Señores
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
Bogotá D.C.

Proceso: Audiencia del Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 – Presunto Incumplimiento del Contrato No. 1348 de 2024.
Afianzado: Findeter
Garante: SEGUROS DEL ESTADO S.A.
Asunto: Recurso de reposición contra la Resolución N. 000908 del 11 de mayo de 2026.

DAVID AUGUSTO TEJEIRO CARRILLO, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.121.894.939, abogado titulado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional N. 279.513 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando como apoderado de **SEGUROS DEL ESTADO S.A.,** según poder debidamente otorgado que se allega con el presente documento, me dirijo a su despacho con el fin de presentar recurso de reposición contra la Resolución N. 000908 del 11 de mayo de 2026 expedida en el procedimiento administrativo sancionatorio de la referencia.

Lo anterior con miras a que se desista el presente trámite y se proceda a cerrar el expediente, por cuanto no existen fundamentos fácticos ni jurídicos que justifiquen la declaratoria de incumplimiento y/o la afectación al amparo de cumplimiento de la póliza de seguro N° 3-44-101252479 expedida por mi mandante, conforme los argumentos que paso a desarrollar, en el siguiente orden y previas las siguientes:

I. PRECISIONES PRELIMINARES

I.I. PRECISIÓN PREMILINAR No. 1: LA CARGA DE LA PRUEBA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL CORRESPONDE A LA ENTIDAD CONTRATANTE

El artículo 3 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011 establece expresamente que "*en materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de* ***presunción de inocencia****, de no reformatio in pejus y non bis in idem*".

Así lo ha señalado, el Consejo de Estado en los siguientes términos:

> <<*La presunción de inocencia va acompañada de otra garantía: "el in dubio pro administrado", toda vez que si el Estado no cumple con la carga probatoria que le corresponde y existen dudas razonables respecto de la responsabilidad de quien está siendo objeto de investigación, la única respuesta posible es la exoneración.*>>

De conformidad con lo anterior, en materia de procedimiento administrativos sancionatorios, sean o no contractuales, prevalece ante cualquier circunstancia el principio de presunción de inocencia, lo cual da lugar a que en toda actuación, la entidad estatal que pretende dar lugar a las sanciones o consecuencias previstas en la ley, en este caso, en la Ley 1474 de 2011 artículo 86, debe demostrar, con suficiencia probatoria, los supuestos fácticos en que se basa su acusación y los motivos de incumplimiento, así como exponer las pruebas técnicas que determinen el porcentaje de incumplimiento.

Al respecto, debe decirse que si bien en los procesos administrativos sancionatorios contractuales, a la luz del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se deberá acompañar la citación con "*el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación*", tal informe de interventoría o supervisión no necesariamente comporta por sí solo una prueba del incumplimiento que se le imputa al contratista. En efecto, el informe de interventoría o supervisión corresponde únicamente a un relato de hechos y circunstancias que deben ser tema de prueba en el marco del procedimiento

administrativo sancionatorio con miras a acreditar efectivamente el incumplimiento que se le aduce al contratista.

Frente al concepto de "tema de prueba", el tratadista Hernando Davis Echandía indicó que *"se entiende lo que en cada proceso debe ser materia de la actividad probatoria, esto es, los hechos sobre los cuales versa el debate o la cuestión voluntaria planteada y que deben probarse por constituir el presupuesto de los efectos jurídicos perseguidos por las partes"*.[1]

En ese orden de ideas, en el marco del proceso deberán ser tema de prueba todos aquellos hechos sobre los que se soporte el informe de interventoría o supervisión y a la luz del artículo 167 del Código General del Proceso en concordancia con el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, le incumbe a la entidad contratante probar todos los hechos que soporten el incumplimiento y, en consecuencia, las normas que establecen las consecuencias derivadas del mismo.

En el asunto de marras, se advierte claramente que la entidad estatal pretende la declaración de un incumplimiento contractual del contratista convocado, para lo cual no allega prueba alguna puesto que ni siquiera aporta el informe de interventoría requerido por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Para la efectiva demostración del supuesto incumplimiento y los perjuicios derivados del mismo, se hace imperante acudir a los medios de prueba previstos en el artículo 165 del Código General del Proceso y con fundamento en ello acreditar aquellos asuntos que son "tema de prueba" en el marco del presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual.

En ese orden de ideas, al amparo del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 167 del Código General del Proceso según los cuales es a la entidad estatal a la que le corresponde acreditar el incumplimiento, se advierte que tal acreditación no se ha presentado y, por ende, no es viable jurídicamente la imposición de una declaración de incumplimiento en su contra y mucho menos la afectación del amparo de cumplimiento de la póliza expedida por mi mandante.

[1] DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Compendio de la Prueba Judicial. Tomo I*. Rubinzal – Culzoni Editores. Página 73.

I.II. PRECISIÓN PREMILINAR No. 2: INDEPENDENCIA DE LOS AMPAROS CONTENIDOS EN LA GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO

En punto de este título conviene recordar que la garantía única de cumplimiento resulta ser un contrato de seguro compuesto por una serie de distintos y variados amparos los cuales no tienen relación entre sí y funcionan de forma independiente. De tal manera que para la activación de cada uno de estos amparos deberá presentarse el supuesto previsto en el mismo, pues cada amparo otorga cobertura a riesgos diferentes que sólo pueden ser reconocidos para pago bajo los supuestos precisos que los protegen.

En ese orden de ideas, no es procedente la afectación de dos o más amparos por un mismo hecho, ni la acumulación de las sumas aseguradas en cada uno de ello, pues, se insiste, cada amparo responde a un riesgo diferente y su activación dependerá de la efectiva materialización del riesgo a la luz de lo previsto en el artículo 1.072[2] del Código de Comercio.

Lo anterior se encuentra registrado expresamente el artículo 2.2.1.2.3.2.1 del Decreto 1082 de 2015 a cuyo tenor:

> **<<** ***ARTÍCULO 2.2.1.2.3.2.1.*** **Amparos.** *El objeto de cada uno de los amparos debe corresponder al definido en los artículos 2.2.1.2.3.1.6, 2.2.1.2.3.1. 7 y 2.2.1.2.3.1.8 del presente decreto.*
>
> *Los amparos deben ser independientes unos de otros respecto de sus Riesgos y de sus valores asegurados.* ***La Entidad Estatal solamente puede reclamar o tomar el valor de un amparo para cubrir o indemnizar el valor del amparo cubierto. Los amparos son excluyentes y no se pueden acumular****.>>* (Negrilla fuera de texto)

[2] ***ARTÍCULO 1072. <DEFINICIÓN DE SINIESTRO>.*** *Se denomina siniestro la realización del riesgo asegurado.*

En el mismo sentido, la doctrina ha indicado que *"los amparos son independientes en sus riesgos y valores asegurados por lo cual frente a un mismo hecho no procede hacer efectivos dos amparos de manera simultánea"*[3].

I.III. PRECISIÓN PREELIMINAR N.3: INDEPENDENCIA DE RESPONSABILIDADES ENTRE EL CONTRATISTA Y EL ASEGURADOR

Al respecto, debe traerse a colación lo especificado por la doctrina y la jurisprudencia en torno a la independencia de responsabilidades entre el contratista y el asegurador al emitir una garantía de cumplimiento. El doctrinante Juan Manuel Diaz Granados ha indicado[4]:

> *"Los seguros de daños cubren por regla general el daño emergente que sufre el asegurado y solo por pacto expreso se ampara el lucro cesante (C. CO., art. 1079), regla que es aplicable al seguro de cumplimiento*[5]*.*
>
> *Los perjuicios sufridos por el asegurado deben ser probados ante el asegurador, bajo las disposiciones del derecho común que regulaban el perjuicio. En el derecho de los contratos se prevé la posibilidad de cuantificar el valor de los perjuicios mediante la cláusula penal (incluida la cláusula multa)*[6]*.*
>
> *El seguro de cumplimiento no es un contrato accesorio. Pero tampoco comporta una obligación accesoria, ya que la obligación a cargo del asegurador que surge del seguro de cumplimiento es diferente de la obligación garantizada, en contraste*

[3] Diaz -Granados et al. Teoría General del Seguro. Los Seguros en Particular. Editorial Temis S.A. 2023. Pág. 180.

[4] Diaz- Granados et al. Teoría General del Seguro. Los Seguros en Particular. Editorial Temis S.A. 2023. Pág. 176 - 177.

[5] *Ibidem.*

[6] *Ibid.*

con lo que acontece con la fianza. Dicha postura ha sido recogida por la jurisprudencia[7] y por la doctrina[8].

Si bien la obligación del asegurador es diferente de la obligación garantizada, su alcance está referido a esta y se circunscribe a la indemnización de los perjuicios sufridos por el acreedor (asegurado) como consecuencia de un incumplimiento imputable al deudor.

Así las cosas, por su propia concepción el contrato de seguro de cumplimiento y la obligación del asegurador se encuentran relacionadas con la obligación garantizada y su respectiva fuente, de manera que lo que acontezca con estas tendrá incidencia directa en aquellos.

Lo anterior significa que el fenómeno del incumplimiento es un elemento común que determina el nacimiento de obligaciones tanto en la relación primigenia (por ejemplo, en el contrato garantizado), como en el contrato de seguro"[9].

De lo anterior se extrae claramente que, si bien el incumplimiento contractual del contratista supone a su vez el punto de partida para su responsabilidad y para la del asegurador, lo cierto es que se trata de dos responsabilidades distintas con regímenes plenamente diferenciados.

En efecto, el contratista tiene la obligación de responder por los perjuicios generados por el incumplimiento contractual y tal deber indemnizatorio recae sobre su patrimonio, sin que exista una relación con el asegurador que obligue a este último a pagar respaldando la obligación del contratista. El asegurador tiene una relación de aseguramiento únicamente con la entidad estatal y tiene el deber de pagar los perjuicios derivados del incumplimiento del contratista en caso de que la póliza

[7] Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 15 agosto de 2008. Radicación 03216-01. M.P. Pedro Octavio Munar Cadena.

[8] Álvaro Pérez Vives, Garantías Civiles, Bogotá, Edit. Temis, 1986, pág. 360; Jorge Eduardo Narváez Bonnet, El seguro de cumplimiento de contratos y obligaciones, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana y Edit. Ibáñez, 2011, pág. 132 y Carmenza Mejía Martínez, en su artículo "Vicisitudes del seguro de cumplimiento", ob. Cit., pág. 1049.

[9] Diaz -Granados et al. Teoría General del Seguro. Los Seguros en Particular. Editorial Temis S.A. 2023. Pág. 176 - 177.

efectivamente ampare el hecho de acuerdo con el Decreto 1082 de 2015 y las normas especiales aplicables en materia del contrato de seguro.

En caso de que el asegurador no se vea obligado, en los términos de las normas anteriormente descritas, a pagar suma alguna o a pagar una suma inferior al perjuicio, el contratista seguirá siendo efectivamente responsable por la diferencia.

Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha dicho que el hecho de que se exima a un asegurador de asumir una determinada obligación derivada de un incumplimiento contractual "*no aplica en relación con la contratista a la que se le impuso -de manera principal- la obligación de pagar los daños generados por los defectos de la obra. La obligación de la compañía de seguros está condicionada a la existencia de la obligación de la contratista, no al a inversa*".[10]

En ese orden de ideas, como existen razones para que la póliza no opere, como se expondrá más adelante, en caso de declaratoria de incumplimiento, el contratista deberá responder por las consecuencias de dicho incumplimiento, sin que sea posible afectar la póliza expedida por mi mandante.

II. AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE FINDETER EN SU CALIDAD DE CONTRATISTA AFIANZADO

En este punto, se pone de presente que conforme con la documentación aportada con la citación, en este punto no existe incumplimiento acreditado en el expediente imputable al contratista sino una causa extraña que permite concluir que el presunto incumplimiento no le es atribuible al afianzado y, dada esa situación, pues no se estructura el presupuesto del riesgo asumido por la compañía aseguradora, por lo que no es viable que se afecte sencillamente el amparo de cumplimiento. Pues como se abordará a continuación lo cierto es que aquel hecho anunciado en la resolución fue producto de una fuerza mayor o caso fortuito.

El artículo 64 del Código de Civil dispone que "*(…) se llama fuerza mayor o caso fortuito el imprevisto a que no es posible resistir, como naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público (…)*".

[10] Consejo de Estado. So8cción Tercera. Sentencia de 1 de marzo de 2023. Exp. 67240. C.P. Martín Bermúdez Muñoz.

En esa misma línea, el Consejo de Estado estableció que:

> "*(…) quien alega la ocurrencia de la fuerza mayor o caso fortuito como circunstancia eximente de responsabilidad, debe demostrar que en el hecho que la originó se presentan simultáneamente tres elementos a saber: la imprevisibilidad, la irresistibilidad y la inimputabilidad; esto es, que se trate de un hecho intempestivo,* ***que a pesar de las medidas adoptadas no fue posible evitar y que, además, no es atribuible a quien lo invoca*** *(…)*"[11].

Así entonces, la configuración de la fuerza mayor o caso fortuito exige la acreditación concurrente de tres elementos esenciales: la imprevisibilidad, la irresistibilidad y la inimputabilidad del hecho. No basta con la simple ocurrencia de un evento extraordinario, sino que debe demostrarse que este resultó ajeno a la voluntad de quien lo invoca, imposible de prever razonablemente y, además, inevitable aun adoptando todas las medidas necesarias para impedir sus efectos. Solo bajo estas condiciones dicha circunstancia opera como causal eximente de responsabilidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 64 del Código Civil y a la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En el presente caso, las circunstancias que han incidido en la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 1348 de 2024 evidencian la configuración de hechos ajenos a la órbita de control de FINDETER, los cuales resultan relevantes para efectos de analizar la existencia de un evento constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito, en los términos del artículo 64 del Código Civil y de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

En efecto, si bien el cronograma que soportó la solicitud de prórroga N. 1 fue elaborado con fundamento en las condiciones existentes para ese momento y permitía proyectar razonablemente la ejecución de las infraestructuras dentro del plazo previsto, lo cierto es que la materialización de etapas esenciales del proyecto quedó supeditada a actuaciones y decisiones de terceros, particularmente a la expedición de las licencias de construcción por parte de la Curaduría Urbana de

[11] Consejo de Estado. Sentencia del 23 de enero de 2014. C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Radicado interno (19245).

Buenaventura, autoridad ajena a FINDETER y sometida a procedimientos y términos propios definidos por la legislación colombiana.

En ese contexto, desde el inicio de la ejecución contractual se encontraba plenamente identificado que el desarrollo del proyecto comprendía una etapa previa de estudios y diseños, así como la gestión y obtención de permisos y licencias indispensables para iniciar la construcción, circunstancia conocida y aprobada por el Ministerio de Salud y Protección Social en los distintos comités técnicos y fiduciarios del Patrimonio Autónomo FINDETER CAPS Buenaventura.

De igual forma, FINDETER informó oportunamente que el inicio efectivo de las obras dependía necesariamente de la expedición de las respectivas licencias y permisos, tal como consta en la comunicación radicado N. 2202550527415 del 21 de noviembre de 2025, mediante la cual se solicitó la prórroga contractual hasta el 31 de julio de 2026.

Adicionalmente, durante la ejecución contractual surgieron circunstancias extraordinarias relacionadas con la intervención y exigencias de representantes de la mesa del paro cívico y de la comunidad, quienes condicionaron el avance de los proyectos a la revisión, concertación y aprobación previa de los estudios y diseños de cada infraestructura.

Tales situaciones no solo eran ajenas al control directo de FINDETER, sino que además fueron conocidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en las distintas mesas de seguimiento y reuniones de control realizadas durante la ejecución del contrato.

Incluso, mediante comunicación No. 2026232000797251 del 27 de febrero de 2026, el propio ministerio solicitó expresamente la revisión e incorporación de las observaciones formuladas por la comunidad a los diseños arquitectónicos socializados, reconociendo así la necesidad de atender dichos requerimientos antes del cierre definitivo de la etapa de diseño:

> *"(…) En el marco del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, nos permitimos remitir a FINDETER las actas correspondientes a las jornadas de socialización de los diseños arquitectónicos de los CAPS realizadas con la comunidad*

la semana anterior, en cumplimiento de los compromisos de participación y concertación territorial del proyecto.

Las actas adjuntas recogen las observaciones, inquietudes y recomendaciones formuladas por los asistentes, así como los compromisos adquiridos durante dichas jornadas.

En ese sentido, solicitamos respetuosamente que FINDETER:

1.Revise integralmente las observaciones consignadas en las actas y el documento de observaciones realizado por la comunidad.

2. Realice la incorporación de los ajustes propuestos.

3. Informe a este Ministerio, de manera detallada, cuáles observaciones serán acogidas, cuáles no resultan técnicamente procedentes y las razones que lo sustentan.

4. Incorpore los ajustes que correspondan dentro de la etapa de diseño, previo al cierre definitivo de los mismos.

Es importante precisar que estas socializaciones forman parte del proceso de construcción participativa del proyecto y constituyen insumo relevante para garantizar la pertinencia territorial, funcional y comunitaria de la infraestructura proyectada.

Igualmente, remito las observaciones realizadas por la comunidad las cuales deberán ser atendidas *(…)".*

Se observa del texto transcrito que las observaciones formuladas por la comunidad respecto de los estudios y diseños socializados, por expresa solicitud del Ministerio de Salud y Protección Social, debían ser necesariamente atendidas e incorporadas dentro del desarrollo del proyecto. En atención a ello, FINDETER impartió instrucciones a los contratistas derivados para que evaluaran técnica y funcionalmente dichas observaciones y realizaran los ajustes procedentes, en cumplimiento de los principios de participación, concertación territorial y

pertinencia comunitaria que orientan la ejecución de la infraestructura proyectada. Lo anterior evidencia que las actividades adicionales derivadas de este proceso no obedecieron a decisiones unilaterales o discrecionales de FINDETER, sino al acatamiento de requerimientos formulados tanto por la comunidad como por el propio Ministerio, circunstancias que incidieron directamente en la dinámica y tiempos de ejecución contractual.

Finalmente, frente a lo manifestado sobre una presunta falta de coherencia entre la información reportada, las etapas pendientes de ejecución y la proyección temporal del contrato, resulta pertinente precisar que dicha afirmación carece de sustento, toda vez que los plazos previstos para el cumplimiento del Contrato Interadministrativo No. 1348 de 2024 fueron estructurados conforme a las condiciones reales de ejecución del proyecto, teniendo en cuenta las actividades técnicas, administrativas y sociales requeridas para su adecuado desarrollo, tal y como se puede ver en la siguiente tabla:

No	Grupo	SEDE	FECHA DE APROBACION EYD POR INTERVENTORIA	FECHA DE RADICACION EYD AL MSPS PARA VIABILIDAD	FECHA ESTIMADA DE APROBACION DE LICENCIA	FECHA DE PARA APROBACION DE VIABILIDAD MSPS	FECHA DE INICIO INTERVENCION	FECHA DE TERMINACION INTERVENCION	FECHA DE TERMINACION PRÓRROGA 1 CI 1348 DE 2024
1	1	Puesto de Salud Punta Bonita	9/03/2026	10/03/2026	19/03/2026	20/03/2026	21/03/2026	21/07/2026	31/07/2026
2		Puesto de Salud Barranco	9/03/2026	10/03/2026	19/03/2026	20/03/2026	21/03/2026	21/07/2026	31/07/2026
3		Puesto de Salud San Francisco / Calle Larga	9/03/2026	10/03/2026	19/03/2026	20/03/2026	21/03/2026	21/07/2026	31/07/2026
4	2	Puesto de Salud Citronela	9/03/2026	10/03/2026	19/03/2026	20/03/2026	21/03/2026	21/07/2026	31/07/2026
5		Puesto de Salud Llano Bajo	9/03/2026	10/03/2026	19/03/2026	20/03/2026	21/03/2026	21/07/2026	31/07/2026
6		Puesto de Salud Zaragoza	9/03/2026	10/03/2026	19/03/2026	20/03/2026	21/03/2026	21/07/2026	31/07/2026
7		Puesto de Salud Guadual	9/03/2026	10/03/2026	19/03/2026	20/03/2026	21/03/2026	21/07/2026	31/07/2026
10	3	Puesto de Salud Comuna 9	10/03/2026	10/03/2026	25/03/2026	20/03/2026	26/03/2026	9/07/2026	31/07/2026
11		Puesto de Salud Jardín	10/03/2026	10/03/2026	25/03/2026	20/03/2026	26/03/2026	9/07/2026	31/07/2026
12		Puesto de Salud Colon	10/03/2026	10/03/2026	25/03/2026	20/03/2026	26/03/2026	9/07/2026	31/07/2026
14	N/A	Puesto de Salud San Cipriano	6/03/2026	9/03/2026	20/03/2026	19/03/2026	21/03/2026	21/07/2026	31/07/2026

Lo anterior encuentra sustento en los cronogramas detallados de actividades correspondientes a cada uno de los CAPS actualmente en ejecución, los cuales fueron estructurados con criterios técnicos, operativos y logísticos acordes con las condiciones reales del Distrito Especial de Buenaventura.

En atención a dichas particularidades territoriales y con el propósito de garantizar el cumplimiento de las fechas de terminación previstas para cada intervención, FINDETER, en ejercicio de su rol de asistencia técnica y seguimiento contractual, ha requerido a los contratistas de obra la adopción inmediata de medidas de aceleración y aseguramiento de la continuidad operativa, orientadas a mitigar cualquier afectación derivada de factores climáticos, logísticos, sociales o administrativos propios de la región.

Entre dichas medidas se destacan el incremento sustancial del personal técnico y operativo; la implementación de dobles jornadas y jornadas extendidas; la apertura simultánea de múltiples frentes de trabajo; la reprogramación técnica permanente de los cronogramas con seguimiento semanal por parte de la interventoría; la gestión anticipada de compras y abastecimiento; la movilización de personal especializado y equipos desde otras regiones del país; así como el fortalecimiento de mecanismos de control sobre actividades críticas, logística, calidad y relacionamiento comunitario. Todas estas acciones evidencian no solo una gestión diligente y activa por parte de FINDETER y los contratistas derivados, sino también la existencia de una estrategia técnica encaminada a garantizar el cumplimiento de los compromisos contractuales dentro del plazo previsto en la prórroga N. 1 del Contrato Interadministrativo No. 1348 de 2024, esto es, hasta el 31 de julio de 2026.

En ese sentido, la referencia a actividades sujetas a la actuación de terceros ajenos a las partes del contrato -*como la expedición de licencias de construcción por parte de la Curaduría Urbana o la emisión de conceptos de viabilidad por parte del Ministerio de Salud y Protección Social*- no constituye una manifestación de incoherencia, improvisación o incumplimiento contractual, sino una explicación objetiva y transparente de las variables externas que inciden en la ejecución del proyecto y respecto de las cuales se ha solicitado, precisamente, el apoyo y la articulación interinstitucional promovida por el propio Ministerio en las mesas operativas de seguimiento. Por tanto, no resulta jurídicamente válido interpretar la exposición de dichas circunstancias como prueba de incumplimiento, cuando, por el contrario, ellas han sido conocidas, discutidas y concertadas previamente entre las partes en los distintos espacios técnicos de seguimiento.

De hecho, la solicitud de prórroga y las medidas adoptadas para la ejecución del proyecto fueron resultado de lo acordado juntamente con el Ministerio de Salud y Protección Social en las mesas técnicas de seguimiento, circunstancia que impide considerar posteriormente tales actuaciones como indicativas de falta de planeación o incoherencia contractual. La existencia de estas discusiones y preocupaciones, particularmente frente al proceso de expedición de licencias de construcción, consta incluso en las grabaciones y registros de las reuniones realizadas los días 11 y 18 de febrero de 2026, en las cuales FINDETER manifestó expresamente las dificultades derivadas de actuaciones dependientes de terceros y la necesidad de adoptar medidas de coordinación institucional para evitar impactos en el cronograma.

Finalmente, frente a la información contenida en el informe del Supervisor del Ministerio de Salud y Protección Social respecto del estado de ejecución de los CAPS, es necesario precisar que dicha información corresponde a un corte realizado al 19 de febrero de 2026 y, por tanto, no refleja el estado actual del proyecto. Para esa fecha aún se encontraba en desarrollo la etapa 1 correspondiente a estudios y diseños, cuyos plazos de terminación estaban previstos para finales de febrero y marzo de 2026 según cada grupo de intervención. No obstante, gracias a las acciones de seguimiento, control y aceleración implementadas por FINDETER y reportadas oportunamente al ministerio mediante comunicación radicado No. 2202651301607 del 23 de febrero de 2026, se logró culminar satisfactoriamente dicha etapa, alcanzando actualmente un porcentaje de ejecución del 100% en estudios y diseños, tal y como se puede visualizar en el siguiente recuadro:

No	Grupo	SEDE	CORTE AL 18 DE FEBREBRO 2026		CORTE A 28 DE FEBRERO 2026	
			PROGRAMADO EYD	EJECUTADO EYD	PROGRAMADO EYD	EJECUTADO EYD
1	1	Puesto de Salud Punta Bonita	93%	83%	100%	100%
2		Puesto de Salud Barranco				
3		Puesto de Salud San Francisco / Calle Larga				

No	Grupo	SEDE	CORTE AL 18 DE FEBREBRO 2026		CORTE A 28 DE FEBRERO 2026	
			PROGRAMADO EYD	EJECUTADO EYD	PROGRAMADO EYD	EJECUTADO EYD
4	2	Puesto de Salud Citronela	93%	82%	100%	100%
5		Puesto de Salud Llano Bajo				
6		Puesto de Salud Zaragoza				
7		Puesto de Salud Guadual				
10	3	Puesto de Salud Comuna 9	39%	37%	100%	100%
11		Puesto de Salud Jardín				
12		Puesto de Salud Colon				
14	N/A	Puesto de Salud San Cipriano	92%	89%	100%	100%

Lo anterior demuestra que los cronogramas planteados son técnicamente coherentes, materialmente ejecutables y compatibles con el plazo contractual vigente, sin perjuicio de las incidencias externas derivadas de actuaciones de terceros que razonablemente pueden afectar la dinámica de ejecución del proyecto.

En consecuencia, del análisis del Contrato Interadministrativo No. 1348 de 2024, se concluye que las afectaciones presentadas corresponden a hechos externos a FINDETER que encajan en fuerza mayor o caso fortuito, conforme al artículo 64 del Código Civil y la jurisprudencia del Consejo de Estado, al configurarse los elementos de imprevisibilidad, irresistibilidad e inimputabilidad.

FINDETER estructuró los cronogramas con base en las condiciones inicialmente conocidas del proyecto. Sin embargo, no era previsible la magnitud de los impactos derivados de la intervención de terceros en la ejecución.

No se anticipaban los tiempos de las licencias de construcción ni las exigencias adicionales de concertación comunitaria que condicionaron el inicio y avance de las obras. Tampoco era previsible la solicitud de ajustes adicionales a los diseños por parte del ministerio derivados de observaciones comunitarias. Estos hechos excedieron lo razonablemente previsto en la planeación contractual.

Al margen de lo anterior, FINDETER adoptó medidas de aceleración como aumento de personal, jornadas extendidas, apertura de frentes simultáneos, reprogramación de cronogramas y refuerzo logístico. Sin embargo, no era posible controlar ni acelerar decisiones de terceros como la expedición de licencias o los procesos de concertación social, los cuales impactaron directamente el cronograma. Por tanto, los hechos eran materialmente inevitables pese a la gestión desplegada.

Así, FINDETER actuó diligentemente, informando al ministerio, solicitando acompañamiento institucional y ejecutando medidas de mitigación.

Las causas del impacto obedecen a actuaciones de terceros y decisiones institucionales ajenas a su control, muchas de ellas conocidas y gestionadas en mesas técnicas con el Ministerio, por lo que no existe conducta atribuible a FINDETER que explique los retrasos.

En consecuencia, se configura fuerza mayor o caso fortuito, sin responsabilidad imputable a FINDETER.

III. **VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y AL DERECHO DE CONTRADICCIÓN POR CUANTO I) SE CULMINÓ LA ETAPA DE PRÁCTICA PROBATORIA SIN QUE SE GARANTIZARA LA CONTRADICCIÓN FRENTE AL INFORME DE SUPERVISIÓN Y II) PORQUE SE DESNATURALIZÓ EL CARÁCTER PERICIAL DEL INFORME DE SUPERVISIÓN AL CONSIDERARSE POR PARTE DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE ESTA ERA UN MEDIO DE PRUEBA DE CONNOTACIÓN DE PRUEBA POR INFORME CUANDO ES CLARO QUE NO LO ES**

III.1. NATURALEZA ADMINISTRATIVA DEL PROCEDIMIENTO REGULADO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 1474 Y SUJECIÓN A LAS REGLAS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES AL DEBIDO PROCESO

Según la Corte Constitucional, el sistema inquisitivo se caracteriza porque "*(…) el juez debe investigar la verdad, prescindiendo de la actividad de las partes. Por tanto, puede iniciar oficiosamente el proceso, decretar pruebas de oficio, impulsar o dirigir el proceso y utilizar cualquier medio que tienda a buscar la verdad*"[12] y, así mismo, decidir el fondo del asunto que investigó.

Este sistema procesal se exhibe con características particulares que desarrollan el marco de la actuación del proceso. Sus actuaciones y desarrollo del proceso se hacen de forma escritural, secreta y reservada, en el que se agravia las garantías de contradicción y defensa, como también se determina la manera en la que el juzgado debe valorar las pruebas que servirán como medio para constatar la ocurrencia o no de unos hechos para llegar así a adoptar una decisión o determinación de fondo sobre el asunto que ella misma inició.

El sistema procesal adversarial, a diferencia del sistema inquisitivo, asigna a las partes la responsabilidad de impulsar la actividad judicial y de aportar los elementos necesarios para el desarrollo del proceso. Este sistema reconoce a las partes la iniciativa exclusiva para activar el aparato jurisdiccional, permitiendo al ciudadano decidir, conforme a un criterio de oportunidad, si presenta o no ante el juez el derecho subjetivo o el interés legítimo del cual considera ser titular.

[12] Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C – 874 del 30 de septiembre de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Expediente N. D-4546.

En este contexto, se ha señalado que, en los procesos regidos por el principio dispositivo, son las partes las únicas que determinan la forma y el momento en que se plantea el litigio ante el juez. Este principio otorga a las partes la facultad exclusiva de disponer sobre la oportunidad y las condiciones en que su conflicto es llevado al conocimiento del tribunal, excluyendo la posibilidad de que el juez actúe de oficio para intentar resolver el litigio.

En consecuencia, el objeto del proceso está igualmente determinado por las partes, en particular por el actor, quien debe fijar con precisión la pretensión y la causa de pedir que expone al juez. La delimitación del objeto del proceso se realiza principalmente a través de los escritos procesales, principalmente la demanda, donde no solo se identifican las partes, sino también los hechos y fundamentos de derecho en los que se basa la pretensión. Esta fijación precisa de lo solicitado es fundamental, ya que no solo determina el alcance del litigio, sino que también tiene implicaciones en la correcta resolución del conflicto.

El principio "*ne eat iudex ultra petita partium*" ilustra que el juez no puede otorgar a las partes más de lo que estas han solicitado, y subraya que la determinación del objeto del proceso corresponde en exclusiva a las partes. No obstante, el juez puede hacer ajustes razonables a las solicitudes sin alterar sustancialmente dicho objeto.

Una correcta delimitación del objeto del proceso es esencial, ya que tiene implicaciones directas en otras instituciones procesales, y su precisión es indispensable para una adecuada resolución del litigio. Este objeto se define desde el inicio del proceso, particularmente a través de la demanda, que debe identificar con claridad y precisión lo que se está solicitando al juez.

Una vez que el actor presenta su pretensión y la causa que la sustenta, el demandado tiene la posibilidad de responder, ya sea coincidiendo con los hechos expuestos por el actor, contraviniéndolos o negándolos, o bien planteando hechos distintos. Este conflicto de intereses genera la contradicción entre las partes, que será el centro del debate procesal. Dicho debate, por tanto, se estructura en torno a los hechos alegados tanto por el actor como por el demandado, quienes delimitan el objeto del proceso.

Así, se tiene que este sistema adversarial o dispositivo establece, como su característica fundamental, que la actividad jurisdiccional solo comienza a instancia

de las partes, y el objeto del proceso se determina por las pretensiones del demandante y las respuestas del demandado. Si se alteran estos elementos, se introduce una nueva cuestión que modifica los términos del litigio, lo que podría vulnerar el derecho de defensa de la otra parte que, de haber sido oportunamente notificada, podría haber contestado y probado en contra de tales elementos[13].

Las diferencias entre el sistema inquisitivo y el sistema adversarial, según los fragmentos citados, se resumen en los siguientes puntos clave:

- Iniciativa del proceso:

- **Sistema inquisitivo**: El juez (o entidad) tiene la facultad de iniciar el proceso de oficio. Puede investigar la verdad y tomar la iniciativa en el proceso, como decretar pruebas de oficio, dirigir el curso del litigio y decidir sobre él.

- **Sistema adversarial**: Son las partes quienes tienen la iniciativa exclusiva para activar el aparato jurisdiccional. El proceso solo comienza a instancia de las partes, quienes deciden si presentan o no su caso ante el juez.

- Rol del juez:

- **Sistema inquisitivo**: El juez (o entidad) tiene un rol activo, investigando el caso y tomando decisiones de fondo basadas en su propia investigación. No depende de la actividad de las partes para tomar las decisiones.

- **Sistema adversarial**: El juez actúa como un árbitro imparcial que no interviene en la iniciación del proceso ni en la recopilación de pruebas, sino que debe basarse en los hechos presentados por las partes.

- Control y dirección del proceso:

[13] Artículo académico denominado "El principio dispositivo y su influencia en la determinación del objeto del proceso en el proceso civil chileno". Universidad Externado de Colombia. Maite Aguirrezabal Grünstein.

Enlace:https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/5032/6858

Sistema inquisitivo: El juez dirige el proceso, tomando decisiones sobre la conducción de este, la recopilación de pruebas y la valoración de los hechos.

Sistema adversarial: El control del proceso recae en las partes, quienes son responsables de presentar los elementos y pruebas necesarias. El juez no puede intervenir de oficio en la recopilación de pruebas o en la resolución del conflicto, salvo que se presenten las pruebas por las partes.

- Desarrollo del proceso:

Sistema inquisitivo: El proceso es más formal y secreto, con un desarrollo en gran medida escrito y reservado, lo que limita las garantías de contradicción y defensa de las partes.

Sistema adversarial: El proceso es público, con énfasis en la transparencia, la contradicción y el derecho de defensa. Las partes pueden presentar sus argumentos y evidencias, y el juez decide basado en los hechos que las partes hayan introducido al litigio.

- Determinación del objeto del proceso:

Sistema inquisitivo: El juez puede definir y modificar el objeto del proceso en función de su investigación. No está limitado por lo que las partes solicitan específicamente.

Sistema adversarial: El objeto del proceso está determinado por las pretensiones del actor (quien demanda) y las respuestas del demandado. El juez no puede ir más allá de lo solicitado por las partes y está limitado por lo que se presenta en la demanda y contestación.

- Evidencia y pruebas:

Sistema inquisitivo: El juez tiene la potestad de decretar pruebas de oficio, sin necesidad de que las partes lo soliciten. El juez evalúa todas las pruebas por su cuenta.

Sistema adversarial: Son las partes quienes presentan las pruebas y el juez se limita a valorarlas según lo propuesto por las partes, sin la posibilidad de iniciar pruebas de oficio.

- Derecho de defensa:

Sistema inquisitivo: Las garantías procesales de contradicción y defensa pueden verse restringidas debido a la reserva del proceso y la intervención activa del juez en la investigación.

Sistema adversarial: Se garantiza un derecho de defensa pleno y la contradicción, ya que el proceso depende de las alegaciones de las partes. No se permite alterar los términos del litigio a lo largo del proceso, bajo la premisa de que las partes deben haber tenido oportunidad de responder a los elementos presentados.

En resumen, la principal diferencia radica en el grado de intervención del juez en el proceso. En el sistema inquisitivo, el juez asume un rol activo y puede modificar el curso del litigio y decide el fondo del asunto, mientras que, en el sistema adversarial, el juez se limita a actuar según las acciones y peticiones de las partes, garantizando un proceso más equitativo y controlado por los litigantes.

En el contexto del procedimiento administrativo sancionatorio, es evidente que las actuaciones se encuentran regidas por las reglas del sistema inquisitivo. Esto se debe a que, en este tipo de procedimientos, la misma autoridad administrativa que inicia y promueve la actuación es también la encargada de investigar a los implicados, recabar las pruebas pertinentes y, finalmente, decidir si corresponde imponer o no la sanción correspondiente. Este enfoque centralizado de la función jurisdiccional y administrativa, donde la autoridad tiene un rol activo en la recopilación de hechos y la determinación de la sanción, se alinea con las características fundamentales del

sistema inquisitivo, que confiere a la autoridad administrativa la potestad de dirigir y decidir el resultado del procedimiento.

Y al estar el procedimiento administrativo sancionatorio regido por las reglas del sistema inquisitivo, adquiere una relevancia aún mayor la aplicación y observancia de los principios de imparcialidad y respeto al debido proceso, entre otros. Esto se debe a que la autoridad administrativa desempeña un rol activo tanto en la investigación como en la decisión final, es imperativo que dicha autoridad actúe de manera imparcial, garantizando que las decisiones se tomen con base en los hechos y pruebas objetivas, sin influencia externa o parcialidad. Además, el debido proceso debe ser asegurado en todas las etapas del procedimiento, garantizando a los implicados sus derechos de defensa, audiencia y contradicción, de conformidad con los principios constitucionales y legales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora. La correcta aplicación de estos principios es esencial para la legitimidad del proceso y la protección de los derechos de los administrados.

La trascendencia de estos principios en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio se debe a que dicho procedimiento busca, tal y como lo ha dicho la jurisprudencia constitucional, "*(…) la realización de los principios constitucionales que gobierna la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta (igualdad, eficacia, economía, celeridad,* ***imparcialidad*** *y publicidad (…)*"[14]. (Negrilla propia)

A su vez, resulta al mismo tiempo importante garantizar en estos procedimientos el debido proceso ya que el constituyente "*(…) hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). (…) En materia sancionatoria de la administración, la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en garantía del interés público y de los ciudadanos, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la proscripción de la responsabilidad objetiva -****nulla poena sine culpa****-, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del* ***non bis in idem*** *y de la* ***analogía in malam partem****, entre otras (…)*[15].

[14] Corte Constitucional. Sentencia C – 506 del 3 de julio de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
[15] *Ibidem*.

En conclusión, el procedimiento administrativo sancionatorio, al estar regido por el sistema inquisitivo, exige un cumplimiento estricto de los principios de imparcialidad y **debido proceso**. La autoridad administrativa, al tener un rol activo en la investigación y decisión, debe garantizar que sus decisiones se basen en hechos y pruebas objetivas, respetando los derechos de defensa y contradicción de los implicados. La observancia de estos principios es esencial para asegurar la legitimidad del proceso y proteger tanto los derechos de los administrados como el ejercicio legítimo de la potestad sancionadora del Estado.

III.2. DE CARA AL DEBIDO PROCESO E INFRACCIÓN DE LAS NORMAS PROPIAS DEL DERECHO PROBATORIO EN QUE DEBE FUNDARSE LA ETAPA PROBATORIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL

Sobre el mismo, se ha establecido que:

> *"El debido proceso es un derecho fundamental. Posee una estructura compleja, en tanto se compone por un plexo de garantías que deben ser observadas en todo procedimiento administrativo o judicial, escenarios en los que operan como mecanismo de protección a la autonomía y libertad del ciudadano y límites al ejercicio del poder público. Por ese motivo, el debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte:*
>
> *"(…) el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos".*
>
> *En ese contexto, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso como el conjunto de etapas, exigencias o condiciones establecidas por la ley, que deben concatenarse al adelantar todo proceso judicial o administrativo. Entre estas se*

cuentan el principio de legalidad, el derecho al acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos, el principio del juez natural, la garantía de los derechos de defensa y contradicción, el principio de doble instancia, el derecho de la persona a ser escuchada y la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en esos procedimientos.

Esas garantías se encuentran relacionadas entre sí, de manera que -a modo de ejemplo- el principio de publicidad y la notificación de las actuaciones constituyen condición para el ejercicio del derecho de defensa, y la posibilidad de aportar y controvertir las pruebas, una herramienta indispensable para que las decisiones administrativas y judiciales se adopten sobre premisas fácticas plausibles. De esa forma se satisface también el principio de legalidad, pues solo a partir de una vigorosa discusión probatoria puede establecerse si en cada caso se configuran los supuestos de hecho previstos en las reglas legislativas y qué consecuencias jurídicas prevé el derecho para esas hipótesis.

Una de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas. Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales. El Estado Constitucional de Derecho es, desde esta perspectiva, un conjunto de garantías de esos derechos, al tiempo que las normas que determinan la estructura del Estado y sus instituciones deben interpretarse en función de esas garantías. En la sentencia C-980 de 2010, señaló la Sala Plena:

"Así entendido, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho al debido proceso hace referencia al comportamiento que deben observar las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, en cuanto éstas se encuentran obligadas a "actuar conforme a los procedimientos previamente establecidos en la ley, con el fin de garantizar los derechos de quienes puedan resultar afectados por las decisiones de la administración que crean, modifican o extinguen un derecho o imponen una obligación o una sanción" 5.5. En el propósito de asegurar la defensa de los administrados, la jurisprudencia ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación

en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso".

En la sentencia C-089 de 2011, la Corporación profundizó en algunas características del derecho fundamental al debido proceso administrativo, distinguiendo su proyección y alcance en los momentos previos y posteriores de toda actuación:

"Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.

7. La extensión de las garantías del debido proceso al ámbito administrativo no implica, sin embargo, que su alcance sea idéntico en la administración de justicia y en el ejercicio de la función pública. A pesar de la importancia que tiene para el orden constitucional la vigencia del debido proceso en todos los escenarios en los que el ciudadano puede ver afectados sus derechos por actuaciones públicas (sin importar de qué rama provienen), es necesario que la interpretación de las garantías que lo componen tome en consideración los principios que caracterizan cada escenario, así como las diferencias que existen entre ellos.

En relación con el debido proceso administrativo, debe recordarse que su función es la de permitir un desarrollo adecuado de la función pública, persiguiendo el interés general y sin desconocer los derechos fundamentales, bajo los principios orientadores del artículo 209 de la Carta Política. Ello explica, como lo ha señalado la Corte, que el debido proceso administrativo deba armonizar los mandatos del artículo 29 Superior con los principios del artículo 209, ibídem. ***Y, en términos concretos, que las***

garantías deban aplicarse asegurando también la eficacia, celeridad, economía e imparcialidad en la función pública.

Estas consideraciones fueron inicialmente planteadas en la sentencia C-610 de 2012 y reiteradas en la sentencia C-640 de 2002, a la que se hizo referencia al momento de estudiar la eventual existencia de cosa juzgada constitucional. Por su importancia, se trascriben los apartes centrales de esas decisiones, a pesar de su extensión:

"(…) podría interpretarse la demanda en el sentido que lo que el demandante quiso exponer en su censura fue que resultaba contrario al artículo 29 de la Carta que consagra el debido proceso también para las actuaciones administrativas, el que no se previeran recursos para controvertir el acto proferido por una autoridad administrativa en relación con solicitudes probatorias en el marco de una actuación de esta índole. (…) Un planteamiento de esta naturaleza debe partir de la identificación del tipo de procedimiento administrativo de que se trata (general), y tomar en cuenta las específicas exigencias que plantea el debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) en conjunción con los principios que rigen la función pública (Art. 209 C.P.)., aspectos que claramente no se mencionan en la demanda. (…) Si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que las garantías mínimas propias del derecho fundamental al debido proceso, son aplicables al procedimiento administrativo (…), también ha advertido sobre las importantes diferencias que existen entre uno y otro procedimiento, derivadas de las distintas finalidades que persiguen.

En este sentido ha indicado que 'Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. ***Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública.*** *No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso".*

> ***<u>La imposibilidad de realizar una traslación mecánica de los contenidos del debido proceso judicial al debido proceso administrativo se fundamenta en que este último se encuentra regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso (art. 29) y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública (Art. 209).</u>*** *Al respecto la jurisprudencia de esta Corte señaló: 'a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende como un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función publica y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"*[16].

De lo anterior es posible concluir lo siguiente:

1. El debido proceso se configura como un conjunto de exigencias y condiciones normativas previstas en la ley para garantizar la adecuada tramitación de los procedimientos administrativos y judiciales. Dicho concepto no solo abarca aspectos formales, sino también sustanciales, en la medida en que procura asegurar una decisión justa y equitativa dentro de los márgenes establecidos por el ordenamiento jurídico.

2. Estas garantías mínimas del debido proceso que se encuentran definidas en la Constitución Política y desarrolladas ampliamente por la jurisprudencia constitucional son de observancia obligatoria, tanto para el legislador al diseñar los procedimientos aplicables, como para las autoridades encargadas de llevarlos a cabo.

[16] Corte Constitucional. Sentencia C-034 del 29 de enero de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

3. A su vez, se tiene que la extensión del debido proceso al ámbito administrativo constituye una característica clave del modelo constitucional adoptado con la Constitución Política de Colombia de 1991. De esta manera, en todas las actuaciones adelantadas por las autoridades se debe garantizar al interesado su participación, así como el ejercicio pleno de sus derechos de defensa y contradicción, elementos esenciales para la legitimidad de las decisiones administrativas.

4. Por otro lado, no es procedente trasladar irreflexivamente las garantías del ámbito judicial al administrativo. Esto se debe a que las actuaciones administrativas están sujetas a una doble exigencia constitucional; por un lado, las garantías del artículo 29 de la Constitución; y por otro, los principios propios del debido proceso administrativo, establecidos en el artículo 209 de la Carta y desarrollados actualmente por el Legislador en el artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

   En ese sentido, el debido proceso administrativo debe contar, como lo indicó la corte, con un procedimiento "***más ágil, rápido y flexible que el judicial",*** por lo cual, las garantías tienen un alcance ***más amplio y menos rígido.***

5. En virtud de ese último fundamento, es que se puede decir que, a diferencia del proceso judicial, los procedimientos administrativos están diseñados para ser ***más ágiles, rápidos y flexibles***, características que responden a la necesidad de una gestión administrativa eficiente y eficaz. Sin embargo, ello no implica una disminución de las garantías mínimas para el administrado, sino una adaptación proporcional y razonable que permita conciliar los derechos individuales con los principios de celeridad, economía y eficacia que rigen la función administrativa.

Ahora, frente al derecho a aportar y controvertir las pruebas, como componente del derecho fundamental al debido proceso, la Corte Constitucional indicó:

"El problema jurídico planteado en esta oportunidad atañe al derecho a presentar pruebas, el cual ha sido considerado como un derecho fundamental autónomo, a la vez que una de las garantías del más amplio derecho al debido proceso [C-598 de 2011].

La importancia de las pruebas en todo procedimiento es evidente, ***pues solo a través de una vigorosa actividad probatoria, que incluye la posibilidad de solicitar, aportar y controvertir las que obran en cada trámite, puede el funcionario administrativo o judicial alcanzar un conocimiento mínimo de los hechos que dan lugar a la aplicación de las normas jurídicas pertinentes,*** *y dar respuesta a los asuntos de su competencia ciñéndose al derecho sustancial. En la sentencia C-1270 de 2000, la Corporación se refirió al alcance del derecho a presentar y controvertir pruebas, en el escenario de los conflictos propios del derecho laboral:*

"*3.2. Aun cuando el artículo 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste****; v)* ***el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos*** *(arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso.*

3.3. Siendo el proceso un conjunto sucesivo y coordinado de actuaciones en virtud del cual se pretende, hacer efectivo el derecho objetivo, restablecer los bienes jurídicos que han sido lesionados o puestos en peligro y garantizar los derechos fundamentales de las personas, ***resulta razonable que el legislador haya determinado unas oportunidades dentro del proceso en donde las partes puedan presentar y solicitar pruebas, y el juez, pronunciarse sobre su admisibilidad y procedencia, e incluso para ordenarlas oficiosamente y, además, valorarlas****".*

En la sentencia C-537 de 2006 la Corte Constitucional hizo una amplia referencia al alcance del derecho a probar. Aunque la providencia se ocupaba del ámbito penal, donde las garantías judiciales irradian su mayor fuerza normativa, con el propósito de prevenir restricciones injustificadas de la libertad personal, sus consideraciones son relevantes como marco ilustrativo del alcance de este derecho:

"El artículo 29 constitucional consagra el derecho fundamental a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en contra del procesado. Se trata de una de las dimensiones más importantes del derecho de defensa, en el sentido de poder utilizar los medios de prueba legítimos, idóneos y pertinentes y a controvertir la evidencia presentada por los otros sujetos procesales. En tal sentido, la Corte ha considerado que ***(i) el juez sólo puede condenar con base en pruebas debidamente controvertidas que lo llevan a la certeza de la responsabilidad del procesado;*** *(ii)* ***se trata de una garantía que debe ser respetada en cualquier variedad de proceso judicial o administrativo****; (iii) para la validez y valoración de las pruebas deberá garantizarse a la contraparte el escenario para controvertirlas dentro del proceso en el que se pretenda hacerlas valer; (iv)* ***el funcionario judicial vulnera el derecho de defensa y desconoce el principio de investigación integral, en aquellos casos en los cuales deja de solicitar, o practicar sin una justificación objetiva y razonable, aquellas pruebas que resultan fundamentales para demostrar las pretensiones de la defensa****; (v) en virtud del derecho de contradicción, el procesado tiene derecho a oponer pruebas a aquellas presentadas en su contra, vulnerándose esta garantía cuando "se impide o niega la práctica de pruebas pertinentes, conducentes y oportunas en el proceso"; por otro lado, se refiere a la facultad que tiene la persona para participar efectivamente en la producción de la prueba, "por ejemplo interrogando a los testigos presentados por la otra parte o por el funcionario investigador" y exponer sus argumentos en torno a lo que prueban los medios de prueba; y (vi) el núcleo esencial del derecho de defensa comprende la posibilidad real y efectiva de controvertir las pruebas.*

En ese sentido, es posible concluir que la pluralidad de principios del debido proceso administrativo involucra los derechos de defensa y contradicción, ambos con naturaleza y estructura autónoma de derecho fundamental. En tal sentido, en sentencia T-1341 de 2001, la Corte sentenció: "i.) La efectividad de ese derecho en las instancias administrativas supone la posibilidad de que el administrado interesado en la decisión final que se adopte con respecto de sus derechos e intereses, pueda cuestionarla y presentar pruebas, así como controvertir las que se alleguen en su

contra (CP, art. 29), pues, a juicio de la Corte, de esta forma se permite racionalizar el proceso de toma de decisiones administrativas, en tanto que <ello evidentemente constituye un límite para evitar la arbitrariedad del poder público>

Y, en lo atinente a la estructura probatoria de los procesos judiciales, ha puntualizado:

*"2.1.....**Parte esencial de dichos procedimientos lo constituye todo lo relativo a la estructura probatoria del proceso, conformada por los medios de prueba admisibles, las oportunidades que tienen los sujetos procesales para pedir pruebas, las atribuciones del juez para decretarlas y practicarlas, la facultad oficiosa para producir pruebas**, y las reglas atinentes a su valoración. || 2.2. Aun cuando el art. 29 de la Constitución confiere al legislador la facultad de diseñar las reglas del debido proceso y, por consiguiente, la estructura probatoria de los procesos, no es menos cierto que dicha norma impone a aquél la necesidad de observar y regular ciertas garantías mínimas en materia probatoria. En efecto, como algo consustancial al derecho de defensa, debe el legislador prever que en los procesos judiciales se reconozcan a las partes los siguientes derechos: i) el derecho para presentarlas y solicitarlas; ii) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; iii) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; iv) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; v) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos (arts. 2 y 228); y vi) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso"*[17].

Así, es posible concluir lo siguiente:

El derecho a presentar, solicitar y controvertir pruebas constituye un derecho fundamental autónomo que integra el núcleo esencial del debido proceso, tanto en procedimientos judiciales como administrativos. Este derecho garantiza que las decisiones de las autoridades se basen en un conocimiento suficiente y legítimo de los hechos, sustentado en pruebas obtenidas y valoradas conforme a las reglas del debido proceso.

[17] *Ibídem.*

En el ámbito administrativo, la efectividad de este derecho implica permitir al administrado participar activamente en la producción, contradicción y valoración de pruebas, **lo que contribuye a limitar la arbitrariedad del poder público y a racionalizar la toma de decisiones**. En el ámbito judicial, la estructura probatoria debe respetar garantías mínimas como la publicidad, la regularidad y la contradicción de las pruebas, así como la posibilidad de que el juez decrete y practique pruebas de oficio cuando sean necesarias para salvaguardar los derechos fundamentales.

Por lo tanto, el derecho probatorio no solo es un componente esencial del derecho de defensa, sino también una herramienta indispensable para garantizar la justicia material en cualquier actuación procesal.

Al concluir el análisis del principio constitucional y fundamental del debido proceso, y las garantías que de él derivan tanto en el ámbito judicial como administrativo, la Corte Constitucional ha destacado su relevancia como pilar estructural del Estado Social de Derecho. Este principio no solo asegura la correcta administración de justicia, sino que también limita la arbitrariedad en las decisiones de las autoridades, garantizando los derechos de defensa y contradicción de los ciudadanos.

En este contexto, la corte abordó el estudio de constitucionalidad del artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), que regula las reglas generales sobre el decreto de pruebas en las actuaciones administrativas y **dispone que las pruebas pueden ser solicitadas, aportadas y practicadas durante toda la actuación administrativa, siempre que sea antes de la adopción de la decisión definitiva**. Asimismo, establece que las pruebas pueden ser decretadas tanto de oficio como a petición de parte, **sin necesidad de requisitos especiales**, garantizando así el principio de celeridad. **Además, asegura al interesado el derecho de controvertir las pruebas en cualquier etapa previa a la decisión definitiva.**

Al respecto, la corporación señaló:

> "*El aparte demandado, y contenido también en el artículo 40 (CPACA) prevé que no podrá ejercerse ningún recurso contra el acto que decida sobre la petición de pruebas, y es ese aspecto el que en concepto del demandante se opone a la Constitución Política,*

por restringir injustificadamente el debido proceso, en las facetas de defensa y contradicción.

3. En concepto de la Sala, como se afirmó al analizar la aptitud de la demanda, el actor plantea un problema que evidencia una tensión normativa entre diversos principios del orden constitucional. Sin embargo, el adecuado análisis de esa tensión requiere de elementos adicionales a los que presenta en su argumentación y que, en cambio, son aportados por otros intervinientes y la Procuraduría General de la Nación. (Al respecto, ver las consideraciones sobre la aptitud de la demanda, supra; pgs. 11-13)

4. En primer término, el actor considera que la inexistencia de recursos en esta etapa del trámite le impide al interesado probar la situación de hecho que condiciona el resultado de la actuación, y que esa limitación es insuperable pues se proyecta en la decisión final y en el conjunto de materias que podrán discutirse en vía jurisdiccional. En otros términos la decisión sobre la práctica de pruebas marcaría el destino del trámite y posiblemente la eficacia de los derechos de la persona inmersa en el trámite administrativo.

Es comprensible que con la pretensión de fortalecer su razonamiento, el actor asuma la crítica de la norma como el cierre definitivo de las oportunidades probatorias. Pero el análisis de constitucionalidad requiere tomar en cuenta todos los elementos normativos relevantes, o al menos efectuar un esfuerzo para lograr su incorporación. ***En ese orden de ideas, es necesario aclarar que si bien la norma impide el ejercicio de recursos en un momento específico de la actuación administrativa, no implica la clausura del derecho a aportar pruebas, ni de la controversia fáctica dentro de esos trámites.***

Así, la facultad de aportar pruebas se mantiene en la norma citada (Artículo 40 CPACA) durante toda la actuación, e incluso al momento de ejercer los recursos de reposición o apelación contra el acto definitivo, etapa en que el actor puede discutir la decisión que negó su solicitud de pruebas y las consecuencias que esa determinación produjo en el acto administrativo definitivo. ***De igual manera, la controversia sobre el material aportado se extiende hasta el momento en que se produzca ese acto definitivo****, consideraciones que se desprenden del alcance literal del artículo 40 del CPACA, y que no suponen contradicción alguna con el segmento demandado, como se indicó al analizar la aptitud de la demanda.*

Por lo tanto, ***el aparte acusado del artículo 40, CPACA, no imposibilita o prohíbe el ejercicio de los derechos de aportar pruebas y controvertirlas durante la actuación administrativa, ni se proyecta inevitablemente en las decisiones ulteriores como propone el actor****. La norma no elimina los derechos de contradicción y defensa sino que plantea una restricción a su ejercicio en un momento específico de la actuación.*

Ahora bien, las tensiones entre mandatos de la Constitución pueden presentarse no solo entre derechos fundamentales, sino entre estos y otras normas superiores, y así ocurre en esta oportunidad. En primer término, el conflicto involucra, además del debido proceso (Artículo 29 CP), la potestad de configuración legislativa prevista en los artículos 150 y 114 de la Constitución Política, y de especial amplitud en materia de diseño de procedimientos administrativos y judiciales.

En concordancia con lo dispuesto por esos mandatos superiores, la Corporación ha señalado que corresponde al Legislador establecer los recursos que operan en cada procedimiento, así como adoptar la decisión de preservarlos, modificarlos o eliminarlos, y ello implica además el respeto por el principio democrático. Es decir, por la soberanía del pueblo para adoptar las normas jurídicas a través de representantes elegidos por vía voto popular.

6. Además, si bien una de las características más destacadas del orden constitucional adoptado en 1991 es la extensión de las garantías del debido proceso a toda actuación administrativa, también ha señalado la Corte que su extensión y aplicación no es idéntica a la que se efectúa en el ámbito judicial. Como se indicó en los fundamentos normativos de esta providencia, ello obedece a dos razones:

6.1. La primera es que el debido proceso judicial se encuentra ligado a la materialización de los derechos, la protección de la Constitución o de la ley; en tanto que la actuación administrativa atañe al adecuado ejercicio de funciones públicas de diversa naturaleza para la satisfacción de los intereses de toda la comunidad. Por ello, también ha puntualizado la Corte, la segunda debe ceñirse a la vez a los artículos 29 y 209, Superiores.

Además, (6.2.) los procesos judiciales deben otorgar una respuesta definitiva a los conflictos sociales, en tanto que las actuaciones administrativas son susceptibles de control ante la jurisdicción. ***Por ello, aunque el debido proceso se aplica en toda***

actuación administrativa o judicial, en el primer escenario ocurre bajo estándares más flexibles para asegurar la eficiencia, eficacia, celeridad y economía por parte de la Administración.

Así las cosas, si de una parte la disposición acusada restringe los derechos de defensa y contradicción en materia probatoria, en una etapa específica de la actuación administrativa; desde la otra orilla del conflicto, el principio democrático, la potestad de configuración legislativa y los principios de la función pública, sugieren la validez de la regulación demandada. Este tipo de conflictos, de conformidad con la jurisprudencia constitucional deben resolverse mediante el análisis de razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

La sentencia C-673 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) consolidó la metodología del test integrado de este tipo de examen, que involucra el escrutinio de la razonabilidad y proporcionalidad de la medida, bajo distintos niveles de intensidad, en virtud de un análisis sobre el tipo de medida, el alcance de la potestad de configuración legislativa en cada ámbito normativo, y la posible afectación a derechos fundamentales, o a personas y grupos a quienes la Constitución depara un grado reforzado de protección.

8. Dentro de los tres niveles en que puede desarrollarse el test integrado (leve, intermedio y estricto), el examen leve de razonabilidad se limita a establecer la legitimidad del fin y la adecuación de la medida para alcanzarlo. Ese análisis persigue principalmente la eliminación de la arbitrariedad y el capricho en las regulaciones legislativas. Además, indicó la Corte en el fallo citado que este es el tipo de estudio que debe aplicarse ordinariamente, pues privilegia el principio democrático, e indicó algunos escenarios específicos en los que debería acudirse a este tipo de escrutinio, tales como el derecho tributario o, de manera general, los asuntos relacionados con la política económica.

Este tipo de escrutinio será el empleado en esta ocasión, tomando en cuenta, de una parte, que el ámbito de regulación al que se refiere es el diseño de procedimientos administrativos, uno de aquellos en los que la Constitución prevé mayor amplitud para las opciones legislativas; y, de otra parte, que las garantías del debido proceso, aunque inexcusables en todos los asuntos en que se definan situaciones jurídicas concretas de los ciudadanos, adquieren cierto grado de flexibilidad en tales procedimientos.

8.1. En concepto de la Corte la medida escogida por el Legislador persigue un fin legítimo desde el punto de vista constitucional. Ese fin consiste en dotar de especial agilidad a las actuaciones administrativas, lo que a su vez se asocia a la satisfacción de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, propios de la función pública. En tanto el artículo 209 los define como los mandatos orientadores de esa actividad, el Congreso de la República puede y debe adoptar medidas en procura de su eficacia. En ese sentido, y en atención al amplio margen de configuración de los procedimientos administrativos con que cuenta el Legislador, la exclusión de recursos en esa etapa del trámite es razonable.

Como se indicó en los fundamentos del fallo, la libertad de configuración materializa también el principio democrático y la soberanía del pueblo que, mediante representantes elegidos por voto popular, definen las reglas legales de carácter general y abstracto que regulan la vida social. A su vez, los principios de la función pública, concebidos como cauces para lograr que las actuaciones administrativas lleguen adecuadamente a su finalidad, permiten al Legislador incidir positivamente en la agilidad y celeridad de los procedimientos, aspectos que llevan a la Corte a asumir un análisis deferente sobre la razonabilidad de la medida objeto de estudio.

8.2. El estudio de idoneidad o adecuación en un test de razonabilidad leve se limita a indagar si potencialmente el medio escogido por el Legislador puede llevar al fin que se propone alcanzar. No corresponde a un estudio del nivel de eficacia, ni puede involucrar un análisis de su conveniencia, pues el Tribunal Constitucional no cuenta con las herramientas para pronunciarse sobre esos aspectos, ni debe sustituir al Congreso en la elección política de fines y medios, siempre que estos sean razonables y adecuados.

La exclusión de recursos contra la decisión que resuelve las solicitudes de pruebas durante el trámite administrativo es además adecuada para lograr esos fines, pues en un procedimiento que ***permite al interesado solicitar pruebas durante toda la actuación, sin prever una etapa preclusiva para el efecto****, la eventual presentación de recursos contra cada acto administrativo que niegue una prueba implica costos temporales, y hace menos ágil la adopción de las decisiones pertinentes.*

Así las cosas, la norma objeto de censura permite que el trámite administrativo se adelante de manera ágil, sin que sea constantemente suspendido o afectado por la discusión sobre la pertinencia, conducencia y utilidad de las pruebas. Y así satisface

> *intensamente los principios de economía, celeridad, eficacia, eficiencia. En otros términos, si durante toda la actuación pueden solicitarse pruebas, la interposición sucesiva de recursos contra cada acto que resuelva esas solicitudes atentaría contra la diligencia del procedimiento, y comportaría el empleo de recursos administrativos y temporales considerables*"[18].

Con fundamento en la jurisprudencia constitucional citada, es posible estructurar el alcance real del debido proceso administrativo y, a partir de ello, analizar la manera en que la autoridad administrativa en este caso desestimó indebidamente la solicitud de contradicción del informe de supervisión dentro del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En primer lugar, debe resaltarse que el debido proceso se configura como un conjunto de exigencias sustanciales y procedimentales orientadas a garantizar decisiones administrativas justas, razonables y ajustadas al ordenamiento jurídico. Estas garantías no se limitan a formalidades, sino que buscan asegurar que toda decisión esté precedida de una participación real y efectiva del administrado, particularmente a través del ejercicio de los derechos de defensa y contradicción. En el ámbito administrativo, ello implica que las autoridades deben permitir la intervención activa del interesado en la formación del convencimiento administrativo, mediante la posibilidad de controvertir pruebas y aportar los elementos necesarios para la toma de decisiones.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha sido clara en señalar que el derecho a presentar y controvertir pruebas constituye una de las expresiones más relevantes del derecho de defensa, siendo indispensable para la formación de una decisión informada y conforme al derecho sustancial. Sin una actividad probatoria vigorosa y contradictoria, el procedimiento administrativo pierde legitimidad, en tanto se restringe la posibilidad real de depurar los hechos que sirven de base a la decisión de la administración.

Bajo esta perspectiva, si bien el ordenamiento reconoce que los procedimientos administrativos deben ser más ágiles, flexibles y eficientes que los judiciales, dicha flexibilidad no puede traducirse en la reducción material de las garantías mínimas

[18] *Ibídem.*

del administrado. Por el contrario, la constitución exige una armonización entre la eficacia administrativa y el respeto del debido proceso, lo que implica garantizar la contradicción probatoria en todas las etapas previas a la decisión definitiva.

Aplicando estas consideraciones al caso concreto, resulta evidente que la solicitud de contradicción del informe de supervisión -*en particular la comparecencia de su autor*- se enmarcaba plenamente dentro del ejercicio legítimo del derecho fundamental a probar y controvertir pruebas. En efecto, el informe fue utilizado por la administración como soporte técnico para sustentar conclusiones relevantes dentro del procedimiento sancionatorio, lo que lo convierte en un elemento determinante para la formación del convencimiento administrativo.

En ese contexto, negar la posibilidad de controvertir dicho informe, bajo argumentos formales relacionados con su naturaleza o con la etapa procesal en que fue solicitado, desconoce el alcance sustancial del debido proceso administrativo. Más aún cuando la propia jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a la prueba no solo comprende la facultad de aportar y solicitar pruebas, sino también la posibilidad efectiva de controvertirlas, incluso mediante la participación en su producción y la contradicción directa de su contenido.

Adicionalmente, la interpretación restrictiva de la administración desconoce que el artículo 40 del C.P.A.C.A. permite solicitar, aportar y controvertir pruebas durante toda la actuación administrativa, hasta antes de la decisión de fondo, lo que refuerza la conclusión de que la solicitud presentada por FINDETER y SEGUROS DEL ESTADO S.A. fue plenamente oportuna y ajustada a derecho.

En consecuencia, la negativa de la administración de permitir la contradicción técnica del informe de supervisión no solo desconoce el alcance del derecho fundamental al debido proceso, sino que además afecta de manera directa el derecho de defensa, al impedir la participación efectiva del administrado en la construcción del material probatorio que sirvió de fundamento para la decisión administrativa. De esta manera, se evidencia una restricción injustificada de las garantías probatorias reconocidas por la Constitución y desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, lo cual compromete la validez sustancial de la actuación administrativa adelantada.

III.3. VULNERACIÓN AL DERECHO DE CONTRADICCIÓN AL OMITIR LA ADMINISTRACIÓN A LAS PARTES EFECTUAR LA CONTRADICCIÓN DEL INFORME DE SUPERVISIÓN Y CERRAR AÚN ASÍ LA ETAPA PROBATORIA

Si bien la administración señaló que se otorgó traslado del informe de supervisión a las partes con el fin de que presentaran aclaraciones, complementaciones y ejercieran su derecho de contradicción, lo cierto es que ello, por sí solo, no desvirtúa la vulneración al debido proceso dentro del procedimiento administrativo adelantado. En efecto, durante la audiencia celebrada el 11 de mayo de 2026, específicamente en el minuto 44 de la grabación, la propia autoridad administrativa manifestó que el hecho de recibir aclaraciones frente al informe de supervisión "*no implica que la administración pueda suspender de forma indefinida el procedimiento administrativo para adoptar una decisión de fondo*", agregando además que "*la administración considera que cuenta con suficientes elementos de juicio*" [19].

Tal afirmación evidencia que, pese a haberse corrido traslado del informe de supervisión para efectos de contradicción, la administración ya había formado un criterio previo sobre el asunto y consideraba suficiente el material probatorio obrante para adoptar una decisión de fondo, restándole eficacia real y material al ejercicio del derecho de defensa y contradicción por parte de los intervinientes.

En ese sentido, surge necesariamente el siguiente cuestionamiento: ¿cuál era entonces la verdadera finalidad de otorgar traslado del informe de supervisión si las aclaraciones, observaciones y elementos presentados por las partes no iban a ser efectivamente valorados antes de adoptar la decisión administrativa? Precisamente, el traslado de un informe dentro de un procedimiento administrativo tiene como propósito garantizar que los sujetos procesales puedan controvertir su contenido, aportar explicaciones y ejercer plenamente su derecho de defensa, de manera que sus observaciones sean analizadas de forma seria, objetiva y previa a la decisión definitiva.

[19] Grabación de la audiencia del PAS en el marco del Contrato N. 1348 de 2024. Min. 44 a 46.

Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta que la administración procedió a cerrar la etapa probatoria sin resolver de fondo, de manera concreta y detallada, las contradicciones formuladas tanto por la contratista como por el garante. Tal actuación resulta abiertamente contraria al derecho de defensa y contradicción que asiste a las partes dentro de esta clase de procedimientos administrativos.

En efecto, se observa que en el minuto 48 de la grabación de la audiencia las solicitudes formuladas por las partes fueron despachadas de manera general y negativa, sin un análisis individual, técnico y minucioso de cada una de las observaciones planteadas frente al informe de supervisión. Por el contrario, la administración simplemente remitió nuevamente al contenido del mismo informe, afirmando que allí ya se encontraban resueltas las inquietudes formuladas.

Esa actuación desnaturaliza por completo el sentido y alcance del derecho de contradicción y debido proceso reconocido por la jurisprudencial constitucional, pues convierte el traslado del informe de supervisión en un trámite meramente formal y carente de eficacia material. El derecho de contradicción no se satisface únicamente permitiendo que las partes presenten observaciones o aclaraciones; exige además que estas sean efectivamente estudiadas, confrontadas y respondidas de manera motivada por la administración antes de adoptar una decisión definitiva.

Sobre el debido proceso, la Corte Constitucional ha señalado que:

> *"(…) es un derecho fundamental que tiene una aplicación concreta no sólo en las actuaciones judiciales sino* ***también en las administrativas****.*
> *La garantía fundamental del debido proceso se aplica a toda actuación administrativa desde la etapa de inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación, y su contenido debe asegurarse a todos los sujetos.*
>
> *En este sentido, la actuación de las autoridades administrativas debe desarrollarse bajo la observancia del principio de legalidad, marco dentro del cual pueden ejercer sus atribuciones con la certeza de que sus actos podrán producir efectos jurídicos.*
>
> *(…) 2.4.1. El derecho de defensa, como parte integral del debido proceso, debe ser garantizado al interior de cualquier actuación judicial o administrativa.*

2.4.2. En materia administrativa, este derecho se traduce en "la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelante e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución. En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique".

Así las cosas, la importancia del derecho a la defensa en el contexto de las garantías procesales radica en "impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado".

2.4.3. El derecho de defensa como manifestación del derecho al debido proceso, comprende las siguientes garantías: a) el derecho a que se notifiquen los actos expedidos en el marco del proceso de que se trate; b) el derecho de presentar y solicitar pruebas; c) el derecho a controvertir las pruebas que se presenten en contra; d) el derecho a que las actuaciones sean públicas; e) el derecho a impugnar las decisiones adoptadas en el marco del proceso, entre otras. Por tanto, las autoridades que adelantan las actuaciones judiciales y administrativas tienen un doble deber en relación con el derecho de defensa: "(i) poner en conocimiento de los interesados las decisiones que adoptan, con el fin que estos puedan ejercer la facultad constitucional de oponerse a ellas y, de manera general, controvertir tanto su contenido como las condiciones sustantivas y procesales para su promulgación, y (ii) garantizar la concurrencia en el trámite de espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de dicha facultad de controversia (…)"[20].

En consecuencia, las actuaciones adelantadas dentro del presente procedimiento administrativo evidencian una afectación material al derecho fundamental al debido proceso y, particularmente, al derecho de defensa y contradicción de las partes intervinientes. Si bien formalmente se otorgó traslado del informe de supervisión para presentar aclaraciones, complementaciones y observaciones, en la práctica la

[20] Corte Constitucional. Sentencia T-1082 del 12 de diciembre de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

administración dio por suficientes los elementos existentes para adoptar una decisión de fondo, sin realizar un análisis concreto, individual y motivado de las contradicciones formuladas por la contratista y el garante.

La circunstancia de haber cerrado la etapa probatoria remitiéndose nuevamente al contenido del informe de supervisión, sin resolver de manera detallada las observaciones y cuestionamientos planteados por las partes, vació de contenido el ejercicio material del derecho de contradicción y convirtió dicha actuación en un trámite meramente formal, contrario a las garantías propias del debido proceso administrativo.

Precisamente, la Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso debe garantizarse en toda actuación administrativa desde su inicio hasta su culminación, y que el derecho de defensa comprende no solo la posibilidad de conocer las actuaciones adelantadas por la administración, sino también la facultad real y efectiva de controvertir las pruebas y decisiones que resulten adversas. Así mismo, ha precisado que las autoridades administrativas tienen el deber de garantizar espacios adecuados y suficientes para el ejercicio de la contradicción y de valorar efectivamente los argumentos expuestos por los interesados antes de adoptar una decisión definitiva.

En ese sentido, cuando la administración afirma que cuenta con "suficientes elementos de juicio" para decidir y, simultáneamente, omite pronunciarse de fondo sobre las observaciones formuladas frente al informe de supervisión, desconoce el contenido material del derecho de defensa y vulnera las garantías constitucionales que deben regir toda actuación administrativa. Por tanto, los hechos expuestos evidencian una actuación incompatible con los principios de contradicción, defensa y debido proceso desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

Ahora bien, lo expuesto hasta este punto constituye únicamente una parte de las irregularidades presentadas dentro del procedimiento administrativo. Hasta aquí se evidencia una inadecuada gestión de la etapa probatoria, reflejada en su cierre sin que la autoridad administrativa resolviera de fondo, de manera concreta y motivada, las solicitudes de contradicción formuladas por las partes frente al informe de supervisión, pese a que fue la propia administración quien otorgó el traslado para dichos efectos.

Sin embargo, la situación más grave se presentó cuando la autoridad administrativa desatendió la solicitud formulada por las partes orientada a garantizar la comparecencia del profesional que elaboró el informe técnico contenido en el informe de supervisión, con el fin de ejercer adecuadamente su contradicción.

En efecto, durante la audiencia del 11 de mayo de 2026, la autoridad administrativa sostuvo, por una parte, que el informe de supervisión no podía considerarse un dictamen pericial, bajo el argumento de que el supervisor no es un tercero ajeno al contrato que emita conceptos u opiniones independientes y, por otra, que dicho informe hace parte integral del expediente contractual.

No obstante, tal razonamiento desconoce que, más allá de la denominación formal que se le otorgue al documento, lo relevante es su contenido material y el valor probatorio que la propia administración pretendió atribuirle dentro del procedimiento. Precisamente, el informe de supervisión incorporó apreciaciones técnicas, valoraciones especializadas y conclusiones utilizadas como fundamento para sustentar posibles incumplimientos contractuales, razón por la cual las partes tenían pleno derecho a controvertir no solo el documento en sí mismo, sino también los criterios técnicos y metodológicos empleados para su elaboración.

Adicionalmente, a minuto 39 de la grabación de la audiencia del 11 de mayo de 2026, la autoridad administrativa manifestó que, si las partes consideraban que el informe correspondía a un dictamen pericial, debieron haberlo señalado desde la audiencia de descargos. Tal afirmación resulta abiertamente improcedente, pues traslada injustificadamente a las partes una carga procesal inexistente y desconoce que el derecho de contradicción puede ejercerse frente a cualquier elemento probatorio que adquiera relevancia dentro del trámite administrativo, especialmente cuando este es utilizado como soporte principal para adoptar una decisión de fondo.

En ese contexto, negar la comparecencia de quien elaboró las valoraciones técnicas incorporadas en el informe de supervisión impidió a las partes interrogar, aclarar, cuestionar y controvertir de manera efectiva los fundamentos técnicos utilizados por la administración. Ello restringió materialmente el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, pues las partes quedaron limitadas a controvertir un documento escrito sin posibilidad real de confrontar las conclusiones técnicas que sirvieron de sustento a la actuación administrativa.

Por tanto, la actuación adelantada por la administración no solo desconoció las garantías mínimas propias del debido proceso administrativo, sino que además vació de contenido el derecho de contradicción probatoria, al impedir que las partes ejercieran una defensa técnica efectiva frente a uno de los principales elementos de juicio utilizados dentro del procedimiento.

Realizado el contexto general y expuestas las razones por las cuales no se comparte la forma en que fue adelantado el procedimiento administrativo -*sin perjuicio de lo ya manifestado respecto del cumplimiento contractual*-, corresponde abordar en primer lugar el segundo punto relacionado con la afirmación de la autoridad administrativa según la cual la discusión sobre la naturaleza probatoria del informe de supervisión debió plantearse desde la audiencia de descargos.

III.4. LAS SOLICITUDES DE ÍNDOLE PROBATORIA SON PROCEDENTE EN EL MARCO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ART. 86 DE LA LEY 1474 HASTA ANTES DE QUE SE EXPIDA LA DECISIÓN

Lo primero que debe aclararse es que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 regula la realización de una única audiencia dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual, en la cual se desarrollan distintas etapas, entre ellas la formulación de descargos, la práctica y contradicción de pruebas, su valoración y, finalmente, la adopción de la decisión administrativa correspondiente.

Por tanto, parte de una premisa equivocada la autoridad administrativa al afirmar que la solicitud relacionada con la naturaleza probatoria del informe de supervisión debía realizarse en la "audiencia de descargos", como si se tratara de una audiencia autónoma e independiente. Lo cierto es que los descargos constituyen únicamente una etapa dentro de la audiencia integral prevista en el artículo 86 *ibídem*, razón por la cual las facultades probatorias y de contradicción no se agotan en ese momento procesal específico.

En segundo lugar, tampoco resulta acertada la afirmación de la administración según la cual la discusión sobre la naturaleza del informe de supervisión únicamente podía plantearse durante la etapa inicial de descargos. Tal postura se desvirtúa con la sola lectura del artículo 40 del C.P.A.C.A., disposición aplicable al procedimiento administrativo previsto en el artículo 86 de la Ley 1.474 de 2011, en virtud de la

remisión normativa contenida en el artículo 47 del C.P.A.C.A., según el cual, en lo no regulado por el régimen especial, resultan aplicables las disposiciones de la primera parte del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Precisamente, el artículo 40 del C.P.A.C.A. establece expresamente que "*Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales (…)*".

La norma es clara en señalar que la posibilidad de solicitar, aportar o controvertir pruebas se mantiene vigente durante toda la actuación administrativa y hasta antes de la decisión definitiva. En consecuencia, no existe fundamento jurídico para sostener que la solicitud relacionada con la naturaleza técnica y probatoria del informe de supervisión únicamente podía formularse en la etapa de descargos.

Si bien es cierto que la etapa de descargos constituye un momento procesal idóneo para solicitar pruebas y formular observaciones, también lo es que dicha facultad permanece plenamente habilitada durante las demás etapas de la actuación administrativa mientras no se haya adoptado la decisión de fondo.

En el presente caso, la contradicción al informe de supervisión y la solicitud relacionada con su verdadera naturaleza probatoria fueron presentadas el 15 de abril de 2026, momento para el cual la audiencia aún se encontraba en curso y no se había proferido decisión definitiva alguna. Por tanto, la solicitud fue formulada oportunamente dentro de una etapa procesal plenamente habilitada para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción.

En consecuencia, la postura asumida por la administración desconoce el alcance del artículo 40 del C.P.A.C.A., restringe indebidamente las facultades probatorias de las partes y limita injustificadamente el ejercicio del derecho de contradicción dentro del procedimiento administrativo.

Ahora bien, aun en gracia de discusión, si la autoridad administrativa consideraba que la actuación se encontraba en una etapa avanzada y que acceder a la solicitud implicaba retrotraer el trámite, lo cierto es que dicha circunstancia no la relevaba de su deber legal de corregir las irregularidades advertidas dentro del procedimiento administrativo.

Lo anterior, por cuanto el artículo 41 del C.P.A.C.A., aplicable al procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 por remisión expresa del artículo 47 de dicha codificación, establece que la administración tiene la obligación de corregir, de oficio o a petición de parte, cualquier irregularidad que se presente durante la actuación administrativa y hasta antes de la expedición del acto definitivo, con el propósito de ajustar el procedimiento a derecho.

Precisamente, eso fue lo que ocurrió con la solicitud presentada el 15 de abril de 2026. Las partes pusieron de presente la verdadera naturaleza técnica y probatoria del informe de supervisión y solicitaron las garantías necesarias para ejercer adecuadamente su contradicción, particularmente la comparecencia de quien elaboró las valoraciones técnicas contenidas en dicho documento.

Sin embargo, lejos de corregir la irregularidad advertida y garantizar el pleno ejercicio del derecho de defensa, la autoridad administrativa desestimó la solicitud bajo argumentos restrictivos que desconocen tanto el alcance de las normas procesales aplicables como las garantías constitucionales del debido proceso.

En consecuencia, resulta claro que la solicitud formulada el 15 de abril de 2026 fue presentada oportunamente, dentro del término legalmente permitido por el artículo 40 del C.P.A.C.A. y conforme al ordenamiento jurídico aplicable al procedimiento administrativo. Por tanto, no existía fundamento válido para rechazarla ni para limitar el ejercicio del derecho de contradicción de las partes, bajo las reglas del dictamen pericial, frente al informe de supervisión utilizado como soporte de la actuación administrativa.

III.5. <u>EL INFORME DE SUPERVISIÓN ES UN MEDIO DE PRUEBA PERICIAL</u> Y NO UNA PRUEBA POR INFORME COMO INCORRECTAMENTE LO ASUME LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ART. 86 DE LA LEY 1474 DE 2011

En concreto, la autoridad administrativa sostiene que el informe técnico de supervisión no constituye un dictamen pericial. Para sustentar dicha afirmación, señala, por una parte, que el supervisor no es un tercero ajeno a la relación contractual y, por otra, que el contenido del informe no incorpora opiniones técnicas sino simples constancias derivadas del expediente contractual del cual es titular la propia entidad.

Sin embargo, dicha postura desconoce el alcance de las normas probatorias aplicables al procedimiento administrativo regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y, particularmente, la naturaleza material del informe de supervisión utilizado dentro de la actuación administrativa.

En efecto, el artículo 40 del C.P.A.C.A., aplicable al procedimiento del artículo 86 por remisión del artículo 47 *ibídem*, establece expresamente que serán admisibles todos los medios de prueba previstos en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso.

A su vez, el artículo 165 del Código General del Proceso reconoce como medios de prueba, entre otros, "el dictamen pericial" y "los informes", precisando además que, cuando se practiquen pruebas no reguladas expresamente, estas deberán sujetarse a las reglas del medio probatorio semejante, preservando siempre las garantías constitucionales y el derecho de defensa.

El artículo 165 del Código General del Proceso señala en efecto que "*(...) El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales (…)*"[21].

[21] Artículo 165 del Código General del Proceso aplicable por remisión del C.P.A.C.A. de cara al artículo 86 de la Ley 1474.

Precisamente por ello, para determinar la verdadera naturaleza del informe de supervisión no basta con atender a la denominación formal que le otorgó la administración, sino que resulta indispensable analizar su contenido material y la función probatoria que cumple dentro del procedimiento.

Sobre el particular, el artículo 275 del Código General del Proceso regula la prueba por informe como aquella mediante la cual una entidad o persona se limita a "*solicitar informes a entidades públicas o privadas, o a sus representantes, o a cualquier persona sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, salvo los casos de reserva legal. Tales informes se entenderán rendidos bajo la gravedad del juramento por el representante, funcionario o persona responsable del mismo (…)*".

En ese sentido, el maestro Hernán Fabio López Blanco explica que la esencia de la prueba por informe consiste precisamente en que:

> "*(…) que la esencia de esta modalidad de prueba es que a quien se solicita el informe, que puede ser cualquier sujeto de derecho, pues la norma es omnicomprensiva, se limita a rendirlo sin involucrar su opinión, pues se trata exclusivamente de señalar lo que reposa en sus archivos respecto del punto solicitado, lo que constituye una diferencia central con la prueba pericial.*
>
> *Por ejemplo, solicitar al Departamento Nacional de Estadísticas DANE que comunique cual fue el índice de precios de las leguminosas en determinado año, o al Instituto Agustín Codazzi para que informe cual es el avalúo catastral que registra un predio, o al Instituto Nacional de Vías para que señale cuales fueron las especificaciones que regían para construir una carretera, observándose que todo se limita a que se verifique en los archivos respectivos y se dé la respuesta sin emitir opiniones o juicios de valor.*
>
> *Como lo advierte el profesor Marco Antonio Álvarez "(…) se trata, pues, de datos registrados o documentados. (…) si la persona requerida conoce el hecho, el dato o la cifra, o si, en general tiene el conocimiento que el peticionario quiere utilizar en el proceso como prueba, pero no consta en archivo o registro alguno bajo su manejo, debe acudirse a otro medio de prueba, (…) como la peritación (…)"*[22].

[22] López Hernán Fabio. Código General del Proceso Pruebas. 3ª edición. Tirant lo blanch. 2025. Pág. 324.

Por su parte, el Consejo de Estado ha definido la prueba pericial como aquel medio probatorio dirigido a constatar hechos relevantes para el proceso que requieren conocimientos científicos, técnicos o especializados. Así mismo, ha precisado que el dictamen pericial supone necesariamente un proceso cognoscitivo y valorativo mediante el cual el experto realiza operaciones técnicas, aplica conocimientos especializados y presenta conclusiones derivadas de dicho análisis.

En sustento, el Consejo de Estado la ha calificado como un "*(…) medio de prueba a través del cual se constatan hechos relevantes para el litigio, que exigen de especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos (...)*"[23].

A su vez, dicha corporación anotó que:

> "*(…) La ley procesal determina que la pericia debe contener dos partes relacionadas entre sí: el proceso cognoscitivo y* ***las conclusiones****. El primero supone una relación detallada de las operaciones practicadas y de sus resultados, exigencia lógica que implica brindar una explicación clara sobre cuáles fueron los instrumentos, materias y sustancias empleadas, que constituyen el soporte y garantía de credibilidad de sus conclusiones. El segundo, impone que tales conclusiones se ajusten a los principios de la ciencia, arte o técnica aplicada y respondan de forma concreta, clara, ordenada y sin ambigüedades, a todos los puntos sometidos a su consideración por las partes (…)*"[24]. (Negrillas propias)

En esa misma línea, el profesor Martín Bermúdez Muñoz retoma la postura doctrinal de Hernán Fabio López Blanco para precisar que la diferencia central entre la prueba por informe y la prueba pericial radica en la existencia o no de opiniones técnicas y juicios especializados. Así, mientras el informe se limita a comunicar datos objetivos contenidos en archivos, la pericia aparece cuando el documento incorpora análisis, interpretaciones técnicas o explicaciones sobre causas, condiciones o consecuencias de determinados hechos.

---

[23] Consejo de Estado. Sentencia del 20 de noviembre de 2020. C.P. Guillermo Sánchez Luque. Radicado interno (38097).

[24] *Ibíd.*

Sobre el punto destacó lo siguiente:

> "*(:..) Hernán Fabio López Blanco señala:*
>
> *(…) considero que un criterio que puede ilustrar para la adecuada aplicación de la prueba por informe, es el de que es viable siempre y cuando a la entidad no se le solicite opinión sobre determinado aspecto, sino simplemente que señale una serie de circunstancias acerca de los hechos de los cuales puede dar fe de acuerdo con su particular actividad.* ***Si la petición va más allá y requiere de un concepto, se entra al campo de la prueba pericial especial (:..).***
>
> ***Así, para ilustrar lo anterior, si la solicitud no se limita a que se informe acerca de cuáles eran las especificaciones previstas para construir determinada carretera sino que, adicionalmente, se requiere la opinión de la entidad acerca de las causas que originaron el derrumbe de un sector de ella, ya no estamos en prueba por informes sino en la pericial (...)"*[25]**.** (Destacados propios)

Precisamente, eso es lo que ocurre en el presente caso. El denominado "informe de supervisión" no se limita a reproducir información objetiva contenida en el expediente contractual ni a certificar hechos verificables en archivos administrativos del ministerio. Por el contrario, incorpora valoraciones técnicas, apreciaciones especializadas y conclusiones sobre el cumplimiento contractual, la ejecución del proyecto, las causas de determinados hechos y la existencia de presuntos incumplimientos.

Tan evidente resulta la naturaleza técnica, valorativa y conclusiva del informe de supervisión que la propia autoridad administrativa, durante la audiencia del 11 de mayo de 2026, reconoció expresamente -*a partir del minuto 36 de la grabación*- que "*pese a que el informe de supervisión tenga apreciaciones técnicas, análisis y conclusiones sobre el ejercicio de supervisión contractual* (…)".

[25] Bermudez Muñoz Martín. Del dictamen judicial al dictamen de parte. Su regulación en el CPACA y en el CGP. 2ª edición. Legis. Pág. 114.

Dicha afirmación reviste especial relevancia, pues demuestra que la administración admite expresamente que el informe no se limita a reproducir información objetiva contenida en el expediente contractual ni a certificar simples constancias documentales. Por el contrario, reconoce que el documento incorpora análisis técnicos, apreciaciones especializadas y conclusiones derivadas del ejercicio de supervisión contractual.

Precisamente, esos elementos son los que doctrinal, jurisprudencial y legalmente diferencian una simple prueba por informe de un verdadero dictamen técnico o pericial. Cuando un documento contiene valoraciones, análisis especializados y conclusiones construidas a partir de conocimientos técnicos, deja de ser una mera certificación documental y adquiere una naturaleza materialmente pericial, independientemente de la denominación formal que pretenda otorgársele.

En consecuencia, resulta contradictorio que la propia administración reconozca expresamente el contenido técnico y valorativo del informe y, simultáneamente, niegue a las partes la posibilidad de ejercer una contradicción técnica efectiva frente a quien elaboró dichas apreciaciones y conclusiones. Precisamente porque el informe fue utilizado como soporte técnico de la actuación administrativa y de una eventual decisión sancionatoria, era indispensable garantizar plenamente el derecho de defensa y contradicción respecto de su contenido material.

Tan evidente es ello que la propia autoridad administrativa en la grabación de la audiencia del 11 de mayo de 2026, a partir del minuto 36, muy claramente reconoció que "*pese a que el informe de supervisión tenga apreciaciones técnicas, análisis y conclusiones sobre el ejercicio de supervisión contractual (…)*[26]"

En otras palabras, el informe no se limita a informar; **evalúa, interpreta, concluye y emite juicios técnicos que requieren conocimientos especializados en materia contractual, técnica y de ejecución de obra. Por tanto, materialmente cumple funciones propias de un dictamen pericial, independientemente de la denominación formal que la administración pretenda atribuirle**.

[26]Grabación de la audiencia del 11 de mayo de 2026. Dicho de la autoridad a partir del minuto 36.

En consecuencia, al utilizar dicho informe como principal soporte técnico para sustentar la actuación administrativa y una eventual decisión sancionatoria, la administración tenía el deber de garantizar plenamente el derecho de contradicción frente a ese medio probatorio, incluyendo la posibilidad de interrogar, aclarar y controvertir técnicamente a quien elaboró tales conclusiones.

En ese orden de ideas, al encontrarnos frente a un medio de prueba que, por su contenido material, corresponde a un dictamen de naturaleza técnica o pericial, las reglas aplicables para su contradicción no son las propias de una simple prueba por informe, sino aquellas previstas para la prueba pericial en el Código General del Proceso:

El artículo 228 del Código General del Proceso dispone:

> "*(:..) La parte contra la cual se aduzca un dictamen pericial podrá solicitar la comparecencia del perito a la audiencia, aportar otro o realizar ambas actuaciones. Estas deberán realizarse dentro del término de traslado del escrito con el cual haya sido aportado o, en su defecto, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que lo ponga en conocimiento. En virtud de la anterior solicitud, o si el juez lo considera necesario, citará al perito a la respectiva audiencia, en la cual el juez y las partes podrán interrogarlo bajo juramento acerca de su idoneidad e imparcialidad y sobre el contenido del dictamen. La contraparte de quien haya aportado el dictamen podrá formular preguntas asertivas e insinuantes. Las partes tendrán derecho, si lo consideran necesario, a interrogar nuevamente al perito, en el orden establecido para el testimonio. Si el perito citado no asiste a la audiencia, el dictamen no tendrá valor (…)*".

Así, dicha norma de manera expresa regula el derecho de contradicción del dictamen pericial y establece que la parte contra la cual se aduzca dicho dictamen podrá solicitar la comparecencia del perito a la audiencia, aportar otro dictamen o realizar ambas actuaciones, dentro del término de traslado o dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

La norma es clara en señalar que, en virtud de dicha solicitud -*o incluso de oficio si el juez lo considera necesario*-, deberá citarse al perito a la respectiva audiencia, con el fin de que sea interrogado bajo juramento acerca de su idoneidad, imparcialidad y el contenido del dictamen, garantizando así un verdadero ejercicio del derecho de contradicción técnica.

Adicionalmente, se reconoce a la contraparte la facultad de formular preguntas asertivas e insinuantes, así como el derecho a un nuevo interrogatorio, conforme al orden del testimonio. Incluso, la inasistencia del perito genera la pérdida de valor probatorio del dictamen, lo que evidencia la importancia sustancial de su comparecencia para la validez del medio probatorio.

Así las cosas, si el informe de supervisión fue utilizado por la administración como soporte técnico de sus conclusiones y contiene apreciaciones, análisis y conclusiones de carácter especializado ***-como expresamente fue reconocido en audiencia-***, entonces su contradicción no podía limitarse a una discusión documental, sino que exigía necesariamente la aplicación de las garantías propias de la prueba pericial, incluyendo la comparecencia de quien elaboró dichas valoraciones.

En consecuencia, la negativa de la administración a permitir la comparecencia del responsable técnico del informe desconoce las reglas de contradicción del dictamen pericial previstas en el artículo 228 del CGP, restringe de manera injustificada el derecho de defensa y vacía de contenido el ejercicio efectivo.

III.6. LA CONDUCENCIA, PERTINENCIA Y UTILIDAD DE LA PRUEBA PERICIAL DEL INFORME DE SUPERVISIÓN

Una vez establecido que el informe de supervisión, por su contenido material, reviste la naturaleza de un dictamen de carácter técnico o pericial, resulta necesario precisar que su contradicción mediante la comparecencia de quien lo elaboró no solo era jurídicamente procedente, sino además pertinente, útil y conducente dentro del procedimiento administrativo adelantado.

Con base en los criterios jurisprudenciales y doctrinales expuestos, la solicitud de contradicción del informe de supervisión mediante la comparecencia de su autor no solo resulta jurídicamente procedente, sino que además cumple plenamente con los

requisitos de pertinencia, conducencia y utilidad exigidos por el ordenamiento procesal aplicable al procedimiento administrativo sancionatorio del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

La doctrina ha señalado que la pertinencia de la prueba se refiere a la relación directa entre el medio de convicción y el objeto del proceso. En otras palabras, una prueba será pertinente cuando verse sobre hechos que tienen una conexión concreta con el debate jurídico, ya que, si los hechos no guardan relación alguna con la controversia, entran en el ámbito de la impertinencia**.**

Así lo ha dicho el alto órgano de lo contencioso administrativo al señalar que:

> "*(…) la pertinencia de la prueba hace alusión a la relación del medio de convicción y el objeto del proceso y significa que las pruebas "deben versar sobre hechos que conciernan al debate, porque si en nada tienen que ver con el mismo entran en el campo de la impertinencia*"[27].

En este sentido, la prueba impertinente es aquella que no contribuye en absoluto a esclarecer la litis, pues intenta demostrar un hecho que carece de relevancia para los fines perseguidos en el proceso. Esta perspectiva subraya la necesidad de que toda prueba admitida en el trámite procesal esté orientada a aclarar aspectos fundamentales de la controversia, garantizando que los recursos judiciales se concentren en medios probatorios útiles y eficaces.

Al respecto, la misma corporación citó al maestro Hernán Fabio López Blanco, para sostener que "*(…) la prueba impertinente es aquella que nada aporta a la Litis, pues busca probar un hecho inocuo para los fines perseguidos dentro del proceso*"[28].

En conclusión, la impertinencia de la prueba se configura cuando el medio probatorio carece de relación directa con los hechos objeto de la controversia, siendo irrelevante para el debate jurídico. Este concepto responde a la necesidad de evitar dilaciones innecesarias y concentrar los recursos del proceso en pruebas que

[27] *Ibídem.*

[28] *Ibídem.*

realmente aporten al esclarecimiento de la litis. Al excluir las pruebas impertinentes, se garantiza que el trámite procesal se enfoque en medios útiles y eficaces, preservando la economía, celeridad y eficacia en la administración de justicia.

Ahora, en lo que respecta a la conducencia, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia ha dicho que para determinarla resulta "*(…) suficiente que efectúe un juicio de legalidad con el fin de esclarecer si la prueba invocada es apta para demostrar el hecho correspondiente. Es decir, su labor, en últimas, se contrae a comparar el medio probatorio con la Constitución y la ley (…)*"[29].

A su vez, el Consejo de Estado, en tratándose de la conducencia de la prueba manifestó que esta hace "*(…) referencia a que la prueba sea de aquellos medios permitidos por el legislador para probar un hecho (…)*"[30].

En conclusión, la conducencia de la prueba se refiere a su aptitud legal para demostrar el hecho que se pretende acreditar en el proceso. Este criterio implica que el medio probatorio debe estar autorizado por la constitución y la ley para ser considerado válido. En este sentido, la conducencia asegura que únicamente se utilicen pruebas legítimas y reconocidas normativamente, fortaleciendo la validez jurídica de los actos procesales y garantizando el respeto al marco legal establecido.

Ahora, una prueba es inconducente cuando no es apta para demostrar el hecho que se pretende probar, ya sea porque no cumple con los requisitos establecidos por la ley o la constitución, o porque el medio de prueba utilizado no es pertinente para esclarecer los hechos en disputa.

[29] Corte Suprema de Justicia. Sala Civil. Sentencia STC 14244 del 26 de octubre de 2021. M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque. Radicado interno N. 11001-02-03-000-2021-03675-00.

[30] Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 17 de enero de 2011. C.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicado N. 2500023-25-000-2007-01109-02 (1735-10).

En otras palabras, una prueba es inconducente cuando no tiene la capacidad de aportar al esclarecimiento de la verdad material del caso, al no ser válida o adecuada para probar los hechos que se pretenden sustentar. Esto puede ocurrir, por ejemplo, si se emplea un medio probatorio prohibido o no reconocido legalmente para el tipo de hecho que se busca probar en el proceso.

En tratándose de la conducencia del dictamen pericial, hay que señalar que dentro del "*(…) procedimiento administrativo sancionatorio que se genera por el incumplimiento al objeto contractual, por parte de una persona determinada, denominada contratista hacia una entidad de nivel estatal y regida por el Estatuto General para la Contratación en la Administración Pública y conforme a lo señalado por el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, con esta prueba se busca convencer a la administración que a través del informe técnico que presenta el perito, se desvirtúen los hechos que dan lugar a la vinculación del procedimiento. Esta es una prueba guía para el juez natural, dado que dicho informe se realiza bajo aspectos técnicos que no siempre son de conocimiento de este funcionario y por este motivo al presentarse el respectivo Dictamen Pericial, el juez natural del procedimiento adquiere la debida y correcta información para poder llegar a conclusiones que determinen la sanción o el archivo del respectivo procedimiento. Sin olvidar que se debe tener en cuenta que el perito "no juzga las consecuencias del hecho sobre el cual emite su opinión, pues tal labor le está reservada al juez, quien por mandato legal, debe tener una preparación básica acerca de la ciencia o del arte materia del experticio." Por lo tanto se reitera, lo que busca el dictamen es que el Juez natural se guie o aclare dudas que presenta sobre determinados temas técnicos que son objeto de estudio dentro del procedimiento*".

(…) [e]n el nuevo procedimiento, la prueba pericial se está coronando como la nueva prueba reina, en virtud del desarrollo científico actual. Hoy día las pruebas científicas aportan mayor grado de certeza y convencimiento que la confesión y otros medios, en virtud de que los rasgos, vestigios y huellas que deja un acto escapan cada vez menos al ojo humano."[31].

[31] Nattan Nisimblat. (2011). Principios y Medios de Prueba en Particular. Bogotá. Universidad Católica. Bibliografía extraída del artículo denominado Pertinencia del dictamen pericial dentro del procedimiento administrativo sancionatorio. Artículo 86 de la la Ley 1474 de 2011. 2015. Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá D.C. Edson David Han Uscategui Sánchez.

En el contexto de un procedimiento sancionatorio por incumplimiento contractual, **el dictamen pericial se convierte en una herramienta crucial para que la administración cuente con la información técnica necesaria para determinar la veracidad de los hechos que originan la vinculación**.

Esta prueba no tiene la finalidad de juzgar las consecuencias jurídicas del hecho, pues esa labor corresponde al juez, sino que busca ofrecer claridad en los aspectos técnicos que puedan influir en la decisión. La pericia, al ser una prueba científica, se considera cada vez más determinante, dado que la evolución de los métodos científicos permite un grado de certeza superior a otros medios de prueba, proporcionando una base sólida para tomar decisiones que afecten derechos fundamentales y garanticen la efectividad del procedimiento administrativo sancionatorio.

De la superfluidad de la pruebas, la Corte Suprema de Justicia ha señalado que, al tenor de lo previsto en el artículo 168 del Código General del Proceso, "*[e]l juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles" (resaltado intencional), entendiéndose estas [las superfluas] como aquellas que no prestan ningún servicio al convencimiento del juez sobre un determinado asunto*"[32].

La superfluidad de la prueba se refiere a aquellas pruebas que no aportan valor alguno al esclarecimiento de los hechos del caso ni contribuyen al convencimiento del juez.

Según la Corte Suprema de Justicia, se considera prueba superflua aquella que resulta innecesaria o redundante, ya que no incide de manera significativa en la resolución de la controversia.

[32] Corte Suprema de Justicia. Sala Civil. Auto del 1º de febrero de 2022. Radicado N. 11-001-02-03-000-2019-02012-00. M.P. Martha Patricia Guzmán Álvarez.

En otras palabras, una prueba es superflua cuando su presentación no agrega nueva información relevante, pues su contenido es irrelevante o repetitivo respecto a otros medios probatorios ya aportados al proceso. Este tipo de prueba es desechada ya que no cumple con la función de esclarecer los hechos ni de ayudar a tomar una decisión fundada sobre los aspectos controvertidos en el litigio.

De cara a la utilidad, la corporación ha dicho:

"*(…) La utilidad de la prueba dentro de los procesos ya descritos hace referencia a aquellas pruebas que, si bien no llevan a convencimiento del juez, facilitan su criterio a juicio dentro de estas. De modo que, si una fuente de prueba contiene información útil para acreditar o refutar una afirmación de hecho en controversia, esa fuente debe ser aceptada como un medio probatorio idóneo; de lo contrario, si la información es superflua para el caso dicha fuente no puede ser usada como medio de prueba ya que su aporte debe ser concreto.*

Lo anterior, se puede contrastar como lo hace la corte:" la utilidad de la prueba se refiere a su aporte concreto en punto del objeto de la investigación, en oposición a lo superfluo e intrascendente" (CSJ AP, 17 de Marzo, Rad. 22053). La utilidad como elemento de valoración de la prueba también contribuye a la admisibilidad misma ya que por medio de la utilidad se desprenden criterios de valoración lógica del juez. "Lo de útil tiene que ver con que la prueba sea provechosa, fructuosa, adecuada, buena, eficaz, apta" (Artavia ,2015, p. 21)"[33].

En conclusión, la utilidad de la prueba dentro de un proceso se fundamenta en su capacidad para contribuir de manera concreta y efectiva al esclarecimiento de los hechos en controversia. Una prueba es útil cuando facilita el criterio del juez al aportar información relevante y pertinente que permita acreditar o refutar afirmaciones de hecho. Por el contrario, las pruebas que resulten superfluas o intrascendentes no cumplen con este propósito y, por ende, deben ser rechazadas.

[33] Artavia. 2015. P. 21 – Corte Suprema de Justicia. Sala Penal. AP del 17 de marzo de 2009. Rad. 22053.

La utilidad no solo es un criterio para la admisibilidad de las pruebas, sino que también se erige como un elemento esencial en su valoración, permitiendo al juez aplicar criterios de lógica y razonabilidad para determinar si una fuente probatoria es apta para influir en la decisión final. En este sentido, la utilidad de la prueba se opone a lo irrelevante, reiterativo o innecesario, garantizando que el proceso se enfoque en elementos probatorios que verdaderamente aporten al objetivo de impartir justicia.

En este caso concreto, en primer lugar, la **pertinencia** de la prueba solicitada es evidente, en la medida en que se encuentra directamente vinculada con el objeto del debate administrativo.

En efecto, el informe de supervisión fue utilizado como soporte técnico para sustentar conclusiones sobre el cumplimiento contractual y eventuales incumplimientos, razón por la cual la posibilidad de controvertir su contenido material y los criterios técnicos que lo sustentan resulta esencial para el ejercicio del derecho de defensa. En términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado, la pertinencia exige una relación directa entre el medio de prueba y los hechos objeto de controversia, lo cual se cumple plenamente en este caso, pues la prueba solicitada incide de manera directa en la determinación de los hechos que dieron origen al procedimiento.

En segundo lugar, la prueba resulta claramente **conducente**, toda vez que el ordenamiento jurídico no solo admite, sino que expresamente habilita el dictamen pericial como medio de prueba dentro de los procedimientos administrativos, conforme al artículo 40 del C.P.A.C.A. en concordancia con el Código General del Proceso.

En este sentido, y atendiendo a la naturaleza material del informe de supervisión -*que incorpora apreciaciones técnicas, análisis especializados y conclusiones sobre la ejecución contractual*-, su contradicción mediante la comparecencia del perito se enmarca en el medio probatorio idóneo previsto por la ley para controvertir este tipo de valoraciones técnicas. Por tanto, no se trata de una prueba ajena al ordenamiento, sino de un mecanismo expresamente reconocido para garantizar la contradicción de dictámenes técnicos.

En tercer lugar, la solicitud de dicha prueba es plenamente **útil**, en tanto su práctica contribuye de manera directa al esclarecimiento de los hechos objeto de controversia.

La comparecencia del autor del informe permitiría a la administración y a las partes comprender el alcance de las conclusiones técnicas, la metodología empleada, las fuentes de información utilizadas y los criterios de valoración adoptados, lo cual resulta determinante para la formación de una decisión administrativa objetiva y debidamente motivada. En este sentido, la utilidad de la prueba no se agota en su capacidad de convicción plena, sino en su aporte concreto al esclarecimiento del debate, evitando decisiones basadas en apreciaciones no contrastadas técnicamente.

En ese orden de ideas, la prueba solicitada no puede considerarse impertinente, inconducente ni superflua, en la medida en que aporta información directamente relacionada con el objeto del procedimiento, se encuentra expresamente amparada por el ordenamiento jurídico como medio de contradicción del dictamen pericial y contribuye de manera efectiva a la formación del convencimiento de la administración.

Finalmente, en lo que respecta a la **oportunidad**, la solicitud fue presentada dentro del término legal previsto en el artículo 40 del C.P.A.C.A., esto es, antes de la decisión de fondo y en una etapa plenamente habilitada de la actuación administrativa, lo que refuerza su plena procedencia dentro del procedimiento sancionatorio contractual.

En consecuencia, la prueba pericial solicitada -*entendida como la contradicción técnica del informe de supervisión mediante la comparecencia de su autor*- resulta pertinente, conducente, útil y oportuna, razón por la cual su rechazo o limitación por parte de la administración desconoce los principios que rigen el debido proceso, el derecho de defensa y la contradicción probatoria en materia administrativa.

IV. AUSENCIA DE COBERTURA DE LA PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO EXPEDIDA POR SEGUROS DEL ESTADO S.A. EN SUS DIVERSOS AMPAROS

4.1. LOS AMPAROS NO ESTÁN LLAMADOS A BRINDAR COBERTURA POR AUSENCIA DE LAS CONDICIONES REQUERIDAS EN LA LEY PARA AFECTARLOS

En el presente caso, la entidad de forma antitécnica no describe ni siquiera delimita los amparos que pretende afectar de la garantía única de cumplimiento. Por el contrario, simplemente cita la garantía y todos sus amparos derivados de la ocurrencia de un supuesto mismo hecho (incumplimiento del contratista) sin tener en consideración la especificidad de cada uno de ellos y la protección que estos ofrecen de forma separada.

Al respecto, se advierte resulta improcedente la afectación simultanea de diversos amparos, pues cada uno está diseñado para cubrir riesgos independientes y ante la ausencia de materialización de estos, no es posible su cobertura. Frente a los riesgos cubiertos, estas son las particularidades del contrato:

4.1.1. CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO

El amparo de cumplimiento del contrato ofrece cobertura en los siguientes términos:

> <<*La entidad estatal se ampara contra los perjuicios directos derivados del incumplimiento total o parcial de las obligaciones del contrato, así como de su cumplimiento tardío o defectuoso, cuando sean imputables al contratista. Además, dentro del amparo de cumplimiento, se cubre el pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria que se hayan pactado en el contrato garantizado. Cuando se imponen multas o se cobra la cláusula penal pecuniaria en razón de incumplimiento parciales o totales, las entidades oficiales están exentas de acreditar el monto de los perjuicios, toda vez que estos han sido estimados anticipadamente y los valores, señalados en el contrato*>>[34].

[34] Hernando Galindo Cubides. El seguro de fianza. Garantía única de cumplimiento. Segunda edición actualizada. Edit. Legis editores S.A. 2011Pág. 224.

En consecuencia, para que proceda la afectación del presente amparo se requiere que se encuentre probado un incumplimiento del contratista y que este incumplimiento, a su vez, haya causado unos perjuicios. En esa medida, el mero incumplimiento sin consecuencias de índole patrimonial no es suficiente para llevar a cabo la afectación del amparo en cuestión. Adicionalmente, la entidad deberá demostrar la cuantificación de tales perjuicios para determinar la suma a pagar, pero, en ningún la aseguradora está obligada a pagar por encima de la suma asegurada de acuerdo con el artículo 1.079[35] del Código de Comercio.

4.1.2. CALIDAD DEL SERVICIO

Este amparo consiste en que se "*cubre a la entidad contratante los perjuicios imputables al contratista que surjan con posterioridad a la terminación del contrato, que se deriven de la mala calidad o insuficiencia de los productos entregados con ocasión de un contrato de consultoría o de la mala calidad del servicio prestado, teniendo en cuenta lo pactado en el contrato*"[36].

Este amparo es eminentemente poscontractual y, por tal razón, sólo conviene ser afectado una vez ha finalizado el plazo contractual. Asimismo, esta amparo sólo procede frente a incumplimientos derivados de la prestación de un servicio y no frente a la construcción de una obra, razón por la cual no tiene vocación de prosperidad en este caso.

Adicionalmente, el Manual de Contratación Estatal y Seguro de Cumplimiento de Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda- es claro en señalar que "*este amparo no puede exigirse en todos los casos, pues por su misma naturaleza sólo tiene aplicación en los contratos en los cuales el contratista se obligue a entregar bienes o equipos. Por lo general, este amparo se solicita en los contratos de suministro o compraventa de bienes o equipos.*"[37]

---

[35] ***ARTÍCULO 1079. <RESPONSABILIDAD HASTA LA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA>.*** *El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074.*

[36] Hernando Galindo Cubides. El seguro de fianza. Garantía única de cumplimiento. Segunda edición actualizada. Edit. Legis editores S.A. 2011Pág. 228.

[37] Manual de Contratación Estatal y Seguro de Cumplimiento de Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda-, página 39. Visible en: https://www.fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/09/manual-contratacion-cumplimiento-2016.pdf

4.1.3. PAGO DE SALARIOS Y PRESTACIONES LABORALES

Este amparo consiste en que se "*cubre a la entidad estatal los perjuicios que se ocasionen como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones laborales a que esté obligado el contratista, derivadas de la contratación del personal utilizado en la ejecución del contrato. En resumen se protege el patrimonio de la entidad contratante de eventuales reclamaciones que provengan de vínculos laborales con un determinado contratista*"[38].

Este amparo tiene su origen en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo a cuyo tenor:

> <<*ARTICULO 34. CONTRATISTAS INDEPENDIENTES:*
>
> *1o) Son contratistas independientes y, por tanto, verdaderos {empleadores} y no representantes ni intermediarios, las personas naturales o jurídicas que contraten la ejecución de una o varias obras o la prestación de servicios en beneficios de terceros, por un precio determinado, asumiendo todos los riesgos, para realizarlos con sus propios medios y con libertad y autonomía técnica y directiva. Pero el beneficiario del trabajo o dueño de la obra, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio, será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, solidaridad que no obsta para que el beneficiario estipule con el contratista las garantías del caso o para que repita contra él lo pagado a esos trabajadores.*
>
> *2o) El beneficiario del trabajo o dueño de la obra, también será solidariamente responsable, en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aún en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de subcontratistas*>>.

[38] Hernando Galindo Cubides. El seguro de fianza. Garantía única de cumplimiento. Segunda edición actualizada. Edit. Legis editores S.A. 2011Pág. 226.

Dado que el beneficiario de la obra eventualmente podrá ser condenado solidariamente por las deudas laborales del contratista, es procedente la afectación de éste amparo cuando efectivamente se evidencia un incumplimiento contractual frente a los trabajadores y frente a tal punto serán estos quienes deban recibir la respectiva indemnización. En ese sentido, no podrá solicitarse el amparo si no hay claridad de los afectados ni una efectiva vulneración de sus derechos laborales.

Por otra parte, debe destacarse que para que este amparo protege a la entidad pública (no al contratista) por las afectaciones que pueda sufrir en su patrimonio por los incumplimientos del contratista frente a sus empleados. En otras palabras, la entidad pública debe verse afectada patrimonialmente para proceder con la afectación del amparo. En caso de que la entidad pública no realice un desembolso, no es factible la afectación a la compañía de seguros.

Este punto ha sido expuesto por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – en los siguientes términos:

> <<*La aseguradora está obligada a pagar la indemnización de perjuicios, en la medida que se afecte el patrimonio de la entidad asegurada.* ***Por el contrario, bajo el amparo no se pueden pagar las obligaciones laborales que ha incumplido el contratista, si los empleados de este último no le cobran a la administración y ésta última no ha procedido con su reconocimiento****, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo.*>>[39] (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior fue reiterado por el Departamento Administrativo de la Función Pública en Concepto No. 159671 de 2020 en los mismos términos precedentes, así:

> <<*Como se observa de la norma transcrita, el amparo de pago de salarios es una de las coberturas de la garantía única de cumplimiento. Tiene por objeto cubrir a la entidad pública asegurada de los perjuicios que se le ocasionen como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista garantizado, frente al personal requerido para la ejecución del contrato amparado.*

[39] Visible en: https://www.colombiacompra.gov.co/content/que-es-el-amparo-de-pago-de-salarios-prestaciones-sociales-legales-e-indemnizaciones

> ***La aseguradora está obligada a pagar la indemnización de perjuicios, en la medida que se afecte el patrimonio de la entidad asegurada. Por el contrario, bajo el amparo no se pueden pagar las obligaciones laborales que ha incumplido el contratista, si los empleados de este último no le cobran a la administración y ésta última no ha procedido con su reconocimiento****, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34 del CÃ³digo Sustantivo del Trabajo.*>>[40] (Negrilla fuera de texto)

Al respecto, en la póliza se pactó lo siguiente:

> <<*EL AMPARO DE PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES LEGALES E INDEMNIZACIONES DE NATURALEZA LABORAL, CUBRE A LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA, POR LOS PERJUICIOS QUE SE LE OCASIONEN, A RAÍZ DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LABORALES A QUE ESTÉ OBLIGADO EL CONTRATISTA GARANTIZADO, DERIVADAS DE LA CONTRATACIÓN DEL PERSONAL UTILIZADO PARA LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO AMPARADO EN EL TERRITORIO NACIONAL.*>>

Tal como se desprende de la cláusula en cita, para que proceda la afectación de este amparo deberá presentarse un efectivo perjuicio patrimonial en cabeza de la entidad estatal, esto es, un pago por parte de la entidad a los empleados del contratista. En ese sentido, la entidad deberá demostrar que efectivamente realizó el pago en cuestión para proceder con la afectación del presente amparo.

[40] Concepto 159671 de 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública. Visible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=130242

4.2. AUSENCIA DE COBERTURA DE LA PÓLIZA POR FALTA DE PRUEBA DE UN INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA

AUSENCIA DE COBERTURA DE LA PÓLIZA POR INEXISTENCIA DE INCUMPLIMIENTO IMPUTABLE – CONFIGURACIÓN DE FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO

En el presente asunto no existe prueba que acredite un incumplimiento imputable a FINDETER que permita estructurar el siniestro bajo el amparo de cumplimiento. Por el contrario, del material obrante en el expediente se evidencia que las circunstancias que afectaron la ejecución contractual obedecen a hechos externos, ajenos a su control, los cuales impiden predicar responsabilidad y, en consecuencia, la afectación válida de la póliza.

El artículo 64 del Código Civil define la fuerza mayor o caso fortuito como el imprevisto al que no es posible resistir. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que su configuración exige la concurrencia de tres elementos: imprevisibilidad, irresistibilidad e inimputabilidad. Solo cuando estos se acreditan de manera concurrente es posible excluir la responsabilidad del sujeto que lo invoca.

En el presente caso, la ejecución del Contrato Interadministrativo No. 1348 de 2024 estuvo condicionada por factores externos no atribuibles a FINDETER, entre ellos la dependencia de licencias de construcción a cargo de la Curaduría Urbana de Buenaventura y la intervención de terceros en procesos de concertación comunitaria, así como solicitudes adicionales del Ministerio de Salud y Protección Social relacionadas con ajustes a los diseños producto de observaciones sociales.

En efecto, desde la estructuración del proyecto se conocía la existencia de una etapa previa de estudios, diseños y obtención de licencias. No obstante, la duración real de dichos trámites y la incidencia de exigencias adicionales de concertación comunitaria no resultaban razonablemente previsibles en su magnitud ni en su impacto sobre la ruta crítica del contrato, lo cual afectó el desarrollo normal del cronograma inicialmente proyectado.

Adicionalmente, FINDETER acreditó haber desplegado actuaciones diligentes y continuas para mitigar cualquier impacto en la ejecución contractual, incluyendo la implementación de medidas de aceleración como incremento de personal, jornadas extendidas, apertura de frentes simultáneos, reprogramación técnica de cronogramas, fortalecimiento logístico y gestión anticipada de suministros. Estas actuaciones evidencian la ausencia de inactividad o negligencia.

Sin embargo, pese a dichas medidas, no era materialmente posible controlar ni acelerar decisiones adoptadas por terceros, como la expedición de licencias urbanísticas o los procesos de validación y concertación comunitaria, los cuales constituyen factores determinantes del inicio y avance de las obras. En consecuencia, se configura el elemento de irresistibilidad propio del caso fortuito.

A ello se suma que las circunstancias que generaron afectaciones fueron plenamente conocidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en mesas técnicas de seguimiento, en las cuales se discutieron, documentaron y acordaron ajustes operativos, incluyendo la necesidad de prórrogas contractuales, lo que excluye cualquier imputación posterior de incumplimiento.

Asimismo, la solicitud de incorporación de observaciones comunitarias a los diseños, formulada directamente por el ministerio, evidencia que las afectaciones no solo eran previsibles en abstracto dentro de un contexto participativo, sino que además fueron institucionalmente promovidas, lo cual reafirma su carácter externo a la esfera de control de FINDETER.

En este contexto, no puede concluirse la existencia de incumplimiento contractual, pues las afectaciones derivan de hechos externos, no imputables, que alteraron la ejecución sin mediar conducta atribuible al contratista o a FINDETER, configurándose así la inimputabilidad del evento.

En consecuencia, los hechos descritos encajan dentro de la figura de fuerza mayor o caso fortuito, al cumplirse los tres elementos exigidos por la jurisprudencia. Por tanto, no se estructura el siniestro de incumplimiento, ni resulta procedente la afectación del amparo de cumplimiento de la póliza, al no existir obligación incumplida atribuible a FINDETER.

Finalmente, debe precisarse que la propia póliza establece de manera expresa un régimen de exclusiones que refuerza esta conclusión. En efecto, dentro de las exclusiones aplicables a los amparos otorgados se dispone que estos **no operarán cuando los daños a la entidad estatal asegurada se generen por causa extraña**, entendida esta como **fuerza mayor o caso fortuito, hecho de un tercero o culpa exclusiva de la víctima**, lo cual coincide plenamente con los hechos aquí analizados.

Así las cosas, al estar acreditado que las afectaciones derivan de hechos de terceros, decisiones administrativas ajenas a FINDETER y circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito, se configura de manera directa la exclusión contractual prevista en la póliza, lo que impide jurídicamente la activación del amparo de cumplimiento.

4.3. EN FORMA SUBSIDIARIA: SUJECIÓN A LOS LÍMITES Y CONDICIONES DE LA PÓLIZA

El presente punto tiene como fundamento el artículo 1.079[41] del Código de Comercio y la cláusula 3 de las condiciones generales del seguro, según la cual:

> *<< DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 1079 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, SEGURESTADO NO ESTARÁ OBLIGADO A RESPONDER SI NO HASTA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA EN CASO DE SINIESTRO, DETERMINADA EN LA CARÁTULA DE ESTA PÓLIZA PARA CADA AMPARO.>>*

En ese orden de ideas, en ningún caso, la aseguradora estará obligada a pagar por encima de los límites dinerarios pactados en la póliza.

[41] ***ARTÍCULO 1079. <RESPONSABILIDAD HASTA LA CONCURRENCIA DE LA SUMA ASEGURADA>.*** *El asegurador no estará obligado a responder si no hasta concurrencia de la suma asegurada, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1074.*

4.4. <u>EN FORMA SUBSIDIARIA</u>: APLICACIÓN DE LA PROPORCIONALIDAD DE LA CLÁUSULA PENAL DE CONFORMIDAD CON EL CÓDIGO CIVIL Y LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

El presente argumento se propone únicamente de forma subsidiaria en el improbable evento de que los argumentos anteriormente expuestos fuesen rechazados por la entidad.

El Consejo de Estado ha señalado expresamente que es procedente la reducción proporcional de la suma a pagar conforme con el artículo 1.596 del Código Civil, aun cuando tal circunstancia no estuviese pactada expresamente en el contrato.

> << *Aunque no se pactó posibilidad de reducir proporcionalmente el valor de la pena, ese derecho está regulado en el artículo 1596 del Código Civil respecto del cumplimiento parcial de la obligación principal del contrato. Dice la norma:*
>
> *"ARTICULO 1596. Rebaja de la pena por incumplimiento parcial. Si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esta parte, tendrá derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal."*>>[42]

Conforme con lo anterior, se solicita dar aplicación a la norma en cita en caso de advertir un incumplimiento contractual por parte del contratista. Ahora bien, lo anterior debe estar precedido del deber legal de la entidad de soportar probatoriamente el porcentaje del incumplimiento y su correlativo valor económico.

[42] Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia 1 de marzo de 2023. Exp. 57276. C.P. Fredy Ibarra Martínez.

4.5. <u>EN FORMA SUBSIDIARIA</u>: REDUCCIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN O COMPENSACIÓN.

El presente argumento tiene como base el numeral 6 de las condiciones del seguro que señala lo siguiente:

> *<< 6. COMPENSACIÓN.*
> *EN VIRTUD DE LA COMPENSACIÓN COMO MEDIO DE EXTINCIÓN DE LAS OBLIGACIONES RECONOCIDA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY 1150 DE 2007, SEGURESTADO TENDRÁ EN CUENTA TODAS LAS SUMAS DE DINERO QUE LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA LE ADEUDE AL CONTRATISTA GARANTIZADO, POR CUALQUIER CONCEPTO. PARA TALES EFECTOS, SE DEBERÁ TENER EN CUENTA LA LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO GARANTIZADO, EFECTUADA EN LOS TÉRMINOS LEGALES O CONVENCIONALES.>>*

En virtud de lo anterior, en el remoto evento en que se considere que debe proseguir la declaratoria de incumplimiento del contratista y la afectación a la póliza de cumplimiento expedida por la compañía aseguradora que represento, debe tenerse en cuenta que resulta indispensable descontar del monto a indemnizar, en primer lugar y previa cualquier consideración respecto del contrato de seguro, las sumas que la entidad contratante adeude al contratista, con ocasión del contrato que dio origen a este procedimiento.

4.6. <u>EN FORMA SUBSIDIARIA</u>: PLAZO PARA EJERCER EL PAGO DEL SINIESTRO.

De manera subsidiaria, en el remoto evento de que la entidad desestime los argumentos presentados de forma precedente tanto en este escrito como por el contratista, debe tenerse en cuenta que para efectos de ejercer el pago del siniestro, tanto el contrato de seguro suscrito con el contratista, como la ley aplicable en la materia, sostienen la existencia de un plazo para pagar que, de ninguna forma, atienden al arbitrio de la entidad contratante.

Así, el artículo 1080 del Código de Comercio establece lo siguiente:

> *ARTÍCULO 1080. <PLAZO PARA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN E INTERESES MORATORIOS>.*
>
> *El asegurador estará obligado a efectuar el pago del siniestro dentro del mes siguiente a la fecha en que el asegurado o beneficiario acredite, aún extrajudicialmente, su derecho ante el asegurador de acuerdo con el artículo 1077. Vencido este plazo, el asegurador reconocerá y pagará al asegurado o beneficiario, además de la obligación a su cargo y sobre el importe de ella, un interés moratorio igual al certificado como bancario corriente por la Superintendencia Bancaria aumentado en la mitad.*
>
> *El contrato de reaseguro no varía el contrato de seguro celebrado entre tomador y asegurador, y la oportunidad en el pago de éste, en caso de siniestro, no podrá diferirse a pretexto del reaseguro.* (Negrilla fuera de texto)

El mismo contenido ha sido reproducido en la póliza de cumplimiento expedida por mi mandante, así:

> *<<8. PLAZO PARA EL PAGO*
> *DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 1080 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, SEGURESTADO DEBERÁ EFECTUAR EL PAGO DEL SINIESTRO DENTRO DEL MES SIGUIENTE AL CUAL LA ENTIDAD ESTATAL ASEGURADA HAYA ACREDITADO LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 1077 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, A TRAVÉS DEL ACTO ADMINISTRATIVO A QUE HACE REFERENCIA EL NUMERAL 5. DE ESTAS CONDICIONES.>>*

En virtud de lo anterior, en el muy remoto evento que se considere procedente la afectación a la póliza, debe presentarse una comunicación escrita en donde se ponga de presente a la compañía aseguradora que represento la declaratoria del siniestro, acompañada del acto administrativo ejecutoriado y la constancia de la entidad estatal en donde acredite la no existencia de saldos a favor del contratista, respecto de los cuales se puede aplicar la compensación y, en segundo lugar, el plazo atribuido por la ley y el contrato para ello, consiste en un mes; condiciones que, de

forma obligatoria, debe adoptar la entidad contratante.

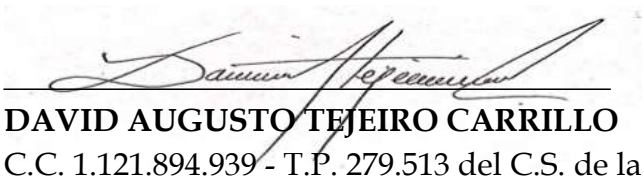
V. SOLICITUDES

PRINCIPAL: Solicito comedidamente al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL que, en virtud de los argumentos presentados por el Contratista y lo expuesto en el presente escrito, revoque la decisión N.000908 de 2026 para que en su lugar cierre el presente procedimiento administrativo y se ordene su archivo y se abstenga de afectar la póliza de cumplimiento expedida por mi mandante SEGUROS DEL ESTADO S.A.

SUBSIDIARIA 1: En caso de que la entidad considere pertinente continuar con el procedimiento, solicito expresamente que desvincule a SEGUROS DEL ESTADO S.A. ya que los riesgos por los cuales ha sido vinculado no están cubiertos y por ende no procede ninguna facultad indemnizatoria en su contra.

SUBSIDIARIA 2: En caso de que la entidad considere pertinente los cargos expuestos en este recurso relativos a la prueba de informe de supervisión, solicito que se revoque la decisión N. 000908 de 2026 para que a cambio se introduzca nuevamente en etapa probatoria para efecto de corregir la naturaleza de dicha prueba a dictamen pericial y se permita realizar la contradicción de la prueba pericial.

Cordialmente,



DAVID AUGUSTO TEJEIRO CARRILLO
C.C. 1.121.894.939 - T.P. 279.513 del C.S. de la J.
administrativo@tdbabogados.com y datejeiro@tdbabogados.com