MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

RESOLUCIÓN 110
25 de Mayo de 2026

"Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 078 del 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, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1882 de 2018 y el Decreto Reglamentario 1082 de 2015; la Resolución Municipal No. 067 del 16 de mayo de 2022; el Decreto de Nombramiento No. 1000-24/001 del 2 de enero de 2024 y el Acta de Posesión No. 1100-04-82/011 del 2 de enero de 2024, y en aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio contractual previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en armonía con las disposiciones de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA– para los aspectos no regulados por la norma especial, procede a resolver el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 078 del 30 de abril de 2026 por medio de la cual se adoptó una decisión de fondo dentro de la actuación que se adelanta contra la Unión Temporal Metropolitano 2022 por el presunto incumplimiento de las obligaciones relacionadas con el atraso en la ejecución contractual del -5,90% equivalente a -$1.916.197.983,74, previos los siguientes,

CONSIDERANDO

1. INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS SUJETOS.

Dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio fueron vinculadas las siguientes personas:

1.1. En calidad de contratista:

La Unión Temporal Metropolitano 2022, identificado con NIT 901667730-1, representada legalmente por el señor **JORGE ENRIQUE NARVAEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 86.062.375.

Powered by CamScanner

1.2. En calidad de garante:

La COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS, identificada con Nit 860.037.013-6 garante del contrato de obra 3950 de 2022, en virtud de la Garantía Única de Cumplimiento contenida en la Póliza No. CV-100030206.

2. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DEL RECURSO

La presente actuación tiene por objeto resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 078 del 30 de abril de 2026, mediante la cual se declaró el incumplimiento del cronograma de obra y de las obligaciones relacionadas con la ejecución contractual del Contrato de Obra No. 3950 de 2022, fijándose un atraso del -5,90 %, equivalente a $1.916.197.983,74.

Como consecuencia de lo anterior, se impuso multa por valor de TREINTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS SESENTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y UN CENTAVOS ($34.491.563,71), y se declaró la ocurrencia del siniestro amparado en la Garantía Única de Cumplimiento.

Contra dicha decisión, inicialmente la apoderada de la UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022 interpuso recurso de reposición; no obstante, posteriormente manifestó, siguiendo instrucciones de su poderdante, su desistimiento.

Por su parte, el apoderado judicial de la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. interpuso recurso de reposición, el cual fue sustentado el 15 de mayo de 2026. En consecuencia, se fijó el día 25 de mayo de 2026 a las 3:00 p.m. para continuar la audiencia y emitir decisión.

3. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

3.1. Argumentos expuestos por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.

3.1.1. Presunta vulneración del debido proceso

El recurrente sostuvo que la entidad vulneró el principio de preclusión al incorporar una prueba nueva con posterioridad al cierre de la etapa probatoria y de alegatos. Indicó que el informe de interventoría CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026 no fue puesto en conocimiento de las partes para su contradicción y, pese a ello, habría sido utilizado como fundamento principal para declarar el incumplimiento.

Powered by CamScanner

3.1.2. Naturaleza jurídica de la multa:

Manifestó que la multa contractual tiene carácter eminentemente conminatorio, orientado a compeler al contratista al cumplimiento de sus obligaciones y no a sancionar hechos ya superados. Agregó que tres de los cinco incumplimientos advertidos inicialmente fueron subsanados, razón por la cual considera improcedente la imposición de la sanción.

3.1.3. Solicitud subsidiaria de proporcionalidad.

De manera subsidiaria, solicitó aplicar el principio de proporcionalidad en la tasación de la multa, teniendo en cuenta las variaciones fácticas ocurridas desde el inicio de la actuación administrativa.

3.1.4. Solicitud de incorporación de pruebas documentales:

Finalmente, solicitó incorporar al expediente copias simples de las actas de prórroga y suspensión suscritas entre el Municipio de Villavicencio y el contratista con posterioridad a febrero de 2025.

3.2 Del recurso interpuesto por el contratista:

No obstante haber interpuesto recurso de reposición estando dentro del término, en audiencia celebrada el 30 de abril de 2026, la apoderada de la UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022 desistió del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 078 de 2026.

En consecuencia, este Despacho acepta el desistimiento y procede a resolver exclusivamente el recurso formulado por la aseguradora.

4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4.1. Frente a los argumentos de la aseguradora

4.1.1. Presunta violación al debido proceso:

No comparte este Despacho el argumento, expuesto por el apoderado de la compañía aseguradora, según el cual se habría vulnerado el principio de preclusión procesal, bajo el entendido de que la entidad decretó de oficio y por fuera de la etapa probatoria una prueba documental consistente en incorporar el oficio de interventoría CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026.

Powered by CamScanner

Tal afirmación no corresponde a la realidad procesal acreditada dentro de la presente trámite administrativo. Como se indicó en el acto administrativo recurrido, la Interventoría no ostenta la calidad de sujeto procesal dentro del procedimiento sancionatorio, sino que actúa en calidad de apoyo técnico especializado de la entidad contratante, en ejercicio de las funciones de vigilancia, seguimiento y control previstas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

En efecto, una vez culminada la etapa probatoria y presentados los alegatos de conclusión por las partes, la entidad solicitó a la interventoría un pronunciamiento técnico sobre el material probatorio y los argumentos expuestos dentro de la actuación.

En consecuencia, el oficio CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026 no constituye una prueba decretada de oficio ni una actuación probatoria extemporánea, sino un concepto técnico de apoyo requerido para adoptar una decisión debidamente motivada, conforme a los principios de debido proceso, eficacia y verdad material previstos en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que, en el marco de las actuaciones administrativas contractuales, la administración cuenta con amplias facultades de dirección y verificación encaminadas a esclarecer los hechos relevantes para la adopción de decisiones ajustadas a derecho, especialmente cuando se trata de actuaciones derivadas de la actividad contractual estatal. En igual sentido, dicha Corporación ha precisado que los conceptos técnicos emitidos por la interventoría o supervisión constituyen herramientas de apoyo para la toma de decisiones de la administración y no pueden equipararse automáticamente a medios probatorios autónomos decretados por fuera de las oportunidades procesales correspondientes, particularmente cuando su finalidad es ilustrar técnicamente a la entidad sobre aspectos debatidos dentro de la actuación. Consejo de Estado Sección Tercera Sentencia 63001-23-33-000-2018-00132-01(64154) del veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Consejera Ponente MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO.

Adicionalmente, no se evidencia afectación al derecho de defensa ni al principio de contradicción, toda vez que el acto administrativo fue debidamente notificado y recurrido por el apoderado de la aseguradora.

4.1.2. Frente a la naturaleza jurídica de la multa:

Sostiene el recurrente que la multa contractual tiene una finalidad exclusivamente conminatoria y que, al haberse superado parcialmente algunos de los incumplimientos advertidos inicialmente, la imposición de la sanción resulta improcedente.

Powered by CamScanner

No obstante, este Despacho no comparte dicha interpretación. Conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, las entidades estatales se encuentran facultadas para imponer multas cuando se acredite el incumplimiento, cumplimiento tardío o defectuoso de las obligaciones contractuales, aun cuando algunas situaciones inicialmente advertidas hayan sido superadas parcialmente.

Las multas en la contratación estatal no solo cumplen una finalidad de apremio, sino que también constituyen mecanismos legítimos de dirección y control contractual orientados a garantizar la correcta ejecución del objeto contratado, la satisfacción del interés general y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

En el caso concreto, el material probatorio demuestra la existencia de un atraso progresivo y sostenido en la ejecución contractual. Al inicio de la presente actuación administrativa, el contratista registraba un atraso del -5,90 %, equivalente a $1.916.197.983,74; mientras que, para la fecha de expedición del presente acto administrativo, el atraso asciende al -28,62 %, equivalente a $9.289.133.665,49.

Lo anterior evidencia no solo la persistencia del incumplimiento contractual, sino también su agravamiento progresivo durante la ejecución del contrato, afectando de manera directa la adecuada prestación del servicio, el interés general.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha señalado de manera reiterada que la imposición de multas contractuales procede frente a incumplimientos parciales, tardíos o defectuosos del contratista, siempre que tales situaciones afecten la ejecución adecuada del contrato y los fines de la contratación estatal. Asimismo, dicha Corporación ha precisado que la finalidad de la multa no desaparece por el hecho de que algunas obligaciones hayan sido cumplidas de manera posterior o parcial, especialmente cuando persiste un incumplimiento relevante que compromete la correcta ejecución contractual y genera afectaciones a la administración y al interés público. Consejo de Estado Sección Tercera Sentencia 25000-23-26-000-2013-06661-01 (56020) del dieciséis (16) de agosto de dos mil veintidós (2022) Consejero Ponente MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ.

Por consiguiente, la decisión adoptada por la entidad constituye una medida legítima, razonable y proporcional frente al incumplimiento acreditado dentro de la ejecución contractual.

4.1.3. Frente a la solicitud subsidiaria de proporcionalidad

Este Despacho considera que el acto administrativo recurrido observó plenamente los principios de imputabilidad, proporcionalidad y debido proceso.

Powered by CamScanner

La declaratoria de incumplimiento y la imposición de la multa se fundamentaron exclusivamente en el atraso persistente evidenciado en la ejecución del Contrato de Obra No. 3950 de 2022, correspondiente al -5,90 %, equivalente a $1.916.197.983,74.

Dicho atraso resulta imputable al contratista, quien no ejecutó oportunamente las actividades contractuales a su cargo dentro de los plazos establecidos en la programación vigente derivada de la Prórroga No. 3 del 24 de octubre de 2024 y de la Modificatoria No. 6 del 27 de diciembre de 2024, circunstancia que fue advertida, verificada y documentada oportunamente por la Interventoría en ejercicio de sus funciones de seguimiento, vigilancia y control previstas en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Asimismo, no se acreditó la existencia de circunstancias externas, irresistibles o imprevisibles que constituyan causal eximente de responsabilidad.

En ese sentido, se encuentra acreditado dentro de la actuación administrativa que el atraso verificado obedece al comportamiento contractual del contratista, quien no demostró haber desplegado una gestión técnica, administrativa y contractual diligente y suficiente encaminada a evitar la materialización del incumplimiento, ni acreditó haber promovido oportunamente los ajustes, modificaciones o medidas necesarias para garantizar la ejecución adecuada y oportuna del contrato.

Por consiguiente, el incumplimiento identificado no puede atribuirse a la entidad contratante ni a circunstancias externas, irresistibles o imprevisibles que constituyan causal eximente de responsabilidad, sino al incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el contratista respecto de la ejecución oportuna de las actividades contempladas en el cronograma contractual.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado reiteradamente que, en materia de contratación estatal, la imposición de multas contractuales exige la acreditación de un incumplimiento imputable al contratista y la observancia de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y debido proceso, precisando además que la administración se encuentra facultada para adoptar medidas sancionatorias cuando el comportamiento del contratista comprometa la correcta ejecución del contrato y la satisfacción del interés general. Consejo de Estado Sección Tercera Sentencia 410012333000 2018-0013302 (70099) del veintiuno (21) de febrero de dos mil veinticinco (2025) Consejero Ponente JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ.

Ahora bien, en aplicación de los principios de proporcionalidad, favorabilidad y prohibición de la reformatio in pejus, este Despacho se abstiene de agravar la situación del recurrente con fundamento en el incremento posterior del atraso contractual.

Powered by CamScanner

En consecuencia, conforme a la fórmula de tasación prevista contractualmente, el valor del atraso inicialmente determinado, correspondiente a la suma de $1.916.197.983,74, se establece un valor diario de multa de UN MILLÓN NOVECIENTOS DIECISÉIS MIL CIENTO NOVENTA Y SIETE PESOS CON NOVENTA Y OCHO CENTAVOS ($1.916.197,98), por un total de dieciocho (18) días de atraso, razón por lo cual se mantiene la multa impuesta a la UNION TEMPORAL METROPOLITANO 2022 por valor de TREINTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL QUINIENTOS SESENTA Y TRES PESOS CON SETENTA Y UN CENTAVOS ($34.491.563,71).

Dicha decisión resulta ajustada a los principios de razonabilidad y proporcionalidad previstos en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 4, 5 y 18 de la Ley 80 de 1993, toda vez que la sanción impuesta guarda correspondencia con la magnitud del incumplimiento acreditado y con la necesidad de garantizar la correcta ejecución del contrato estatal y la protección de los recursos públicos.

4.1.4. Frente a la solicitud de incorporación de pruebas documentales:

Respecto de la solicitud encaminada a incorporar las actas de prórroga y suspensión suscritas entre el Municipio de Villavicencio y la UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022 con posterioridad a febrero de 2025, este Despacho considera procedente su incorporación al expediente, en garantía de los principios de debido proceso y prevalencia del derecho sustancial.

No obstante, las prórrogas, suspensiones o reprogramaciones posteriores no tienen la virtualidad de extinguir retroactivamente un incumplimiento previamente configurado.

La mora contractual se consolida desde el momento en que el contratista incumple las obligaciones a su cargo dentro de los plazos y condiciones previstos en la programación contractual vigente.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha sostenido de manera reiterada que las prórrogas contractuales no comportan, por sí mismas, una renuncia de la administración al ejercicio de sus facultades sancionatorias ni implican automáticamente la desaparición de los incumplimientos previamente configurados, especialmente cuando estos fueron debidamente advertidos y documentados durante la ejecución contractual. Asimismo, dicha Corporación ha precisado que la administración conserva la potestad de evaluar y sancionar los incumplimientos ocurridos durante la ejecución del contrato, aun cuando posteriormente se hayan suscrito modificaciones contractuales encaminadas a garantizar la continuidad y culminación del objeto contratado. Consejo de Estado Sección Tercera Sentencia

Powered by CamScanner

44001-23-40-000-2020-00345-01 (68709) del 26 de marzo de 2025 Consejero Ponente Alberto Montaña Plata.

Aceptar la tesis expuesta por el recurrente implicaría convertir las modificaciones contractuales en mecanismos automáticos de exoneración de responsabilidad, interpretación contraria a los principios de responsabilidad, planeación, eficiencia y continuidad del servicio público previstos en la Ley 80 de 1993.

Más aún, cuando la Interventoría, mediante oficio CI-684-2023-481 del 22 de abril de 2026, conceptuó técnicamente lo siguiente:

> "(...) 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 (...)".

Adicionalmente, la interventoría concluyó técnicamente que persiste un atraso relevante en la ejecución del proyecto, circunstancia que continúa comprometiendo la adecuada ejecución contractual.

Este Despacho comparte las conclusiones expuestas por la Interventoría, toda vez que el material probatorio obrante en el expediente permite evidenciar la existencia de un atraso progresivo, grave y sostenido en la ejecución contractual. En efecto, al momento de iniciarse el presente procedimiento administrativo sancionatorio, el contratista registraba un atraso equivalente al -5,90%, correspondiente a la suma de $1.916.197.983,74; mientras que, para la fecha actual, el atraso asciende al -28,62%, equivalente a $9.289.133.665,49, circunstancia que demuestra no solo la persistencia del incumplimiento, sino su agravamiento progresivo durante la ejecución contractual.

Powered by CamScanner

Dicha situación afecta de manera directa la adecuada ejecución del contrato, compromete la satisfacción del interés general y pone en riesgo la consecución de los fines estatales perseguidos mediante la contratación pública, razón por la cual resulta procedente el ejercicio de las potestades excepcionales y sancionatorias de la administración previstas en la Ley 80 de 1993 y en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En consecuencia, este Despacho concluye que los argumentos expuestos por el recurrente no desvirtúan el incumplimiento acreditado dentro de la presente actuación administrativa.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Aceptar el desistimiento del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 078 del 30 de abril de 2026 por la apoderada de la UNIÓN TEMPORAL METROPOLITANO 2022.

ARTICULO SEGUNDO: No reponer la Resolución No. 078 del 30 de abril de 2026, por no prosperar los argumentos formulados por el apoderado de la aseguradora, conforme a las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: De conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la presente resolución se notifica en audiencia.

ARTÍCULO CUARTO. En firme la presente resolución, publíquese en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP– y comuníquese a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio, en cumplimiento del artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 019 de 2012.

ARTÍCULO QUINTO. Contra la presente resolución no procede recurso alguno, de conformidad con 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

Powered by CamScanner

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

Powered by CamScanner