07 de enero de 2025, el Consorcio Interventoría Alma Viva requirió formalmente a la Unión Temporal Metropolitano 2022 para que

adoptara las medidas necesarias para cumplir la programación de obra, advirtiendo acerca de los presuntos incumplimientos y los ítems que presentaban atraso identificando una ejecución programada por valor de $19.192.678.532,89 (59,12%) frente a una ejecución real de $17.276.480.549,15 (53,22%), generándose un desfase de -$1.916.197.983,74, equivalente a un -5,90%. y que, además, no se evidenciaba presencia de personal ni de materiales en obra destinados a su ejecución.

Lo anterior constituye un elemento objetivo que evidencia la mora del contratista, en tanto demuestra que las actividades no habían iniciado dentro de los plazos previstos en la programación contractual.

En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el 07 de febrero de 2025 se citó a audiencia al contratista, a la interventoría y a la compañía aseguradora Seguros Mundial, garantizando el derecho de contradicción y defensa dentro del presente proceso administrativo.

De este modo, al momento de iniciarse la audiencia el 14 de febrero de 2025, se encontraba plenamente demostrado que el contratista se encontraba en mora respecto de la ejecución de los ítems antes mencionados, conforme a la programación contractual vigente, con lo cual se acreditaban los cinco (5) presuntos incumplimientos.

2.2. Sobre el decreto y practica de pruebas

También se encuentra demostrado dentro del expediente que el 14 de febrero de 2025, se acreditó la participación de los asistentes, se presentaron descargos y solicitudes de pruebas por parte del contratista y de la compañía de seguros.

El **18 de febrero de 2025**, se procedió al decreto de pruebas, entre las que destacan el **Consecutivo 276/2025** y sus anexos aportados por el contratista para acreditar el saneamiento de las obligaciones laborales, y los anexos actualizados (No. 7) de las pólizas de Cumplimiento (**CV-100030206**) y Responsabilidad Civil Extracontractual (**CV-100007711**). Posteriormente, en la práctica de pruebas del **20 de febrero de 2025**, la interventoría reconoció, bajo el principio de buena fe, que las circunstancias relativas a salarios, seguridad social y garantías han sido subsanadas. En esta misma fecha, a solicitud de la aseguradora y mediante la **Nota Interna 169**, la Oficina de Contratación requirió a la Tesorería Municipal la certificación de saldos pendientes a favor de la **Unión Temporal Metropolitano 2022**, con el fin de precisar el estado financiero del contrato 3950 de 2022.

En efecto de acuerdo con las documentales aportadas por el contratista y sus respectivos anexos, así como lo manifestado por la interventoría, se logra acreditar que el contratista cumplió con:

1. **Los pagos de salarios y prestaciones sociales al personal vinculado en la ejecución del contrato de los meses de noviembre y diciembre de 2024.**

2. **Los pagos al sistema integral de seguridad social del personal vinculado en la ejecución del contrato de los meses de noviembre y diciembre de 2024 y enero de 2025.**

3. **La actualización de las garantías establecidas en el contrato.**

Sin embargo, pese a las documentales aportadas persiste el presunto incumplimiento de:

4. **Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 1 y 2, por atraso injustificados en la ejecución de la obra y suspensión unilateral de las actividades del contrato.**

5. **Incumplimiento clausula No 10 obligaciones específicas del contratista numeral 1, 12 y 30 por deficiencia en la calidad de la obra específicamente las patologías presentadas con posterioridad en las maderas instaladas en senderos peatonales, situación que no ha corregido el contratista.**

2.3 Sobre la garantía de cumplimiento y la de responsabilidad civil extracontractual

Igualmente se encuentra acreditado que la garantía única de cumplimiento contenida en la póliza estatal No. CV-100030206 y la Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual CV-100007711, expedidas por Seguros Mundial, se encuentran vigentes y amparan el cumplimiento del contrato No. 3950 de 2022, siendo tomador la UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022 y asegurado el Municipio de Villavicencio, así:





En consecuencia, la aseguradora fue vinculada al presente proceso en calidad de tercero civilmente responsable, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

2.4 Sobre prórrogas y modificaciones contractuales

En relación con las prórrogas y suspensiones otorgadas dentro de la ejecución del Contrato de Obra No. 3950 de 2022, este Despacho considera necesario precisar que tales decisiones no desvirtúan, neutralizan ni eliminan el incumplimiento contractual previamente configurado respecto de las situaciones objeto del presente procedimiento sancionatorio.

En efecto, las prórrogas y modificaciones concedidas por el Municipio de Villavicencio se enmarcaron en los principios de buena fe, continuidad del servicio público, economía y responsabilidad, y tuvieron como finalidad permitir la culminación integral del objeto contractual.

Sin embargo, desde el punto de vista técnico y jurídico, dichas decisiones no constituyen un reconocimiento de inexistencia de incumplimiento, ni comportan una exoneración automática de responsabilidad a favor del contratista. Por el contrario, corresponden a instrumentos de gestión contractual orientados a evitar afectaciones mayores al interés público y a permitir la continuidad del proyecto, sin perjuicio del ejercicio de las facultades de control y sanción que le asisten a la administración frente a incumplimientos ya verificados.

En el presente caso, el incumplimiento objeto de análisis se configuró en un momento cierto, concreto y verificable, con base en el cronograma vigente aprobado mediante la Prórroga No. 3 del 24/10/2024 y de la modificatoria No. 6 del 27/12/2024, y fue determinado a partir del no avance oportuno de actividades específicas dentro de los plazos establecidos, tal como consta en los informes de interventoría y demás elementos probatorios del expediente.

Por ello, las prórrogas y modificaciones posteriores, así como las suspensiones contractuales y sus ampliaciones, no tienen la capacidad jurídica ni técnica de borrar retroactivamente la mora ya causada, toda vez que su finalidad consiste en reprogramar o ajustar la ejecución futura del contrato, mas no en extinguir el incumplimiento ya consolidado.

En términos de responsabilidad contractual, la mora se configura cuando el contratista no ejecuta las actividades a su cargo dentro del plazo previsto, independientemente de que con posterioridad continúe la ejecución del contrato o se adopten medidas para facilitar su culminación. Por ende, la simple continuidad posterior de la obra no desvirtúa el retraso previamente acreditado.

En términos técnicos, la mora es un hecho cierto que se consolida en el tiempo cuando no se cumplen las actividades dentro del plazo previsto, independientemente de que posteriormente se continúe con la ejecución. Así mismo, debe precisarse que, pese a las oportunidades adicionales otorgadas mediante las prórrogas y suspensiones, el contratista no logró subsanar de manera integral los atrasos que dieron origen al procedimiento sancionatorio, persistiendo incumplimientos en actividades específicas del cronograma, lo cual evidencia que las medidas adoptadas por la entidad no fueron suficientes para lograr la recuperación total del atraso.

Aceptar la tesis sostenida por el contratista implicaría desnaturalizar la finalidad de las multas contractuales como mecanismo de apremio frente al incumplimiento y vaciar de contenido la potestad sancionatoria de la administración, pues bastaría la concesión de una prórroga o la continuidad posterior de la ejecución para neutralizar cualquier mora, lo cual resulta abiertamente improcedente.

En consecuencia, este Despacho concluye que las prórrogas y modificaciones otorgadas dentro del Contrato de Obra No. 3950 de 2022 no desvirtúan ni afectan

la existencia del incumplimiento del cronograma contractual previamente acreditado, ni constituyen fundamento válido para exonerar de responsabilidad al contratista dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio.

III. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO A LOS ARGUMENTOS DE DEFENSA Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

3.1 ARGUMENTOS DE DEFENSA Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN PROPUESTOS POR LA UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022.

Frente a los argumentos de defensa y alegatos de conclusión presentados por la UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022, en los que manifiesta haber normalizado el pago de salarios, primas y liquidaciones correspondientes a diciembre de 2024, así como los aportes a Seguridad Social de noviembre y diciembre del mismo año, sostiene el contratista que el contrato mantuvo su cobertura de forma ininterrumpida, toda vez que las pólizas cuentan con vigencias extendidas desde el 21 de noviembre de 2024, aclarándose que el retraso en la entrega de los certificados físicos obedeció a trámites de pago, sin que esto afectara la validez de los amparos, que las demoras en la ejecución contractual obedecieron exclusivamente a una drástica reducción en los plazos de ejecución, los cuales pasaron de una programación inicial de 42 meses a menos de 10 meses. A esto se suman deficiencias en la calidad y definición de los diseños, que aún presentan aspectos técnicos por resolver, finalmente respecto a la calidad de la madera contempla, en primera instancia, una programación concertada para la sustitución de las piezas defectuosas, este Despacho se permite efectuar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, de conformidad con las documentales aportadas por el contratista en las que se evidencia el pago de salarios y prestaciones sociales correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2024 del personal vinculado en la ejecución del contrato y de acuerdo con lo manifestado por la interventoría mediante oficio CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026, en el que indicó:

> "(...) Ahora bien, conforme a los documentos allegados en el marco de la audiencia y los soportes aportados por el contratista, se evidenció que el día 03 de febrero de 2025 se efectuó el pago de los aportes al sistema de seguridad social correspondientes a los periodos adeudados de noviembre y diciembre de 2024.

Asimismo, fueron presentados soportes de pago de nómina del personal vinculado a la ejecución del contrato. (...)

(...) Una vez analizado el material probatorio y verificado el estado actual de la obligación, esta interventoría conceptúa que la situación que dio origen al presunto incumplimiento ha sido materialmente subsanada por parte del contratista, en tanto se acredita el pago de las obligaciones laborales y de seguridad social que se encontraban en mora. (...)

(...) En consecuencia, esta interventoría se permite informar que, en su criterio, no persisten en la actualidad las condiciones de incumplimiento relacionadas con la obligación analizada, toda vez que las mismas fueron subsanadas con posterioridad al inicio del proceso.

En relación con los soportes allegados en el marco de la audiencia, si bien no se evidencian documentos que acrediten el pago de los aportes al sistema de seguridad social correspondientes al mes de enero de 2025, esta interventoría deja constancia que, en informes posteriores a la apertura del presente proceso, se verificó la acreditación de dichos pagos por parte del contratista, conforme a la documentación presentada con posterioridad. (...)"

Este Despacho considera que el contratista cumplió con los pagos de salarios y prestaciones sociales al personal vinculado en la ejecución del contrato de los meses de noviembre y diciembre de 2024.

En segundo lugar, respecto al pago de seguridad social de los meses de noviembre y diciembre de 2024 del personal vinculado en la ejecución del contrato, conforme con las pruebas documentales y de acuerdo con lo expresado por la interventoría mediante oficio CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026, en el que señaló:

"(...) En ese sentido, del análisis integral de la información, se concluye que, si bien el contratista efectuó los pagos correspondientes al Sistema Integral de Seguridad Social, estos se realizaron de manera extemporánea, esto es, por fuera de los términos legal y contractualmente establecidos, configurándose así el incumplimiento en el momento de su ocurrencia.

No obstante, se evidencia que dicha situación fue subsanada con posterioridad, por lo que, a la fecha, han cesado las circunstancias fácticas que dieron origen a este aspecto del proceso (...)"

Este Despacho considera que el contratista cumplió con los pagos de seguridad social del personal vinculado en la ejecución del contrato correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2024.

En tercer lugar, en relación con la actualización de las garantías de cumplimiento contenida en la póliza estatal No. CV-100030206 y la Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual CV-100007711, expedidas por Seguros Mundial, aportadas en el marco del presente proceso y conforme a lo indicado por la interventoría mediante oficio CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026, en el que establece:

> "(...) del análisis de la información posterior y de los documentos allegados con ocasión del presente proceso, esta interventoría deja constancia que el contratista procedió a subsanar dicha obligación, realizando la actualización y presentación de las garantías requeridas. Sin embargo, dicha actuación se efectuó de manera extemporánea, es decir, por fuera de los plazos contractualmente establecidos.
>
> En consecuencia, si bien se configuró el incumplimiento en el momento de su ocurrencia, se evidencia que a la fecha las circunstancias que le dieron origen han sido superadas, al encontrarse actualmente vigente el amparo correspondiente (...)"

Este Despacho considera que el contratista cumplió con la obligación de actualizar las garantías, las cuales se encuentran vigentes y amparan el cumplimiento del contrato No. 3950 de 2022, siendo tomador la UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022 y asegurado el Municipio de Villavicencio.

En cuarto lugar, con relación al retraso en la ejecución contractual por presunta reducción en los plazos de ejecución y deficiencias en la calidad de los diseños, dichas apreciaciones no son de recibo por parte de este Despacho por cuanto carece de sustento técnico y jurídico afirmar que las actas de modificación y prórroga implican un reconocimiento tácito de responsabilidad por parte de la administración. Tales figuras no tienen la naturaleza de pronunciamientos sobre imputación o exoneración de responsabilidad, sino que corresponden a mecanismos de gestión contractual orientados a preservar la continuidad del proyecto y a garantizar la satisfacción del interés público comprometido.

Así mismo, en lo atinente a la tesis según la cual las prórrogas y reprogramaciones habrían eliminado el fundamento del procedimiento sancionatorio, este Despacho reitera que la mora contractual se configura en el momento en que el contratista no

ejecuta las actividades a su cargo dentro del plazo previsto, sin que las decisiones posteriores de ampliación de plazo tengan la virtualidad de extinguir retroactivamente el incumplimiento ya consolidado.

Aceptar la tesis del contratista implicaría desnaturalizar las figuras de prórroga y modificación, convirtiéndolas en mecanismos de exoneración automática de responsabilidad, lo cual resulta contrario a los principios de la contratación estatal y vaciaría de contenido la potestad sancionatoria de la administración.

Tampoco es de recibo el argumento conforme al cual las presuntas fallas en los estudios y diseños fueron la causa del retraso de la obra, particularmente respecto de las circunstancias objeto del presente procedimiento. Ello, por cuanto está acreditado que desde la etapa precontractual el oferente no presentó observación alguna a los planos, diseños o especificaciones técnicas del proyecto relacionado con la construcción del parque metropolitano alma viva y, por el contrario, con la presentación de su oferta aceptó las condiciones técnicas del mismo.

En ese sentido, no resulta jurídicamente admisible que el contratista pretenda trasladar a la entidad las consecuencias de una situación que, en su condición de experto constructor, debió advertir oportunamente desde la fase de planeación o, en su defecto, tramitar formalmente durante la ejecución del contrato. Sobre este punto resulta pertinente recordar lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia del 8 de septiembre de 2021, radicado 25000-23-36-000-2015-02527-01 (61583), con ponencia del Consejero Alberto Montaña Plata, en la que indicó que:

> "(...) la planeación contractual trae aparejada unas cargas para los interesados en participar en procesos de selección. Por ello, el comportamiento del demandante, quien guardó silencio frente a los diseños y demás estudios y documentos previos, desatiende la buena fe cuando, durante la etapa de ejecución, pretende excusar el incumplimiento de sus obligaciones en una antojadiza y no probada imposibilidad material (...)".

Por su parte la interventoría, por medio del oficio CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026, manifestó:

> "(...) El análisis del avance de obra efectuado para el momento de estructuración del presunto incumplimiento permitió evidenciar un atraso progresivo y sostenido, que

comprometía el cumplimiento del objeto contractual dentro del plazo inicialmente pactado. En efecto, se estableció que habían transcurrido 23,27 de los 24,87 meses contractuales (93,57%), restando únicamente 48 días para su finalización. Así mismo, se identificó una ejecución programada por valor de $19.192.678.532,89 (59,12%) frente a una ejecución real de $17.276.480.549,15 (53,22%), generándose un desfase de -$1.916.197.983,74, equivalente a un -5,90%.

Bajo dichas condiciones, el valor pendiente por ejecutar ascendía a $15.185.064.679,85, lo que implicaba una necesidad de inversión semanal aproximada de $1.898.133.084,98, y diaria de $316.355.514,16, escenario que, desde el análisis técnico de interventoría en proyectos de ingeniería civil, resultaba inviable para el cumplimiento del objeto contractual en el tiempo restante, configurándose así el presunto incumplimiento. (...)

(...) a la fecha persisten retrasos en la ejecución del proyecto equivalentes al 28.62% por un valor de -$9.289.133.665,49 (...)

(...) persiste una situación de atraso en la ejecución que continúa comprometiendo el adecuado desarrollo del contrato (...)"

En consecuencia, este Despacho comparte los argumentos expuestos por la interventoría al señalar que se evidencia un atraso progresivo y sostenido en la ejecución del contrato, toda vez que cuando se inicio el presente proceso administrativo, el contratista presentaba un atraso del -5,90% equivalente a -$1.916.197.983,74 y a la presente fecha presenta un atraso del -28.62% equivalente a un valor de -$9.289.133.665,49, es decir que el incumplimiento persiste y continua aumentando por parte del contratista, lo cual afecta el interés general y los fines estatales.

Se concluye entonces que los argumentos de defensa, las pruebas aportadas en el marco del presente proceso y los alegatos de conclusión presentados por la UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022 no desvirtúan el incumplimiento contractual evidenciado, ni acreditan una causa real, suficiente y formalmente reconocida que permita exonerarlo de responsabilidad dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio.

Finalmente, en quinto y último lugar, con relación a la deficiencia en la calidad de la obra específicamente por las patologías presentadas con posterioridad en las

maderas instaladas en senderos peatonales, la interventoría en oficio CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026, señaló:

> "(...) Desde el punto de vista técnico, se identificaron patologías asociadas a degradación del material, tales como deformaciones, fisuración, pérdida de sección y afectaciones derivadas de agentes abióticos (radiación solar, humedad, variaciones climáticas) y bióticos (hongos e insectos), lo cual compromete la capacidad estructural, durabilidad y funcionalidad de los senderos. Estas condiciones evidencian la posible utilización de materiales que no cumplen con los tratamientos, procesos de inmunización, secado y protección requeridos para su adecuado desempeño en obra. (...)
>
> (...) En ese sentido, es preciso indicar que, si bien en un inicio la situación fue catalogada como una deficiencia en la calidad de la obra, a la fecha dicha conducta configura un incumplimiento contractual, en la medida en que el contratista ha desatendido los requerimientos de la interventoría, ha incumplido los plazos y compromisos adquiridos, y no ha dado cumplimiento a las obligaciones establecidas en el contrato respecto a la calidad, idoneidad y estabilidad de los materiales empleados. (...)"

Respecto a este punto en particular, este Despacho no hará pronunciamiento por carencia de objeto, toda vez que en el informe de presunto incumplimiento de fecha 09 de enero de 2025 que dio origen al presente proceso administrativo, si bien fue incluido como presunto incumplimiento por deficiencia en la calidad de la obra específicamente por las patologías presentadas con posterioridad en las maderas instaladas en senderos peatonales, dicho incumplimiento no fue tenido en cuenta al momento de establecer la tasación de perjuicios y de la multa por este concepto, en consecuencia este Despacho no puede determinar en esta instancia del proceso la cuantificación de la multa por esta circunstancia.

3.2 ARGUMENTOS DE DEFENSA Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE LA ASEGURADORA – SEGUROS MUNDIAL.

En relación con los argumentos expuestos por la aseguradora Seguros Mundial, orientados a solicitar la terminación de la presente actuación administrativa y la exoneración de responsabilidad, este Despacho se permite efectuar las siguientes precisiones:

En primer lugar, no se advierte vulneración alguna del debido proceso en la citación al presente procedimiento administrativo sancionatorio. Tal como quedó expuesto en el acápite de valoración probatoria, la citación se realizó con observancia de los requisitos previstos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, esto es, con indicación expresa y detallada de los hechos, acompañamiento del informe de interventoría y sus anexos, señalamiento de las normas o cláusulas presuntamente vulneradas, determinación de las consecuencias eventuales para el contratista y fijación del lugar, fecha y hora de la audiencia. En consecuencia, no prospera el reparo formulado sobre este punto.

En segundo lugar, tampoco existe vulneración del régimen de responsabilidad contractual. Como se ha venido señalando, el contratista no presentó observaciones a los diseños durante la etapa precontractual, aceptó las condiciones técnicas del proyecto con la presentación de su oferta y no acreditó la existencia de una imposibilidad objetiva, formalmente reconocida, que justificara el incumplimiento de los circunstancias materia del presente procedimiento.

En tercer lugar, resulta plenamente procedente, en el marco del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la imposición de multas o la adopción de las medidas contractuales correspondientes cuando se demuestre el incumplimiento o el cumplimiento tardío de obligaciones a cargo del contratista, como ocurre en el presente caso.

En cuarto lugar, conforme al material probatorio obrante en el expediente se concluye que el incumplimiento obedece al no avance oportuno de actividades específicas a cargo del contratista, de conformidad con el cronograma vigente, razón por la cual se originó la presente actuación administrativa.

En quinto lugar, está debidamente acreditado que la garantía única de cumplimiento contenida en la póliza No. CV-100030206 y la Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual CV-100007711, expedidas por Seguros Mundial, se encuentran vigentes y amparan el cumplimiento del contrato No. 3950 de 2022, siendo tomador la UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022 y asegurado el Municipio de Villavicencio. Por tanto, en caso de declararse el incumplimiento e imponerse la correspondiente multa, resulta procedente la afectación de la garantía en los términos y límites del contrato de seguro.

De otra parte, resulta improcedente pretender la terminación del procedimiento sancionatorio con fundamento en hechos posteriores al incumplimiento que no guardan relación con los ítems objeto de la presente actuación. En efecto, la ejecución actual de la obra, la reprogramación del cronograma o la eventual culminación del objeto contractual no tienen la capacidad de desvirtuar ni eliminar un incumplimiento previamente configurado y determinado con fundamento en el cronograma vigente y en los informes técnicos de interventoría.

Desde el punto de vista técnico, el incumplimiento constituye un hecho cierto, verificable y consolidado en el tiempo, que se materializa cuando el contratista no ejecuta las actividades en los plazos establecidos. Su existencia, por tanto, no depende del estado actual del proyecto, sino del comportamiento contractual observado en el momento en que la obligación debía cumplirse.

Finalmente, aceptar la solicitud de archivo bajo los argumentos expuestos por la aseguradora implicaría desconocer la naturaleza de la potestad sancionatoria de la administración, en la medida en que cualquier incumplimiento podría neutralizarse con la simple continuación posterior de la obra o con manifestaciones unilaterales del contratista orientadas a justificar ex post su comportamiento contractual.

En consecuencia, este Despacho concluye que ni la ejecución actual del proyecto, ni las reprogramaciones efectuadas, ni las manifestaciones del contratista o de la aseguradora constituyen fundamento válido para disponer el archivo del presente procedimiento administrativo sancionatorio, ni para exonerar de responsabilidad a la UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022 frente al incumplimiento previamente acreditado.

Por consiguiente, ninguno de los argumentos expuestos por el contratista o la aseguradora logra desvirtuar los hechos objetivos que acreditan el atraso en la ejecución de actividades del cronograma contractual, ni las circunstancias alegadas constituyen una causa externa, irresistible o jurídicamente relevante que permita excluir su responsabilidad contractual, ni acreditan la existencia de una imposibilidad objetiva para la ejecución de las actividades dentro del plazo previsto.

IV. IMPUTACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO Y PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN

Si bien el informe inicial de interventoría identificó cinco (5) circunstancias de posible incumplimiento, durante la ejecución del procedimiento administrativo se evidenció que tres de ellas fueron ejecutadas con posterioridad (pago de salarios – pago de seguridad social – actualización de garantías) y otra no fue objeto de tasación (calidad de la madera), razón por la cual la imputación del incumplimiento y la sanción que se impone en el presente acto administrativo se fundamentan exclusivamente en el atraso persistente del -5,90% equivalente a -$1.916.197.983,74.

Con fundamento en el análisis integral del material probatorio obrante en el expediente administrativo, este Despacho concluye que el incumplimiento del cronograma contractual verificado dentro del Contrato de Obra No. 3950 de 2022 resulta imputable a la UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022.

En efecto, se encuentra acreditado que, de las cinco (5) circunstancias de posible incumplimiento que dieron origen al presente procedimiento administrativo sancionatorio, tres (3) fueron ejecutadas con posterioridad y una (1) no fue objeto de tasación; no obstante, persistió el atraso en la ejecución contractual del -5,90% equivalente a -$1.916.197.983,74., situación verificada hasta el día 23 de abril de 2026, conforme al oficio CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026 por medio del cual la interventoría se pronunció acerca de los alegatos presentados por la apoderada de la Unión Temporal Metropolitano 2022 y el apoderado de Seguros Mundial, así como las pruebas practicadas dentro de la audiencia por presunto incumplimiento del Contrato de Obra No. 3950 de 2022.

Lo anterior demuestra que el contratista no ejecutó dentro del plazo establecido las actividades correspondientes, de conformidad con la programación vigente derivada de la Prórroga No. 3 del 24/10/2024 y de la modificatoria No. 6 del 27/12/2024, circunstancia que fue advertida y documentada oportunamente por la interventoría.

En materia de multas contractuales dentro de la contratación estatal, la responsabilidad no se configura por la simple existencia del atraso, sino cuando este resulta imputable al comportamiento contractual del contratista, es decir, cuando no se demuestra la existencia de una causa externa, irresistible o jurídicamente relevante que justifique el incumplimiento.

En el presente caso, durante el trámite administrativo el contratista ejerció plenamente su derecho de defensa y contradicción, sin que lograra acreditar la existencia de una causa exonerativa de responsabilidad.

En particular, los argumentos relacionados con presuntas inconsistencias en los estudios o diseños no acreditan una imposibilidad técnica objetiva para la ejecución de las actividades contractuales, ni se evidenció que dichas situaciones hubiesen sido gestionadas oportunamente mediante los mecanismos contractuales previstos para la modificación de las condiciones de ejecución del contrato.

Así mismo, se encuentra probado que durante la etapa precontractual el contratista no formuló observaciones a los estudios, diseños o especificaciones técnicas del proyecto, aceptando con la presentación de su oferta las condiciones bajo las cuales debía ejecutarse la obra, circunstancia que refuerza su deber de asumir las cargas técnicas propias de la ejecución contractual.

De igual manera, las prórrogas y suspensiones otorgadas durante la ejecución contractual no constituyen una causal de exoneración de responsabilidad, en tanto dichas decisiones tuvieron como finalidad permitir la continuidad del proyecto y la culminación del objeto contractual, sin que ello implique la eliminación o neutralización de la mora previamente configurada.

Por consiguiente, se concluye que el atraso verificado es atribuible al comportamiento contractual del contratista, quien no acreditó haber desplegado una gestión técnica y contractual suficiente para evitar la materialización del incumplimiento o para tramitar oportunamente los ajustes que consideraba necesarios.

En consecuencia, el atraso verificado no obedece a circunstancias imputables a la entidad contratante ni a una causa externa que exonere al contratista, sino al incumplimiento de las obligaciones contractuales a su cargo en relación con la ejecución oportuna de las actividades previstas en el cronograma.

4.1 TASACIÓN DE LA MULTA

Que, en el informe de presunto incumplimiento del 09 de enero de 2025, se estableció la tasación de la multa, así:

Incumplimiento	Valor del contrato	1/1000	Dias de atraso	Valor multa
Por incumplimiento el no pago oportuno del sistema integral de seguridad social	32.461.546.390,00	$ 32.461.546,39	29	$ 941.384.845,31
Por incumplimiento en no pago oportuno de salarios y prestaciones sociales	$ 32.461.546.390,00	$ 32.461.546,39	10	$ 324.615.463,90
Por la no actualización de garantías	$ 32.461.546.390,00	$ 32.461.546,39	60	$ 1.947.692.783,40

Incumplimiento	Valor del contrato	Valor del atraso	1/1000	Dias de atraso	Valor multa
Por atraso de la obra	$32.461.546.390,00	$1.916.197.983,74	$ 1.916.197,98	18	$ 34.491.563,71
VALOR TOTAL					$ 3.248.184.656,32
% DEL VALOR TOTAL DEL CONTRATO					10,01%

Pese a la suscripción de la la Prórroga No. 3 del 24/10/2024 y de la modificatoria No. 6 del 27/12/2024, se observa que el contratista no aportó pruebas ni evidencias respecto al cumplimiento del cronograma de las actividades pendientes, es decir, que persistió el atraso en la ejecución contractual del -5,90% equivalente a -$1.916.197.983,74.

Que a la fecha ninguna de las partes ha allegado prueba o informe que evidencie el cumplimiento de la obligación de ejecutar en debida forma el cronograma de obra, ni han desvirtuados las pruebas ya existentes del proceso, con relación a este hecho.

Que, la celebración de un contrato entre las partes, como manifestación de voluntad encaminada a producir efectos jurídicos, crea, modifica o extingue obligaciones, implica para las partes el deber de cumplir los acuerdos que de manera recíproca se pactaron en virtud de la suscripción de dicho documento, lo anterior, conforme lo consagrado en el artículo 1602 del Código Civil que expresa:

ARTICULO 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. *Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales.*

De acuerdo, a lo informado por el Interventor el contratista a subsanado las siguientes circunstancias:

1. **Los pagos de salarios y prestaciones sociales al personal vinculado en la ejecución del contrato de los meses de noviembre y diciembre de 2024.**

2. **Los pagos al sistema integral de seguridad social del personal vinculado en la ejecución del contrato de los meses de noviembre y diciembre de 2024 y enero de 2025.**

3. **La actualización de las garantías establecidas en el contrato.**

Que respecto al presunto incumplimiento por deficiencia en la calidad de la madera instalada en senderos peatonales, no es posible efectuar pronunciamiento alguno, por cuanto dicho incumplimiento no fue tenido en cuenta al momento de establecer la tasación de perjuicios y la multa por este concepto en el informe de presunto incumplimiento, en consecuencia, este Despacho no puede determinar en esta instancia del proceso la cuantificación de la multa por esta circunstancia.

En ese sentido, según el informe del 09 de enero de 2025 presentado por la interventoría, la estimación del incumplimiento procede únicamente respecto del incumplimiento por atraso de la obra, estimado de la siguiente manera:

Incumplimiento	Valor del contrato	Valor del atraso	1/1000	Días de atraso	Valor multa
Por atraso de la obra	$32.461.546.390,00	$1.916.197.983,74	$ 1.916.197,98	18	$ 34.491.563,71

La multa contractual constituye un mecanismo de apremio destinado a garantizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales; sin embargo, una vez configurada la mora en la ejecución de las actividades del cronograma, la administración puede imponerla aun cuando posteriormente se continúe con la ejecución del contrato.

Valor estimado de la multa: De conformidad con lo previsto en la Cláusula 15 del Contrato de Obra No. 3950 de 2022, la cual indica que:

> "(...) En caso de incumplimiento parcial demostrado de las obligaciones a cargo del contratista en virtud del contrato que se suscriba, el Municipio estaría facultado para imponer multas diarias y sucesivas equivalentes al 1X1.000 del valor total del contrato, por cada día de incumplimiento de sus obligaciones, si a juicio del Municipio de ello se derivan perjuicios para la administración, sin que el monto total exceda del VEINTE POR CIENTO (20%) el valor total del contrato, cantidad que se imputará a la de los perjuicios que reciba el Municipio por el incumplimiento. (...)"

Atendiendo que el valor del atraso corresponde a la suma de $1.916.197.983,74, el valor diario de la multa es de $1.916.197,98 y los días de atraso son 18, la multa a imponer a la UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022 corresponde a la suma de: TREINTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS SESENTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y UN CENTAVOS ($34.491.563,71).

La sanción así determinada resulta proporcional, razonable y acorde con la gravedad del incumplimiento verificado, en tanto:

- se encuentra expresamente prevista en el contrato;
- fue aceptada por el contratista al momento de suscribir el contrato;
- corresponde al incumplimiento de obligaciones contractuales claras y verificables;
- respeta el límite máximo convencional pactado por las partes.

En consecuencia, este Despacho considera jurídicamente procedente la imposición de la multa contractual en los términos señalados en el presente acto administrativo.

En mérito de lo anterior,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR que la UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022, identificado con NIT 901667730-1, representado por el señor **JORGE ENRIQUE NARVAEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 86.062.375, incurrió en incumplimiento del cronograma de ejecución del Contrato de Obra No. 3950 de 2022, en los términos expuestos en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, imponer a la UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022 multa contractual por la suma de TREINTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS SESENTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y UN CENTAVOS ($34.491.563,71), conforme a lo previsto en la Cláusula 15 del Contrato de Obra No. 3950 de 2022.

ARTÍCULO TERCERO. Declarar la ocurrencia del siniestro amparado en la Garantía Única de Cumplimiento contenida en la Póliza No. CV-100030206 expedida por SEGUROS MUNDIAL S.A., en relación con la multa impuesta en el artículo anterior.

ARTÍCULO CUARTO. Ordenar hacer efectiva la garantía antes mencionada hasta por el valor de la multa impuesta o por el saldo insoluto de la obligación, en caso de que esta sea pagada total o parcialmente por el contratista.

ARTÍCULO QUINTO. El valor de la multa podrá hacerse efectivo mediante compensación o deducción de las sumas que el Municipio de Villavicencio adeude al contratista con ocasión del Contrato de Obra No. 3950 de 2022, o mediante la efectividad de la garantía única de cumplimiento por el valor no cubierto, de conformidad con las condiciones del contrato de seguro.

ARTICULO SEXTO. Notificar la presente Resolución a la representante legal de la UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022 el señor **JORGE ENRIQUE NARVAEZ** y al representante legal de la Compañía Aseguradora SEGUROS MUNDIAL S.A. o quien ejerza la representación de la aseguradora, lo que se entiende cumplido en la presente audiencia.

ARTICULO SÉPTIMO. Comunicar la presente Resolución a las dependencias y funcionarios encargados de atender su cumplimiento al interior de la Oficina de contratación y a la Secretaría de Hacienda.

ARTÍCULO OCTAVO. En firme la presente Resolución, publíquese en Secop II de acuerdo con lo ordenado por el artículo 31 de la ley 80 de 1993 y comuníquese a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio competente.

ARTÍCULO NOVENO. Contra el presente acto administrativo procede el **recurso de reposición**, el cual deberá interponerse, sustentarse y se decidirá en la misma audiencia conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBA AURORA COLINA
JEFE DE LA OFICINA DE CONTRATACIÓN

NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	FIRMA
Elaboró: Abog. DIEGO DE LA HOZ	C.P.S 1487/2026	
Revisó: Abog NICOLAS PEÑA	C.P.S 2054/2026	Nicolas Peña C.