REPÚBLICA DE COLOMBIA

Libertad y Orden

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

RESOLUCIÓN NÚMERO 001328 **DE 2026**

(08 JUL 2026)

"Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026"

EL SECRETARIO GENERAL DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Resolución de delegación de funciones No. 275 del 16 de febrero de 2026, y actuando en virtud de lo pactado en el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, procede a resolver el recurso de reposición interpuesto por la aseguradora y el contratista en contra de la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, y

CONSIDERANDO

ÍNDICE

I. AUDIENCIA DEL 11 DE MAYO DE 2026 Y TRÁMITE DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN.
II. ARGUMENTOS DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN.
- 2.1. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. – FINDETER.
- 2.1.1. Violación del debido proceso y de la buena fe por falta de pronunciamiento frente a las solicitudes de aclaración y complementación del informe de supervisión actualizado.
- 2.1.2. Violación del principio de congruencia.
- 2.1.3. Improcedencia de la declaratoria de incumplimiento y de la efectividad de la cláusula penal por inexistencia de mora.
- 2.1.4. Desconocimiento de causales excluyentes de responsabilidad que impiden la configuración del incumplimiento y la mora contractual.
- 2.1.5. Naturaleza de las obligaciones asumidas por FINDETER en el marco del contrato interadministrativo.
- 2.1.6. Extralimitación de la potestad sancionatoria respecto de los contratos derivados.
- 2.1.7. Falta de competencia material para adelantar y decidir el procedimiento administrativo sancionatorio.
- 2.2. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR SEGUROS DEL ESTADO S.A.
- 2.2.1. Precisiones preliminares sobre la carga de la prueba, la independencia de los amparos y la autonomía de las responsabilidades del contratista y del asegurador.
- 2.2.2. Ausencia de responsabilidad de FINDETER en calidad de contratista afianzado.
- 2.2.3. Vulneración del debido proceso y del derecho de contradicción dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.
- 2.2.4. Ausencia de cobertura de la póliza de cumplimiento y, de manera subsidiaria, aplicación de los límites propios del contrato de seguro.

III. DOCUMENTOS APORTADOS CON LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN
IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS PARA DECIDIR
- 4.1. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA ADELANTAR Y DECIDIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL.
- 4.2. GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO, CONTRADICCIÓN, DEFENSA Y VALORACIÓN PROBATORIA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 1474 DE 2011.
- 4.2.1. Sobre el traslado y contradicción efectiva del Informe de Supervisión Actualizado.

4.2.2. Sobre las solicitudes de aclaración, complementación y ajuste formuladas frente al Informe de Supervisión Actualizado.
4.2.3. Sobre la facultad de la Entidad para valorar la suficiencia probatoria dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual.
4.2.4. Sobre la naturaleza jurídica del Informe de Supervisión Actualizado.
4.2.5. Sobre la improcedencia de aplicar las reglas del dictamen pericial al Informe de Supervisión Actualizado.
4.2.6. Sobre la inexistencia de vulneración del debido proceso, defensa y contradicción.
4.3. ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE LA CITACIÓN A AUDIENCIA Y LA RESOLUCIÓN NO. 000908 DE 2026.
4.4. EXISTENCIA DEL INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.
4.4.1. La existencia del incumplimiento constituye una realidad objetiva verificable.
4.4.2. El expediente acreditó la existencia material del incumplimiento contractual.
4.4.3. Los argumentos de FINDETER y Seguros del Estado no desvirtúan la existencia del incumplimiento.
4.5. IMPUTABILIDAD DEL INCUMPLIMIENTO Y ANÁLISIS DE LAS CAUSALES EXIMENTES ALEGADAS.
4.5.1. Presupuestos generales para la configuración de una causal eximente de responsabilidad.
4.5.2. Sobre la entrega de documentación predial y el alcance de la asistencia técnica integral.
4.5.3. Sobre el desembolso de recursos al patrimonio autónomo.
4.5.4. Sobre la falta de viabilidad técnica y financiera por parte del Ministerio.
4.5.5. Sobre las licencias de construcción y la actuación de la Curaduría Urbana.
4.5.6. Improcedencia de la excepción de contrato no cumplido invocada por FINDETER.
4.5.7. Sobre las comunidades, terceros y riesgos propios de la gestión contractual.
4.5.8. Conclusión sobre la imputabilidad.
4.6. NATURALEZA DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS POR FINDETER EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. MSPS-1348-2024.
4.7. PROCEDENCIA DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA.
4.7.1. La cláusula penal pecuniaria podía hacerse efectiva durante la ejecución del contrato.
4.7.2. Sobre la mora invocada por FINDETER y la interpretación de los artículos 1594, 1595 y 1608 del Código Civil.
4.7.3. Sobre la proporcionalidad de la cláusula penal pecuniaria.
4.8. PROCEDENCIA DE LA EFECTIVIDAD DE LA GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO.
4.8.1. Sobre la independencia de los amparos contenidos en la garantía única de cumplimiento.
4.8.2. Sobre la independencia de las responsabilidades del contratista y del garante.
4.8.3. Sobre la procedencia del amparo de cumplimiento.
4.8.4. Sobre la improcedencia de los argumentos relacionados con los amparos de calidad del servicio y pago de salarios y prestaciones.
4.8.5. Sobre los límites y condiciones de la póliza.
4.8.6. Sobre la improcedencia de la reducción de la indemnización por compensación.
4.8.7. Sobre el plazo para el pago del siniestro.
4.9. ANÁLISIS DE LA MEDIDA RELACIONADA CON LOS CONTRATOS DERIVADOS.
4.10. CONSIDERACIONES FINALES PLANTEADAS POR FINDETER.
4.10.1. Sobre la supuesta corresponsabilidad jurídica y técnica del Ministerio.
4.10.2. Sobre la excepción de contrato no cumplido.
4.10.3. Sobre la alegada vulneración del principio de respeto al acto propio.

I. AUDIENCIA DEL 11 DE MAYO DE 2026 Y TRÁMITE DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN

Mediante la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, el Ministerio de Salud y Protección Social decidió el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado en el marco del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, declarando el incumplimiento de obligaciones contractuales a cargo de la Financiera de Desarrollo

Territorial S.A. – FINDETER, haciendo efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada y declarando la ocurrencia del siniestro amparado por la garantía única de cumplimiento constituida para respaldar las obligaciones derivadas del contrato.

La citada decisión fue comunicada y notificada en estrados durante la audiencia celebrada el 11 de mayo de 2026. Adicionalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante correo electrónico del 11 de mayo de 2026, remitió a las partes del proceso la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, aclarando que "*La presente remisión se efectúa para conocimiento y trazabilidad de la actuación administrativa, conforme a lo actuado dentro de la audiencia y a las reglas del debido proceso administrativo contractual*".

Con el propósito de garantizar plenamente los derechos de defensa, contradicción y debido proceso de los recurrentes, durante la misma audiencia se dispuso conceder un término para la sustentación escrita de los recursos interpuestos, el cual comenzaría a contabilizarse una vez se pusiera físicamente a disposición de las partes el expediente administrativo que sirvió de fundamento para la adopción de la decisión, y solicitado por el contratista y garante en el marco del proceso sancionatorio, situación que ocurrió el día 13 de mayo de 2026.

Una vez surtida dicha actuación, comenzó a correr el término otorgado para la sustentación de los recursos de reposición, dentro del cual la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER y Seguros del Estado S.A. presentaron oportunamente los respectivos escritos de sustentación, cuyos argumentos serán analizados y decididos mediante el presente acto administrativo.

II. ARGUMENTOS DE LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN

Dentro del término concedido para el efecto, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER y Seguros del Estado S.A. presentaron oportunamente los respectivos escritos de sustentación del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026.

2.1. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LA FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. – FINDETER.

Dentro del término otorgado para la sustentación de los recursos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, solicitando su revocatoria integral, el archivo de la actuación administrativa y otras peticiones subsidiarias. Como fundamento de su inconformidad, expuso los siguientes argumentos:

2.1.1. Violación del debido proceso y de la buena fe por falta de pronunciamiento frente a las solicitudes de aclaración y complementación del informe de supervisión actualizado.

FINDETER sostiene que la Entidad decidió de fondo el procedimiento administrativo sancionatorio sin resolver previamente las solicitudes de aclaración, complementación y ajuste formuladas respecto del informe de supervisión actualizado decretado como prueba dentro de la actuación. Señala que mediante Auto No. 01 de 2026 se dispuso la actualización del informe de supervisión y se otorgó a las partes la posibilidad de solicitar aclaraciones, complementaciones o ajustes dentro del término de traslado, facultad que ejerció oportunamente respecto de aspectos relacionados con la metodología utilizada para determinar los porcentajes de avance de los proyectos, las observaciones efectuadas por el Ministerio a los estudios y diseños radicados, la viabilidad técnica y financiera de los

CAPS, las diferencias entre los valores aprobados y los presentados por FINDETER y otros aspectos que consideró indispensables para ejercer adecuadamente su derecho de contradicción.

Afirma que la Entidad omitió pronunciarse sobre dichas solicitudes y procedió a adoptar la decisión definitiva sin permitirle ejercer una contradicción efectiva frente al contenido del informe de supervisión actualizado, vulnerando los derechos al debido proceso, defensa y contradicción. En ese sentido, sostiene que se decidió la actuación "*sin antes disponer las aclaraciones y complementaciones de la prueba por informe 'Informe de supervisión actualizado', solicitadas por el contratista*".

2.1.2. Violación del principio de congruencia.

El recurrente afirma que la Resolución No. 908 de 2026 excedió el marco fáctico y jurídico delimitado durante la actuación administrativa, por cuanto la decisión se habría sustentado en hechos, consideraciones y valoraciones que no hicieron parte de la imputación inicial ni del debate surtido en audiencia.

Sostiene que la Entidad modificó sustancialmente los fundamentos de la actuación y construyó la declaratoria de incumplimiento con base en circunstancias distintas a aquellas que sirvieron de fundamento a la citación, desconociendo el principio de congruencia que debe existir entre los hechos imputados, las pruebas practicadas, los descargos presentados y la decisión definitiva. Por tal razón, considera que la Resolución recurrida "*desbordó los límites de su potestad sancionatoria al transgredir el principio de congruencia*".

2.1.3. Improcedencia de la declaratoria de incumplimiento y de la efectividad de la cláusula penal por inexistencia de mora.

FINDETER sostiene que para la fecha en que fue expedida la Resolución No. 908 de 2026 el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 se encontraba plenamente vigente y, en consecuencia, no podía predicarse mora en el cumplimiento de las obligaciones contractuales a su cargo.

Argumenta que la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la cláusula penal fueron adoptadas sin que existiera previamente constitución en mora del contratista, desconociendo los presupuestos legales y jurisprudenciales necesarios para la exigibilidad de dicha estipulación contractual. A su juicio, mientras el plazo contractual se encuentre vigente, la Entidad no puede concluir anticipadamente que existe un incumplimiento definitivo que habilite la imposición de la cláusula penal pecuniaria.

2.1.4. Desconocimiento de causales excluyentes de responsabilidad que impiden la configuración del incumplimiento y la mora contractual.

El recurrente sostiene que la decisión recurrida omitió valorar adecuadamente diversas circunstancias que, en su criterio, excluyen o atenúan su responsabilidad contractual.

En particular, invoca la existencia de hechos atribuibles a terceros, especialmente a las Curadurías Urbanas competentes para la expedición de licencias y permisos requeridos para el desarrollo de los proyectos, así como actuaciones y omisiones atribuibles al propio Ministerio de Salud y Protección Social relacionadas con la revisión, validación y viabilización de estudios y diseños, la definición de alcances, el cierre financiero y la toma de decisiones necesarias para la ejecución de las obras.

Bajo esta perspectiva, sostiene que resultaba procedente aplicar la figura del "*hecho de un tercero: Curaduría Urbana*" y la "*excepción de contrato no cumplido por el incumplimiento en algunas obligaciones principales por parte del Ministerio de Salud y Protección Social*", circunstancias que, según afirma, impedían atribuirle responsabilidad por los hechos analizados en la actuación administrativa.

2.1.5. Naturaleza de las obligaciones asumidas por FINDETER en el marco del contrato interadministrativo.

FINDETER cuestiona la interpretación efectuada por la Entidad respecto del alcance de sus obligaciones contractuales, sosteniendo que las actividades relacionadas con la asistencia técnica integral, la estructuración de proyectos, la obtención de estudios, diseños, permisos y demás gestiones necesarias para la ejecución de los CAPS corresponden a obligaciones de medio y no de resultado.

Afirma que la Resolución recurrida le atribuye responsabilidad por circunstancias que dependen de la intervención de múltiples actores públicos y privados, desconociendo que su obligación consiste en desplegar una gestión diligente y técnicamente adecuada, mas no en garantizar resultados que escapan a su control exclusivo. En tal sentido, sostiene que "*las obligaciones en cabeza de FINDETER relacionadas con la asistencia técnica no son de resultado, sino de medio. En especial, aquellas relacionadas con la estructuración de los proyectos*".

2.1.6. Extralimitación de la potestad sancionatoria respecto de los contratos derivados.

FINDETER cuestiona la legalidad de las medidas adoptadas en la Resolución No. 908 de 2026 relacionadas con la suspensión o restricción de pagos asociados a los contratos derivados celebrados para la ejecución del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

Sostiene que dichas determinaciones exceden el objeto y alcance del procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que la actuación únicamente habilitaría a la Entidad para declarar un eventual incumplimiento, imponer las sanciones pactadas y hacer efectivas las garantías correspondientes, mas no para adoptar decisiones que afecten la ejecución financiera de contratos distintos a aquel que constituye objeto del procedimiento.

2.1.7. Falta de competencia material para adelantar y decidir el procedimiento administrativo sancionatorio.

Finalmente, FINDETER sostiene que el Ministerio de Salud y Protección Social carecía de competencia para declarar el incumplimiento contractual y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria dentro del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

Argumenta que, por tratarse de un contrato interadministrativo celebrado entre entidades estatales, la controversia debía resolverse a través de los mecanismos ordinarios previstos para este tipo de relaciones jurídicas y no mediante el ejercicio de potestades excepcionales o sancionatorias. Con fundamento en el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011, concluye que la Resolución No. 908 de 2026 fue expedida "*sin competencia material*", razón por la cual solicita su revocatoria integral.

2.2. ARGUMENTOS EXPUESTOS POR SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Dentro del término otorgado para la sustentación de los recursos, a través de apoderado, Seguros del Estado S.A., en calidad de garante del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, solicitando su revocatoria integral y, en consecuencia, que se abstenga la Entidad de declarar el incumplimiento contractual y de afectar la garantía única de cumplimiento expedida para amparar las obligaciones derivadas del contrato, así como otras peticiones subsidiarias.

Como fundamento de su inconformidad, expuso los siguientes argumentos:

2.2.1. Precisiones preliminares sobre la carga de la prueba, la independencia de los amparos y la autonomía de las responsabilidades del contratista y del asegurador.

Como cuestión previa, la aseguradora sostiene que en los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales corresponde exclusivamente a la Entidad Estatal acreditar, con suficiencia probatoria, la ocurrencia del incumplimiento contractual y los supuestos fácticos que justifican la imposición de sanciones o la afectación de las garantías.

Afirma que el informe de supervisión no constituye por sí mismo prueba suficiente del incumplimiento y que, conforme a los principios de presunción de inocencia e *in dubio pro administrado*, toda duda razonable debe resolverse en favor del investigado. En ese sentido, sostiene que "*la entidad estatal que pretende dar lugar a las sanciones o consecuencias previstas en la ley debe demostrar, con suficiencia probatoria, los supuestos fácticos en que se basa su acusación y los motivos de incumplimiento*".

De igual forma, argumenta que los amparos que integran la garantía única de cumplimiento son independientes entre sí, cubren riesgos distintos y no pueden acumularse ni hacerse efectivos simultáneamente frente a un mismo hecho generador, conforme a lo dispuesto en el Decreto 1082 de 2015.

Finalmente, sostiene que las responsabilidades del contratista y del asegurador son autónomas e independientes, de manera que la eventual responsabilidad contractual de FINDETER no implica automáticamente la obligación de pago por parte de la compañía de seguros, pues la cobertura depende del cumplimiento de las condiciones legales y contractuales propias del contrato de seguro.

2.2.2. Ausencia de responsabilidad de FINDETER en calidad de contratista afianzado.

Seguros del Estado sostiene que no se encuentra acreditado un incumplimiento imputable a FINDETER y que las circunstancias analizadas por la Entidad corresponden a hechos externos y ajenos a la órbita de control del contratista.

Afirma que los retrasos identificados en la ejecución del proyecto obedecen principalmente a actuaciones de terceros, particularmente a los tiempos requeridos para la expedición de licencias urbanísticas, la intervención de actores comunitarios y la necesidad de atender observaciones formuladas durante los procesos de socialización de los diseños arquitectónicos.

Bajo esta perspectiva, considera que se configuran circunstancias constitutivas de fuerza mayor o caso fortuito, al concurrir los elementos de imprevisibilidad, irresistibilidad e inimputabilidad exigidos por el artículo 64 del Código Civil y la jurisprudencia del Consejo de Estado. En consecuencia, sostiene que no existe incumplimiento atribuible al contratista

y, por ende, tampoco puede configurarse el riesgo asegurado que habilitaría la afectación de la póliza de cumplimiento.

2.2.3. Vulneración del debido proceso y del derecho de contradicción dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

La aseguradora sostiene que durante la actuación administrativa se desconocieron las garantías propias del debido proceso, particularmente aquellas relacionadas con la contradicción de la prueba.

Afirma que la Entidad culminó la etapa probatoria sin resolver ni tramitar adecuadamente las solicitudes formuladas respecto del informe de supervisión actualizado y sin permitir a las partes ejercer plenamente el derecho de contradicción frente a dicho documento.

Adicionalmente, cuestiona la naturaleza jurídica atribuida por la Entidad al informe de supervisión, sosteniendo que este no constituye una simple prueba por informe sino un verdadero medio probatorio de carácter técnico o pericial, razón por la cual debía someterse a las reglas aplicables a este tipo de pruebas y permitir su contradicción antes de la adopción de la decisión definitiva.

Con fundamento en lo anterior, concluye que la Resolución No. 908 de 2026 fue expedida con vulneración de los derechos de defensa, contradicción y debido proceso consagrados en la Constitución Política, la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.

2.2.4. Ausencia de cobertura de la póliza de cumplimiento y, de manera subsidiaria, aplicación de los límites propios del contrato de seguro.

La aseguradora sostiene que aun en el evento de mantenerse la declaratoria de incumplimiento, no se configuran los presupuestos jurídicos necesarios para afectar la póliza de cumplimiento expedida por Seguros del Estado S.A.

En primer lugar, argumenta que no se encuentran acreditadas las condiciones requeridas para hacer efectivos los amparos invocados por la Entidad, particularmente los relacionados con cumplimiento del contrato, calidad del servicio y pago de salarios y prestaciones sociales. Asimismo, afirma que no existe prueba suficiente de un incumplimiento atribuible al contratista que permita concluir la materialización del riesgo asegurado.

De manera subsidiaria, solicita que cualquier decisión relativa a la garantía se adopte con estricta observancia de los límites cuantitativos y condiciones particulares previstos en la póliza, respetando el alcance de los amparos contratados y las sumas aseguradas correspondientes.

Igualmente, solicita la aplicación del principio de proporcionalidad respecto de la cláusula penal pecuniaria, la reducción de la indemnización o compensación que eventualmente se reconozca y la observancia de las reglas contractuales y legales relativas al plazo para el pago del siniestro, en caso de mantenerse la decisión recurrida.

III. DOCUMENTOS APORTADOS CON LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN

En el escrito de sustentación del recurso de reposición, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER aportó documentos que, según indicó, se encuentran dirigidos a respaldar los fundamentos de hecho y de derecho expuestos como motivos de inconformidad frente a la Resolución No. 000908 del 11 de mayo de 2026.

Los documentos aportados se encuentran relacionados por el recurrente, así:

Anexo No.	Fecha	Radicado	Asunto
Anexo 1	16/01/2025	2202551314493	Estado entrega de información predios CAPS.
Anexo 2	19/02/2025	2202551315952	Estado documentación predial recibida.
Anexo 3	19/01/2024	2202451312385	Solicitud desembolso de recursos al Patrimonio Autónomo.
Anexo 4	16/01/2026	2202551314494	Reiteración solicitud desembolso de recursos al Patrimonio Autónomo.
Anexo 5	14/02/2025	2202551315726	Reiteración solicitud desembolso de recursos al Patrimonio Autónomo.
Anexo 6	12/03/2026	2202651302475	Respuesta a comunicación radicado 2026232000896231 - Solicitud formal de remisión de diseños Grupos 1 y 2 CAPS Rurales - Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024.
Anexo 7	25/03/2026	2202651302869	Respuesta a comunicaciones 2026232001163031 del 18 de marzo de 2026 y 2026232001197981 del 25 de marzo de 2026 - Observaciones a la radicación de proyectos CAPS rurales y urbanos - Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024.
Anexo 8	15/04/2026	2202651303537	Respuesta a comunicación 2026232001330321 del 6 de abril de 2026, con asunto "Solicitud de ajuste de inconsistencias en valores de la información financiera de proyectos CAPS radicados - Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024".
Anexo 9	07/04/2026	2026422001350461	Solicitud de gestiones administrativas, financieras y contables para efectos de la protección de los recursos públicos, en el marco del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024. "Prestar el servicio de asistencia técnica para la ejecución de estudios, diseños y construcción de la infraestructura en salud, priorizados por el Ministerio de Salud y Protección Social, en Buenaventura Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico, del Departamento del Valle del Cauca, incluidas las interventorías, en desarrollo del Programa "Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS)".
Anexo 10	15/04/2026	2202651303535	Reiteración solicitud cumplimiento compromisos reunión del 27 de marzo de 2026.
Anexo 11	06/04/2026	2202651303252	Incumplimiento compromisos reunión del 27 de marzo de 2026.

Los documentos allegados corresponden principalmente a comunicaciones intercambiadas entre FINDETER y el Ministerio de Salud y Protección Social relacionadas con la ejecución del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, particularmente respecto de la entrega de información predial, solicitudes de desembolso de recursos, observaciones a estudios y diseños, aspectos financieros y administrativos de los proyectos CAPS y demás actuaciones desarrolladas en el marco de la ejecución contractual.

Por su parte, Seguros del Estado S.A. no aportó documentos adicionales ni formuló solicitudes probatorias con ocasión del recurso de reposición interpuesto.

Los documentos allegados por FINDETER serán incorporados y valorados conjuntamente con el acervo probatorio que integra el expediente administrativo sancionatorio, en lo que resulten pertinentes para el análisis de los argumentos expuestos por los recurrentes.

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS PARA DECIDIR

Corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social resolver los recursos de reposición interpuestos por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER y Seguros del Estado S.A. contra la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, mediante la cual se decidió el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado en el marco del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

Para tal efecto, la Entidad analizará los argumentos expuestos por los recurrentes a la luz de los antecedentes de la actuación administrativa, el acervo probatorio obrante en el expediente, los documentos aportados con ocasión de los recursos de reposición y las disposiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales aplicables al caso concreto.

Igualmente, para efectos de resolver los recursos de reposición, se tendrá en consideración el informe de supervisión que sirvió de fundamento para el inicio y decisión del presente procedimiento administrativo sancionatorio, así como el Oficio No. 2026232000326713 del 07 de 07 de 2026, mediante el cual el supervisor del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, en ejercicio de las funciones de seguimiento y supervisión que le corresponden, complementó y precisó técnicamente diversos aspectos relacionados con el estado de ejecución del contrato y con los argumentos formulados por los recurrentes. Dicho oficio no incorpora nuevos hechos constitutivos de incumplimiento ni modifica los fundamentos fácticos o jurídicos de la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026; por el contrario, desarrolla, aclara y contextualiza técnicamente circunstancias que ya hacían parte del expediente administrativo y que resultan pertinentes para el estudio integral de los recursos de reposición y la adecuada motivación de la presente decisión.

Con el propósito de garantizar una respuesta integral, suficiente y congruente frente a cada uno de los cargos formulados por los recurrentes, el análisis se desarrollará de manera temática, agrupando aquellos argumentos que guardan identidad material o jurídica, sin perjuicio de que todos los planteamientos expuestos por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER y Seguros del Estado S.A. sean objeto de estudio y decisión en el presente acto administrativo.

4.1. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA ADELANTAR Y DECIDIR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL.

Corresponde a la Entidad pronunciarse sobre el cargo formulado por FINDETER, según el cual la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026 habría sido expedida sin competencia material, por cuanto el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 se encontraría sometido al régimen especial previsto en el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011, disposición que, en criterio del recurrente, excluiría la posibilidad de adelantar procedimientos administrativos sancionatorios contractuales al amparo del artículo 86 de la misma ley.

Para sustentar su inconformidad, FINDETER sostiene que es una sociedad de economía mixta organizada como establecimiento de crédito, sometida a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y habilitada legalmente para desarrollar actividades en competencia con el sector privado, entre ellas la prestación de servicios de asistencia técnica, estructuración de proyectos y consultoría técnica y financiera. Con fundamento en tales circunstancias, afirma que el contrato objeto de la presente actuación se encuentra comprendido dentro del supuesto previsto en el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011 y que, en consecuencia, su ejecución se rige por las normas del derecho privado, razón por la cual considera improcedente el ejercicio de las facultades previstas en el artículo 86 de la misma ley.

El argumento expuesto por el recurrente parte de una interpretación según la cual la aplicación del régimen especial previsto en el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011 comporta la exclusión automática de las facultades administrativas de control contractual atribuidas a la entidad estatal contratante. Sin embargo, dicha interpretación no encuentra respaldo en el contenido de la norma invocada ni en la estructura del régimen jurídico que gobierna la contratación estatal y mucho menos en el principio de autonomía de la voluntad de las partes.

En efecto, el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011 establece reglas especiales respecto de la ejecución de determinados contratos interadministrativos celebrados por entidades de carácter estatal y otras entidades que desarrollan actividades en competencia con el sector privado. No obstante, de la lectura integral de dicha disposición no se desprende que el legislador hubiera eliminado, suspendido o restringido las competencias expresamente atribuidas a las entidades estatales contratantes para ejercer control sobre la ejecución contractual o para adelantar los procedimientos administrativos sancionatorios previstos en el ordenamiento jurídico o pactado entre las partes. Por el contrario, la competencia ejercida por el Ministerio en la presente actuación encuentra fundamento directo e inmediato en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, disposición que facultó expresamente a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para declarar el incumplimiento contractual, imponer multas, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria y declarar la ocurrencia de siniestros amparados por garantías contractuales, garantizando en todo caso el debido proceso del contratista y del garante.

La citada disposición no estableció excepción alguna relacionada con la naturaleza jurídica del contratista, ni excluyó de su ámbito de aplicación los contratos interadministrativos celebrados con entidades estatales sometidas a regímenes especiales. En consecuencia, no resulta jurídicamente viable concluir, como lo pretende el recurrente, que la sola circunstancia de que FINDETER desarrolle actividades en competencia con el sector privado tenga la virtualidad de despojar a la entidad estatal contratante de una competencia expresamente conferida por la ley.

Debe recordarse, además, que el presente procedimiento administrativo sancionatorio fue adelantado por el Ministerio de Salud y Protección Social en su condición de entidad estatal sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Conforme al artículo 2 de la Ley 80 de 1993, los ministerios integran la categoría de entidades estatales y, en tal condición, son titulares de las competencias de dirección, seguimiento, supervisión y control de los contratos que celebran para el cumplimiento de los fines estatales a su cargo.

Por tal razón, la competencia objeto de discusión no deriva de la naturaleza jurídica de FINDETER ni del régimen especial que eventualmente gobierna algunas de sus actuaciones, sino de la condición del Ministerio como entidad estatal contratante y de la habilitación legal expresa otorgada por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 para adoptar decisiones frente a situaciones de incumplimiento contractual, así como de lo pactado entre las partes a través del contrato interadministrativo del asunto.

Adicionalmente, debe indicarse que, la jurisprudencia del Consejo de Estado precisó que las cláusulas mediante las que se pactan multas o la cláusula penal pecuniaria en los contratos interadministrativos no constituyen, por sí mismas, el ejercicio de potestades excepcionales o exorbitantes de la Administración. Por el contrario, se trata de estipulaciones que encuentran fundamento en la autonomía de la voluntad contractual y en los principios que rigen la contratación estatal. Al respecto señaló:

> *"Tampoco se configuran en ellas los criterios que la doctrina ha explicado para esclarecer la concreción de la exorbitancia o excepcionalidad de tales cláusulas, ni se ajustan a los eventos que de forma expresa y taxativa la ley definió como facultades excepcionales en el art. 14 de la Ley 80 de 1993; por lo que es viable que aquellas sanciones se pacten en contratos interadministrativos y, en esa medida, no son nulas las cláusulas del contrato que las estipularon"*[1].

[1] Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 67.158 del 7 de febrero de 2025 M.P: José Roberto Sáchica Méndez

En este sentido, la Corporación *"(...) expresamente afirma que en los contratos interadministrativos es posible pactar, a favor de la entidad contratante, la facultad de declarar el incumplimiento del contrato y de hacer efectiva la cláusula penal mediante acto administrativo"*[2]. Al respecto, debe indicarse que, con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el legislador estableció la atribución para la entidad de imponer multas y declarar incumplimientos del contrato para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, competencia que se reitera en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011[3].

Sin perjuicio de lo anterior, para *"(...) la imposición de las multas y la declaratoria de incumplimiento que permita hacer efectiva la cláusula penal, no basta la aludida habilitación legal; las normas consagraron que para que estas facultades procedan es necesario que las partes pacten expresamente tales sanciones en el contrato" (énfasis fuera del texto original)*[4].

Adicionalmente, debe indicarse que, la inclusión de multas y cláusula penal en los contratos interadministrativos no desconoce lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, *"(...) dado que las potestades excepcionales allí contenidas se circunscriben al listado taxativo y delimitado expresado en la norma, sin posibilidad de ampliar este catálogo a otras facultades, como la imposición de la multa y la declaratoria de incumplimiento a efectos de hacer efectiva la cláusula penal de forma unilateral"*[5]. Así, en los contratos interadministrativos, la estipulación de atribuciones unilaterales no fue restringida por el Legislador, como sí lo fue la exorbitancia de las potestades enlistadas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 las cuales no se corresponden con las figuras sancionatorias de la multa y la cláusula penal pecuniaria. Es por esto que el Consejo de Estado ha sido categórico en afirmar que:

> *"(...) discrepa del entendimiento esbozado por la sociedad frente a la mención que realizó de algunas las providencias de esta Corporación en las que supuestamente se reconoció que las facultades de imposición unilateral de multas y la declaratoria de incumplimiento estaban incluidas en la prohibición de que trata el art. 14 de la Ley 80 de 1993, en punto a los contratos interadministrativos, aun sin estar previstas en esta última norma"*[6].

El apoderado de FINDETER S.A afirma que, *"(...) el director del procedimiento administrativo sancionatorio ha argumentado, por un lado, que tal facultad se encuentra establecida en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; argumento que no resulta viable jurídicamente porque estas son disposiciones normativas propias del régimen contenido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el cual no resulta aplicable en el presente caso (...)"*. No obstante, de acuerdo con lo indicado, por la jurisprudencia del Consejo de Estado, las multas y la cláusula penal pecuniaria pueden ser válidamente pactadas en los contratos interadministrativos y, una vez incorporadas de manera expresa en el respectivo acuerdo de voluntades, la entidad estatal

---

[2] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicación interna No. 2489 del 13 de diciembre de 2022. C.P: María del Pilar Bahamón Falla.

[3] Consejo de Estado Sección Tercera, Expediente No. 67.158 del 7 de febrero de 2025 M.P: José Roberto Sáchica Méndez: "La Ley 80 de 1993 no consagró la atribución a favor del contratante para que, sin necesidad de acudir a un juez, pudiera imponer las multas y declarar el incumplimiento del contrato para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria. Con la Ley 1150 de 2007, art. 1740, el Legislador estableció dichas prerrogativas a favor de las entidades estatales, competencia reiterada en el art. 86 de la Ley 1474 de 2011".

[4] Ibidem

[5] Ibidem

[6] Ibidem

se encuentra facultada para exigirlas e imponerlas en los términos previstos por la ley. Asimismo, dichas figuras no constituyen potestades excepcionales o exorbitantes de las contempladas en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, toda vez que no hacen parte del catálogo taxativo de facultades allí establecido. Por el contrario, corresponden a mecanismos sancionatorios de origen convencional cuyo ejercicio encuentra sustento en la habilitación legal prevista en la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, siempre que hayan sido expresamente pactados por las partes, tal y como ocurrió en el caso sub examine.

En este sentido, observa el Ministerio de Salud y Protección Social que el propio Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 incorporó expresamente mecanismos orientados a garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes, entre ellos la constitución de garantía única de cumplimiento, la estipulación de cláusula penal pecuniaria y la previsión de consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento contractual. Tales estipulaciones fueron libremente conocidas, aceptadas y suscritas por FINDETER al momento de la celebración del contrato, en ejercicio de su autonomía contractual y de su capacidad jurídica para obligarse. En consecuencia, no resulta coherente sostener, una vez surgida la controversia relativa al cumplimiento de las obligaciones contractuales, que la entidad contratante carece de competencia para hacer efectivas consecuencias jurídicas que fueron expresamente incorporadas al negocio jurídico y aceptadas por las partes desde el momento mismo de su celebración.

Por lo expuesto, el Ministerio ratifica que tiene competencia para tramitar el proceso, en la medida que, la naturaleza de la relación en los contratos es sinalagmática, por lo que es válido el pacto y ejercicio de cláusulas unilaterales. Frente al particular, es preciso además reiterar que dentro de la cláusula décima octava (Cláusula Penal Pecuniaria) se estipula entre las partes una pena de hasta el 10% del valor de la asistencia técnica, por concepto de estimación anticipada de perjuicios. De igual forma se encuentra previsto que la cláusula penal puede hacerse efectiva incluso durante la ejecución, si se configura un incumplimiento grave. Adicionalmente, el parágrafo conjunto pactado señala que la imposición y cobro de sanciones se regirá por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 y el artículo 86 de la Ley 1474. Finalmente, FINDETER autoriza al Ministerio a hacer efectiva la cláusula penal mediante la deducción de pagos, la afectación de la garantía o la vía jurisdiccional competente.

En virtud de las normas antes mencionadas, así como se desprende las cláusulas pactadas voluntariamente por las partes, la entidad procedió a iniciar el procedimiento de posible incumplimiento contractual, en el marco de un contrato interadministrativo propiamente dicho, específicamente para la ejecución de una serie de gestiones de proyectos de obras públicas, donde el contratista FINDETER aceptó su posición como CONTRATISTA OBLIGADO del estado contratante, esto el Ministerio de Salud y Protección Social.

Lo anterior, habida cuenta que, el ordenamiento jurídico, le otorga el derecho y le impone el deber a la Administración, hoy Ministerio de Salud, como titular del *imperium* y gestora del interés público, para efectos de asegurar los fines de la actividad contractual, una serie de prerrogativas y potestades que le permiten la adopción de medidas de corrección, compulsivas, sancionatorias y resolutorias, para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones del contratista.

En este punto resulta pertinente precisar que el procedimiento adelantado por el Ministerio no tuvo por objeto el ejercicio de potestades excepcionales tales como la interpretación unilateral, modificación unilateral, terminación unilateral o declaratoria de caducidad del contrato. La actuación se limitó a verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y a determinar la procedencia de las consecuencias previamente pactadas y legalmente

autorizadas frente a los incumplimientos evidenciados durante la ejecución contractual, actuación que encuentra sustento expreso en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

De acogerse la interpretación propuesta por FINDETER, se llegaría a una consecuencia incompatible con los principios que orientan la contratación estatal y la protección de los recursos públicos, pues bastaría que el contratista ostentara un régimen especial o desarrollara actividades en competencia con el sector privado para excluir cualquier mecanismo administrativo de control frente al incumplimiento de obligaciones contractuales libremente asumidas, aun cuando se encuentren comprometidos recursos públicos y finalidades esenciales del Estado.

Finalmente, debe resaltarse que el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 tuvo por objeto la prestación del servicio de asistencia técnica para la ejecución de estudios, diseños y construcción de infraestructura en salud priorizada por el Ministerio de Salud y Protección Social, proyecto financiado con recursos públicos y destinado a la materialización de políticas públicas asociadas al fortalecimiento de la atención primaria en salud. En tal contexto, la Entidad conserva plenamente sus facultades de seguimiento, supervisión, control y protección de los recursos comprometidos en la ejecución contractual, incluidas aquellas expresamente previstas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior, máxime si tenemos de presente que el objeto del contrato interadministrativo que hoy nos ocupa lo constituyen obligaciones de contenido patrimonial, onerosas y conmutativas, motivo por el cual existe responsabilidad por el incumplimiento del mismo, en los términos que prevea la ley, de tal forma que no resulta de recibo beneficiarse del contrato y al mismo tiempo excusarse de las cargas y sanciones por el incumplimiento, alegando su calidad de entidad pública o lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011.

Por ende, y dado que los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011 establecen una potestad pública que tiene como consecuencia la imposición de sanciones se observa que no distinguen ni consagran excepciones frente al tipo de contrato estatal ni frente a la calidad del contratista. La noción "*contrato*" corresponde a todo tipo de contratos estatales cuya ejecución se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, incluidos los interadministrativos, y "*contratista*", no solo incluye a los particulares, **sino a las entidades públicas que voluntariamente han asumido dicha posición contractual,** tal y como lo acordó y acepto FINDETER.

Por las razones expuestas, la Entidad concluye que el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011 no elimina ni restringe la competencia del Ministerio de Salud y Protección Social para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio contractual previsto en el artículo 86 de la misma ley, razón por la cual el cargo formulado por FINDETER no está llamado a prosperar.

En conclusión, y como ya se argumentó en el trasegar del proceso sancionatorio administrativo contractual que hoy nos ocupa, el Consejo de Estado[7] ha avalado que en los contratos interadministrativos se ejerzan dichas facultades sin acudir al juez. Por lo anterior, dicho argumento expuesto en los recursos NO estará llamado a prosperar.

---

[7] C.E., Sec. Tercera, Sent. 68.186, may. 25/2023. En esta sentencia se citan las siguientes: Cita de la sentencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 24 de agosto de 2016, exp. 41.783 y; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 30 de marzo de 2022, exp. 62.200.

4.2. GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO, CONTRADICCIÓN, DEFENSA Y VALORACIÓN PROBATORIA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 1474 DE 2011.

En este acápite se resolverán de manera integral los cuestionamientos formulados por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER y por Seguros del Estado S.A. relacionados con la presunta vulneración de las garantías del debido proceso, defensa y contradicción dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Particularmente, se atenderán los argumentos expuestos por FINDETER en el Cargo No. 1, mediante el cual sostuvo que la Resolución No. 000908 del 11 de mayo de 2026 fue expedida con violación del debido proceso y de la buena fe, al haberse decidido de fondo la actuación sin que previamente se hubieran resuelto las solicitudes de aclaración, complementación y ajuste formuladas respecto del Informe de Supervisión Actualizado.

De igual forma, se resolverán los planteamientos formulados por Seguros del Estado S.A. en la Precisión Preliminar No. 1 y en el Capítulo III de su recurso de reposición, relativos a la supuesta insuficiencia probatoria para sustentar el incumplimiento imputado al contratista, la alegada vulneración del derecho de contradicción frente al Informe de Supervisión Actualizado, la procedencia de solicitudes probatorias dentro de la actuación administrativa, la naturaleza jurídica y probatoria del referido informe y la presunta obligación de aplicar las reglas previstas para la prueba pericial contenidas en el Código General del Proceso.

En términos generales, los recurrentes sostienen que la Entidad habría vulnerado sus derechos de defensa y contradicción al adoptar la decisión administrativa sin resolver favorablemente las solicitudes formuladas respecto del Informe de Supervisión Actualizado y sin permitir la comparecencia de los profesionales que participaron en su elaboración. Adicionalmente, afirman que dicho informe constituye materialmente un dictamen pericial y que, por tal razón, debieron aplicarse las reglas de contradicción propias de este medio probatorio.

Corresponde entonces establecer si, en el marco del procedimiento especial previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la actuación adelantada por el Ministerio de Salud y Protección Social garantizó efectivamente los derechos de defensa, contradicción y debido proceso de los intervinientes, así como determinar la naturaleza jurídica del Informe de Supervisión Actualizado y el alcance de las facultades probatorias ejercidas por la Entidad dentro de la presente actuación administrativa. Cuestión que se abordará en los siguientes términos:

4.2.1. Sobre el traslado y contradicción efectiva del Informe de Supervisión Actualizado.

Uno de los principales cuestionamientos planteados tanto por FINDETER como por Seguros del Estado S.A. consiste en afirmar que la Entidad habría vulnerado los derechos de defensa, contradicción y debido proceso al adoptar la decisión contenida en la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026 sin que previamente se hubieran resuelto las solicitudes de aclaración, complementación y ajuste formuladas respecto del Informe de Supervisión Actualizado.

Sobre este particular, resulta necesario precisar, en primer lugar, que el procedimiento administrativo sancionatorio contractual previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 constituye una actuación administrativa especial orientada a garantizar el debido proceso

dentro del ejercicio de las facultades de control contractual de las entidades estatales. Para tal efecto, la norma exige que el contratista y el garante conozcan los hechos que sustentan la actuación, tengan acceso a los elementos de juicio que la soportan, puedan presentar explicaciones, aportar documentos, solicitar y controvertir pruebas e intervenir dentro de la audiencia convocada para adoptar la decisión correspondiente.

En desarrollo de tales garantías, dentro de la presente actuación administrativa el Ministerio puso en conocimiento de las partes el informe de supervisión que sirvió de fundamento a la citación, recibió los descargos y documentos allegados por los intervinientes y, posteriormente, mediante Auto No. 001 de 2026, decretó pruebas y ordenó la actualización del informe de supervisión con fundamento en el material técnico y documental recaudado durante el procedimiento.

Una vez elaborado el Informe de Supervisión Actualizado, la Entidad dispuso su incorporación al expediente y concedió traslado a las partes para que ejercieran las facultades de contradicción que consideraran pertinentes. En ejercicio de dicha oportunidad procesal, FINDETER y Seguros del Estado S.A. presentaron observaciones, formularon solicitudes de aclaración, complementación y ajuste, cuestionaron el alcance de determinadas conclusiones técnicas y jurídicas contenidas en el informe y expusieron ampliamente sus argumentos durante el desarrollo de la audiencia.

Lo anterior resulta particularmente relevante, pues evidencia que las partes no solo conocieron el contenido del informe actualizado, sino que efectivamente ejercieron el derecho de contradicción frente al mismo. En consecuencia, no resulta acertado afirmar que el informe hubiera sido incorporado al expediente sin posibilidad de controversia o que los intervinientes hubieran sido privados de la oportunidad de pronunciarse sobre sus conclusiones.

Ahora bien, gran parte de los argumentos de los recurrentes parten de una premisa según la cual la sola formulación de solicitudes de aclaración, complementación o ajuste impedía a la Entidad continuar con la actuación administrativa y adoptar una decisión de fondo mientras tales requerimientos no fueran atendidos de manera previa y satisfactoria para los interesados. Sin embargo, dicha conclusión no encuentra sustento en el procedimiento previsto por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 ni en las reglas generales que gobiernan la actuación administrativa.

En efecto, el hecho de que una de las partes formule observaciones frente a un informe técnico o solicite precisiones adicionales sobre determinados aspectos de su contenido no implica, por sí mismo, la suspensión automática de la actuación administrativa ni la imposibilidad jurídica de adoptar una decisión de fondo. Tampoco convierte las solicitudes formuladas por las partes en una condición necesaria para la continuación del procedimiento. Por el contrario, corresponde a la autoridad administrativa, en ejercicio de las facultades de dirección del procedimiento y de valoración probatoria que le otorgan el CPACA y las disposiciones especiales del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, determinar si cuenta con elementos de juicio suficientes para resolver la actuación y si las solicitudes formuladas resultan pertinentes, conducentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos objeto de análisis.

Al revisar el contenido de las solicitudes formuladas por FINDETER y por la compañía garante, observa la Entidad que una parte importante de las mismas no se orientaba estrictamente a obtener aclaraciones sobre aspectos ambiguos del informe, sino que buscaba controvertir las conclusiones alcanzadas por la supervisión, reabrir discusiones técnicas ya abordadas dentro de la actuación o cuestionar la valoración realizada respecto de los hechos materia de investigación.

Dicho de otra manera, buena parte de las observaciones formuladas por los recurrentes constituyeron verdaderos argumentos de defensa frente a las conclusiones del informe y frente a la imputación de incumplimiento, argumentos que podían y debían ser valorados por la Entidad al momento de adoptar la decisión de fondo, sin que ello implicara necesariamente la elaboración de nuevos informes, complementaciones sucesivas o pronunciamientos técnicos adicionales.

En este sentido, la circunstancia de que la Entidad no hubiera accedido a prolongar indefinidamente la discusión técnica alrededor del informe actualizado no comporta una afectación del derecho de contradicción. Lo que exige el debido proceso es que los interesados tengan oportunidad real de conocer, cuestionar y pronunciarse sobre los elementos de juicio obrantes en el expediente, mas no que la Administración quede obligada a agotar sucesivas rondas de aclaración hasta alcanzar conformidad con las posiciones sostenidas por las partes.

Adicionalmente, debe resaltarse que durante el desarrollo de la audiencia tanto FINDETER como Seguros del Estado S.A. expusieron ampliamente sus reparos frente al Informe de Supervisión Actualizado, insistieron en las solicitudes formuladas y desarrollaron los argumentos jurídicos y técnicos que estimaron pertinentes para sustentar sus posiciones. Tales intervenciones fueron escuchadas, incorporadas a la actuación y consideradas por la Entidad al momento de adoptar la decisión correspondiente.

Por consiguiente, la Entidad concluye que dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual se garantizó plenamente el conocimiento, acceso y contradicción del Informe de Supervisión Actualizado, y no se constituyó obstáculo jurídico alguno para la adopción de la decisión de fondo ni se configuró una vulneración de los derechos de defensa, contradicción o debido proceso alegados por los recurrentes.

El principio de debido proceso que impregna todos los estadios y etapas de discusión no es óbice para entrabar la continuación del proceso, a tal punto que no se cumpla con las finalidades propias, en este caso, de las normas sancionatorias. Por tanto, los procesos no solamente se enmarcan dentro del principio anterior sino también bajo el precepto de preclusión que implica que los actos o etapas procesales fenecen y con ello se imposibilita a las partes que continúen incidiendo en la misma etapa indefinidamente.

Conforme a lo anterior, no puede pretender el recurrente que la etapa probatoria hubiese sido abierta *secula seculorum* por la administración impidiendo con ello avanzar en el proceso y dejando a un lado la verdad procesal dentro del proceso sancionatorio.

4.2.2. Sobre las solicitudes de aclaración, complementación y ajuste formuladas frente al Informe de Supervisión Actualizado.

FINDETER sostiene que la Entidad no podía decidir de fondo el procedimiento sin resolver previamente las solicitudes de aclaración, complementación y ajuste formuladas respecto del Informe de Supervisión Actualizado. Seguros del Estado S.A., por su parte, afirma que la Administración cerró la etapa probatoria sin garantizar una contradicción real y efectiva frente a dicho informe.

Frente a lo anterior, debe precisarse que el trámite previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 corresponde a un procedimiento administrativo especial, diseñado para que la entidad estatal contratante pueda verificar la ocurrencia de incumplimientos contractuales, imponer las consecuencias pactadas y hacer efectivas las garantías correspondientes, previa observancia del debido proceso. Esta norma no establece una etapa autónoma,

sucesiva e indefinida de aclaración, complementación o ajuste del informe de supervisión, ni condiciona la posibilidad de adoptar decisión de fondo a que se profiera un nuevo informe cada vez que las partes formulen observaciones o solicitudes sobre el anterior.

En el presente caso, el Auto No. 1 de 2026 dispuso la actualización del informe y permitió que las partes solicitaran aclaraciones, complementaciones o ajustes frente al mismo. Sin embargo, dicha determinación no puede interpretarse como una renuncia de la Entidad a su facultad de valorar el material probatorio existente, ni como una obligación de suspender indefinidamente el procedimiento hasta que el contratista o el garante consideraran satisfechas todas sus inquietudes.

El otorgamiento de traslado del informe no implicaba que toda solicitud presentada por las partes tuviera que ser acogida, ni que la Administración quedara impedida para adoptar la decisión definitiva si, a partir del expediente, del informe actualizado, de los descargos, de los documentos aportados y de los demás elementos de juicio obrantes en la actuación, consideraba suficientemente esclarecidos los hechos objeto de análisis.

En este sentido, es necesario distinguir dos planos que no deben confundirse: uno es la claridad expositiva del informe, esto es, si sus términos, metodología y conclusiones eran comprensibles para las partes, y otro distinto es el grado de acuerdo o desacuerdo sustancial de FINDETER con dichas conclusiones. Las solicitudes formuladas por el contratista evidencian que este comprendió cabalmente los criterios, la metodología y los fundamentos empleados por la supervisión. Esto confirma, precisamente que el informe cumplió su función, permitió al contratista conocer con precisión los elementos de juicio y ejercer sobre ellos una contradicción. Que FINDETER no compartiera la metodología o las conclusiones de la supervisión no equivale a que el informe fuera ambiguo, contradictorio o incompleto, equivale más bien, a una discrepancia de fondo sobre el mérito probatorio del informe, discrepancia que fue conocida y valorada por la administración al decidir, mas no una falencia formal que exigiera un nuevo pronunciamiento técnico.

Así lo confirma el propio contenido de las solicitudes formuladas por FINDETER, esto considerando que, este no se limitó a manifestar una inconformidad genérica frente al informe, sino que formuló observaciones puntales y técnicamente específicas, tales como cuestionar la metodología utilizada para la estimación de los porcentajes de avance en cada uno de los once (11) CAPS individualmente considerados, y plantear un cuestionamiento concreto sobre la procedencia del inicio del componente de obra civil sin contar con las viabilidades técnicas y financieras correspondientes. Formular una observación de este nivel de especialidad -referida al componente metodológico concreto y a una etapa contractual determinada- solo es posible si quien formula comprendió con suficiencia el contenido, el alcance y los criterios empleados en el informe. En este sentido, no puede sostenerse que el documento resultaba ambiguo o incomprensible para el contratista, cuando este mismo fue capaz de identificar con exactitud los puntos técnicos específicos que pretendía controvertir.

Aunado a lo anterior, debe indicarse que, en el mismo escrito de solicitud de aclaración, el contratista hizo referencia expresa y detallada a comunicaciones concretas obrantes en el expediente, para sustentar sus observaciones sobre la etapa de estudios y diseños, este nivel de precisión documental, no evidencia una comprensión deficiente del informe o del estado del contrato, demuestra un conocimiento pormenorizado y actualizado del expediente contractual por parte de FINDETER, incompatible con la idea de que el informe de supervisión actualizado le resultaba insuficiente.

Resulta especialmente relevante, que FINDETER haya estructurado, a partir de la lectura del informe de supervisión actualizado, una tesis jurídica de defensa de fondo consistente

en la excepción de contrato no cumplid, prevista en el artículo 1609 del Código Civil, argumentando que el eventual retraso en la etapa de estudios y diseños obedecían a la falta de revisión oportuna por del Ministerio de Salud y Protección Social. Es así como, la formulación de una excepción sustancial de esa naturaleza -que exige identificar con precisión las obligaciones recíprocas del contrato, su cronología y su incumplimiento correlativo- presupone, necesariamente, una comprensión plena y no meramente formal del contenido del informe y del estado de ejecución contractual. En consecuencia, la conducta procesal del propio recurrente desvirtúa la afirmación de que el informe de supervisión actualizado le resultara oscuro, incompleto o insuficiente para ejercer su defensa.

De igual forma, en el recurso de reposición que presenta FINDETER, este no demuestra de qué manera la ausencia de un pronunciamiento autónomo sobre las solicitudes de aclaración tuvo incidencia material en la decisión adoptada. En efecto, FINDETER insiste en afirmar que el Ministerio de Salud y Protección Social debía resolver previamente tales solicitudes, sin embargo, no explica por qué la información cuya aclaración solicitaba tenía la virtualidad de modificar el análisis efectuado en la Resolución No. 908 de 2026. En otras palabras, el recurrente sustenta la supuesta vulneración del debido proceso en la falta de un pronunciamiento formal sobre sus solicitudes, pero no demuestra que dicha circunstancia hubiera limitado materialmente su derecho de defensa o conducido a una decisión distinta.

Adicionalmente, al revisar el contenido de las solicitudes formuladas por FINDETER, se advierte que varias de ellas no correspondían propiamente a simples aclaraciones sobre puntos ambiguos o contradictorios del informe. En realidad, tales solicitudes contenían cuestionamientos de fondo frente a la valoración de la supervisión, discrepancias técnicas frente a la metodología de medición de avances, argumentos relacionados con la viabilidad de iniciar obras sin determinadas aprobaciones, discusiones sobre estudios y diseños, presupuestos, viabilidades, responsabilidades del Ministerio y eventuales causales eximentes de responsabilidad.

Esos planteamientos fueron, en esencia, argumentos de defensa frente al fondo del incumplimiento imputado y no simples solicitudes instrumentales de aclaración del informe. Por tanto, su análisis no exigía necesariamente la elaboración de un nuevo documento de supervisión ni impedía que fueran valorados dentro de la decisión definitiva, como en efecto ocurrió. La Entidad no desconoce que las partes podían formular observaciones frente al informe actualizado. Lo que se precisa es que esa posibilidad no transformaba cada observación en una prueba nueva, ni convertía cada solicitud de aclaración en una condición de procedibilidad para decidir.

La Administración debía valorar si las solicitudes resultaban necesarias, conducentes y útiles para adoptar la decisión, y, con base en el acervo probatorio disponible, determinar si contaba o no con elementos suficientes para resolver. En ese sentido, la afirmación realizada durante la audiencia, según la cual la Administración no podía suspender de forma indefinida el procedimiento administrativo y consideraba contar con suficientes elementos de juicio, no constituye prejuzgamiento ni vulneración del debido proceso. Por el contrario, corresponde al ejercicio propio de la función decisoria de la autoridad administrativa, a quien le compete dirigir el procedimiento, valorar el material probatorio y determinar cuándo el expediente se encuentra en condiciones de decisión.

En ese contexto, el Ministerio no estaba obligado a ordenar la elaboración de un nuevo informe o a exigir a la supervisión que modificara o complementara sus conclusiones cada vez que una de las partes manifestara su desacuerdo con ellas. La valoración de los argumentos formulados por FINDETER y por la aseguradora correspondía al director del

procedimiento administrativo al momento de adoptar la decisión de fondo, a partir del análisis conjunto del informe de supervisión, de las observaciones presentadas por las partes, de los documentos allegados durante la actuación y de las demás pruebas obrantes en el expediente. En consecuencia, la circunstancia de no acceder a las solicitudes de aclaración o complementación no implicó desconocimiento del debido proceso, pues las inconformidades planteadas fueron analizadas y resueltas dentro de la motivación de la decisión administrativa.

El derecho de defensa no impone a la Administración la obligación de prolongar indefinidamente la actuación, ni de tramitar sucesivas rondas de aclaración, complementación o ajuste cuando las partes insisten en reabrir discusiones de fondo ya planteadas durante el procedimiento. Lo exigible es que los argumentos sean conocidos, incorporados y valorados. En el presente caso, las observaciones de FINDETER y del garante fueron conocidas por la Entidad, hicieron parte del expediente y fueron consideradas dentro del análisis que dio lugar a la Resolución No. 000908 del 11 de mayo de 2026.

Por lo anterior, no se configura la vulneración alegada por FINDETER ni por Seguros del Estado S.A., pues la Administración sí garantizó la oportunidad de contradicción frente al Informe de Supervisión Actualizado y no estaba jurídicamente obligada a suspender la decisión de fondo hasta emitir un nuevo pronunciamiento técnico frente a cada una de las solicitudes formuladas por los recurrentes.

4.2.3. Sobre la facultad de la Entidad para valorar la suficiencia probatoria dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual.

Seguros del Estado S.A. sostiene que la carga de la prueba dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual correspondía al Ministerio y que el informe de supervisión no era suficiente, por sí solo, para acreditar el incumplimiento imputado a FINDETER.

Sobre este punto, el planteamiento no está llamado a prosperar, pues la actuación administrativa se sustentó en el Informe de Supervisión Actualizado, en los documentos que integran el expediente contractual, en las actuaciones surtidas durante el procedimiento, en la documentación aportada por las partes y en la valoración integral del acervo probatorio recaudado. En consecuencia, la declaratoria de incumplimiento no descansó exclusivamente sobre la apreciación del supervisor, sino sobre la verificación objetiva del estado de ejecución del contrato e incluso las mismas actividades y productos entregados por el contratista.

Precisamente por esto, durante el procedimiento administrativo las partes tuvieron la oportunidad de aportar los documentos, informes, soportes técnicos y demás elementos de prueba encaminados a demostrar el cumplimiento de sus obligaciones o la configuración de las causales eximentes de responsabilidad invocadas, las cuales fueron objeto de valoración en la presente decisión. En ese sentido, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la contradicción probatoria y la proscripción de la responsabilidad objetiva son garantías aplicables a este tipo de actuaciones.

Sin embargo, de estas garantías no se desprende que la Entidad hubiera incumplido su carga probatoria, ni que el informe de supervisión actualizado careciera de valor dentro del procedimiento. Tampoco se deriva que la Administración estuviera obligada a decretar todas las pruebas solicitadas por los intervinientes, ni a aceptar la calificación probatoria propuesta por estos respecto de los documentos obrantes en el expediente.

El procedimiento administrativo sancionatorio contractual previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 parte precisamente de la existencia de un informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación. Dicho informe no constituye una simple formalidad ni un documento accesorio. Es el instrumento técnico-administrativo mediante el cual la supervisión o interventoría pone en conocimiento de la entidad contratante los hechos, circunstancias, soportes y valoraciones relacionadas con el posible incumplimiento contractual.

En el caso concreto, la decisión no se sustentó en afirmaciones aisladas ni en apreciaciones carentes de soporte. La actuación administrativa contó con informes de supervisión, soportes contractuales, comunicaciones cruzadas entre las partes, cronogramas, documentos técnicos, antecedentes de ejecución, descargos del contratista, pronunciamientos del garante, documentos aportados al expediente y demás elementos que permitieron a la Entidad realizar una valoración integral de la situación contractual. Por tanto, no es exacto afirmar que la declaratoria de incumplimiento se hubiera fundado exclusivamente en una manifestación subjetiva de la supervisión. El informe de supervisión hizo parte del acervo probatorio y fue valorado conjuntamente con los demás elementos obrantes en el expediente, en atención a las reglas de la sana crítica, la finalidad del procedimiento, la naturaleza de las obligaciones contractuales y los principios que orientan la función administrativa.

Lo anterior debe analizarse, además, a la luz de las reglas generales que gobiernan la carga de la prueba en materia de obligaciones. En efecto, el artículo 1757 del Código Civil sobre la carga de la prueba dispone que "*Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta*", regla que constituye un criterio de distribución de la carga probatoria respecto de los hechos constitutivos del derecho que cada parte invoca. En el ámbito contractual ello significa que quien sostiene haber satisfecho una obligación o afirma que esta se extinguió debe aportar los elementos de convicción que permitan demostrar tal circunstancia.

Bajo esta perspectiva, la carga probatoria que corresponde a la Administración dentro del procedimiento administrativo sancionatorio no puede entenderse en el sentido de imponerle la demostración de un hecho negativo consistente en que el contratista no cumplió sus obligaciones. La Entidad y en este caso el Ministerio de Salud y Protección Social cumple su deber probatorio cuando incorpora al expediente los elementos que acreditan la existencia del contrato, la identificación de las obligaciones contractuales, su exigibilidad y los hechos objetivos que razonablemente permiten inferir su inobservancia. A partir de ese momento, corresponde al contratista -FINDETER- desvirtuar tales elementos acreditando el cumplimiento oportuno de las obligaciones a su cargo o la configuración de una circunstancia jurídicamente idónea que excluya o justifique la inejecución.

En este sentido, resulta ilustrativo el criterio expuesto por el Consejero de Estado Martín Bermúdez Muñoz, al señalar lo siguiente:

> *"Como excepción, quien debe demostrar que el demandante no cumplió sus obligaciones es el demandado. Ese es el sentido del artículo 1757 del Código Civil, según el cual, <<Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquéllas o ésta>>. De manera similar, el inciso primero del artículo 167 de la carga de la prueba señala que corresponde a <<las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen>>."*[8]

[8] Salvamento de voto dentro del expediente No. 67124 del 25 de mayo de 2023

Aunque dicho pronunciamiento corresponde a un salvamento parcial de voto y no constituye la decisión adoptada por la Sala, pone de presente una distinción relevante entre la carga de la prueba propia del procedimiento administrativo sancionatorio y la carga de acreditar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Ambas reglas son compatibles y responden a finalidades distintas: mientras la primera exige que la Administración motive su decisión sobre la base de los elementos obrantes en el expediente, la segunda impone al deudor la carga de demostrar el pago, el cumplimiento o la existencia de una causa legalmente apta para justificar la inejecución de la prestación.

En el presente asunto, la Entidad satisfizo la carga que le correspondía al sustentar la actuación en informes de supervisión, documentos contractuales, comunicaciones, antecedentes de ejecución y demás medios de convicción incorporados al expediente. Por su parte, FINDETER contó con la oportunidad de aportar los elementos necesarios para acreditar el cumplimiento de las obligaciones cuyo incumplimiento fue objeto de reproche o para demostrar la configuración de una circunstancia eximente de responsabilidad. Tales elementos fueron objeto de valoración integral por parte de la Administración, sin que lograran desvirtuar la conclusión sobre la existencia del incumplimiento contractual.

Ahora bien, la Entidad, como directora de la actuación administrativa, tenía la facultad de determinar si el material probatorio disponible era suficiente para decidir. Esa valoración no vulnera el debido proceso, siempre que se funde en elementos obrantes en el expediente, permita la contradicción de los interesados y se exprese en una decisión motivada. En el presente caso, la Resolución No. 908 de 2026 expuso las razones fácticas, técnicas y jurídicas que llevaron a concluir la existencia del incumplimiento contractual. La discrepancia de los recurrentes frente a esa valoración será analizada en los numerales correspondientes al estudio de la existencia del incumplimiento, su imputabilidad, la naturaleza de las obligaciones y la procedencia de la cláusula penal. No obstante, para efectos del presente cargo, lo relevante es que sí existió actividad probatoria, sí existió valoración de los elementos obrantes en la actuación y sí se permitió la participación de FINDETER y del garante antes de la adopción de la decisión.

En consecuencia, no prospera el argumento según el cual la Entidad habría incumplido su carga probatoria o habría decidido con ausencia de elementos suficientes. La valoración sobre la suficiencia del acervo probatorio corresponde a la autoridad administrativa competente, sin perjuicio del control que pueda ejercerse a través de los recursos procedentes y de los mecanismos judiciales establecidos en el ordenamiento jurídico.

4.2.4. Sobre la naturaleza jurídica del Informe de Supervisión Actualizado.

Seguros del Estado S.A. sostiene que el Informe de Supervisión Actualizado no debía ser tratado como una prueba por informe, sino como un dictamen pericial, por contener apreciaciones técnicas, análisis y conclusiones sobre la ejecución contractual. Con fundamento en ello, afirma que la Entidad debió aplicar las reglas de contradicción de la prueba pericial previstas en el Código General del Proceso, particularmente la comparecencia de quien elaboró el informe. Sin embargo, el Ministerio de Salud y Protección Social no comparte esta interpretación.

Al respecto, se aclara que el informe de supervisión previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 tiene una naturaleza especial dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual. La norma exige que la citación al contratista esté acompañada del informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación. Ello obedece a que la supervisión y la interventoría son mecanismos propios de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución contractual, ejercidos en desarrollo de las obligaciones legales y contractuales de la entidad estatal contratante.

El informe de supervisión constituye un instrumento técnico y jurídico mediante el cual el supervisor del contrato designado por la entidad estatal, documenta, verifica y deja constancia del estado de ejecución de las obligaciones contractuales a cargo del contratista. Es así como, su finalidad principal consiste en suministrar a la entidad elementos objetivos que permitan ejercer el seguimiento permanente del contrato, evaluar el cumplimiento de las prestaciones pactadas y adoptar cuando a ello haya lugar, las decisiones administrativas necesarias para garantizar la satisfacción del interés general y la adecuada ejecución del objeto contractual.

Desde una perspectiva funcional, el informe de supervisión materializa el deber de vigilancia y control que recae sobre la entidad contratante durante la etapa de ejecución contractual. Es así como, este documento incorpora las verificaciones realizadas sobre los aspectos técnicos, administrativos, financieros, jurídicos y contables del contrato, según su naturaleza y alcance, constituyéndose en un medio de acreditación de los hechos observados durante la ejecución del contrato. En este sentido, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente ha dispuesto que el informe de supervisión *"(...) constituye el principal medio técnico y documental para evidenciar el comportamiento del contratista durante la ejecución del contrato"*[9].

De esta forma, los hallazgos, recomendaciones y en general las conclusiones contenidas en el informe de supervisión deben sustentarse en información verificable y en evidencias objetivas que permitan establecer con claridad las circunstancias relevantes para el contrato, por lo que *"(...) debe ser riguroso, objetivo y suficientemente motivado, ya que a partir de su contenido se estructura la eventual responsabilidad del contratista"*[10].

Asimismo, el informe de supervisión puede servir de fundamento para la adopción de actuaciones relacionadas con pagos, modificaciones contractuales, imposición de medidas correctivas –multas–, declaratorias de incumplimientos o liquidación del contrato. No obstante, por sí mismo no constituye una decisión administrativa definitiva ni crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares, sino que corresponde a un documento de carácter técnico y de seguimiento que aporta elementos de juicio para la formación de la voluntad administrativa y para la adecuada gestión del contrato estatal. Sobre este aspecto, la Agencia Nacional de Contratación Pública también ha indicado que el informe de supervisión *"(...) no cumple una función meramente informativa, sino que debe ser un material probatorio para la entidad, en la que se identifica de manera expresa las normas legales, reglamentarias o las cláusulas contractuales presuntamente vulneradas, así como señalar las posibles consecuencias jurídicas que podrían derivarse para el contratista, tales como la imposición de multas, la declaratoria de incumplimiento, la caducidad y como consecuencia la efectividad de garantías"*[11].

En efecto, el informe de supervisión presentado bajo la denominación "*Informe de Avances con corte 8 de abril de 2026 - Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024*" representa una prueba por informe, considerando que constituyó una prueba proveniente de un sujeto calificado, en este caso el supervisor del contrato, para brindar información sobre el estado del Contrato interadministrativo MSPS-1348-2024. Esto, considerando que, precisamente mediante este medio se busca *"(...) obtener informes sobre hechos,*

---

[9] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, concepto C-577 del 22 de mayo de 2026.
[10] Ibidem.
[11] Ibidem

actuaciones, cifras o cualquier otro dato que pueda servir de prueba en un proceso en curso o que vaya a iniciarse"[12].

El denominado "Informe de Avances con corte 8 de abril de 2026 - Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024" fue elaborado por el supervisor designado para ejercer el seguimiento permanente de la ejecución contractual y tiene como finalidad poner en conocimiento del Ministerio de Salud y Protección Social, los hechos, actuaciones, requerimientos, avances y circunstancias observadas durante el desarrollo del contrato, tal como se señala en la parte inicial del informe donde se precisa su objeto en los siguientes términos: *"El presente informe tiene por objeto poner en conocimiento de la Secretaría General los hechos, actuaciones administrativas, requerimientos formales y compromisos contractuales presuntamente incumplidos por Findeter en el marco de la ejecución del Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024, con el fin de que se evalúe la procedencia de las actuaciones administrativas y contractuales a que haya lugar, incluida la eventual declaratoria de incumplimiento".*

Precisamente, el supervisor del contrato señala que el contenido del informe proviene directamente de los archivos, registros, actas, comunicaciones oficiales, cronogramas, requerimientos, visitas técnicas y demás documentos que reposan en el expediente contractual bajo seguimiento de la supervisión, al respecto indica:

> *"(...) esta Subdirección ha adelantado seguimiento permanente mediante comités técnicos semanales, mesas de trabajo, visitas técnicas, requerimientos formales y comunicaciones oficiales (....) del seguimiento efectuado se evidencian reiterados incumplimientos de compromisos, cronogramas y requerimientos ministeriales, que han generado afectaciones directas en el desarrollo del proyecto* ***(...) El presente informe se realiza a corte 8 de abril de 2026. Los datos de avance de obra se realizan teniendo en cuenta la programación presentada por Findeter el 12 de marzo de 2026 en la audiencia de incumplimiento"*** (énfasis fuera del texto original).

De esta manera, el informe cumple precisamente la función prevista para la prueba por informe del artículo 275 del Código General del Proceso: comunicar hechos, actuaciones y datos que reposan en los registros y documentos administrados por quien rinde el informe.

Por tanto, **el informe de supervisión no surge como un dictamen pericial rendido por un tercero ajeno al contrato**, ni como una prueba técnica judicial practicada por un auxiliar de la justicia. Surge del ejercicio de la función de supervisión contractual y tiene como finalidad poner en conocimiento de la autoridad competente el estado de ejecución del contrato, los hechos relevantes advertidos durante su desarrollo, los soportes existentes en el expediente y la valoración técnica o administrativa que la supervisión realiza en el marco de sus funciones. En este sentido, que el informe contenga análisis técnicos, apreciaciones sobre la ejecución contractual o conclusiones derivadas del seguimiento del contrato no lo convierte automáticamente en dictamen pericial[13]. En materia contractual estatal, la supervisión necesariamente comporta una actividad de verificación, análisis y evaluación. Precisamente por ello, los informes de supervisión pueden incluir valoraciones sobre avance físico, cronogramas, ejecución financiera, cumplimiento de obligaciones,

---

[12] Ramiro Bejarano Guzmán, entre otros, Derecho Probatorio Desafíos y perspectivas. Universidad Externado de Colombia. Año 2020.

[13] En efecto, las afirmaciones relacionadas con retrasos, ausencia de documentos, incumplimientos de cronogramas, falta de licencias, inexistencia de avance físico de obra o inobservancia de requerimientos administrativos no constituyen opiniones periciales sino constataciones derivadas de la verificación de hechos objetivos. Es así que, cuando el informe señala que, determinadas obras no han iniciado, que el avance ejecutado corresponde al 0%, que ciertos documentos no fueron radicados o que determinados requerimientos no fueron atendidos, no está emitiendo una opinión especializada sino registrando circunstancias verificables a partir de documentos, actas y soportes que obran en el expediente contractual y que incluso algunos fueron aportadas por el contratista FINDETER S.A.

calidad de entregables, riesgos, soportes documentales y demás aspectos propios de la ejecución contractual.

Aceptar la tesis de la aseguradora implicaría concluir que todo informe de supervisión o interventoría que contenga análisis técnico debe ser tratado como dictamen pericial, con aplicación plena de las reglas del Código General del Proceso sobre comparecencia de peritos, interrogatorio, idoneidad, imparcialidad y pérdida de valor probatorio por inasistencia. Tal interpretación resulta incompatible con el diseño especial del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y con la naturaleza administrativa del procedimiento sancionatorio contractual.

El legislador no exigió, para este procedimiento, la rendición de un dictamen pericial. Exigió expresamente un informe de supervisión o interventoría. Esta diferenciación no puede ser desconocida por vía interpretativa. Si el legislador hubiera querido sujetar el informe de supervisión a las reglas propias de la prueba pericial, así lo habría establecido expresamente. Por el contrario, diseñó un procedimiento especial en el cual la supervisión o interventoría cumple un papel central como instancia técnica y administrativa de seguimiento contractual.

Bajo este contexto, el informe de supervisión tampoco pierde su naturaleza por el hecho de contener conclusiones. La función de supervisión no se limita a recopilar documentos o a certificar datos archivísticos. Incluye verificar el cumplimiento de las obligaciones, analizar soportes, contrastar cronogramas, revisar entregables, evaluar el avance contractual y advertir posibles incumplimientos. Tales actividades son inherentes a la supervisión contractual y no transforman al supervisor en perito judicial ni al informe en dictamen pericial. En este sentido, debe indicarse que, de conformidad con la Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales, expedida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, el supervisor debe *"Informar a la Entidad Estatal de posibles incumplimientos del proveedor o contratista, elaborar y presentar los soportes correspondientes"*[14].

El informe objeto de análisis fue elaborado precisamente por el Supervisor del Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024 y dirigido al Ministerio de Salud y Protección Social para informar el estado de ejecución contractual. Esta circunstancia resulta incompatible con la naturaleza propia de la prueba pericial, cuyo propósito es incorporar al proceso el conocimiento especializado de un tercero convocado específicamente para tal fin. En este sentido debe resaltarse que, el supervisor no actúa como tercero extraño a la relación contractual ni como auxiliar independiente designado para emitir una opinión técnica dentro de un proceso judicial. Actúa en desarrollo de una función contractual asignada por la Entidad, conforme a las reglas legales y contractuales aplicables. Su informe se incorpora al expediente administrativo como soporte de la actuación, sujeto a contradicción por las partes, pero no sometido automáticamente a las reglas de la prueba pericial judicial.

Es así como, el contenido del documento "*Informe de Avances con corte 8 de abril de 2026 - Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024*" demuestra que sus conclusiones se encuentran sustentadas en documentos concretos, tales como radicados, actas de comité, requerimientos, cronogramas, visitas técnicas y comunicaciones oficiales que son plenamente identificados a lo largo del documento. Esta circunstancia confirma que el informe no crea evidencia técnica nueva ni produce conocimiento especializado autónomo, sino que consolida y organiza información preexistente proveniente de fuentes documentales que reposan en el expediente contractual.

---

[14] Ibidem

En consecuencia, no resulta procedente sostener que el Informe de Supervisión Actualizado debía tramitarse como dictamen pericial, ni que la Entidad estuviera obligada a citar a audiencia a los profesionales que participaron en su elaboración bajo las reglas del artículo 228 del Código General del Proceso.

4.2.5. Sobre la improcedencia de aplicar las reglas del dictamen pericial al Informe de Supervisión Actualizado.

El argumento de Seguros del Estado S.A. parte de la premisa de que, al contener apreciaciones técnicas, el Informe de Supervisión Actualizado debía quedar sometido al régimen de contradicción de los dictámenes periciales. Sin embargo, como se indicó, dicha premisa no resulta admisible dentro del procedimiento especial previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Las reglas del dictamen pericial previstas en el Código General del Proceso están diseñadas para medios probatorios rendidos por expertos en el marco de procesos judiciales o de actuaciones en las que expresamente se decreta una prueba pericial. En esos eventos, la comparecencia del perito permite interrogarlo sobre su idoneidad, imparcialidad, metodología y conclusiones.

En este caso, el Informe de Supervisión Actualizado no fue decretado como dictamen pericial, ni fue elaborado por un perito designado para tal efecto. Fue emitido por la supervisión contractual en ejercicio de sus competencias de seguimiento y control, dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual regulado por una norma especial. La aplicación automática del artículo 228 del Código General del Proceso al informe de supervisión desconocería la especialidad del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, desnaturalizaría la función de supervisión contractual y convertiría cada actuación sancionatoria contractual en un trámite probatorio de naturaleza judicial, contrario a los principios de eficacia, celeridad y economía que rigen la función administrativa.

Debe recordarse que el debido proceso administrativo no implica una traslación mecánica de todas las formas propias del proceso judicial. Las garantías del artículo 29 de la Constitución Política deben armonizarse con los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad previstos en el artículo 209 Superior. En tal sentido, la actuación administrativa debe garantizar espacios reales de defensa y contradicción, pero sin sacrificar injustificadamente la eficacia de la función administrativa ni convertir el procedimiento especial en una sucesión indefinida de trámites no previstos por el legislador.

En el presente asunto, las partes tuvieron oportunidad de controvertir el informe por escrito, formular observaciones, cuestionar su metodología, discutir sus conclusiones y presentar los argumentos que estimaron pertinentes. Ese es el alcance de la contradicción exigible frente al informe de supervisión dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual. La solicitud de comparecencia de quien elaboró el informe, bajo las reglas propias de la prueba pericial, no era necesaria, conducente ni obligatoria para garantizar el derecho de defensa. Las inquietudes planteadas por los recurrentes podían y fueron formuladas mediante escritos, intervenciones y argumentos dentro de la actuación. Además, la Entidad contaba con el expediente contractual, los soportes documentales, los informes técnicos y las comunicaciones necesarias para valorar integralmente el caso.

En consecuencia, el análisis de pertinencia, conducencia y utilidad propuesto por el contratista resulta equivocado desde su punto de partida, pues pretende aplicar a una prueba por informe las reglas procesales propias de un medio probatorio distinto, esto es, el dictamen pericial regulado en el artículo 228 del Código General del Proceso. Si el medio probatorio no es un dictamen pericial, tampoco resulta procedente invocar las garantías procesales previstas exclusivamente para la contradicción de esta clase de prueba.

Adicionalmente, aun si se analizara la solicitud bajo los criterios de pertinencia, conducencia y utilidad invocados por el contratista, la misma debía ser rechazada por inconducente. En efecto, la conducencia exige que el medio probatorio solicitado sea legalmente apto para alcanzar la finalidad perseguida y que se encuentre autorizado por el ordenamiento jurídico para el supuesto concreto. Sin embargo, los artículos 275 a 277 del Código General del Proceso, que regulan la prueba por informe, no contemplan la posibilidad de citar a declarar a quien lo rinde para ser interrogado sobre su contenido, como sí ocurre expresamente con el perito en el artículo 228 ibidem. Por consiguiente, la comparecencia pretendida el apoderado del garante carecía de soporte normativo y no constituía un mecanismo procesal previsto para la contradicción de este medio de prueba. A ello se suma que el derecho de contradicción fue plenamente garantizado por la entidad mediante el traslado del informe efectuado el 10 de abril de 2026, oportunidad en la cual tanto el contratista como el garante podían solicitar aclaraciones, complementaciones o ajustes y, principalmente, controvertir materialmente los hallazgos consignados en el documento mediante la presentación de soportes técnicos, documentales y probatorios.

Por tanto, la negativa a tramitar el informe como dictamen pericial no vulneró el debido proceso. Constituyó una decisión razonable y ajustada a la naturaleza especial del procedimiento, en la medida en que el informe de supervisión no era una prueba pericial y no estaba sujeto al régimen del artículo 228 del Código General del Proceso. En consecuencia, la solicitud de citar al supervisor para ser interrogado sobre el contenido del informe resultaba jurídicamente improcedente, pues partiría de la errónea premisa de que dicho documento tenía la naturaleza de un dictamen pericial. Sobre este aspecto, debe indicarse que, de acuerdo con la doctrina desde el punto de vista formal y procesal, la forma como estos dos medios de prueba –dictamen pericial y prueba por informe– se practican y controvierten es diferente. En efecto, en el dictamen pericial "(...) las partes podrán presentarlo de forma independiente, siendo posible controvertir dicho peritaje con otro dictamen pericial o interrogando al perito (...)"[15], caso que no pasa con el presente informe, considerando que no se trata de un dictamen pericial sino de una prueba por informe como se ha venido comentando.

4.2.6. Sobre la inexistencia de vulneración del debido proceso, defensa y contradicción.

A partir de lo expuesto, el Ministerio concluye que no se configuró la vulneración del debido proceso alegada por FINDETER y Seguros del Estado S.A. Durante la actuación administrativa, los intervinientes fueron convocados al procedimiento, conocieron los hechos objeto de análisis, tuvieron acceso a los informes y soportes de la actuación, presentaron descargos, solicitaron pruebas, formularon observaciones, controvirtieron el Informe de Supervisión Actualizado, intervinieron en audiencia, interpusieron recurso de reposición y sustentaron sus inconformidades dentro del término otorgado.

La actuación administrativa no se adelantó de manera reservada ni sorpresiva. Por el contrario, se desarrolló bajo parámetros de publicidad, contradicción y defensa, permitiendo la participación del contratista y del garante en las distintas etapas del procedimiento.

Tampoco se advierte afectación material al derecho de defensa, pues los recurrentes no fueron privados de la posibilidad de conocer el informe ni de controvertirlo. La Entidad, en ejercicio de su competencia, valoró el acervo probatorio y concluyó que contaba con elementos suficientes para decidir, sin que resultara necesario acceder a nuevas

[15] Ibidem.

aclaraciones, complementaciones o comparecencias solicitadas por las partes. La garantía del debido proceso no puede confundirse con el derecho a obtener una decisión favorable, ni con la obligación de la Administración de aceptar la calificación jurídica o probatoria propuesta por los recurrentes. La discrepancia frente a la valoración de la prueba o frente a la naturaleza del informe de supervisión no constituye, por sí misma, una vulneración del debido proceso.

En ese sentido, el Ministerio reitera que el procedimiento adelantado se ajustó al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y garantizó suficientemente los derechos de defensa y contradicción de FINDETER y Seguros del Estado S.A. En consecuencia, no prosperan los argumentos formulados en el Cargo No. 1 del recurso de FINDETER, ni los planteamientos expuestos por Seguros del Estado S.A. en la Precisión Preliminar No. 1 y en el Capítulo III de su recurso de reposición.

4.3. ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA ENTRE LA CITACIÓN A AUDIENCIA Y LA RESOLUCIÓN NO. 000908 DE 2026.

En este acápite se resuelve integralmente el Cargo No. 2 formulado por FINDETER, mediante el cual sostiene que la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026 habría sido expedida con violación del principio de congruencia, al considerar que la Entidad habría desbordado los hechos y fundamentos inicialmente planteados en la citación a audiencia del 25 de febrero de 2026.

Según el recurrente, la citación habría delimitado el debate exclusivamente a tres ejes: i) retrasos porcentuales en la fase de estudios y diseños; ii) inconsistencias generales de cronograma; y iii) demoras en el licenciamiento urbanístico. A partir de esa premisa, FINDETER afirma que la Resolución No. 908 de 2026 incorporó hechos nuevos relacionados con ajustes presupuestales, ausencia de documentos e incumplimiento de compromisos adquiridos en comités posteriores a la citación.

El Ministerio no comparte dicha interpretación. El principio de congruencia en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio contractual exige que exista correspondencia sustancial entre los hechos que dieron lugar a la citación, las obligaciones presuntamente incumplidas, el debate surtido durante la actuación y la decisión finalmente adoptada. Sin embargo, dicha garantía no puede ser entendida como una exigencia de identidad literal, rígida o puramente formal entre cada una de las expresiones contenidas en la citación y cada consideración desarrollada posteriormente en el acto administrativo que decide la actuación.

Lo que proscribe el principio de congruencia es que la Administración sancione por hechos absolutamente distintos, ajenos al debate, no puestos en conocimiento del contratista o respecto de los cuales no se haya otorgado oportunidad de defensa. No impide, en cambio, que durante el procedimiento se actualice, precise, complemente o valore información relacionada con el mismo núcleo fáctico de incumplimiento inicialmente comunicado, especialmente cuando dicha información surge del expediente contractual, de los documentos aportados por las partes, de los informes de supervisión o de las actuaciones adelantadas durante la audiencia.

En el presente caso, el núcleo fáctico de la actuación se mantuvo inalterado desde la citación hasta la expedición de la Resolución No. 908 de 2026. La actuación administrativa tuvo como eje central verificar el estado real de ejecución del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, la consistencia de los cronogramas presentados por FINDETER, el avance de los estudios, diseños, permisos, licencias y demás gestiones necesarias para la ejecución de los CAPS priorizados, así como la viabilidad de cumplimiento del objeto contractual

dentro del plazo vigente. Bajo esa perspectiva, las referencias efectuadas en la Resolución No. 908 de 2026 a aspectos presupuestales, documentales o a compromisos de seguimiento no constituyen cargos nuevos, autónomos o independientes, sino elementos de análisis vinculados directamente con el mismo marco fáctico de la actuación, esto es; la verificación del cumplimiento oportuno, integral y técnicamente viable de las obligaciones asumidas por FINDETER en el contrato interadministrativo.

Así, la lectura propuesta por el recurrente fragmenta artificialmente la actuación administrativa y pretende presentar como hechos nuevos lo que en realidad corresponde a desarrollos, soportes o consecuencias del mismo debate contractual que fue puesto en su conocimiento desde la citación y que fue objeto de discusión durante todo el procedimiento. En cuanto al primer aspecto señalado por FINDETER, relativo a supuestos *"ajustes presupuestales injustificados"*, debe precisarse que la Resolución No. 908 de 2026 no sancionó al contratista por un cargo financiero autónomo ni por un incumplimiento independiente relacionado exclusivamente con sobrecostos o diferencias presupuestales. Las referencias efectuadas a valores, presupuestos, diferencias frente a estudios previos o inconsistencias financieras se realizaron dentro del análisis integral de la estructuración de los proyectos y de la viabilidad real de su ejecución.

Dichos elementos guardan relación directa con las obligaciones contractuales de asistencia técnica, estructuración, estudios, diseños, presupuestos, cierre técnico y financiero de los proyectos, así como con la capacidad de FINDETER para presentar una programación seria, consistente y ejecutable dentro del plazo contractual. Por tanto, no se trató de un nuevo cargo, sino de una valoración asociada al mismo objeto del procedimiento, determinar si la gestión adelantada por FINDETER permitía concluir el cumplimiento real y oportuno de las obligaciones contractuales.

Máxime cuando dentro de la actuación administrativa el propio contratista sostuvo que determinadas etapas de estructuración, estudios y diseños debían considerarse ejecutadas o sustancialmente cumplidas, circunstancia que obligaba a la Entidad a verificar integralmente la consistencia técnica, financiera y presupuestal de los productos entregados. En ese contexto, las observaciones relacionadas con presupuestos, diferencias frente a estudios previos, ajustes de costos o inconsistencias financieras no constituyeron un nuevo hecho de incumplimiento ni una imputación autónoma, sino elementos directamente vinculados con la evaluación de la suficiencia, completitud y viabilidad de los estudios y diseños presentados por FINDETER.

En otras palabras, la Entidad no incorporó un nuevo cargo relacionado con aspectos presupuestales, sino que analizó dichos elementos en cuanto incidían directamente en la posibilidad de considerar cumplidas las obligaciones de estructuración técnica y financiera que desde el inicio hicieron parte del objeto del procedimiento administrativo sancionatorio y que la fecha, luego de transcurridos veinte (20) meses la inicio de la ejecución del contrato, no han sido plenamente cumplidas. Por consiguiente, las referencias efectuadas en la Resolución No. 908 de 2026 corresponden al desarrollo natural del análisis de los hechos inicialmente investigados y no a la introducción de una imputación nueva o sorpresiva para el contratista

En consecuencia, no es cierto que la Resolución No. 000908 de 2026 hubiera sancionado por un hecho financiero no imputado. Lo que hizo la Entidad fue valorar, dentro del mismo marco de análisis contractual, la coherencia entre los estudios, diseños, presupuestos, cronogramas y condiciones reales de ejecución, aspectos todos inseparables de la estructuración integral de los proyectos objeto del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

Respecto del segundo punto, relacionado con la supuesta ausencia de documentos asociados a la Resolución 1519 de 2025, tampoco se advierte ruptura del principio de congruencia. La citación no se limitó a enunciar porcentajes de avance aislados o demoras generales, sino que puso en discusión el cumplimiento de las obligaciones de estructuración, gestión, viabilización y avance de los proyectos CAPS. En ese contexto, la referencia a documentos tales como MGA, cierre financiero, cotizaciones u otros soportes técnicos, administrativos o financieros no constituye una nueva imputación, sino la concreción de elementos documentales necesarios para verificar el cumplimiento de las obligaciones inicialmente cuestionadas. La Entidad no modificó el objeto de la actuación ni sancionó por una conducta distinta; simplemente valoró los soportes requeridos para determinar si la estructuración de los proyectos se encontraba efectivamente completa, viable y en condiciones de permitir el avance hacia las fases subsiguientes.

La interpretación de FINDETER parte de una lectura excesivamente restrictiva de la citación, como si la Entidad únicamente pudiera valorar los tres enunciados generales que el recurrente identifica en su recurso, desconociendo que el procedimiento versó sobre el cumplimiento integral de obligaciones contractuales relacionadas con asistencia técnica, estructuración de proyectos, estudios y diseños, licencias, permisos, presupuestos, cronogramas y ejecución de infraestructura en salud. Por ello, la mención de soportes documentales específicos no constituye una variación de la imputación, sino una manifestación del análisis probatorio necesario para determinar si las obligaciones contractuales objeto de la actuación habían sido efectivamente cumplidas.

Finalmente, en relación con el tercer aspecto señalado por FINDETER, relativo al presunto "*incumplimiento de compromisos de comité*" posteriores a la citación, debe precisarse que la Resolución No. 908 de 2026 no introdujo un nuevo cargo sancionatorio fundado en hechos sobrevinientes ajenos a la actuación inicial. Las referencias a compromisos, reuniones de seguimiento o actuaciones posteriores a la citación fueron utilizadas como elementos de actualización y verificación del estado real de ejecución del contrato, dentro de la misma línea fáctica inicialmente debatida.

Debe recordarse que el procedimiento administrativo sancionatorio contractual no se desarrolla en abstracto ni con base en una fotografía estática e inmodificable del estado del contrato al momento de la citación. Cuando el contrato continúa en ejecución, la Entidad puede y debe valorar la evolución de los hechos, los documentos allegados, las actuaciones posteriores, los cronogramas actualizados y las manifestaciones efectuadas por las partes durante el trámite, siempre que ello guarde relación con el mismo núcleo de incumplimiento investigado y se garantice la contradicción correspondiente.

En el presente caso, las actuaciones posteriores citadas en la Resolución No. 908 de 2026 no alteraron el objeto del procedimiento ni sustituyeron la imputación inicial. Por el contrario, permitieron verificar si las situaciones advertidas en la citación habían sido superadas, corregidas o, por el contrario, persistían al momento de adoptar la decisión. Esa valoración no solo era procedente, sino necesaria para decidir con base en la realidad actualizada de la ejecución contractual. Aceptar la tesis de FINDETER implicaría sostener que la Entidad debía decidir el procedimiento ignorando toda actuación, comunicación, compromiso, documento o actualización posterior a la citación, aun cuando dichos elementos estuvieran directamente relacionados con los hechos investigados y hubieran sido conocidos durante el trámite. Tal interpretación no se compadece con la finalidad del procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, ni con los principios de verdad material, eficacia, economía, responsabilidad y protección del interés público que rigen la actuación administrativa.

Así las cosas, no existe la incongruencia alegada. La Resolución No. 908 de 2026 mantuvo identidad sustancial con la citación a audiencia, en tanto la decisión se fundó en el mismo núcleo fáctico, contractual y obligacional inicialmente puesto en conocimiento de FINDETER, sobre el estado de ejecución del contrato, el avance real de los proyectos, la consistencia de los cronogramas, la situación de estudios, diseños, licencias, permisos y soportes necesarios para la ejecución de los CAPS, así como la viabilidad de cumplimiento dentro del plazo contractual, que dicho sea de paso, fue prorrogado.

Lo que pretende el recurrente es construir una supuesta ruptura de congruencia a partir de una lectura fragmentada y subjetiva de la actuación, aislando expresiones de la Resolución No. 908 de 2026 para presentarlas como cargos autónomos, cuando en realidad corresponden a elementos de análisis, soporte y valoración probatoria del mismo incumplimiento investigado. En consecuencia, al no haberse demostrado que la Entidad hubiera sancionado a FINDETER por hechos ajenos a la citación, ni por obligaciones distintas a las debatidas, ni por circunstancias respecto de las cuales se hubiera privado al contratista del derecho de defensa y contradicción, el cargo por violación del principio de congruencia no está llamado a prosperar.

4.4. EXISTENCIA DEL INCUMPLIMIENTO CONTRACTUAL.

En este acápite se resuelven parcialmente los argumentos expuestos por FINDETER en los cargos tercero y cuarto del recurso de reposición, exclusivamente en lo relacionado con la alegada inexistencia del incumplimiento contractual. Así mismo, se resuelven los argumentos formulados por Seguros del Estado S.A. contenidos en el Capítulo II de su recurso, en cuanto sostienen la ausencia de incumplimiento del contratista afianzado, así como el numeral 4.2 relativo a la supuesta falta de prueba del incumplimiento contractual.

Se precisa desde ahora que en el presente numeral no se analizarán los argumentos relacionados con la mora, la exigibilidad de la cláusula penal pecuniaria, las causales eximentes de responsabilidad, el hecho de un tercero, la excepción de contrato no cumplido ni los demás aspectos relacionados con la imputabilidad del incumplimiento o las consecuencias jurídicas derivadas del mismo, asuntos que serán estudiados en los acápites posteriores de la presente decisión.

4.4.1. La existencia del incumplimiento constituye una realidad objetiva verificable.

Tanto FINDETER como Seguros del Estado parten de una premisa que no comparte esta Entidad, consistente en afirmar que no existe incumplimiento alguno o que éste no se encuentra suficientemente acreditado dentro del expediente. Sin embargo, para determinar la existencia de un incumplimiento contractual corresponde verificar objetivamente si las obligaciones asumidas por el contratista fueron o no ejecutadas en la forma, oportunidad y condiciones pactadas, con independencia de las causas que posteriormente puedan alegarse para justificar dicho resultado.

En efecto, una cosa es la constatación objetiva del incumplimiento y otra muy distinta la determinación de las circunstancias que eventualmente puedan excluir o atenuar la responsabilidad del contratista. La primera supone verificar el estado real de ejecución de las obligaciones contractuales; la segunda corresponde al análisis de imputabilidad y de las causales eximentes de responsabilidad, cuestiones que serán abordadas más adelante.

Bajo esta perspectiva, la discusión planteada por los recurrentes no puede centrarse exclusivamente en las razones que, a su juicio, explicarían las situaciones advertidas por la supervisión, ni en las circunstancias que eventualmente podrían excluir o atenuar la

responsabilidad del contratista, pues tales aspectos presuponen necesariamente la existencia previa de un incumplimiento contractual.

En efecto, del análisis integral del expediente administrativo, del informe de supervisión actualizado y de los demás elementos probatorios recaudados durante la actuación, la Entidad encuentra acreditado que para la fecha de expedición de la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026 existían múltiples obligaciones contractuales cuyo cumplimiento no se había materializado en la forma, oportunidad y condiciones previstas en el Contrato *Interadministrativo* No. MSPS-1348-2024. En consecuencia, no comparte el Ministerio la tesis expuesta por FINDETER y Seguros del Estado según la cual no existía incumplimiento alguno o éste no se encontraba debidamente probado.

Por el contrario, como se expondrá a continuación, el material probatorio obrante en el expediente permite concluir que persistían deficiencias relevantes en la estructuración técnica, administrativa y financiera de los proyectos, en la obtención de requisitos habilitantes para el inicio de obra, en la materialización de los cronogramas de ejecución y en la sustentación integral de los proyectos objeto del contrato, circunstancias que constituyen manifestaciones objetivas de incumplimiento contractual y que desvirtúan los argumentos formulados por los recurrentes sobre este particular.

4.4.2. El expediente acreditó la existencia material del incumplimiento contractual.

Contrario a lo afirmado por los recurrentes, el incumplimiento contractual no constituye una inferencia, una hipótesis o una proyección futura elaborada por la Entidad, sino una realidad objetiva acreditada mediante el informe de supervisión actualizado y los demás elementos probatorios obrantes en el expediente administrativo. En efecto, al momento de adoptarse la decisión contenida en la Resolución No. 908 de 2026, se encontraba demostrado que los proyectos programados para iniciar fase de obra durante los meses de marzo y abril de 2026 registraban un avance físico del cero por ciento (0%), circunstancia que evidenciaba la imposibilidad de materializar los cronogramas de ejecución previamente definidos dentro del contrato[16].

Igualmente, se acreditó que la fase de estructuración de los proyectos no había culminado satisfactoriamente, persistiendo observaciones técnicas relevantes en los estudios y diseños presentados por el contratista, las cuales impedían considerarlos suficientemente concluidos y validados para avanzar hacia las etapas posteriores de ejecución[17].

De igual forma, se verificó que diversos proyectos no contaban con la totalidad de los requisitos habilitantes necesarios para el inicio de obra, encontrándose pendientes actuaciones relacionadas con licencias, permisos, radicaciones, subsanaciones y demás gestiones indispensables para materializar la ejecución física de las intervenciones

---

[16] En este sentido, cuando una actividad programada presenta avance real del 0%, pese a que el cronograma establecía porcentajes de ejecución acumulados, se configura un incumplimiento total del hito en términos temporales, reflejando un desfase objetivo frente a lo programado.

Para el caso de los proyectos CAPS, a la fecha de corte del informe, las actividades de obra que debían encontrarse en ejecución presentaban un avance real del 0%, frente a avances programados entre el 5% y el 14%, lo cual constituye un incumplimiento verificable del cronograma contractual.

[17] De acuerdo con el cronograma contractual vigente, la etapa de estudios y diseños, debía culminar a más tardar el 28 de febrero de 2026, para dar paso a la fase constructiva a partir del mes de marzo de 2026. Bajo este entendido, para la fecha de corte del informe (8 de abril de 2026), los proyectos debían encontrarse en fase de ejecución de obra con avances acumulados progresivos, según la programación establecida.

proyectadas. Adicionalmente, el expediente evidenció inconsistencias y deficiencias relacionadas con la sustentación técnica, administrativa y financiera de varios proyectos, incluyendo observaciones sobre presupuestos, soportes documentales, estructuración financiera y demás elementos requeridos para garantizar la viabilidad integral de las inversiones proyectadas.

Estas circunstancias no fueron identificadas de manera aislada o descontextualizada por la supervisión. Por el contrario, fueron analizadas de manera integral a partir de la información contractual, de los documentos allegados por las partes, de las actuaciones surtidas durante la ejecución contractual y de las pruebas recaudadas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

En consecuencia, el expediente permitía concluir objetivamente que la estructuración técnica, administrativa y financiera de los proyectos no había culminado en las condiciones exigidas contractualmente; que no se habían materializado los cronogramas de ejecución propuestos; que subsistían requisitos habilitantes pendientes para el inicio de obra; y que persistían deficiencias relevantes que impedían considerar cumplidas las obligaciones objeto de análisis dentro de la presente actuación.

4.4.3. Los argumentos de FINDETER y Seguros del Estado no desvirtúan la existencia del incumplimiento

Observa la Entidad que los recursos presentados por FINDETER y Seguros del Estado no controvierten realmente la existencia material de las situaciones identificadas por la supervisión, sino que se orientan principalmente a discutir las causas que las habrían generado o las consecuencias jurídicas derivadas de las mismas.

Así, por ejemplo, FINDETER sostiene que determinadas situaciones obedecieron a actuaciones de terceros, particularmente de las autoridades encargadas de los trámites urbanísticos, o que guardan relación con presuntos incumplimientos atribuibles al Ministerio de Salud y Protección Social. No obstante, tales argumentos, aun si fueran ciertos, no eliminan la existencia objetiva de los hechos constatados dentro del expediente, tales como la ausencia de licencias, la no culminación de estudios y diseños, la persistencia de observaciones técnicas o la imposibilidad de iniciar obras conforme a los cronogramas establecidos.

Adicionalmente, la Entidad considera necesario precisar que las obligaciones asumidas por FINDETER en desarrollo del esquema de asistencia técnica integral no se agotaban con la simple entrega o radicación formal de documentos ante el Ministerio. Por el contrario, correspondía al contratista, en su condición de experto técnico y estructurador con amplia experiencia e idoneidad en el sector de los proyectos, presentar productos completos, consistentes y suficientes desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero, de manera que permitieran su validación y utilización efectiva para el cumplimiento de los fines contractuales.

En tal sentido, las observaciones formuladas por la supervisión o por las áreas técnicas del Ministerio constituyen el ejercicio ordinario de las funciones de verificación y control que corresponden a al Ministerio de Salud y Protección Social dentro de la ejecución contractual y no pueden ser entendidas como nuevos hechos generadores de incumplimientos por parte de esta entidad. Estas observaciones evidencian que los productos entregados por FINDETER no satisfacían, al momento de su revisión, las condiciones técnicas, administrativas o financieras exigidas contractualmente, circunstancias que impedía su validación o aprobación hasta tanto fueran subsanadas las deficiencias identificadas.

En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible sostener que la sola entrega o radicación de documentos generaba para el Ministerio de Salud y Protección Social el deber de impartir avales, aprobaciones o conceptos favorables, pues ello equivaldría a prescindir de la verificación del efectivo cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por FINDETER. Aceptar la tesis propuesta por FINDETER equivaldría a concluir que la sola entrega de documentos genera para la Entidad el deber de aprobarlos, aun cuando estos no reúnan las condiciones técnicas necesarias para cumplir adecuadamente su finalidad contractual, interpretación que resulta contraria a los principios de responsabilidad, planeación y protección del interés público que orientan la contratación estatal.

De igual forma, la compañía garante sostiene que no existe prueba suficiente del incumplimiento contractual. Sin embargo, dicha afirmación desconoce el contenido de la citación, del informe de supervisión, del informe de supervisión actualizado, los documentos obrantes en el expediente, las actuaciones surtidas dentro del procedimiento administrativo y los múltiples elementos de juicio valorados por la Entidad para adoptar la decisión recurrida.

Particularmente, resulta relevante señalar que ninguno de los recurrentes desvirtuó materialmente los hallazgos relacionados con el avance físico del cero por ciento (0%) de los proyectos programados para iniciar obra luego de transcurridos más de veinte (20) meses del contrato, la falta de culminación de la fase de estructuración, la persistencia de observaciones técnicas sobre estudios y diseños, ni la ausencia de diversos requisitos habilitantes para el inicio de las intervenciones.

Por el contrario, gran parte de los argumentos desarrollados en los recursos se orientan a justificar las razones por las cuales tales situaciones se presentaron, a atribuirlas a circunstancias externas o a cuestionar las consecuencias jurídicas derivadas de ellas, lo que evidencia que la controversia planteada no recae sobre la existencia misma de los hechos verificados por la supervisión, sino sobre su eventual imputabilidad y los efectos jurídicos asociados, asuntos que serán analizados en los capítulos siguientes.

En consecuencia, la Entidad concluye que al momento de expedirse la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026 se encontraba plenamente acreditada la existencia objetiva de incumplimientos contractuales relacionados con la materialización de los cronogramas de ejecución, la culminación de la fase de estructuración, la obtención de requisitos habilitantes para el inicio de obra y la adecuada sustentación técnica, administrativa y financiera de los proyectos objeto del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, razón por la cual no prosperan los argumentos formulados por FINDETER y Seguros del Estado orientados a negar la existencia o prueba del incumplimiento contractual.

4.5. IMPUTABILIDAD DEL INCUMPLIMIENTO Y ANÁLISIS DE LAS CAUSALES EXIMENTES ALEGADAS

En este acápite se resolverá la parte restante del Cargo Cuarto formulado por FINDETER, relacionada con la alegada configuración de causales excluyentes de responsabilidad derivadas de: i) la entrega tardía de documentación predial, ii) la extemporaneidad en el desembolso de recursos al patrimonio autónomo, iii) la falta de viabilidad técnica y financiera de los proyectos por parte del Ministerio y iv) los tiempos asociados a la expedición de licencias de construcción por parte de la Curaduría Urbana.

Así mismo, se resolverán los argumentos expuestos por Seguros del Estado S.A. en el Capítulo II de su recurso, en cuanto sostiene que el incumplimiento no resulta imputable al contratista por obedecer a circunstancias atribuibles a terceros, autoridades

administrativas, comunidades, actuaciones de la Entidad contratante o eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito.

Para tal efecto, corresponde determinar si las circunstancias alegadas por los recurrentes tienen la forma suficiente para excluir la responsabilidad contractual de FINDETER frente a los incumplimientos previamente acreditados o si, por el contrario, tales situaciones hacían parte del ámbito de gestión, coordinación, estructuración y asistencia técnica integral asumido por el contratista en desarrollo del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

4.5.1. Presupuestos generales para la configuración de una causal eximente de responsabilidad.

La alegación de una causa extraña, fuerza mayor, caso fortuito, hecho de un tercero o excepción de contrato no cumplido no opera de manera automática ni se configura por la sola existencia de dificultades, trámites, demoras o intervenciones de otros actores durante la ejecución contractual. Para que una circunstancia tenga la entidad de excluir la responsabilidad contractual del incumplido, debe acreditarse que se trató de un hecho externo, imprevisible e irresistible, ajeno a su esfera de control y con incidencia directa, determinante y exclusiva en la imposibilidad de cumplir la obligación. Adicionalmente, corresponde a quien invoca la causal demostrar no solo la existencia del hecho alegado, sino su capacidad real para impedir el cumplimiento de la prestación debida.

En el presente caso, FINDETER y Seguros del Estado no lograron acreditar que las situaciones invocadas tuvieran la condición de causa extraña ni que hubieran hecho imposible el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Por el contrario, las circunstancias relacionadas con gestión predial, articulación institucional, estructuración técnica, trámites urbanísticos, viabilidades, presupuestos, licencias y relacionamiento con terceros formaban parte del ámbito propio de gestión del contratista dentro del esquema de asistencia técnica integral pactado.

No puede calificarse como causa extraña aquello que constituye precisamente el objeto de gestión que el contratista se obligó contractualmente a administrar, coordinar, estructurar o impulsar.

Debe resaltarse, además, que el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 no tuvo por objeto la simple recepción y traslado de información entre entidades, ni la mera administración pasiva de actuaciones a cargo de terceros. Por el contrario, el Ministerio contrató precisamente a FINDETER por su reconocida experiencia técnica, financiera, jurídica y operativa en la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura pública, asignándole una obligación de asistencia técnica integral que comprendía el acompañamiento, gestión, coordinación, articulación institucional, seguimiento y solución de los aspectos técnicos, prediales, administrativos, financieros, sociales y urbanísticos requeridos para materializar los proyectos objeto del contrato.

En ese contexto, las dificultades asociadas a la obtención de información predial, la articulación con entidades territoriales, la gestión de trámites urbanísticos, la atención de requerimientos de autoridades competentes, la obtención de licencias, la consolidación de presupuestos, la estructuración de cierres técnicos y financieros y, en general, la coordinación con los distintos actores involucrados en el proyecto, constituyen precisamente circunstancias inherentes al ámbito de gestión que FINDETER se obligó contractualmente a administrar y conducir. Admitir la tesis planteada por el contratista implicaría vaciar de contenido el objeto mismo del contrato y trasladar al Ministerio responsabilidades operativas y de gestión que fueron expresamente confiadas a FINDETER

en razón de su conocimiento especializado y la contraprestación económica pactada para tal fin.

Bajo esa lógica, no resulta jurídicamente admisible que FINDETER pretenda ahora atribuir al Ministerio de Salud y Protección Social las consecuencias derivadas de situaciones cuya gestión, mitigación, seguimiento y superación formaban parte esencial de las obligaciones asumidas dentro del esquema de asistencia técnica integral ni de la planeación bifronte que asumen las partes contratantes. Si correspondiera al Ministerio obtener directamente la documentación predial faltante, impulsar ante las curadurías urbanas los trámites de licenciamiento, coordinar a las entidades territoriales, gestionar los ajustes técnicos requeridos, resolver las observaciones de los proyectos y garantizar la estructuración integral de las iniciativas, carecería de sentido haber celebrado el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 y la contratación de un ejecutor especializado como FINDETER para el desarrollo de dichas actividades. Precisamente porque tales gestiones requerían una capacidad técnica, administrativa y operativa especializada, fueron confiadas al contratista, quien asumió la obligación de desplegar todas las acciones necesarias para materializar los resultados contractualmente esperados y no simplemente informar las dificultades que se presentaran durante su ejecución.

4.5.2. Sobre la entrega de documentación predial y el alcance de la asistencia técnica integral.

FINDETER sostiene que la ejecución contractual se vio afectada por la entrega tardía de documentación predial por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Secretaría de Salud Distrital de Buenaventura, señalando que los predios fueron seleccionados por el Ministerio y que dicha circunstancia impidió iniciar oportunamente los procesos de contratación derivada. Al respecto, debe reiterarse que el contrato no asignó a FINDETER un rol pasivo o meramente receptor de la información predial disponible. Por el contrario, el alcance contractual de la asistencia técnica integral comprendía el análisis y diagnóstico de la titularidad de los predios, así como la validación técnica y jurídica de los lotes, el apoyo en los trámites necesarios para identificar la titularidad y la recopilación de la información que no estuviera disponible.

Lo anterior encuentra soporte directo en la Cláusula Primera del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, cuyo objeto consistió en prestar el servicio de asistencia técnica para la ejecución de estudios, diseños y construcción de la infraestructura en salud priorizada por el Ministerio, incluidas las interventorías. A su vez, el parágrafo relativo al alcance del objeto precisó que dicha asesoría y asistencia técnica debía ser integral desde el inicio hasta la culminación total de los proyectos, comprendiendo, entre otros aspectos, el análisis y diagnóstico de la titularidad de los predios, los estudios, diseños, así como la ejecución de la obra e interventoría.

De igual manera, la Cláusula Segunda incorporó como parte integral del contrato las condiciones técnicas establecidas en los estudios previos, sus anexos y la propuesta presentada por FINDETER, mientras que la Cláusula Octava asignó a dicha entidad obligaciones específicas relacionadas con la revisión y análisis de la información técnica, jurídica y financiera de los proyectos, la verificación de la titularidad de los predios, la elaboración de perfiles técnicos definitivos, la revisión de aspectos normativos y de legalización predial, así como la elaboración, con suficiencia técnica, legal, financiera, social y ambiental, de los documentos requeridos para la contratación derivada. Así mismo, la Cláusula Décima Primera incluyó como producto a cargo de FINDETER el análisis de la titularidad y validación técnica y jurídica de los lotes para la construcción o reposición de las infraestructuras en salud. Por tanto, no se trataba de una actividad ajena o marginal al

alcance contratado, sino de un componente expresamente previsto dentro de la asistencia técnica integral asumida por FINDETER.

En este punto, resulta pertinente recordar que la propuesta presentada por FINDETER y que dio origen al Contrato Interadministrativo en referencia, entre otros; expresamente señalo:

> *"(...) La asesoría y asistencia técnica integral incluye el acompañamiento en términos técnicos, administrativos, legales, sociales, ambientales y financieros,* ***de tal forma que el seguimiento se efectúa de forma integral desde el inicio hasta la culminación total*** *que contempla el análisis y diagnóstico de la titularidad de los predios,* ***estudios, diseños, ejecución de obra e interventoría*** *para un total de catorce (14) Centros de Atención Prioritaria en Salud en el Distrito de Buenaventura (...)"*
>
> *"**1.15 ¿POR QUÉ FINDETER?** Findeter cuenta con la experiencia e idoneidad y con los más altos estándares en ejecución de proyectos de todo tipo **(Ver anexo 2 y 4 de Experiencia e Idoneidad de Findeter).** Adicionalmente, nuestro esquema operativo para el servicio de Asistencia Técnica Integral y Administración de Recursos ofrece las siguientes ventajas: 1. **Acompañamiento integral** en la ejecución del proyecto y/o programa, **desde la etapa de estructuración hasta la entrega y recibo a satisfacción del mismo**. (...)"* (Subrayado y negrilla fuera de texto.)

De este modo, no resulta jurídicamente admisible que FINDETER pretenda eludir la configuración de su responsabilidad contractual atribuyendo el estado de ejecución del contrato a la supuesta entrega tardía de información predial por parte del Ministerio. Tal planteamiento desconoce el alcance de las obligaciones que voluntariamente asumió, la naturaleza de la asistencia técnica integral que ofreció prestar y la experticia que invocó como fundamento para su selección. Precisamente, el objeto del contrato y la propuesta presentada contemplaban que FINDETER desplegara un acompañamiento técnico, jurídico, administrativo, financiero, social y ambiental desde la estructuración hasta la culminación de los proyectos, lo que implicaba identificar oportunamente las necesidades de información, gestionar su obtención, advertir los riesgos que pudieran comprometer la ejecución, proponer alternativas para superarlos y adoptar las medidas de coordinación necesarias para garantizar el cumplimiento del objeto contractual. En consecuencia, cuando además se encuentra acreditado que la información predial fue suministrada de manera progresiva durante la ejecución del contrato y que, aun después de contar con ella, persistieron múltiples deficiencias en los estudios, diseños, presupuestos, viabilidades y demás requisitos indispensables para el inicio de la fase constructiva, resulta evidente que dicha circunstancia no constituye la causa eficiente del incumplimiento declarado ni desvirtúa el estado de ejecución verificado al momento de expedir la Resolución No. 908 de 2026.

En ese contexto, aun si se admitiera que la entrega de determinada documentación pudo incidir en las actividades iniciales de estructuración, ello no explica ni justifica que, para la fecha del informe de supervisión que dio origen al presente procedimiento administrativo, los proyectos continuaran sin reunir las condiciones técnicas, financieras y administrativas necesarias para dar inicio a la ejecución de las obras, presentando un avance físico del cero por ciento (0%) en la fase constructiva.

Aunado a lo anterior, el análisis integral del expediente evidencia que las dificultades inicialmente asociadas a la información predial no agotaban las causas que incidieron en el desarrollo del contrato. Tal como se desprende del Informe de Supervisión y de la información técnica incorporada al expediente administrativo, una vez superadas dichas circunstancias continuaron presentándose retrasos en actividades propias de la gestión a cargo de FINDETER, entre ellas la consolidación de los estudios y diseños, la atención de

observaciones técnicas, la estructuración de los presupuestos definitivos, la obtención oportuna de los requisitos habilitantes para la ejecución de las obras y la gestión necesaria para el avance de los procesos de licenciamiento, circunstancias que evidencian que el estado de ejecución del contrato no obedecía exclusivamente a la disponibilidad inicial de la documentación predial.

Por tanto, la gestión predial no puede ser presentada ahora como un elemento totalmente ajeno a la órbita contractual del contratista. Adicionalmente, si bien durante la ejecución contractual se presentaron circunstancias asociadas a la consolidación de la información predial, tales circunstancias fueron conocidas por las partes, gestionadas y tenidas en cuenta al momento de evaluar la necesidad de modificar el plazo contractual. En efecto, mediante el correspondiente otrosí modificatorio se prorrogó el plazo de ejecución hasta el 31 de julio de 2026, **atendiendo la programación técnica elaborada y presentada por la propia FINDETER**, en la cual dicha entidad estimó los tiempos requeridos para culminar los estudios y diseños, obtener las licencias y demás requisitos habilitantes, adelantar la contratación derivada, ejecutar las obras y desarrollar las restantes actividades comprendidas dentro del objeto contractual.

En consecuencia, las dificultades que pudieron presentarse durante las etapas iniciales de ejecución fueron precisamente consideradas al momento de redefinir la programación contractual, razón por la cual el nuevo cronograma incorporó los tiempos que, según el criterio técnico de FINDETER, resultaban necesarios para superar dichas circunstancias y cumplir adecuadamente las obligaciones asumidas. Así las cosas, no resulta jurídicamente admisible que las mismas situaciones sean posteriormente invocadas como justificación del incumplimiento, cuando ya habían sido incorporadas en la planeación que sirvió de fundamento para la prórroga del contrato.

Bajo ese contexto, para la fecha de expedición de la Resolución No. 908 de 2026 persistían incumplimientos objetivos relacionados con la estructuración técnica de los proyectos, la consolidación de los estudios y diseños, la atención de las observaciones formuladas por el Ministerio, la obtención de requisitos habilitantes, la consistencia de los presupuestos y la viabilidad integral de los proyectos, circunstancias que evidenciaban que las dificultades inicialmente asociadas a la información predial no constituían la causa eficiente del estado de ejecución verificado por la supervisión. Por el contrario, el expediente demostraba que, aun contando con el plazo adicional solicitado por la propia FINDETER y con la información predial suministrada de manera progresiva, subsistían deficiencias técnicas y de gestión propias de la ejecución contractual que impedían el inicio efectivo de la fase constructiva.

La alegada entrega tardía de documentos prediales no explica ni justifica, por sí sola, la persistencia de observaciones técnicas y financieras sobre los productos presentados, la falta de culminación satisfactoria de la fase de estructuración, la inexistencia de condiciones reales para iniciar obra ni la ausencia de soportes suficientes para validar integralmente los proyectos. En efecto, aun aceptando en gracia de discusión que determinadas situaciones prediales hubiesen generado afectaciones parciales en el cronograma de ejecución, ello no desvirtúa que al momento de la evaluación realizada por el Ministerio subsistían observaciones de fondo relacionadas con componentes técnicos, presupuestales, documentales y financieros de los proyectos, las cuales impedían la emisión de la viabilidad técnica y financiera requerida para el inicio de las obras.

Tales aspectos no guardan relación directa con la oportunidad de entrega de la información predial, sino con la calidad, suficiencia, consistencia y completitud de los productos elaborados y presentados por FINDETER en desarrollo de sus obligaciones contractuales.

Lo anterior evidencia que la controversia no puede reducirse exclusivamente a la oportunidad en la entrega de la información predial. En ese orden de ideas, resulta particularmente relevante precisar, como se mencionó, que las obligaciones asumidas por FINDETER no se agotaban con la simple recepción de información, la contratación de terceros o la remisión formal de estudios y diseños al Ministerio dentro de una determinada fecha. Por el contrario, el esquema de asistencia técnica integral contratado exigía que dichos productos fueran previamente revisados, validados, consolidados y presentados con los niveles de calidad técnica, financiera y documental necesarios para permitir la obtención de la viabilidad correspondiente y la materialización efectiva del objeto contractual. La obligación contractual no consistía únicamente en entregar documentos, sino en asegurar que estos satisficieran las exigencias técnicas y normativas previstas para habilitar la ejecución de los proyectos. En efecto, la Cláusula Octava – Obligaciones de FINDETER establece que dicha entidad debe elaborar los estudios y diseños con la suficiente calidad técnica, legal, financiera, social y ambiental, así como garantizar el cumplimiento de las condiciones técnicas requeridas para la ejecución del contrato.

Bajo esa perspectiva, no resulta admisible pretender que el Ministerio otorgara la viabilidad técnica y financiera por el solo hecho de haberse efectuado una radicación formal de documentos, cuando de la revisión efectuada se evidenciaron inconsistencias, observaciones y aspectos pendientes de ajuste que impedían concluir la suficiencia técnica de los proyectos[18]. Una interpretación en contrario conduciría al absurdo de entender cumplidas las obligaciones contractuales mediante la simple entrega material de productos, aun cuando estos no reunieran las condiciones mínimas requeridas para satisfacer el objeto contratado.

En consecuencia, trasladar al Ministerio la responsabilidad derivada de las observaciones formuladas a los estudios, diseños, presupuestos y demás soportes técnicos implica

---

[18] El Ministerio de Salud y Protección Social se permite precisar que, si bien se han efectuado radicaciones por parte del contratista, las mismas no han sido presentadas en debida forma, al evidenciarse inconsistencias técnicas, financieras y documentales que han impedido su validación y, en consecuencia, la expedición de viabilidad. Se han realizado al respecto varias observaciones a la información radicada por Findeter, como son:

Radicado No. 2026232001163031 – 18 de marzo de 2026
Asunto: Observaciones a la radicación de proyectos CAPS Grupos 1 y 2. Mediante esta comunicación se formularon observaciones específicas a los proyectos correspondientes a Barranco, Punta Bonita, San Francisco, Llano Bajo, Citronela, Zaragoza y Guadual, requiriendo la remisión y ajuste de MGA individual, cartas de presentación, memoriales, PMA editable, cronogramas, análisis de precios unitarios (APU), renders, soportes técnicos y demás documentos necesarios para la evaluación integral de viabilidad.

Radicado No. 2026232001197981 – 20 de marzo de 2026
Asunto: Observaciones a la radicación de proyectos CAPS Grupo 3 y San Cipriano. En este oficio se dejaron consignadas inconsistencias y faltantes relacionados con la documentación técnica y financiera de los proyectos Comuna 6, Comuna 9, Colón y San Cipriano, así como la necesidad de ajustar los soportes remitidos por Findeter.

Radicado No. 2026232001275781 – 27 de marzo de 2026
Asunto: Reiteración de observaciones y requerimiento de subsanación. A través de este comunicado se reiteraron las observaciones formuladas en los oficios del 18 y 20 de marzo, ante la falta de atención integral por parte de Findeter, solicitando la subsanación inmediata de las inconsistencias previamente advertidas.

Radicado No. 2026232001330321 – 6 de abril de 2026
Asunto: Solicitud de ajuste de inconsistencias en valores de la información financiera de proyectos CAPS radicados – Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024. Mediante esta comunicación, el Ministerio manifestó su alta preocupación por las inconsistencias financieras identificadas en los proyectos CAPS radicados por Findeter, dejando expresa constancia de diferencias entre estudios previos, presupuesto radicado y resumen financiero.

desconocer que precisamente la revisión, coordinación, validación y aseguramiento de la calidad de dichos productos constituían parte esencial de las obligaciones asumidas por FINDETER y de la contraprestación económica reconocida por el contrato. No puede entonces el contratista pretender convertir en incumplimiento de la Entidad aquello que corresponde al resultado insatisfactorio de actividades que se encontraban bajo su esfera de gestión, control y responsabilidad técnica.

Por consiguiente, dicha circunstancia no tiene la entidad de romper el nexo de imputación frente a los incumplimientos acreditados.

4.5.3. Sobre el desembolso de recursos al patrimonio autónomo.

FINDETER sostiene que el Ministerio realizó de manera extemporánea el desembolso de recursos al patrimonio autónomo, circunstancia que, en su criterio, habría impedido adelantar oportunamente la contratación derivada y configuraría la excepción de contrato no cumplido. Sin embargo, dicho planteamiento parte de una interpretación parcial de la ejecución contractual y omite valorar integralmente las obligaciones asumidas por el contratista dentro del esquema de asistencia técnica integral pactado.

En primer lugar, la sola existencia de observaciones o diferencias respecto de los tiempos asociados a la transferencia de recursos no tiene la virtualidad de desvirtuar los incumplimientos acreditados dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio. La actuación administrativa no se fundamentó en la imposibilidad de adelantar procesos de contratación derivada por ausencia de recursos, sino en la verificación objetiva de que, una vez superadas las etapas iniciales de contratación y ejecución de los contratos derivados, persistían deficiencias sustanciales en la estructuración técnica, administrativa y financiera de los proyectos, que impedían considerar cumplidas las obligaciones contractuales a cargo de FINDETER.

Así mismo, no obra dentro del expediente prueba que permita concluir que el estado de ejecución evidenciado al momento de la expedición de la Resolución No. 908 de 2026 obedeciera de manera directa, exclusiva y determinante a la oportunidad en el desembolso de los recursos. Por el contrario, el material probatorio demuestra que los hallazgos identificados por la supervisión guardaban relación con aspectos propios de la estructuración de los proyectos, la suficiencia de los estudios y diseños presentados, la consistencia de los presupuestos, la atención de observaciones técnicas, la obtención de las condiciones requeridas para el inicio de obra y la consolidación del cierre técnico y financiero de las intervenciones, circunstancias que correspondían al ámbito de gestión y responsabilidad del contratista.

En consecuencia, aun si se aceptara la existencia de dificultades iniciales asociadas al flujo de recursos, ello no permitiría concluir que el incumplimiento declarado resulta atribuible al Ministerio de Salud y Protección Social ni que se configure la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil[19], pues no se acreditó que tales circunstancias hubiesen hecho imposible el cumplimiento de las obligaciones asumidas por FINDETER ni que constituyeran la causa determinante de los incumplimientos verificados dentro de la presente actuación administrativa.

[19] La figura de la "excepción de contrato no cumplido" se encuentra prevista en el artículo 1609 del C. C., en los siguientes términos: "En los contratos bilaterales ninguno de los contratantes está en mora dejando de cumplir lo pactado, mientras el otro no lo cumpla por su parte, o no se allana a cumplirlo en la forma y tiempo debidos."

La excepción de contrato no cumplido exige que el incumplimiento alegado frente a la contraparte sea grave, actual, correlativo y determinante, de manera que impida objetivamente el cumplimiento de las obligaciones a cargo de quien la invoca. En consecuencia, *"No basta pues que se registre un incumplimiento cualquiera, para que la persona que ha contratado con la administración por sí y ante sí, deje de cumplir con sus deberes jurídicos"*[20].

En el presente caso, FINDETER no demostró que el supuesto desembolso tardío hubiera hecho imposible cumplir las obligaciones que para la fecha de la Resolución No. 908 de 2026 continuaban pendientes o deficientemente ejecutadas.

En particular, el argumento relativo al giro de recursos no explica la persistencia de inconsistencias entre documentos técnicos y financieros, la falta de coherencia entre MGA, presupuesto, cartas de presentación y resúmenes, la ausencia de documentos exigidos por la Resolución 1519 de 2025, las deficiencias técnicas de diseños, la falta de trazabilidad presupuestal ni la ausencia de condiciones habilitantes para iniciar las obras.

Por tanto, el desembolso de recursos no constituye una causal suficiente para excluir la imputabilidad del incumplimiento declarado, ni habilita a concluir que el Ministerio se encontrara impedido para exigir el cumplimiento de las obligaciones asumidas por FINDETER.

4.5.4. Sobre la falta de viabilidad técnica y financiera por parte del Ministerio.

FINDETER sostiene que los estudios y diseños fueron entregados, aprobados por las interventorías de los contratos derivados y radicados ante el Ministerio, razón por la cual considera que la falta de viabilidad técnica y financiera no le resulta imputable, sino que obedecería a una actuación pendiente de la Entidad contratante.

El Ministerio no comparte esta interpretación, pues como se ha indicado en líneas anteriores, la obligación de FINDETER no se agotaba con la simple radicación formal de estudios, diseños o documentos ante el Ministerio. En desarrollo del esquema de asistencia técnica integral, correspondía al contratista presentar productos completos, consistentes, técnicamente suficientes y financieramente viables, aptos para obtener la validación correspondiente y permitir el avance hacia la fase de obra.

Como se ha señalado, conforme a la Cláusula Primera y al parágrafo relativo al alcance del objeto, la asistencia técnica contratada comprendía el acompañamiento integral desde la estructuración hasta la culminación de los proyectos, mientras que la Cláusula Octava imponía a FINDETER el deber de elaborar los estudios y diseños con la suficiente calidad técnica, legal, financiera, social y ambiental. De manera concordante, la Cláusula Décima Primera dispuso expresamente que los estudios y diseños debían ser radicados al Ministerio para obtener el **concepto técnico de viabilidad**, pues con la emisión de dicho concepto podría iniciarse la ejecución de las obras.

En consecuencia, las obligaciones asumidas por FINDETER no se satisfacían con la mera radicación documental, sino con la presentación de productos completos, consistentes y técnicamente suficientes para permitir la obtención de la viabilidad prevista contractualmente y, con ello, el avance efectivo hacia la fase constructiva.

En tal sentido, la radicación de documentos no equivale al cumplimiento de la obligación contractual cuando dichos documentos presentan observaciones, inconsistencias, vacíos,

[20] Original de la Sentencia en cita: Sección Tercera, Sentencia de 31 de enero de 1991, Exp. 4739.

ausencia de soportes o deficiencias que impiden su aprobación. Tampoco puede entenderse que la Entidad estuviera obligada a emitir conceptos favorables o avales técnicos por el solo hecho de haber recibido productos documentales, aun cuando estos no cumplieran las condiciones exigidas para su validación.

Precisamente, el informe de supervisión evidenció que la no emisión de viabilidades técnicas y financieras no obedeció a una negativa injustificada del Ministerio, sino a deficiencias recurrentes en la calidad, consistencia y completitud de la información presentada por FINDETER, entre ellas inconsistencias entre documentos técnicos y financieros, ausencia de documentos obligatorios, deficiencias en diseños, falta de memorias técnicas, ausencia de firmas profesionales, discrepancias entre versiones revisadas y falta de trazabilidad presupuestal.

En consecuencia, no resulta procedente trasladar al Ministerio la responsabilidad por no emitir viabilidades frente a productos que no se encontraban debidamente consolidados, soportados o ajustados. La función de revisión técnica de la Entidad no puede convertirse en una obligación automática de aprobación, pues ello desconocería los principios de planeación, responsabilidad, control y protección de los recursos públicos. Aceptar la tesis de FINDETER implicaría concluir que la sola entrega de documentos genera para el Ministerio el deber de aprobarlos, aun cuando presenten inconsistencias o no reúnan las condiciones necesarias para cumplir su finalidad contractual. Tal interpretación resulta contraria al objeto del contrato y a la responsabilidad técnica asumida por FINDETER como estructurador y experto en la gestión integral de proyectos.

Es preciso aclarar que el rol del Ministerio se enmarca en el ejercicio de supervisión, revisión y emisión de viabilidad, lo cual implica la verificación de la coherencia general de los proyectos, el cumplimiento de la normativa aplicable y la consistencia con los lineamientos del programa CAPS, sin que ello comporte la asunción de la responsabilidad técnica sobre el contenido detallado de los estudios y diseños.

Así mismo, la actividad de revisión y supervisión adelantada por el Ministerio no implica coautoría, validación integral ni corresponsabilidad sobre el contenido técnico de los diseños radicados, toda vez que la obligación de estructuración, coordinación entre especialidades y suficiencia técnica recae exclusivamente sobre FINDETER en su calidad de estructurador y ejecutor del contrato. La formulación de observaciones por parte de esta Cartera constituye precisamente el ejercicio del deber de supervisión contractual orientado a verificar la calidad y coherencia de los productos presentados.

Por tanto, la falta de viabilidad técnica y financiera no constituye una causal eximente de responsabilidad, sino una consecuencia directa de la insuficiencia de los productos presentados y de la falta de atención completa y oportuna de las observaciones formuladas dentro del proceso de revisión.

4.5.5. Sobre las licencias de construcción y la actuación de la Curaduría Urbana.

FINDETER sostiene que los tiempos asociados a la expedición de licencias de construcción dependían de la Curaduría Urbana y, por tanto, constituían hecho de un tercero no imputable al contratista. Asimismo, afirma que la expedición posterior de licencias evidencia un hecho superado que dejaría sin fundamento la declaratoria de incumplimiento.

La Entidad no comparte dicha conclusión. Si bien la expedición formal de licencias urbanísticas corresponde a la autoridad competente, la gestión integral del trámite, su radicación completa, el pago de expensas, impuestos o cargos asociados, la atención oportuna de requerimientos, la subsanación de observaciones y la presentación de

información técnica idónea hacían parte de las actividades necesarias para lograr los requisitos habilitantes de inicio de obra dentro del marco contractual. En ese sentido, la intervención de la Curaduría Urbana no constituye, por sí misma, un hecho externo, imprevisible e irresistible capaz de excluir la responsabilidad de FINDETER. Los trámites de licenciamiento son ordinarios, previsibles y propios de cualquier proceso de estructuración y ejecución de infraestructura. Precisamente por ello debían ser gestionados, programados y atendidos dentro del esquema de asistencia técnica integral pactado.

Además, el informe de supervisión no atribuyó la falta de licencias exclusivamente al tiempo de revisión de la Curaduría Urbana, sino a situaciones concretas relacionadas con la gestión del trámite, tales como falta de radicación completa, requerimientos de subsanación pendientes, no pago oportuno de impuestos o cargos variables y demás actuaciones necesarias para la continuidad del trámite. Tales circunstancias se encuentran dentro del ámbito de gestión del contratista y no pueden ser trasladadas sin más a un tercero.

Lo anterior encuentra respaldo, además, en la información técnica reiterada por la supervisión mediante el Oficio No. 2026232000326713 del 07 de julio de 2026, en el cual se evidencia que las demoras presentadas en los diferentes trámites de licenciamiento no obedecieron exclusivamente a los tiempos de decisión de la Curaduría Urbana, sino también a actuaciones cuya gestión correspondía a FINDETER, entre ellas la oportunidad en las radicaciones, la atención de los requerimientos formulados durante el trámite, el cumplimiento de las cargas necesarias para su impulso y las demás actuaciones a su cargo para la obtención de las respectivas licencias, así:

> *"Respecto del estado de los trámites de licenciamiento, la información de seguimiento con corte al 26 de marzo de 2026 evidencia que ninguno de los proyectos contaba aún con licencia de construcción expedida. En el caso de los CAPS rurales del Grupo 1 (San Francisco, Punta Bonita, Barranco y Zaragoza), así como de los CAPS rurales del Grupo 2 (Guadual, Llano Bajo y Citronela), los expedientes continuaban en trámite ante la Curaduría Urbana No. 1, encontrándose pendientes actuaciones relacionadas con el pago del impuesto de delineación urbana o la obtención de la respectiva exención, así como la entrega física de la totalidad de la documentación del proyecto. Frente al CAPS San Cipriano, si bien el trámite registraba un mayor grado de avance respecto de los demás proyectos rurales, para la fecha de corte aún no se había materializado la expedición de la licencia correspondiente. De igual manera, los proyectos urbanos del Grupo 3 (Comuna 11 – Cristóbal Colón, Comuna 6 – Puertas del Cielo y Comuna 9 – Ciudadela Nueva Buenaventura) permanecían en proceso de licenciamiento, encontrándose pendientes la atención de las subsanaciones formuladas por la Curaduría, el pago del cargo variable, el pago del impuesto de delineación urbana o la correspondiente exención y la radicación física completa de los expedientes. En consecuencia, para el 26 de marzo de 2026 persistía el incumplimiento de un hito fundamental del cronograma contractual, pues ninguno de los proyectos contaba con licencia de construcción ejecutoriada que permitiera dar inicio a la fase constructiva, circunstancia que fue debidamente identificada y consignada por la supervisión en el informe del 8 de abril de 2026.*

Continuación de la Resolución *Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026"*

CURADURÍA URBANA N° 1
BUENAVENTURA
ESPERANZA SOLÍS GRUESO

CRONOGRAMA DE PROYECTOS CAPS

PENDIENTES	CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DE LOS CAPS								
	ACTIVIDADES / CAPS	RADICADO	INC	L Y DF	FECHA	ACTA DE OBSERVACIONES	RESPUESTA OBSERVACIONES	VIABILIDAD	LICENCIA
CAPS GRUPO 1 PENDIENTES *Pagos de impuestos de delineación urbana o excencion de impuesto *Proyecto completo de manera fisica	SAN FRANCISCO	CU1-LPC-76109-1-26-0004		X	5/2/2026	19/2/2026	20/3/2026	24/3/2026	
	PUNTA BONITA	CU1-LPC-76109-1-26-0005		X	5/2/2026	19/2/2026	11/2/2026	12/3/2026	
	BARRANCO	CU1-LPC-76109-1-26-006		X	5/2/2026	19/2/2026	11/2/2026	12/2/2026	
CAPS GRUPO 2 PENDIENTES *Pagos de impuestos de delineación urbana o excencion de impuesto *Proyecto completo de manera fisica	GUADUAL	CU1-LPC-76109-1-26-0007		X	5/2/2026	27/2/2026	18/3/2026	24/3/2026	
	LLANO BAJO	CU1-LPC-76109 -1 -26-0008		X	11/2/2026	27/2/2026	ARQ - 11/03/2025 ESTR- 16/03/2026	24/3/2026	
	CITRONELA	CU1-LPC-76109-1-26-0009		X	11/2/2026	27/2/2026	13/3/2026	24/3/2026	
	ZARAGOZA	CU1-LPC-76109-1-26-0010		X	19/2/2026	17/3/2026	18/3/2026	24/3/2026	
CAPS GRUPO 2 PENDIENTES *Pago del cargo variable *Pagos de impuestos de delineación urbana o excencion de impuesto *Proyecto completo de manera fisica	SAN CIPRIANO	CU1-LPC-76109-1-26-0011		X	20/2/2026	3/3/2026	16/3/2026	25/3/2026	
CAPS GRUPO 3 PENDIENTES * Respuesta a Subsanaciones *Pago del cargo variable *Pagos de impuestos de delineación urbana o excencion de impuesto *Proyecto completo de manera fisica	COMUNA 11 - CRISTOBAL COLON	CU1-LUC-76109-1-26-0014		X	6/3/2026	12/3/2026	25/3/2026		
	COMUNA 6 -PUERTAS DEL CIELO	CU1-LUC-76109-1-26-0015		X	6/3/2026	16/3/2026	25/3/2026		
	COMUNA 9 - CIUDADELA NUEVA BUENAVENTURA	CU1-LUC-76109-1-26-0016		X	6/3/2026	16/3/2026	25/3/2026		

Igualmente, mediante Radicado No. 2026232001327971 del 6 de abril de 2026, asunto "Requerimiento urgente para pago de impuesto de delineación urbana, radicación física y expedición de licencias – CAPS Grupos 1 y 2", esta Cartera requirió formalmente a FINDETER para adelantar de manera inmediata las actuaciones pendientes relacionadas con el pago del impuesto de delineación urbana, la radicación física de los expedientes ante la Curaduría Urbana y la gestión integral de las licencias de construcción, advirtiendo que dichas actividades constituían requisitos indispensables para el inicio oportuno de las obras y que su incumplimiento estaba afectando directamente el cronograma de ejecución.
En este sentido, aunque la expedición de las licencias corresponde legalmente a la autoridad urbanística competente, la gestión integral del trámite —incluyendo la preparación de los expedientes, el cumplimiento de los requisitos técnicos y financieros, la atención de observaciones, la realización de pagos exigidos y el seguimiento permanente hasta la expedición del acto administrativo— hacía parte de las obligaciones propias asumidas por FINDETER en el marco de la asistencia técnica contratada.

Por lo anterior, no resulta procedente atribuir las demoras en la obtención de las licencias exclusivamente a actuaciones de terceros, cuando existe evidencia documental de que el Ministerio efectuó requerimientos oportunos y reiterados para que FINDETER adelantara las actividades bajo su responsabilidad, varias de las cuales permanecían pendientes y afectaban directamente la posibilidad de iniciar las obras dentro de los plazos previstos. (...)".

Tampoco resulta procedente sostener que la expedición posterior de licencias configure un hecho superado que invalide la declaratoria de incumplimiento. La Resolución No. 908 de 2026 valoró el estado de ejecución contractual existente al momento de su expedición, así como la persistencia de incumplimientos relacionados no solo con licencias, sino también con la estructuración técnica y financiera, la validación de estudios y diseños, la materialización de cronogramas y la existencia de condiciones reales para iniciar obra. La obtención posterior de algunas licencias, aun si se acepta como avance de ejecución, no elimina retroactivamente los incumplimientos configurados ni desvirtúa las deficiencias advertidas al momento de la decisión. Menos aun cuando, según el propio contratista,

persistía la falta de viabilidad técnica y financiera por parte del Ministerio, lo que confirma que no existían condiciones integrales para iniciar las obras.

Así, la expedición de licencias no equivale automáticamente a la culminación satisfactoria de la fase de estructuración ni a la validación integral de los proyectos por parte del Ministerio. La licencia urbanística acredita el cumplimiento de requisitos propios del régimen urbanístico, pero no sustituye el concepto técnico de viabilidad que debe emitir la Entidad en el marco de sus competencias sectoriales ni subsana por sí misma las observaciones técnicas, financieras o documentales formuladas durante la revisión.

Por tanto, el hecho de un tercero invocado por FINDETER no se encuentra acreditado en los términos exigidos para excluir su responsabilidad contractual.

4.5.6. Improcedencia de la excepción de contrato no cumplido invocada por FINDETER.

FINDETER sostiene que la declaratoria de incumplimiento resulta improcedente por configurarse la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil, argumentando que el Ministerio habría incumplido diversas obligaciones relacionadas con la entrega de información predial, el desembolso de recursos al patrimonio autónomo, la emisión de viabilidades técnicas y financieras y otras actuaciones asociadas al desarrollo del proyecto.

Sobre el particular, como se ha expuesto el Ministerio considera que dicho argumento no está llamado a prosperar. En primer lugar, la excepción de contrato no cumplido exige la existencia de obligaciones recíprocas y correlativas cuyo incumplimiento por una de las partes impida o haga inexigible el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la otra. Así mismo, no cualquier incumplimiento habilita la aplicación de la *exceptio non adimpleti contractus*, sino únicamente aquellos incumplimientos ciertos, graves, determinantes y con incidencia directa sobre la exigibilidad de la obligación correlativa.

En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la aplicación de la excepción de contrato no cumplido, particularmente, para los contratos estatales se condiciona a los siguientes supuestos:

> "i) *La existencia de un contrato bilateral o sinalagmático, esto es, fuente de obligaciones recíprocas, correspondientes o correlativas, lo cual implica que una de las partes se obliga a su prestación a cambio de la prestación que la otra parte le debe satisfacer, regla "do ut des" (te doy para que me des); ii) el no cumplimiento actual de obligaciones a cargo de una de las partes contratantes; iii) que el incumplimiento de la Administración sea grave, de entidad y gran significación, por manera que genere una razonable imposibilidad de cumplir por parte del contratista, iv) que ese incumplimiento pueda identificarse como fuente o causa del incumplimiento ante el cual se opone y que ha de justificarse por la configuración de aquel; v) el cumplimiento de sus demás obligaciones por parte de quien la invoca o, al menos, la decisión seria y cierta de cumplirlas mediante el allanamiento correspondiente*"[21].

En el presente caso no se configura la excepción de contrato no cumplido, por cuanto no se acredita al menos uno de los presupuestos esenciales exigidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, esto es, que el supuesto incumplimiento de la Administración sea grave, actual y de tal entidad que genere una imposibilidad razonable para que el contratista cumpla sus propias obligaciones.

---

[21] Consejo de Estado, Sección Tercera, radicación No. 17851 del 11 de abril de 2012, M.P: Hernán Andrade Rincón.

Concretamente, FINDETER no logró acreditar que el Ministerio hubiera incurrido en incumplimientos de tal resorte. Por el contrario, el material probatorio demuestra que la Entidad adelantó las actuaciones necesarias para la ejecución del contrato, ejerció permanentemente las labores de supervisión, acompañamiento y articulación institucional previstas en el negocio jurídico y mantuvo una participación activa en la búsqueda de soluciones frente a las distintas situaciones que se presentaron durante su ejecución. Adicionalmente, aun si se admitiera la existencia de dificultades operativas o demoras asociadas a algunos de los aspectos señalados por el contratista, ello no permite concluir que las obligaciones asumidas por FINDETER hubieran perdido exigibilidad ni que el contratista se encontrara jurídicamente habilitado para suspender o relevarse de sus responsabilidades contractuales.

Del análisis desarrollado en los numerales precedentes se evidencia que ninguno de los hechos invocados por FINDETER reúne las condiciones exigidas por la jurisprudencia para configurar la excepción de contrato no cumplido. Como quedó expuesto, la entrega progresiva de la información predial fue incorporada dentro de la dinámica contractual y considerada en las modificaciones del plazo; el desembolso de recursos al patrimonio autónomo no constituyó la causa eficiente del estado de ejecución verificado al momento de la declaratoria de incumplimiento; la emisión del concepto técnico de viabilidad dependía contractualmente de la presentación de estudios y diseños completos, consistentes y técnicamente suficientes, lo que nunca sucedió; y las demoras asociadas al licenciamiento urbanístico obedecieron no solo a actuaciones de terceros, sino también a gestiones cuya oportunidad y suficiencia correspondían a FINDETER, conforme se desprende del expediente administrativo y de la información técnica reportada por la supervisión.

En efecto, resulta particularmente relevante advertir que la propia conducta desplegada por FINDETER durante la ejecución contractual desvirtúa la tesis que ahora pretende sostener. Si el contratista consideraba que las supuestas actuaciones u omisiones del Ministerio, que datan desde el desembolso de los recursos, hacían inexigibles sus obligaciones o impedían jurídicamente la continuación de la ejecución contractual, no se explica que hubiera continuado adelantando procesos de contratación derivada, suscribiendo contratos, gestionando licencias urbanísticas, desarrollando estudios y diseños, presentando productos para revisión del Ministerio y adelantando múltiples actuaciones orientadas a la ejecución del objeto contractual. Por el contrario, tales actuaciones evidencian que el propio contratista reconoció en todo momento la vigencia y exigibilidad de sus obligaciones contractuales y que las circunstancias que hoy invoca como fundamento de la excepción de contrato no cumplido no constituyeron un obstáculo absoluto ni una imposibilidad jurídica para continuar con la ejecución del contrato.

De igual forma, no puede perderse de vista que buena parte de las situaciones invocadas por FINDETER corresponden precisamente a aspectos cuya gestión, coordinación, articulación, seguimiento y solución hacían parte del ámbito propio de la asistencia técnica integral contratada. Por ello, no resulta jurídicamente admisible trasladar al Ministerio de Salud y Protección Social las consecuencias derivadas de riesgos, contingencias o dificultades que el contratista se obligó expresamente a administrar en virtud de su experiencia técnica y especializada.

En consecuencia, al no acreditarse un incumplimiento previo, grave y determinante atribuible al Ministerio que hiciera inexigibles las obligaciones a cargo de FINDETER, ni demostrarse que las circunstancias alegadas hubieran impedido objetivamente la ejecución contractual, el Ministerio de Salud y Protección Social concluye que no se configura la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil, razón por la cual los argumentos expuestos por el recurrente no están llamados a prosperar.

Resulta pertinente destacar que la improcedencia de la excepción de contrato no cumplido no es una conclusión que surja únicamente del análisis jurídico expuesto en la presente resolución, sino que encuentra respaldo directo en el documento de radicado No. 2026232000326713 del 07 de julio de 2026, en el cual el supervisor del contrato se pronunció expresamente sobre este mismo argumento señalando lo siguiente:

> *"(...) no resulta procedente invocar la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil, toda vez que el Ministerio ha desplegado permanentemente las actividades de supervisión, revisión, seguimiento técnico y requerimiento contractual previstas en el contrato y en la ley. En consecuencia, la ausencia de viabilidad no obedece al incumplimiento de obligaciones por parte de esta Cartera, sino a la persistencia de inconsistencias técnicas, financieras y documentales atribuibles a FINDETER".*

De lo anterior se concluye que la persistencia de inconsistencias técnicas, financieras y documentales atribuibles a FINDETER, verificada de manera técnica por quien ejerce la supervisión del contrato, constituye precisamente la causa que impidió la expedición de la viabilidad técnica y financiera, y no una conducta atribuible al Ministerio de Salud y Protección Social. En consecuencia, no se configura el requisito exigido por la jurisprudencia del Consejo de Estado consistente en que el incumplimiento de la Administración sea grave, cierto y determinante como causa del incumplimiento del contratista, pues el propio soporte técnico de la supervisión descarta que la ausencia de viabilidad obedezca a una actuación u omisión de la Entidad. Por el contrario, confirma que dicha circunstancia responde a deficiencias estructurales en la información radicada por el contratista, lo cual desvirtúa de raíz la posibilidad de invocar la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil.

Esta afirmación no es una simple apreciación genérica del supervisor, sino que se encuentra respaldada por hallazgos técnicos puntuales y verificables. En primer lugar, el documento de radicado No. 2026232000326713 del 07 de julio de 2026 indica que, a la fecha de corte, las actividades de obra que debían encontrarse en ejecución presentaban un avance real del 0%, frente a avances programados entre el 5% y el 14%. Este hallazgo resulta relevante porque evidencia que el estado de ejecución no puede explicarse exclusivamente por las actuaciones u omisiones que FINDETER atribuye al Ministerio, sino que refleja una inejecución generalizada de los hitos contractuales bajo responsabilidad directa del contratista.

A lo anterior se suma que esa inejecución se extendió incluso a obligaciones que no dependían de la expedición de la viabilidad técnica y financiera y que, por tanto, resultaban enteramente exigibles y ejecutables por FINDETER de manera autónoma. En efecto, el documento referenciado deja constancia de que, en el marco del Comité semanal del 27 de marzo de 2026 (Acta No. 5), el propio FINDETER se comprometió a iniciar actividades preliminares que no requerían viabilidad técnica ni financiera —tales como traslado de personal, rocería y limpieza de predios, localización y replanteo, instalación de cerramientos e instalación de vallas informativas— actividades que debían iniciar el 28 de marzo de 2026 para los Grupos 1, 2 y San Cipriano, y el 1 de abril de 2026 para el Grupo 3. Sin embargo, el informe señala expresamente que:

> *"el seguimiento efectuado evidencia que no se dio inicio ni siquiera a las actividades preliminares acordadas, lo cual constituye un incumplimiento directo de los compromisos establecidos en el comité y una señal clara de retraso en la ejecución del proyecto."*

Este hecho resulta determinante para efectos de la excepción de contrato no cumplido, pues acredita que existían obligaciones enteramente exigibles y ejecutables por FINDETER, ajenas a cualquier condicionamiento atribuible al Ministerio, que tampoco fueron cumplidas.

Ello rompe el nexo de causalidad exigido por la jurisprudencia del Consejo de Estado entre el supuesto incumplimiento de la Administración y la inejecución del contratista, en la medida en que esta última obedeció, cuando menos parcialmente, a causas enteramente atribuibles a FINDETER.

Ahora bien, en lo que respecta específicamente a la demora en la expedición de la viabilidad técnica y financiera, principal actuación que FINDETER atribuye al Ministerio como fundamento de la excepción invocada, la trazabilidad documental contenida en el mismo radicado No. 2026232000326713 del 07 de julio de 2026 desvirtúa que dicha demora sea imputable a la Entidad. En efecto, el documento relaciona las siguientes comunicaciones dirigidas a FINDETER, todas ellas anteriores a la fecha de corte del informe (8 de abril de 2026), sin que hubiesen sido oportunamente atendidas:

- Radicado No. 2026232001163031 del 18 de marzo de 2026, mediante el cual se formularon observaciones específicas a los proyectos de los Grupos 1 y 2, requiriendo el ajuste de MGA individual, cartas de presentación, memoriales, PMA editable, cronogramas, análisis de precios unitarios, renders y soportes técnicos.
- Radicado No. 2026232001197981 del 20 de marzo de 2026, mediante el cual se dejaron consignadas inconsistencias y faltantes en la documentación técnica y financiera de los proyectos del Grupo 3 y San Cipriano.
- Radicado No. 2026232001275781 del 27 de marzo de 2026, mediante el cual se reiteraron las observaciones formuladas los días 18 y 20 de marzo, **"ante la falta de atención integral por parte de Findeter."**
- Radicado No. 2026232001330321 del 6 de abril de 2026, mediante el cual el Ministerio manifestó su alta preocupación por las inconsistencias financieras identificadas, dejando constancia de diferencias entre los estudios previos, el presupuesto radicado y el resumen financiero.

Esta secuencia documental evidencia que la demora en la expedición de la viabilidad técnica y financiera no obedeció a una actuación arbitraria o dilatoria del Ministerio, sino a la persistencia de inconsistencias no subsanadas oportunamente por FINDETER, pese a haber sido advertidas de manera reiterada y detallada.

Debe destacarse, adicionalmente, que el propio informe de supervisión precisó que, para el cálculo de los atrasos, debía tomarse como referencia el cronograma aprobado en el marco de la prórroga contractual firmada el 12 de diciembre de 2025 —y no el cronograma presentado unilateralmente por FINDETER en la audiencia de febrero de 2026, el cual "no sustituye ni modifica el cronograma aprobado por el Ministerio", por no haber sido objeto de aprobación formal por esta Cartera. Bajo el cronograma oficial, el informe estableció un retraso efectivo aproximado de entre cuatro (4) y seis (6) semanas frente a lo programado, aclarando que dicho cronograma de la prórroga fue, precisamente, el resultado de la programación técnica presentada por el propio FINDETER y aceptada por las partes al suscribir el otrosí modificatorio. Esta circunstancia es especialmente relevante para efectos del requisito de allanamiento serio exigido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues acredita que el propio contratista fijó los términos bajo los cuales se comprometió a ejecutar el contrato, y fue frente a ese mismo estándar —autoimpuesto— que se verificó su incumplimiento.

En el mismo documento, el supervisor del contrato profundizó dicho análisis, señalando lo siguiente:

> *"Bajo este entendido, la persistencia de inconsistencias técnicas, financieras y documentales, la no culminación oportuna y adecuada de la etapa de estudios y diseños, la falta de obtención de las licencias y permisos requeridos, la ausencia de*

inicio de las actividades preliminares y constructivas, así como el incumplimiento verificable de los hitos previstos en el cronograma contractual —cronograma elaborado y propuesto por la propia FINDETER— constituyen circunstancias objetivas que afectaron la ruta crítica del proyecto y comprometieron el cumplimiento oportuno del objeto contractual. Dichas situaciones no fueron inducidas, ocasionadas ni generadas por actuaciones u omisiones del Ministerio de Salud y Protección Social, el cual, en ejercicio de sus funciones de supervisión, realizó de manera permanente el seguimiento a la ejecución contractual, formuló observaciones técnicas, jurídicas y administrativas, requirió la adopción de medidas correctivas, efectuó mesas de trabajo y comités de seguimiento, y documentó oportunamente las desviaciones e incumplimientos evidenciados durante la ejecución del contrato. En consecuencia, los retrasos e inconsistencias identificados corresponden a circunstancias atribuibles a la gestión y al cumplimiento de las obligaciones contractualmente asignadas a FINDETER y a sus contratistas derivados, sin que se evidencie actuación u omisión alguna por parte del Ministerio que hubiera impedido, obstaculizado o dificultado el cumplimiento del contrato por parte del ejecutor".

Este pronunciamiento confirma que los retrasos y afectaciones a la ruta crítica del proyecto obedecieron a circunstancias enteramente atribuibles a la gestión de FINDETER, y no a actuaciones u omisiones del Ministerio de Salud y Protección Social. En consecuencia, no se acredita el requisito exigido por la jurisprudencia del Consejo de Estado consistente en que el incumplimiento invocado como excepción tenga origen en una conducta grave y determinante de la Administración, razón por la cual la excepción de contrato no cumplido tampoco encuentra sustento.

4.5.7. Sobre las comunidades, terceros y riesgos propios de la gestión contractual.

Seguros del Estado S.A. invoca, además, circunstancias asociadas a comunidades, terceros y actores externos como supuestos eventos constitutivos de fuerza mayor, caso fortuito o causas ajenas al contratista que excluirían la responsabilidad de FINDETER.

Al respecto, debe señalarse que el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 tuvo por objeto la prestación de una asistencia técnica integral para la estructuración y ejecución de proyectos de infraestructura en salud, comprendiendo expresamente componentes técnicos, jurídicos, financieros, sociales, ambientales, administrativos y de articulación institucional. En ese contexto, la interacción con comunidades, autoridades territoriales, entidades públicas, operadores de servicios, curadurías urbanas, contratistas derivados, interventorías y demás actores relacionados con la ejecución de los proyectos no constituye una circunstancia extraordinaria o ajena al contrato, sino precisamente parte del ámbito de gestión que FINDETER se obligó a coordinar, administrar y conducir en virtud de su experiencia especializada.

Por consiguiente, las dificultades asociadas a procesos de concertación social, coordinación interinstitucional, relacionamiento comunitario, obtención de información, articulación con autoridades locales o gestión ante terceros no pueden ser calificadas automáticamente como eventos de fuerza mayor, caso fortuito o hechos irresistibles. Se trata de circunstancias previsibles dentro de cualquier proceso de estructuración y ejecución de infraestructura pública, especialmente en territorios donde concurren múltiples actores institucionales, comunitarios y administrativos, razón por la cual tales situaciones debían ser identificadas, gestionadas, mitigadas y administradas por el contratista dentro del marco de sus obligaciones contractuales.

Debe resaltarse, además, que la propia matriz de riesgos del contrato contempló expresamente contingencias relacionadas con el relacionamiento comunitario, la coordinación entre entidades, la gestión de interesados, la interacción con autoridades y los posibles reprocesos derivados de dichas circunstancias, asignando mecanismos

específicos de tratamiento y mitigación. Lo anterior evidencia que tales eventos no constituían hechos imprevisibles ni extraordinarios, sino riesgos conocidos y propios de la ejecución contractual.

De igual forma, no puede perderse de vista que FINDETER fue contratado precisamente por su capacidad técnica, operativa e institucional para estructurar y acompañar proyectos complejos de infraestructura pública. En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible que circunstancias inherentes al ejercicio de dicha labor especializada sean posteriormente presentadas como causas exoneratorias de responsabilidad. Aceptar tal interpretación conduciría a vaciar de contenido el objeto mismo del contrato, pues implicaría trasladar al Ministerio las consecuencias derivadas de riesgos cuya administración fue precisamente una de las razones que justificó la contratación de FINDETER y el reconocimiento de la correspondiente contraprestación económica.

Finalmente, tampoco obra prueba dentro del expediente que permita concluir que la actuación de comunidades, autoridades o terceros hubiera constituido una causa exclusiva, determinante e irresistible de los incumplimientos declarados. Por el contrario, el material probatorio demuestra que los hallazgos identificados por la supervisión se relacionan con deficiencias en la estructuración técnica, financiera y documental de los proyectos, aspectos que permanecían bajo la órbita de control y responsabilidad del contratista. En consecuencia, no se acreditan los presupuestos necesarios para configurar una causal eximente de responsabilidad derivada del hecho de terceros, fuerza mayor o caso fortuito.

4.5.8. Conclusión sobre la imputabilidad.

De conformidad con el análisis efectuado en los numerales precedentes, el Ministerio de Salud y Protección Social concluye que las circunstancias invocadas por FINDETER y por Seguros del Estado S.A. no tienen la aptitud jurídica ni probatoria suficiente para excluir la imputabilidad del incumplimiento contractual declarado mediante la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026.

En efecto, el material probatorio obrante en el expediente demuestra que las deficiencias advertidas en la estructuración técnica, administrativa y financiera de los proyectos, la persistencia de observaciones sustanciales sobre los estudios, diseños y presupuestos presentados, la ausencia de condiciones que permitieran validar integralmente los proyectos y la consecuente imposibilidad de avanzar hacia la ejecución de las obras en las condiciones contractualmente previstas, correspondieron a circunstancias que permanecían bajo la esfera de gestión, coordinación, control y responsabilidad de FINDETER en desarrollo del esquema de asistencia técnica integral pactado entre las partes.

Los argumentos relacionados con la entrega de documentación predial, el desembolso de recursos al patrimonio autónomo, la expedición de licencias urbanísticas, la emisión de viabilidades, la actuación de autoridades administrativas, la intervención de comunidades o la participación de terceros no logran desvirtuar dicha conclusión. Por el contrario, el análisis integral del contrato evidencia que tales circunstancias hacían parte del contexto ordinario de ejecución del negocio jurídico y de los riesgos propios de la gestión especializada que FINDETER se obligó contractualmente a desarrollar. No se trata de eventos externos, imprevisibles e irresistibles que hubieran tornado imposible el cumplimiento de las obligaciones asumidas, sino de situaciones cuya gestión, articulación, seguimiento, mitigación y solución formaban parte de las actividades por las cuales el contratista fue específicamente contratado y remunerado.

Así mismo, no se acreditó que las circunstancias alegadas constituyeran la causa exclusiva, determinante y directa de los incumplimientos identificados por la supervisión, ni que

hubieran generado una imposibilidad objetiva para ejecutar las obligaciones contractuales. Tampoco se demostró la existencia de un incumplimiento previo, grave y determinante atribuible al Ministerio de Salud y Protección Social que habilitara la aplicación de la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil.

Por el contrario, la actuación desplegada por FINDETER durante toda la ejecución contractual evidencia que el propio contratista reconoció la vigencia y exigibilidad de sus obligaciones, continuando con la estructuración de los proyectos, la contratación derivada, la gestión de licencias, la elaboración de estudios y diseños y la presentación de productos al Ministerio. Esta circunstancia resulta incompatible con la tesis según la cual las actuaciones atribuidas al Ministerio o a terceros habrían suspendido o eliminado la exigibilidad de sus obligaciones contractuales.

En consecuencia, el Ministerio concluye que los incumplimientos acreditados dentro de la presente actuación administrativa resultan jurídicamente imputables a FINDETER, sin que se hubiere demostrado la configuración de fuerza mayor, caso fortuito, hecho exclusivo y determinante de un tercero, causa extraña o excepción de contrato no cumplido que permita excluir o atenuar dicha responsabilidad.

Por lo anterior, no prosperan los argumentos formulados por FINDETER en la parte restante del Cargo Cuarto, ni los planteamientos expuestos por Seguros del Estado S.A. relacionados con ausencia de imputabilidad, fuerza mayor, caso fortuito, actuación de terceros, comunidades, Curaduría Urbana, entidades territoriales o supuestos incumplimientos atribuibles al Ministerio de Salud y Protección Social.

4.6. NATURALEZA DE LAS OBLIGACIONES ASUMIDAS POR FINDETER EN EL MARCO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO NO. MSPS-1348-2024.

Mediante el Cargo Quinto, FINDETER sostiene que las obligaciones derivadas del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 corresponden a obligaciones de medio y no de resultado, razón por la cual considera improcedente que la Entidad valore el estado de los productos entregados, la suficiencia técnica de los estudios y diseños o la inexistencia de condiciones efectivas para el inicio de las obras como elementos constitutivos de incumplimiento contractual.

El argumento tampoco está llamado a prosperar. En primer lugar, la Entidad considera necesario precisar que la naturaleza jurídica de las obligaciones asumidas por FINDETER no puede determinarse únicamente a partir de la denominación general de "*asistencia técnica integral*", ni a partir de la actividad institucional que desarrolla dicha entidad, sino a partir del contenido concreto de las prestaciones contractualmente asumidas, de los productos exigidos y de la finalidad perseguida por las partes al celebrar el negocio jurídico. En efecto, la tesis planteada por el recurrente parte de una premisa equivocada consistente en asumir que la sola utilización de la expresión "*asistencia técnica integral*" convierte automáticamente todas las obligaciones asumidas en simples deberes de actividad o de gestión, desprovistos de resultados verificables. Sin embargo, una lectura integral del contrato evidencia que FINDETER no se obligó únicamente a acompañar, asesorar o realizar actuaciones administrativas aisladas, sino a desarrollar un conjunto de actividades técnicas, jurídicas, financieras, administrativas, sociales y ambientales orientadas a obtener productos concretos y útiles para la materialización de los proyectos objeto de la contratación.

Así, por ejemplo, dentro del alcance contractual se incluyeron actividades relacionadas con la validación técnica y jurídica de predios, la estructuración de los procesos de contratación derivados, la coordinación de estudios y diseños, la consolidación de presupuestos, la

articulación de los componentes técnicos y financieros de los proyectos y el acompañamiento integral hasta su culminación. Tales obligaciones no se agotaban con la simple realización de gestiones o trámites, sino que debían traducirse en productos técnicamente suficientes, consistentes y aptos para permitir el avance efectivo de los proyectos hacia las etapas subsiguientes de ejecución.

Debe resaltarse además que el Ministerio de Salud y Protección Social no acudió a FINDETER para ejecutar actividades ordinarias que la propia Entidad pudiera desarrollar directamente. Por el contrario, la celebración del contrato se fundamentó precisamente en la experiencia, capacidad institucional, conocimiento especializado y trayectoria de FINDETER en la estructuración, gestión y desarrollo de proyectos de infraestructura pública. La asistencia técnica integral constituyó precisamente el valor agregado que justificó la contratación y la correspondiente remuneración pactada. Por ello, resulta contradictorio sostener que la experticia que sirvió de fundamento para la celebración del contrato se convierta posteriormente en un argumento para reducir el alcance de las obligaciones asumidas.

Aceptar la tesis del recurrente conduciría a una conclusión incompatible con la finalidad del negocio jurídico celebrado, que una entidad especializada en estructuración y desarrollo de proyectos de infraestructura únicamente estaría obligada a demostrar que realizó determinadas actividades o gestiones, aun cuando los productos obtenidos resultaran insuficientes para cumplir los fines del contrato. Si esto fuera así, carecería de sentido acudir a una entidad especializada para desarrollar la asistencia técnica integral contratada, pues bastaría con que el propio Ministerio adelantara directamente las actividades administrativas o de coordinación que hoy FINDETER pretende presentar como suficientes para entender cumplido el contrato. Precisamente porque FINDETER fue seleccionada por su conocimiento técnico especializado y por su experiencia en la estructuración integral de proyectos, le era exigible que los productos obtenidos reflejaran los estándares técnicos, financieros, administrativos y de planeación propios de dicha experticia.

En este sentido, resulta especialmente ilustrativo que la propia propuesta presentada por FINDETER, que forma parte integral del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, distinguiera expresamente las "***obligaciones de resultado***" comprendidas dentro de la asistencia técnica integral, señalando, entre otras, las siguientes:

> *"**Obligaciones de resultado**: La asistencia técnica integral de Findeter contempla obligaciones de resultado tales como:*
> - *Entregar el análisis y diagnóstico de titularidad de los predios, estudios y diseños y las obras de los proyectos priorizados por el MSPS en el DISTRITO DE BUENAVENTURA.*
> - *Liderar los trámites, gestiones, procedimientos y/o reuniones que resulten necesarios para llevar a buen término los proyectos.*
> - *Velar por el cumplimiento de las especificaciones técnicas y de calidad del proyecto, adelantando las gestiones necesarias para dar cumplimiento al objeto del contrato interadministrativo en las condiciones establecidas en los términos de referencia de la contratación derivada.*
> - *Adelantar las gestiones y trámites necesarios para que la ejecución de la contratación derivada tenga lugar dentro del plazo y condiciones establecidas."*

La anterior estipulación reviste especial relevancia para el análisis, pues evidencia que fue la propia FINDETER quien, al estructurar la propuesta que sirvió de fundamento para la celebración del contrato, **reconoció que la asistencia técnica integral comprendía obligaciones orientadas a la obtención de resultados concretos y verificables**, asociados no solo a la realización de determinadas actividades de gestión, sino a la entrega de productos técnicamente suficientes, al liderazgo efectivo de los trámites requeridos para la ejecución de los proyectos, al cumplimiento de las especificaciones técnicas y de calidad y a la culminación de las actuaciones necesarias para hacer posible la contratación derivada dentro de los plazos previstos.

En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible que, en esta etapa del procedimiento, pretenda sostener que la totalidad de las obligaciones asumidas correspondían exclusivamente a obligaciones de medio, **cuando esa interpretación contradice el alcance que la propia entidad atribuyó a la asistencia técnica integral al momento de presentar su oferta y celebrar el contrato**.

En ese contexto, la Entidad tampoco comparte la afirmación según la cual el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la fase de estructuración se materializaba con la simple entrega o radicación de estudios y diseños ante el Ministerio. La obligación asumida por FINDETER no consistía únicamente en trasladar documentos para su revisión, sino en garantizar que los productos elaborados contaran con la calidad, consistencia, suficiencia técnica y soporte financiero necesarios para cumplir la finalidad contractual para la cual fueron concebidos. La circunstancia de que el contrato previera una etapa de revisión y viabilidad por parte del Ministerio no implica que FINDETER quedara exonerada de responder por la calidad técnica de los productos sometidos a consideración de la Entidad, cuando esta misma fue su contratante. Por el contrario, la existencia misma de observaciones sustanciales relacionadas con aspectos documentales, estructurales, eléctricos, mecánicos, presupuestales y financieros constituye un elemento relevante para evaluar si los productos entregados satisfacían efectivamente las obligaciones contractuales asumidas.

Así mismo, no puede aceptarse la tesis según la cual cualquier documento radicado por el contratista debe entenderse automáticamente como un producto cumplido, independientemente de su contenido, suficiencia o capacidad para soportar la viabilidad técnica y financiera de los proyectos. Tal interpretación vaciaría de contenido las obligaciones de estructuración asumidas por FINDETER y trasladaría al Ministerio cargas que contractualmente correspondían al contratista. Particularmente, no comparte esta Entidad la afirmación según la cual la obligación de FINDETER se agotaba con la entrega formal de los estudios y diseños para obtener posteriormente el concepto de viabilidad.

Es importante resaltar que la revisión adelantada por el Ministerio no tenía por objeto sustituir la labor técnica encomendada al contratista ni corregir las deficiencias de estructuración de los proyectos, sino verificar que los productos presentados cumplieran las condiciones necesarias para avanzar hacia las etapas posteriores de ejecución. La responsabilidad de estructurar adecuadamente los proyectos seguía radicada en FINDETER y no podía trasladarse al Ministerio bajo el argumento de que la Entidad debía emitir posteriormente el concepto técnico correspondiente.

En ese sentido, las observaciones formuladas por el Ministerio no constituyen una exigencia adicional o sobreviniente frente a las obligaciones contractuales, sino la evidencia de que los productos sometidos a revisión aún no satisfacían plenamente los requisitos técnicos, documentales, financieros y presupuestales necesarios para considerarlos culminados de manera satisfactoria. De hecho, el propio comportamiento posterior de FINDETER y de sus contratistas derivados, quienes procedieron a realizar ajustes, complementaciones, correcciones y subsanaciones frente a dichas observaciones, confirma que los productos inicialmente radicados requerían actuaciones adicionales para alcanzar el nivel de suficiencia exigido por el contrato.

Así las cosas, la discusión planteada por el recurrente no puede reducirse a determinar si FINDETER adelantó determinadas actividades o realizó esfuerzos encaminados a la ejecución contractual. Lo relevante para efectos del presente procedimiento consiste en establecer si los productos efectivamente obtenidos permitían considerar cumplidas las obligaciones asumidas dentro de la fase de estructuración y si existían condiciones reales

para avanzar hacia la ejecución material de los proyectos. Precisamente sobre ese análisis recayó la valoración efectuada por la Entidad al momento de expedir la Resolución No. 908 de 2026.

Por lo señalado, el Ministerio concluye que la interpretación propuesta por FINDETER resulta incompatible con el contenido obligacional efectivamente pactado en el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024. Las obligaciones objeto de análisis no pueden entenderse como simples deberes de actividad o acompañamiento cuyo cumplimiento se agote con la realización de gestiones formales o la mera radicación de documentos. Por el contrario, correspondían a obligaciones orientadas a obtener productos técnicamente suficientes, estructuraciones viables y condiciones efectivas para el desarrollo de los proyectos objeto del contrato. Por tal razón, el cumplimiento de dichas obligaciones no podía considerarse satisfecho por la sola ejecución de actividades administrativas o de coordinación, sino por la efectiva obtención de los resultados contractualmente comprometidos dentro de la fase de estructuración.

La conclusión anterior encuentra respaldo directo en el propio alcance contractual definido por las partes, que establece expresamente que la asesoría y asistencia técnica debía prestarse de manera "*INTEGRAL desde el inicio hasta la culminación total de los proyectos objeto de la presente contratación*" y que debía contemplar el análisis y diagnóstico de la titularidad de los predios, los estudios, diseños, la ejecución de obra y la interventoría de la infraestructura priorizada por el Ministerio. Dicha estipulación evidencia que el alcance de las obligaciones asumidas por FINDETER trascendía ampliamente la simple realización de actividades de acompañamiento, asesoría o gestión documental. Por el contrario, las partes acordaron un esquema de asistencia técnica integral orientado a conducir los proyectos desde sus etapas iniciales de estructuración hasta su efectiva materialización, incorporando para ello componentes técnicos, jurídicos, financieros, administrativos, sociales y ambientales.

Todo lo aquí esbozado, corroborado por la propia propuesta presentada por FINDETER, documento que hace parte integral del contrato y en el que la entidad calificó expresamente como obligaciones de resultado varias de las prestaciones que ahora pretende presentar como simples obligaciones de medio. Tal circunstancia desvirtúa la interpretación propuesta en el recurso y confirma que el alcance obligacional asumido por FINDETER trascendía la mera realización de actividades de gestión o acompañamiento.

Por lo expuesto, no prospera el Cargo Quinto formulado por FINDETER.

4.7. PROCEDENCIA DE LA CLÁUSULA PENAL PECUNIARIA

En este acápite se resolverán los argumentos formulados por FINDETER en la parte restante del Cargo Tercero del recurso de reposición, relacionados con la supuesta inexistencia de mora, la alegada inexigibilidad de la cláusula penal pecuniaria y la imposibilidad de hacerla efectiva durante la ejecución del contrato. Igualmente, se resolverá el numeral 4.4 del recurso presentado por Seguros del Estado S.A., relativo a la proporcionalidad de la cláusula penal impuesta mediante la Resolución No. 000908 de 2026.

Para tales efectos, la Entidad analizará el alcance de las facultades conferidas por los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011, la naturaleza de la cláusula penal pactada por las partes y las condiciones bajo las cuales resulta procedente su declaratoria y efectividad dentro de la ejecución contractual.

4.7.1. La cláusula penal pecuniaria podía hacerse efectiva durante la ejecución del contrato.

FINDETER sostiene que la cláusula penal pecuniaria únicamente podía hacerse efectiva una vez vencido el plazo contractual previsto para la ejecución del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, esto es, el 31 de julio de 2026. A partir de dicha premisa concluye que no existía mora, que no podía configurarse incumplimiento alguno y que, por consiguiente, la Resolución No. 908 de 2026 vulneró el debido proceso al declarar el incumplimiento e imponer la cláusula penal antes del vencimiento del plazo contractual. La Entidad no comparte dicha interpretación.

En primer lugar, el argumento parte de equiparar la declaratoria administrativa de incumplimiento prevista en los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011 con las figuras civiles asociadas al incumplimiento definitivo de una obligación una vez agotado el plazo contractual. Sin embargo, el régimen de contratación estatal no limita la facultad de la Administración para declarar incumplimientos únicamente al momento de terminación del contrato ni exige esperar el vencimiento formal del plazo para adoptar las medidas previstas en la ley y en el contrato cuando se verifique la afectación grave de la ejecución contractual.

Bajo este contexto, resulta necesario precisar que la facultad de la Administración para declarar el incumplimiento contractual no se encuentra supeditada exclusivamente al vencimiento del plazo final de ejecución del contrato, como lo sostiene FINDETER. Por el contrario, dicha potestad surge desde el momento en que se verifica objetivamente la inobservancia de obligaciones contractuales exigibles, siempre que esta afecte la adecuada ejecución del objeto contratado. En consecuencia, para determinar si la actuación administrativa se ajustó al ordenamiento jurídico, no basta con establecer si el plazo contractual se encontraba vigente al momento de expedirse la Resolución No. 908 de 2026, sino que resulta indispensable analizar el concepto mismo de incumplimiento contractual y las diferentes modalidades en que este puede manifestarse. Ello permite establecer si las situaciones advertidas por la supervisión constituían o no incumplimientos imputables al contratista susceptibles de ser declarados por la entidad, aun cuando el contrato continuara en ejecución y no hubiera expirado el término contractual inicialmente pactado o prorrogado.

En efecto, de acuerdo con el Diccionario al Español Jurídico el incumplimiento del contrato corresponde a "*1. Gral. Vulneración de lo estipulado en un contrato por una o ambas partes. En derecho civil, el incumplimiento por una de las partes da lugar a la facultad de resolver el contrato por la otra sin perjuicio de las indemnizaciones a que pueda dar lugar*"[22]. El supuesto más evidente del incumplimiento contractual es la ausencia de la prestación. Al respecto, la doctrina expresa que:

> *"(...) cuando un contratista se obliga a prestar un servicio, dar un bien o construir una obra y, al momento de la exigibilidad de estas, no existe ejecución material de aquello que satisface las necesidades de la entidad. En este punto es necesario verificar que el incumplimiento no sea producto de una fuerza mayor o un caso fortuito, pues las obligaciones se extinguen por la imposibilidad de la prestación debida bajo este supuesto*"[23].

En este escenario, se está ante un incumplimiento absoluto, que es el resultado de la actuación culposa del deudor, sin una causa justificada, no está cumpliendo con los

---

[22] REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Diccionario Panhispánico Jurídico. Disponible en línea: https://dpej.rae.es/lema/incumplimiento-de-contrato

[23] MONTOYA PENAGOS, Juan David. Terminación unilateral por incumplimiento. Medellín: Librería Jurídica Sánchez S.A.S. y CEDA, 2025. p. 255.

compromisos. De igual manera, la doctrina señala otro tipo de incumplimientos los cuales corresponden a impropio o relativo. Al respecto se indica que:

> *"(...) también existen formas de incumplimiento impropio o relativo. En estos eventos no hay ausencia total de la prestación debida, ya sea porque se ejecutó imperfecta o tardíamente. La primera modalidad de incumplimiento impropio se presenta por incumplimientos cualitativos o cuantitativos. Por ejemplo, la primera surge cuando se contrata la ejecución de una obra y el deudor realiza la entrega con algunos defectos constructivos que impiden el goce satisfactorio; en contraste, la segunda se presenta cuando se requiere el suministro de determinados elementos y el contratista entrega un número menos a los inicialmente solicitados. En ambos casos se trata de incumplimientos parciales, lo cual está en contravía de los dispuesto en el inciso 1.° del artículo 1649 del Código Civil, ya que 'El deudor no puede obligar al acreedor a que reciba por partes lo que se le deba, salvo el caso de convención contraria; y sin perjuicio de lo que dispongan las leyes en casos especiales'. Por otro lado, la segunda modalidad de incumplimiento impropio surge de la tardanza del deudor en ejecutar sus prestaciones. Si bien no existe renuencia y es posible que satisfaga la prestación debida tanto en términos de calidad como de cantidad, el riesgo es que con el paso del tiempo el acreedor pierda interés en el contrato. En estos eventos, también resulta violentada regla del antecitado inciso 1.° del artículo 1627 del Código Civil, el cual no se solo se refiere al objeto de la obligación en si sino también a las modalidades que influyan en la existencia o la exigibilidad de las prestaciones"*[24].

De acuerdo con lo anterior, desde una perspectiva contractual, el incumplimiento corresponde a la falta de observancia de las obligaciones derivadas del contrato. Este puede presentarse de forma total o parcial, ya sea porque la prestación no se ejecuta, porque se cumple de manera imperfecta o insuficiente, o porque se realiza tardíamente respecto del término previsto para su ejecución.

En este sentido, existe un incumplimiento del contrato cuando una parte no ejecuta sus obligaciones en los términos pactados, por una causa que le es imputable o atribuible. En el presente caso, se encuentra acreditada la existencia del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y Findeter S.A, en virtud del cual, este último asumió la obligación de prestar el servicio de asistencia técnica integral para la ejecución de estudios, diseños y construcción de infraestructura en salud, en los términos definidos en el contrato, los estudios previos y sus anexos.

En desarrollo de dicho objeto, el contratista asumió obligaciones relacionadas, entre otras, con la estructuración de los proyectos, la elaboración y entrega de estudios y diseños, la gestión de los procesos contractuales derivados, y el acompañamiento técnico, jurídico, financiero y administrativo necesario para la ejecución de estos.

En ese orden de ideas, para el caso que nos ocupa, la discusión no puede centrarse exclusivamente en la fecha de vencimiento del plazo contractual, sino en la existencia de incumplimientos verificables y jurídicamente relevantes durante la ejecución del contrato. La interpretación propuesta por FINDETER desconoce que el ordenamiento jurídico ha dotado a las entidades estatales de mecanismos destinados a proteger de manera oportuna la correcta ejecución contractual y la satisfacción del interés general, precisamente para evitar que situaciones de incumplimiento se prolonguen hasta la terminación del contrato sin que la Administración pueda adoptar medidas correctivas o sancionatorias.

Desde esta perspectiva, la potestad de declarar el incumplimiento responde a una finalidad preventiva y correctiva que busca salvaguardar la adecuada ejecución del objeto contractual, con independencia de que el plazo contractual se encuentre aún vigente. Por ello, aceptar la tesis planteada por el contratista conduciría a una consecuencia

---

[24] Ibídem., p. 256.

incompatible con los fines de la contratación estatal, pues implicaría que la Administración estaría obligada a permanecer inactiva frente a incumplimientos graves, verificables y actuales, aun cuando estos comprometieran el cumplimiento del objeto contractual y la satisfacción del interés público, debiendo esperar hasta el último día de vigencia del contrato para ejercer las facultades expresamente conferidas por el legislador.

Precisamente para evitar esa situación, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 facultó a las entidades estatales para declarar el incumplimiento y hacer efectivas las consecuencias patrimoniales derivadas del mismo, mientras que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 estableció el procedimiento administrativo destinado a garantizar el debido proceso para la adopción de tales decisiones. Ninguna de estas disposiciones condiciona el ejercicio de dicha potestad al vencimiento total del plazo contractual.

Adicionalmente, las partes pactaron expresamente que la cláusula penal pecuniaria procedería en caso de incumplimiento total, parcial o defectuoso de las obligaciones a cargo de FINDETER y acordaron que para su imposición y cobro se aplicarían las disposiciones contenidas en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Particular relevancia tiene el hecho de que la misma cláusula previó expresamente que el pago o deducción de la sanción "*no exonera a FINDETER de su obligación de ejecutar el objeto, ni de las demás responsabilidades y compromisos*"[25] derivados del contrato. Esta estipulación resulta plenamente consistente con la excepción prevista en el artículo 1954 del Código Civil, conforme con la cual las partes pueden acordar que el pago de la pena no extinga la obligación principal. En consecuencia, la imposición de la cláusula penal no libera al contratista del deber de continuar ejecutando las obligaciones asumidas, sino que ambas consecuencias jurídicas coexisten en los términos expresamente convenidos por las partes.

Lo anterior no desvirtúa la facultad de la entidad, en este caso, el Ministerio de Salud y Protección Social para declarar el incumplimiento durante la ejecución del contrato. Por el contrario, una vez verificado el incumplimiento de obligaciones exigibles y agotado el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Administración se encontraba habilitada para declarar el incumplimiento y hacer efectiva la cláusula penal en los términos pactados, sin que la circunstancia de que el contrato continuara vigente constituyera un impedimento para el ejercicio de dicha potestad. La permanencia de la obligación de ejecutar el objeto contractual es consecuencia del acuerdo de las partes y de los dispuesto en el artículo 1594 del Código Civil, pero no supone que la Entidad deba diferir la declaratoria de incumplimiento o la imposición de la cláusula penal hasta el vencimiento del plazo contractual.

Ahora bien, el artículo 1594 del Código Civil tampoco conduce a la conclusión propuesta por FINDETER. Sobre el alcance de esta disposición, el Consejo de Estado ha precisado que:

> *"El artículo 1594 del Código Civil reconoce la facultad de que las partes pacten una pena por el simple retardo del deudor dejando a salvo el derecho del acreedor a exigir el cumplimiento de la obligación principal (...)"*[26].

---

[25] Al respecto, el parágrafo de la cláusula décimo-octava señala: "(...) Para los efectos de la imposición y cobro, EL MINISTERIO aplicará las disposiciones establecidas en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. El pago o la deducción de dichas sanciones no exoneran a FINDETER de su obligación de ejecutar el objeto, ni de las demás responsabilidades y compromisos de este (...)".

[26] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Radicado No. 69.090 del 30 de enero de 2026. M.P José Roberto Sáchica Méndez

En el presente caso, las partes pactaron expresamente que el pago o deducción de cláusula penal *"no exonera a FINDETER de su obligación de ejecutar el objeto ni de las demás responsabilidades y compromisos"* derivados del Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024. En consecuencia, dicha estipulación se ajusta a la excepción prevista en el artículo 1594 del Código Civil, reconocida por el Consejo de Estado, según la cual, las partes pueden convenir que el pago de la pena no extinga la obligación principal. Así, el pacto contractual preserva subsistencia de las obligaciones asumidas por FINDETER aun cuando se haga efectiva la cláusula penal, de manera que esta constituye una consecuencia patrimonial del incumplimiento, mas no un mecanismo sustitutivo de la ejecución de las prestaciones contractuales.

En consecuencia, la exigibilidad de la cláusula penal no quedó condicionada exclusivamente al vencimiento del plazo final del contrato, como lo sostiene el recurrente, sino a la verificación de un incumplimiento contractual en los términos pactados por las partes y conforme al procedimiento previsto en los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011. Interpretar que la cláusula penal únicamente podría hacerse efectiva una vez agotado el plazo contractual conduciría, además, a vaciar de contenido práctico las facultades expresamente reconocidas por el legislador para corregir y sancionar incumplimientos durante la ejecución contractual, así como la propia estipulación contractual que preserva la obligación de continuar ejecutando el objeto aun después de impuesta la sanción.

Tampoco resulta acertado afirmar que mientras el contrato permanezca vigente ninguna obligación puede considerarse incumplida. Las obligaciones objeto del presente procedimiento no consistían en una prestación única exigible exclusivamente el 31 de julio de 2026. Por el contrario, el contrato establecía hitos, actividades, productos, entregables y obligaciones cuya ejecución debía materializarse progresivamente durante el desarrollo contractual. En consecuencia, la circunstancia de que el plazo general del contrato continuara vigente no impedía verificar si determinadas obligaciones ya eran exigibles y si éstas habían sido cumplidas oportunamente.

De hecho, la actuación administrativa acreditó que al momento de la expedición de la Resolución No. 908 de 2026 persistían deficiencias relevantes en la estructuración técnica, financiera y administrativa de los proyectos, existían observaciones sustanciales sobre los estudios y diseños presentados, no se contaba con las condiciones necesarias para el inicio efectivo de las obras y permanecían sin superar múltiples aspectos indispensables para alcanzar los fines perseguidos por el contrato. Tales circunstancias constituían hechos presentes, objetivos y verificables, y no simples hipótesis futuras o eventuales.

En ese contexto, no resultaba jurídicamente exigible que la Administración esperara hasta el vencimiento del plazo general del contrato para declarar el incumplimiento. Si de los hechos objetivamente acreditados era posible establecer que las obligaciones no serían ejecutadas oportunamente y que el contratista ya no estaba en condiciones de cumplirlas dentro del término contractual, el acreedor podía ejercer las facultades que el ordenamiento le reconoce sin necesidad de aguardar al 31 de julio de 2026, pues el derecho no impone la espera de un incumplimiento que ya aparece objetivamente consolidado.

Esta conclusión encuentra respaldo en la doctrina del profesor Fernando Hinestrosa, quien distingue entre el plazo contractual y la exigibilidad de las obligaciones. En efecto, el autor explica que, aunque por regla general el acreedor no puede exigir el cumplimiento antes del vencimiento del plazo, existen eventos en los cuales la exigibilidad se anticipa cuando, por el comportamiento del deudor o por el estado de ejecución de la prestación, resulta evidente (ictu oculi) que esta no podrá cumplirse oportunamente. En tales circunstancias, el acreedor no tiene el deber de esperar el agotamiento del plazo inicialmente pactado para

constatar el incumplimiento, criterio que resulta plenamente aplicable al presente caso, pues las obligaciones objeto del procedimiento eran de ejecución progresiva y las falencias verificadas durante la actuación administrativa permitían concluir objetivamente que no serían satisfechas dentro del término contractual.

4.7.2. Sobre la mora invocada por FINDETER y la interpretación de los artículos 1594, 1595 y 1608 del Código Civil.

FINDETER sostiene que la cláusula penal pecuniaria únicamente podía hacerse efectiva una vez configurada la mora prevista en los artículos 1594, 1595 y 1608 del Código Civil y que, dado que el plazo general del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 se encontraba vigente hasta el 31 de julio de 2026, no era jurídicamente posible declarar el incumplimiento ni imponer la cláusula penal al momento de expedirse la Resolución No. 908 de 2026.

Frente a este planteamiento, resulta necesario precisar que la procedencia de la declaratoria de incumplimiento y de la cláusula penal no depende, en todos los casos, del vencimiento del plazo general del contrato, sino de que la obligación cuyo incumplimiento se reprocha sea jurídicamente exigible. En este sentido, la exigibilidad constituye un presupuesto distinto de la mora y del término de duración del contrato, por cuanto una obligación puede ser exigible desde el momento en que se cumplen las condiciones previstas para su ejecución, sin que sea necesario esperar a la expiración del plazo contractual. Sobre el particular, el Doctor Fernando Hinestrosa explica el alcance de la exigibilidad de las obligaciones en los siguientes términos:

> *"Exigible es la obligación a cuyo cumplimiento ha de proceder el deudor sin dilaciones, que no está sujeta a plazo, condición o intimación de parte del acreedor, como tampoco al lleno de ciertos requisitos o a la ocurrencia de determinada actuación del acreedor (...), sea porque el transcurrido el tiempo o se han dado los demás presupuestos indispensable para poder demandar su ejecución. El deudor no puede ampararse en anda que esté por suceder para abstenerse de cumplir, y el acreedor tampoco tiene que esperar la ocurrencia de algo para exigir el cumplimiento y, en su caso, proceder ejecutivamente"*[27].

De la definición expuesta por el tratadista se desprende que la exigibilidad de una obligación se predica del momento en que el acreedor se encuentra jurídicamente facultado para reclamar su cumplimiento, por haberse satisfecho los presupuestos previstos para ello, sin que resulte necesario esperar a la ocurrencia de hechos futuros que no constituyan un requisito de la obligación. En esa medida, la vigencia del plazo general del contrato no impide, por sí sola, que determinadas obligaciones contractuales sean exigibles con anterioridad, cuando su cumplimiento debía producirse en un momento específico o una vez acaecido un determinado supuesto de hecho. Por ello, si una obligación ya era exigible y el contratista no la ejecutó en la oportunidad debida, la Administración podía verificar el incumplimiento de dicha obligación, sin que fuera indispensable al vencimiento del plazo total del contrato.

De igual forma, de acuerdo con el Doctor Fernando Hinestrosa "no puede el acreedor exigir el cumplimiento de la obligación sujeta a plazo antes de su vencimiento, cuando en él tiene interés el deudor, la ley (art. 1553c.c), ***empero, previene dos eventualidades en las cuales las obligaciones se hacen exigibles en forma inmediata, o sea que los términos suspensivos pendientes caducan*** (...)"[28](énfasis fuera del texto original). Una de esas eventualidades, se relacionado con la mora por declaración o comportamiento del

---

[27]Hinestrosa, F (2007). Tratado de las Obligaciones. Concepto, estructura, vicisitudes (3 ed, Vol,1) Universidad Externado de Colombia, Tercera Edición, páginas 9-10.
[28] Ibidem

deudor, o por imposibilidad suya de cumplir en tiempo. Sobre este aspecto, el autor indica lo siguiente:

> "(....) hay que sumar dos hipótesis de mora ante tempus, que se derivan del consentimiento común y de los deberes de lealtad y corrección, frente a declaraciones, actitudes y comportamiento del deudor, anteriores al vencimiento del término de que dispone para ejecutar la prestación, que significan una contradicción de sus deberes y, por lo mismo, pueden asimilarse al incumplimiento, de modo de autorizar al acreedor a proceder como si la prestación no se hubiera satisfecho oportunamente: la primera responde al evento de que aun antes de la exigibilidad de la prestación se haga evidente (ictu oculi) que el deudor no la cumplirá definitivamente o que no la cumplirá oportunamente, por ejemplo, el deudor destruyó o enajenó la cosa debida o, tratándose de una prestación de obra que de suyo requiere un tiempo mínimo para su realización, teniendo en cuenta su naturaleza y los medios y técnica del caso, en tal evento, para la constitución en mora del deudor, el acreedor no tiene que esperar a que transcurra todo el tiempo necesario para la terminación de la obra si visto el estado que se encuentra resulta evidente que ya el operario deudor no podrá concluirla o entregarla tempestivamente. La asegunda consiste en que el acreedor no tiene por qué aguardar a la llegada del día final del plazo, cuando el deudor (o su representante) le manifiesta previamente que no cumplirá. Es este un caso de "mora automática", que se produce en la fecha de la declaración, previsto expresamente por el art 1219 codice civile, con la exigencia de que aquella manifestación se haga por escrito, requisito que no sería de recibo en nuestro ordenamiento"[29].

De lo anterior se desprende que la doctrina admite que, en determinadas circunstancias excepcionales, el acreedor no se encuentra obligado a esperar el vencimiento del plazo inicialmente previsto para exigir el cumplimiento de la obligación, cuando el comportamiento del deudor permite establecer de manera objetiva que esta no será ejecutada en la oportunidad debida o que su cumplimiento oportuno ha devenido imposible. En tales eventos, la exigibilidad de la obligación se anticipa como consecuencia del propio comportamiento del deudor, de manera que el incumplimiento puede ser apreciado sin necesidad de aguardar el transcurso íntegro del término originalmente concedido para su ejecución.

Bajo este entendimiento, la circunstancia de que una obligación se encuentre sometida a un plazo no conduce necesariamente a concluir que su incumplimiento solo pueda verificarse al vencimiento del término final de la relación contractual. Por el contrario, resulta indispensable identificar la oportunidad en que cada obligación deviene exigible, atendiendo a su naturaleza, a la finalidad que persigue dentro del programa obligacional y a las condiciones previstas para su ejecución. Solo a partir de esa distinción es posible establecer si la Administración estaba jurídicamente habilitada para verificar el incumplimiento al momento de adoptar la decisión cuestionada, aspecto que, para el caso concreto, desvirtúa la interpretación propuesta por el recurrente.

Es así como, la Entidad no comparte dicha interpretación, pues el recurrente parte de una premisa según la cual la mora únicamente puede configurarse al vencimiento del plazo final del contrato. Sin embargo, dicha tesis desconoce que las obligaciones objeto del presente procedimiento no correspondían a una prestación única exigible exclusivamente al finalizar la vigencia contractual, sino a múltiples obligaciones sucesivas, progresivas y autónomas cuyo cumplimiento debía verificarse durante la ejecución misma del contrato.

En efecto, el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 no se limitó a establecer una fecha final de terminación. Por el contrario, contempló actividades, productos, entregables, etapas de estructuración, estudios, diseños, obtención de requisitos habilitantes, gestión de licencias, soportes técnicos, componentes financieros y demás

---

[29] Ibidem

obligaciones que debían cumplirse oportunamente a medida que avanzaba la ejecución contractual.

Lo anterior adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que el objeto contractual estaba directamente orientado a la materialización de proyectos de infraestructura en salud, respecto de los cuales la estructuración técnica, jurídica y financiera no constituía un fin en sí mismo, sino una condición indispensable para permitir el inicio y posterior ejecución de las obras. En consecuencia, los estudios y diseños, las viabilidades técnicas y financieras, las licencias y los demás requisitos habilitantes no podían analizarse como simples entregables documentales aislados, sino como productos funcionalmente destinados a viabilizar la construcción efectiva de las infraestructuras priorizadas por el Ministerio.

Desde esta perspectiva, la exigibilidad de las obligaciones asumidas por FINDETER no podía diferirse hasta el vencimiento final del contrato, pues cada una de las etapas previstas debía cumplirse de manera progresiva y dentro de los cronogramas establecidos para permitir el tránsito oportuno hacia las fases posteriores de ejecución. Precisamente por ello, el cumplimiento de la fase de estudios y diseños no podía entenderse satisfecho por la simple radicación de documentos ante el Ministerio, sino por la entrega de productos técnicamente suficientes, consistentes y aptos para obtener las correspondientes viabilidades y permitir el inicio de las obras en los términos previstos contractualmente.

De hecho, al momento de expedirse la Resolución No. 908 de 2026, la supervisión había evidenciado que persistían observaciones sustanciales sobre los estudios y diseños presentados, no se contaba con viabilidades técnicas y financieras emitidas por el Ministerio y los proyectos registraban un avance físico de obra del cero por ciento (0%), circunstancia que reflejaba objetivamente que las etapas previas llamadas a habilitar la ejecución material de las infraestructuras no habían sido culminadas de manera satisfactoria.

En tales condiciones, no resulta admisible sostener que la Entidad debía esperar hasta el 31 de julio de 2026 para verificar el incumplimiento de obligaciones que, por su propia naturaleza, debían haberse ejecutado y consolidado con anterioridad para hacer posible la construcción de las obras. Una interpretación semejante desconocería la lógica secuencial propia de los proyectos de infraestructura pública y vaciaría de contenido los cronogramas, hitos y obligaciones intermedias expresamente pactadas por las partes dentro del contrato.

La permanencia del plazo contractual no implica que el contratista pueda diferir indefinidamente el cumplimiento de todas sus obligaciones hasta el último día de ejecución. Por el contrario, cuando el contrato incorpora cronogramas, hitos, productos y actividades que deben desarrollarse progresivamente, el incumplimiento de dichos compromisos puede ser verificado durante la ejecución contractual, sin necesidad de esperar el vencimiento final del negocio jurídico. Precisamente por ello, la actuación administrativa no se fundamentó en la simple proximidad del vencimiento contractual ni en una valoración hipotética de incumplimientos futuros. La decisión se sustentó en hechos objetivos y actuales evidenciados en el informe de supervisión, relacionados con la persistencia de observaciones sustanciales sobre los productos entregados, la ausencia de condiciones efectivas para el inicio de las obras, la falta de consolidación de la estructuración técnica y financiera de los proyectos y el incumplimiento de obligaciones exigibles al momento de adoptarse la decisión.

Por lo tanto, aun bajo la perspectiva planteada por el recurrente, la Entidad considera acreditada la existencia de obligaciones exigibles que no fueron ejecutadas oportunamente, circunstancia que impedía sostener que el contratista se encontraba al día en el cumplimiento de sus compromisos contractuales.

En consecuencia, la Entidad concluye que los artículos 1594, 1595 y 1608 del Código Civil no pueden interpretarse en el sentido propuesto por FINDETER para impedir el ejercicio de las facultades previstas en los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011. La propia teoría general de las obligaciones reconoce que la mora puede configurarse respecto de obligaciones que cuentan con oportunidad específica de cumplimiento y que dejan de ejecutarse dentro del término previsto para ello.

La vigencia del plazo general del contrato no impedía verificar el incumplimiento de obligaciones ya exigibles ni excluía la posibilidad de adoptar las medidas contractuales y legales correspondientes frente a incumplimientos efectivamente acreditados dentro de la ejecución contractual. Por consiguiente, no prospera el argumento según el cual la ausencia de vencimiento del plazo contractual impedía la declaratoria de incumplimiento o la exigibilidad de la cláusula penal pecuniaria.

4.7.3. Sobre la proporcionalidad de la cláusula penal pecuniaria.

Seguros del Estado S.A. cuestiona la proporcionalidad de la cláusula penal pecuniaria hecha efectiva mediante la Resolución No. 908 de 2026. Sin embargo, dicho planteamiento no está llamado a prosperar. Debe precisarse que la Entidad no creó, modificó ni determinó discrecionalmente el monto de la sanción impuesta dentro del procedimiento administrativo sancionatorio. Por el contrario, la cláusula penal pecuniaria fue expresamente pactada por las partes al momento de celebrar el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024, dentro del marco de la autonomía de la voluntad y de las facultades reconocidas por el ordenamiento jurídico para incorporar mecanismos de apremio y estimación anticipada de perjuicios frente al incumplimiento contractual.

En efecto, la cláusula décima octava del contrato estableció que, en caso de incumplimiento total, parcial o defectuoso de las obligaciones a cargo de FINDETER, ésta pagaría al Ministerio una suma equivalente hasta el diez por ciento (10%) del valor de la asistencia técnica a título de pena y estimación anticipada de perjuicios. Así mismo, se pactó expresamente que para su imposición y cobro se aplicarían las disposiciones contenidas en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Por consiguiente, la discusión sobre la proporcionalidad abstracta del porcentaje pactado no puede trasladarse a la fase de ejecución contractual ni al procedimiento administrativo sancionatorio, pues dicho porcentaje fue aceptado voluntariamente por las partes al momento de celebrar el contrato y constituyó precisamente el parámetro previamente acordado para estimar anticipadamente las consecuencias patrimoniales derivadas del incumplimiento.

Debe resaltarse, además, que la proporcionalidad de la cláusula penal debe analizarse a la luz de la forma en que fue pactada por las partes. En efecto, la cláusula décima octava no fijó la penalidad sobre el valor total del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 ni sobre la totalidad de los recursos destinados a la ejecución de los proyectos, sino exclusivamente sobre el componente correspondiente a la asistencia técnica a cargo de FINDETER. Esta circunstancia evidencia que desde la propia estructuración contractual las partes incorporaron un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, al circunscribir la eventual consecuencia económica del incumplimiento únicamente al ámbito de las obligaciones directamente asumidas por el contratista.

En consecuencia, la aseguradora conocía no solamente la existencia de la cláusula penal, sino también su alcance, cuantía máxima y mecanismo de efectividad, circunstancias que fueron incorporadas dentro del análisis propio del riesgo asegurado. Adicionalmente, la proporcionalidad de la medida no puede analizarse de manera aislada respecto del

porcentaje previsto contractualmente, sino atendiendo la gravedad de los incumplimientos acreditados dentro de la actuación administrativa.

Como quedó expuesto en la Resolución No. 908 de 2026, las deficiencias advertidas comprometían aspectos esenciales de la estructuración técnica, financiera y administrativa de los proyectos, impedían la consolidación de las condiciones necesarias para el inicio de las obras y afectaban directamente la materialización de inversiones públicas destinadas al fortalecimiento de la infraestructura en salud del Distrito de Buenaventura. En ese contexto, lejos de configurarse una medida desproporcionada, la cláusula penal aplicada corresponde exactamente al mecanismo de protección patrimonial previamente previsto por las partes para afrontar escenarios de incumplimiento como los evidenciados dentro de la presente actuación.

Finalmente, no puede perderse de vista que la cláusula penal constituye una estimación anticipada de perjuicios libremente convenida por las partes, cuya finalidad es precisamente evitar la necesidad de acreditar posteriormente la totalidad de los daños efectivamente ocasionados por el incumplimiento contractual. Por tal razón, una vez acreditado el incumplimiento y cumplido el procedimiento previsto en la ley y en el contrato, la efectividad de la cláusula penal no depende de la demostración individualizada de cada perjuicio causado ni de una nueva valoración sobre la conveniencia económica del porcentaje previamente pactado.

En consecuencia, la efectividad de la cláusula penal no solo encuentra sustento en el incumplimiento acreditado dentro de la actuación administrativa, sino también en el criterio de proporcionalidad previamente incorporado por las partes al momento de pactar la cláusula, razón por la cual no prosperan los cuestionamientos formulados por Seguros del Estado S.A. respecto de una supuesta desproporción de la medida adoptada.

4.8. PROCEDENCIA DE LA EFECTIVIDAD DE LA GARANTÍA ÚNICA DE CUMPLIMIENTO.

En este acápite se resolverán los argumentos formulados por Seguros del Estado S.A. relacionados con la procedencia de la efectividad de la garantía única de cumplimiento, la independencia de los amparos y de las responsabilidades del contratista y del garante, la cobertura de los diferentes amparos de la póliza, los límites de responsabilidad del asegurador, la compensación solicitada y el plazo para el pago del siniestro.

Para tal efecto, se parte de las conclusiones previamente expuestas en esta decisión, conforme a las cuales se encuentra acreditada la existencia del incumplimiento contractual, su imputabilidad a FINDETER y la procedencia de la cláusula penal pecuniaria pactada en el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

En ese mismo sentido, se precisa que los argumentos formulados por Seguros del Estado S.A. en su numeral 4.2, relacionados con la supuesta ausencia de incumplimiento imputable, la configuración de fuerza mayor, caso fortuito, hecho de terceros y demás circunstancias orientadas a excluir la responsabilidad del contratista, ya fueron analizados y resueltos en los numerales 4.4 y 4.5 de la presente decisión, razón por la cual en este acápite únicamente se abordarán aquellos planteamientos específicamente relacionados con la efectividad de la garantía única de cumplimiento y el alcance de las coberturas invocadas por la aseguradora.

4.8.1. Sobre la independencia de los amparos contenidos en la garantía única de cumplimiento.

Seguros del Estado S.A. sostiene que los amparos que integran la garantía única de cumplimiento son independientes entre sí, razón por la cual no resulta procedente afectar simultáneamente varios amparos por un mismo hecho ni acumular sus respectivas sumas aseguradas. Sobre este punto, la Entidad no presenta discrepancia alguna frente a la regla jurídica invocada por la aseguradora. En efecto, el artículo 2.2.1.2.3.2.1 del Decreto 1082 de 2015 establece expresamente que los amparos que conforman la garantía única son independientes respecto de los riesgos cubiertos y de los valores asegurados, de manera que cada uno opera conforme a la materialización del riesgo específico que protege.

En efecto, tal como se señaló en la Resolución 0098 del 11 de mayo de 2026 *"(...) el amparo relacionado con los hechos objeto del presente procedimiento corresponde al amparo de cumplimiento del contrato",* tema que fue objeto de estudio en el Auto No. 001 de 2026.

Es así como, el amparo de cumplimiento tiene como propósito amparar lo relacionado con el cumplimiento de las prestaciones y obligaciones correlativas al objeto contratado. Ahora bien, por *"Por expresa disposición legal, en este amparo se incluyen el pago de multas y cláusula penal pecuniaria cuando se hayan pactado en el contrato*[30]*"*.

El amparo de cumplimiento *"(...) ampara los riesgos derivados de la inejecución de las prestaciones y obligaciones contenidas en el acuerdo jurídico bilateral entre la Administración y el colaborador, de tal manera que se trata de una garantía genérica que cobija de forma principal y remanente todas aquellas circunstancias que no pueden ser identificadas como realización de riesgos específicamente cubiertos por otras garantías concretas y constituidas en virtud del contrato celebrado"*[31]. En este sentido, puede afirmarse que, el amparo de cumplimiento *"tiene como objeto proteger a la entidad de los riesgos que puedan concretarse durante la etapa de ejecución del contrato, específicamente de aquellos derivados de incumplimientos o conductas imputables al contratista"*[32].

En este sentido, considerando los riesgos que cobija el amparo de cumplimiento, cuando se demuestre que un perjuicio específico derivado del incumplimiento de las obligaciones estipuladas en el contrato, es procedente la reclamación de la póliza ce cumplimiento para la realización del riesgo amparado. De acuerdo con la doctrina:

> *"Esta garantía podrá hacerla efectiva la Administración cuando suceda cualquier conducta imputable al contratista que altere la ley del contrato ya sea por incumplimiento total o parcial de sus obligaciones. En este evento la Administración a través de acto administrativo debidamente motivado podrá reclamar las multas y la cláusula penal pecuniaria pactadas, así como el valor total del amparo en virtud de la declaratoria de caducidad del contrato, sin perjuicio de poder acudir a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo para la correspondiente indemnización de perjuicios, bien por el total de los mismos, bien por la diferencia frente al valor cubierto por la garantía"*[33].

Conforme con lo anterior, la finalidad del amparo de cumplimiento consiste en proteger a la entidad estatal frente a los riesgos derivados de la inejecución total, parcial, defectuosa o tardía de las obligaciones pactadas en el contrato, constituyéndose en una garantía de carácter general destinada a salvaguardar la correcta ejecución del objeto contractual. Adicionalmente, por expresa disposición legal, dentro de esta cobertura se entienden

---

[30] Formas, formalidades y contenido del contrato estatal. Juan Carlos Expósito Vélez. Editorial Externado de Colombia, año 2020.

[31] Ibidem.

[32] Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, concepto C-1470 del 20 de noviembre de 2025.

[33] Ibidem.

incluidos el pago de las multas y de la cláusula penal pecuniaria cuando estas hayan sido válidamente pactadas, de manera que su efectividad no supone la afectación de un amparo diferente, sino la materialización de una de las consecuencias jurídicas propias del riesgo de incumplimiento cubierto por la misma garantía.

Es así como, frente al argumento expuesto por el apoderado del garante, según el cual los amparos que integran la garantía única de cumplimiento son independientes entre sí y no resulta procedente afectar dos o más amparos por un mismo hecho, el Ministerio de Salud y Protección Social comparte la premisa general relativa a la autonomía funcional de las distintas coberturas que conforman la garantía.

Lo anterior, considerando que, cada amparo responde a riesgos específicos previamente delimitados por la ley, el contrato y la póliza, razón por la cual su activación depende de la efectiva materialización del riesgo particular que se pretende cubrir. Sin embargo, dicha consideración no desvirtúa la decisión adoptada dentro del presente procedimiento, toda vez que la entidad en ningún momento ha pretendido afectar simultáneamente diferentes amparos ni acumular las sumas aseguradas correspondientes a coberturas distintas, sino que ha circunscrito el análisis exclusivamente al amparo de cumplimiento, por ser el riesgo efectivamente materializado de acuerdo con los hechos acreditados en el expediente.

Precisamente, tal como se indicó tanto en el Auto No. 001 de 2026 como en la Resolución 0098 del 11 de mayo de 2026, los hechos objeto del presente procedimiento corresponden a presuntos incumplimientos de obligaciones contractuales a cargo del contratista, circunstancia que se encuentra amparada por la garantía de cumplimiento.

Así, aun aceptando la independencia de los distintos amparos que conforman la garantía única de cumplimiento, ello no conduce a la conclusión planteada por el garante. Por el contrario, dicha independencia confirma que la entidad debe identificar cuál es la cobertura llamada a responder frente al riesgo efectivamente realizado, análisis que en el presente caso condice inequívocamente al amparo de cumplimiento.

En consecuencia, la reclamación derivada del eventual incumplimiento contractual y la efectividad de la cláusula penal pecuniaria pactada no implican una acumulación indebida de coberturas ni la concurrencia de varios amparos respecto de un mismo hecho, sino la aplicación ordinaria y legítima de la garantía de cumplimiento frente al riesgo específico que fue objeto de aseguramiento y cuya materialización es precisamente la que se analiza dentro de la presente actuación administrativa.

Así las cosas, la independencia de los amparos invocada por la aseguradora no constituye un argumento que desvirtúe la declaratoria de incumplimiento ni la procedencia de la efectividad de la garantía respecto del amparo de cumplimiento. Antes bien, dicha regla confirma que la cobertura aplicable debe analizarse en función del riesgo efectivamente materializado, circunstancia que en el presente caso corresponde precisamente al incumplimiento contractual declarado mediante la Resolución No. 908 de 2026.

En consecuencia, no prospera el argumento formulado por Seguros del Estado S.A. relacionado con la independencia de los amparos contenidos en la garantía única de cumplimiento.

4.8.2. Sobre la independencia de las responsabilidades del contratista y del garante.

Seguros del Estado S.A. sostiene que la responsabilidad del contratista y la responsabilidad del asegurador son jurídicamente diferentes, razón por la cual la eventual responsabilidad

de FINDETER no implica automáticamente la obligación de pago por parte de la compañía aseguradora. Al respecto, la Entidad comparte que se trata de relaciones jurídicas distintas y autónomas. En efecto, la obligación principal surge del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 y vincula directamente al contratista con la Entidad Estatal, mientras que la obligación del asegurador tiene su fuente en el contrato de seguro contenido en la garantía única de cumplimiento. No obstante, de acuerdo con el "artículo 2.2.1.2.3.1.19. Efectividad de las garantías" del Decreto 1082 de 2015, la entidad estatal debe hacer efectivas las garantías:

> *"3. Por medio del acto administrativo en el cual la Entidad Estatal declare el incumplimiento, puede hacer efectiva la cláusula penal, si está pactada en el contrato, y ordenar su pago al contratista y al garante. El acto administrativo correspondiente es la reclamación para la compañía de seguros".*

La disposición indicada del Decreto 1082 de 2015, faculta a la entidad estatal para "*hacer efectiva la cláusula penal mediante acto administrativo en el cual declare el incumplimiento por parte del contratista, con base en el cual puede acudir a la compañía aseguradora para obtener el recaudo de la sanción; dicho acto administrativo constituye la reclamación para la compañía de seguros (art. 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015), razón por la cual el garante debe estar previamente notificado de las decisión que compromete su responsabilidad*"[34].

En efecto, de acuerdo con la disposición comentada, la Administración cuenta con la facultad exorbitante de declarar unilateralmente el siniestro, imponer multas y hacer exigible la cláusula penal. El ejercicio de estas potestades se materializa mediante la expedición de un acto administrativo, producto del procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece sus reglas con el fin de asegurar el cumplimiento de los derechos y garantías derivadas del debido proceso en materia sancionatoria contractual[35].

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, "*las Entidades Estatales tienen la potestad de hacer efectiva la cláusula penal y las multas que hayan sido pactadas de forma directa: i) descontando el valor de los saldos a favor del contratista siempre cuando exista una cuenta pendiente por pagar, es decir mediante la compensación a la que se refiere el artículo 1714 de Código Civil); ii) haciendo efectivas las pólizas otorgadas para asegurar el riesgo de incumplimiento; o iii) mediante cobro coactivo*"[36].

Bajo el marco señalado, debe indicarse que cuando el apoderado del garante manifiesta en el escrito de reposición que existe una "Independencia de responsabilidad entre el contratista y el asegurador" por lo que, según afirma "(...) 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".

Sobre el particular, el Ministerio de Salud y Protección Social considera pertinente indicar que, no le asiste razón al apoderado del garante cuando pretender derivar la independencia jurídica existente entre la responsabilidad del contratista y la obligación indemnizatoria a

---

[34] La Contratación de la Entidades Estatales. Juan Ángel palacios. Librería Jurídica Sánchez R. S.A. Bogotá. pg. 668.

[35] De conformidad con esta disposición, las "entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal [...]".

[36] Ibidem

cargo del asegurador la imposibilidad de hacer efectiva la garantía de cumplimiento dentro del presente procedimiento administrativo. Esto, considerando que, si bien es cierto que la doctrina y la jurisprudencia han reconocido que la obligación asumida por la compañía de seguros no se confunde con la obligación principal a cargo del contratista, también lo es que ambas encuentran un elemento común e inescindible en la ocurrencia del incumplimiento contractual.

Tal como lo explica la doctrina especializada citada por el propio recurrente, la obligación del asegurador "*(...) se encuentra relacionada con la obligación garantizada y su respectiva fuente, de manera que lo que acontezca con estas tendrá incidencia directa en aquellos*", razón por la cual, el incumplimiento del contratista constituye el presupuesto fáctico que da origen tanto a la responsabilidad contractual de este como a la eventual exigibilidad de la cobertura otorgada por el asegurador. En consecuencia, la autonomía conceptual de ambas relaciones jurídicas no elimina el vínculo funcional que el ordenamiento establece entre el contrato estatal garantizado y el seguro de cumplimiento.

Precisamente, el ordenamiento jurídico de la contratación estatal prevé mecanismos específicos para hacer efectiva la garantía cuando se configure un incumplimiento contractual. En este sentid, como se señaló, el numeral 3 del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015 dispone expresamente que, mediante el acto administrativo que declare el incumplimiento, la entidad estatal puede hacer efectiva la cláusula penal pactada y ordenar su pago tanto al contratista como al garante, constituyendo dicho acto administrativo la reclamación formal frente a la compañía aseguradora.

En efecto, la disposición señalada no desconoce la autonomía de la obligación indemnizatoria del asegurador, por el contrario, constituye el mecanismo legal mediante el cual se materializa la cobertura del riesgo previamente asumido por la aseguradora. En otras palabras, la declaratoria administrativa de incumplimiento no traslada al asegurador la obligación principal del contratista, sino que activa las consecuencias propias del contrato de seguro cuando se verifica la realización del riesgo asegurado.

Adicionalmente, el argumento del apoderado de la aseguradora desconoce que el procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 fue diseñado precisamente para garantizar simultáneamente los derechos del contratista y del garante frente a la eventual declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la garantía. Es así como, el garante debe ser vinculado al procedimiento, conocer las actuaciones, presentar observaciones, aportar pruebas y ejercer plenamente su derecho de defensa antes de que la administración adopte una decisión que pueda comprometer la cobertura otorgada. Sin embargo, el reconocimiento de estas garantías procesales no implica que la aseguradora pueda sustraerse de los efectos jurídicos derivados de la materialización del riesgo amparado, ni que la existencia de una relación jurídica autónoma con la entidad estatal excluya la aplicación de las normas especiales que regulan la efectividad de las garantías en materia de contratación pública.

Por otra parte, resulta necesario precisar que, la independencia de responsabilidades a las que alude el apoderado del garante, tampoco conduce a la conclusión según la cual "*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*". Esto, considerando que, se omite que la finalidad esencial del seguro de cumplimiento consiste precisamente en trasladar al asegurador, dentro de los límites y condiciones de la cobertura contratada, las consecuencias económicas derivadas del incumplimiento imputable al contratista. En efecto, la doctrina ha indicado sobre el siniestro y la comunicación a la aseguradora que "*La entidad debe declarar la ocurrencia mediante acto administrativo debidamente notificado al contratista (art. 128 del Decreto*

1510 de 2013), pero como el Banco o la compañía aseguradora deben entrar a responder en caso de que este no lo haga, la entidad debe notificarle dicho acto al «respectivo asegurador»"[37].

Ahora bien, la independencia jurídica existente entre la obligación principal a cargo del contratista y la obligación indemnizatoria asumida por el asegurador no implica que este último pueda sustraerse de las particularidades propias del régimen de contratación estatal ni desconocer las prerrogativas que el ordenamiento reconoce a la Administración para la protección del interés general. Por el contrario, tratándose de garantías constituidas para amparar contratos estatales, la responsabilidad del asegurador se encuentra sometida a reglas especiales derivadas de la naturaleza pública de la relación contractual garantizada, las cuales limitan la posibilidad de oponer determinadas excepciones y atribuyen a la entidad estatal facultades específicas para definir la forma en que debe hacerse efectivo el resarcimiento derivado de la materialización del riesgo asegurado. En este contexto, la doctrina señaló que:

> *"La compañía de seguros no podrá oponer a las entidades estatales la excepción que hubiese podido impugnar contra el contratista, debido a la aplicación excepcional de la exceptío non adímpletí contractus en los contratos estatales ante la protección del interés público tantas veces mencionado. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en el campo del derecho privado, el asegurador no puede escoger la forma de indemnización, pues es la Administración la llamada a decidir si el resarcimiento se da a través de una suma de dinero o por medio de la ejecución del contrato, tal como lo establecen los artículos 17 y 18 de la Ley 80 de 1993"*[38].

Así mismo, debe indicarse que el Consejo de Estado ha indicado que *"La Sala también ha precisado que, una cosa es la ocurrencia del riesgo asegurado, y otra es la obligación de indemnizar por parte de la Aseguradora, siendo ésta última exigible al momento en que el acto administrativo que reconoce la existencia del siniestro, que contiene una obligación clara y expresa quede en firme y se haya comunicado"*[39].

De manera complementaria, el Consejo de Estado ha preciado que, las facultades de la administración para hacer efectiva una garantía de cumplimiento no solo se materializan mediante la expedición del acto administrativo que declara el incumplimiento o dispone la efectividad del amparo, sino que dicho acto, junto con la póliza correspondiente, constituyen un verdadero título ejecutivo en favor de la entidad estatal. Esta posición reafirma la eficacia jurídica de las decisiones administrativas adoptadas en materia de garantías contractuales y evidencia que el ordenamiento ha previsto mecanismos especiales que permiten a la administración exigir directamente las obligaciones derivadas de la materialización del riesgo asegurado. Sobre este punto, el Consejo de Estado indicó:

> *"(...) las entidades públicas pueden hacer efectivas las garantías constituidas a su favor por el contratista, con fundamento en un título ejecutivo integrado por la póliza y el acto administrativo mediante el cual se toma dicha determinación de hacer efectiva la respectiva garantía[...]. La posibilidad de que el acto administrativo sea considerado como título ejecutivo, requiere exclusivamente que se aporte con él la póliza de seguro mediante la cu.al se garantizó el cumplimiento del contrato según lo dispone el numeral 5 del artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que los actos administrativos, entre los cuales se encuentra aquel mediante el cual se hace efectiva la garantía de cumplimiento suscrita por el contratista con una aseguradora, da cuenta de una obligación clara, expresa y exigible*".[40]

---

[37] Ibidem
[38] Ibidem.
[39] Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 17 de julio de 2008, expediente 31.344.
[40] Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto del 10 de diciembre de 2009, expediente 37.660.

De acuerdo con lo anterior, la legislación vigente faculta expresamente a las entidades estatales para hacer efectivas las pólizas de cumplimiento cuando se configure el riesgo asegurado, ya sea para obtener el pago de multas, de la cláusula penal pecuniaria o de los demás perjuicios amparados. La circunstancia de que la obligación del asegurador sea distinta de la obligación principal del contratista no elimina la operatividad de la garantía, sino que delimita el alcance de la responsabilidad de cada sujeto conforme al régimen jurídico que le resulta aplicable.

Finalmente, la afirmación según la cual el contratista deberá responder exclusivamente por las consecuencias del incumplimiento porque existirían supuestas razones que impedirían la operancia de la póliza constituye una conclusión anticipada que desconoce el objeto mismo de la presente actuación administrativa. Precisamente, corresponde mediante la Resolución 0098 del 11 de mayo de 2026, se determinó que se configuró el incumplimiento contractual, que se materializó el riesgo amparado por la garantía y que concurrieron los presupuestos legales y contractuales para hacer efectiva la cobertura otorgada por la aseguradora.

En ese contexto, la independencia entre la responsabilidad contractual del contratista y la obligación indemnizatoria del asegurador no constituye un argumento para excluir de manera automática la efectividad de la póliza, sino una característica propia de las relaciones jurídicas involucradas que debe interpretarse de manera armónica con las disposiciones del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, normas que facultan expresamente a la administración para declarar el incumplimiento y hacer efectiva la garantía cuando se verifique la realización del riesgo asegurado.

Por lo anterior, la independencia conceptual entre la responsabilidad del contratista y la obligación del asegurador no excluye la procedencia de la efectividad de la garantía. Antes bien, una vez acreditado el incumplimiento contractual amparado por la póliza, surge para la aseguradora la obligación de responder dentro de los términos, condiciones y límites previstos en el respectivo contrato de seguro y en las disposiciones legales que regulan la materia.

En consecuencia, no prospera el argumento formulado por Seguros del Estado S.A. relativo a la independencia de responsabilidades entre el contratista y el garante como fundamento para excluir la efectividad de la garantía única de cumplimiento.

4.8.3. Sobre la procedencia del amparo de cumplimiento.

Seguros del Estado S.A. sostiene que el amparo de cumplimiento únicamente podría hacerse efectivo si se demuestra un incumplimiento imputable al contratista y la existencia de perjuicios derivados de dicho incumplimiento. Adicionalmente, afirma que la Entidad debe acreditar y cuantificar tales perjuicios para efectos de determinar la procedencia de la cobertura.

Al respecto, debe señalarse que este argumento parte de una comprensión parcial del alcance del amparo de cumplimiento en materia de contratación estatal y desconoce las particularidades de la cláusula penal pecuniaria pactada entre las partes y cubierta por la garantía expedida por la Aseguradora.

En primer lugar, mediante la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, cuya legalidad y fundamento han sido objeto de análisis en la presente decisión, la Entidad declaró la existencia de un incumplimiento contractual imputable a FINDETER respecto de obligaciones esenciales derivadas del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024. Como se desarrolló en los capítulos precedentes, dicho incumplimiento se encuentra

debidamente acreditado a partir del informe de supervisión actualizado, los documentos obrantes en el expediente y las actuaciones surtidas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio.

En segundo lugar, la garantía única expedida por Seguros del Estado ampara expresamente los perjuicios derivados del incumplimiento total, parcial, tardío o defectuoso de las obligaciones contractuales imputables al contratista, así como el pago de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato garantizado. En consecuencia, una vez acreditado el incumplimiento y declarada la procedencia de la cláusula penal, se configura el riesgo asegurado cubierto por el respectivo amparo.

Adicionalmente, la propia normativa que regula el amparo de cumplimiento reconoce que cuando se hace efectiva una cláusula penal pecuniaria válidamente pactada, la Entidad Estatal no se encuentra obligada a demostrar de manera independiente la existencia ni la cuantía específica de los perjuicios efectivamente sufridos, toda vez que la cláusula penal constituye precisamente una estimación anticipada de tales perjuicios acordada por las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad.

Sobre este aspecto resulta pertinente recordar que la cláusula décima octava del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 estableció expresamente que, en caso de incumplimiento total, parcial o defectuoso de las obligaciones a cargo de FINDETER, este pagaría al Ministerio una suma equivalente hasta el diez por ciento (10%) del valor de la asistencia técnica, a título de pena y estimación anticipada de perjuicios. En consecuencia, la cuantificación del perjuicio fue convencionalmente determinada por las partes desde la celebración del contrato, razón por la cual no resulta exigible una demostración adicional del daño para efectos de hacer efectiva la garantía respecto de dicho concepto.

De igual manera, la Entidad observa que el incumplimiento declarado recae precisamente sobre las obligaciones que constituyen el objeto principal de la asistencia técnica integral contratada, esto es, aquellas relacionadas con la estructuración técnica, administrativa y financiera de los proyectos, la consolidación de los requisitos habilitantes para el inicio de obra y la obtención de condiciones que permitieran la materialización efectiva de los proyectos de infraestructura en salud priorizados por el Ministerio. Se trata, por tanto, de obligaciones nucleares del contrato cuyo incumplimiento afecta directamente la finalidad perseguida por la contratación y compromete la adecuada ejecución de los recursos públicos destinados a su cumplimiento.

Así las cosas, acreditada la existencia del incumplimiento contractual, su imputabilidad a FINDETER y la procedencia de la cláusula penal pecuniaria, se encuentran reunidos los presupuestos necesarios para la efectividad del amparo de cumplimiento otorgado por Seguros del Estado S.A., sin que resulten de recibo los argumentos orientados a desconocer la configuración del siniestro amparado.

En consecuencia, no prospera el argumento formulado por Seguros del Estado S.A. respecto de la improcedencia del amparo de cumplimiento contenido en la garantía única constituida para respaldar el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

4.8.4. Sobre la improcedencia de los argumentos relacionados con los amparos de calidad del servicio y pago de salarios y prestaciones.

Seguros del Estado S.A. sostiene que los amparos de calidad del servicio y de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales no se encuentran llamados a operar en el presente caso, por cuanto no se configuran los supuestos previstos para su afectación. Al respecto, la Entidad considera que dichos planteamientos parten de una

interpretación equivocada del alcance de la Resolución No. 908 de 2026, pues en ningún momento se dispuso la efectividad de los referidos amparos ni se fundamentó la decisión administrativa en riesgos asociados a la calidad del servicio o al incumplimiento de obligaciones laborales del contratista.

En efecto, como se explicó anteriormente, la actuación administrativa se sustentó exclusivamente en la declaratoria de incumplimiento contractual de obligaciones amparadas por la cobertura de cumplimiento y en la consecuente procedencia de la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato garantizado. Por consiguiente, la controversia sometida a consideración de la Entidad no involucra la configuración de riesgos asociados a la mala calidad de bienes o servicios con posterioridad a la terminación contractual, ni reclamaciones laborales derivadas de la ejecución del contrato.

Particularmente, respecto del amparo de calidad del servicio, observa la Entidad que la aseguradora desarrolla una serie de consideraciones orientadas a demostrar que dicha cobertura posee un carácter predominantemente postcontractual y que se encuentra asociada a eventos de calidad o suficiencia de bienes y servicios una vez culminada la ejecución contractual. Sin embargo, tales consideraciones resultan irrelevantes para el presente procedimiento, toda vez que la decisión administrativa recurrida no declaró la ocurrencia de un siniestro bajo dicho amparo ni ordenó su efectividad.

De igual manera, frente al amparo de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales, la aseguradora argumenta que no existe evidencia de reclamaciones laborales ni de afectaciones patrimoniales sufridas por la Entidad derivadas de obligaciones insolutas del contratista respecto de su personal. No obstante, este debate tampoco constituye objeto del presente procedimiento, por cuanto la Resolución No. 908 de 2026 no efectuó pronunciamiento alguno relacionado con incumplimientos laborales ni dispuso la afectación de la respectiva cobertura.

En consecuencia, aun cuando las consideraciones expuestas por Seguros del Estado S.A. sobre la naturaleza y alcance de dichos amparos puedan resultar correctas en abstracto, las mismas carecen de incidencia frente a la decisión adoptada dentro del presente procedimiento administrativo, dado que la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la garantía se circunscriben exclusivamente al amparo de cumplimiento, respecto del cual ya se verificó la ocurrencia del riesgo asegurado.

Por lo anterior, los argumentos formulados por Seguros del Estado S.A. en relación con los amparos de calidad del servicio y de pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales no tienen vocación de prosperidad ni afectan la legalidad de la Resolución No. 908 de 2026, por referirse a coberturas cuya efectividad no fue declarada ni constituye objeto de la presente actuación administrativa.

4.8.5. Sobre los límites y condiciones de la póliza.

Seguros del Estado S.A. sostiene, de manera subsidiaria, que cualquier obligación a su cargo debe sujetarse a los límites, condiciones y valores asegurados previstos en la póliza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1079 del Código de Comercio y en las condiciones generales del contrato de seguro. Al respecto, la Entidad observa que dicho planteamiento no constituye una objeción frente a la declaratoria de incumplimiento ni frente a la procedencia de la efectividad de la garantía, sino una reiteración de una regla propia del contrato de seguro que no ha sido desconocida en la actuación administrativa.

En efecto, la Resolución No. 908 de 2026 no impuso al garante una obligación superior al límite asegurado ni desconoció las condiciones de cobertura pactadas. Por el contrario, la

efectividad de la garantía se encuentra circunscrita a los valores asegurados y a los riesgos efectivamente amparados por la póliza constituida para garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

Debe recordarse que el alcance de la responsabilidad del asegurador se encuentra determinado por el contrato de seguro, de manera que la declaratoria de ocurrencia del siniestro no implica, por sí misma, la ampliación de las coberturas ni la superación de los límites cuantitativos establecidos en la póliza. En tal sentido, la Entidad reconoce que la eventual obligación indemnizatoria del garante deberá sujetarse a los montos asegurados, deducibles, condiciones y demás estipulaciones contractuales que resulten aplicables conforme al régimen legal del seguro de cumplimiento.

No obstante, dicho argumento no desvirtúa la procedencia de la declaratoria de incumplimiento ni de la efectividad del amparo de cumplimiento. En efecto, una cosa es la determinación de la ocurrencia del siniestro, aspecto que constituye el objeto de la presente actuación administrativa, y otra distinta el alcance económico de la obligación indemnizatoria a cargo del asegurador. Por consiguiente, el hecho de que la responsabilidad de Seguros del Estado S.A. se encuentre limitada por los valores asegurados previstos en la póliza no excluye ni impide la declaratoria del incumplimiento contractual ni la configuración del riesgo amparado, sino que únicamente delimita el monto máximo por el cual podrá resultar obligado el garante dentro de los términos del respectivo contrato de seguro.

En consecuencia, la Entidad no encuentra controversia sustancial frente al argumento planteado por Seguros del Estado S.A., en la medida en que la actuación administrativa ha respetado y continuará respetando los límites de responsabilidad previstos en la garantía única de cumplimiento, sin que ello constituya fundamento para revocar o modificar la decisión recurrida.

4.8.6. Sobre la improcedencia de la reducción de la indemnización por compensación.

Seguros del Estado S.A. solicita, de manera subsidiaria, que en caso de mantenerse la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la garantía, se tengan en cuenta las sumas que eventualmente el Ministerio adeude al contratista, con el fin de aplicar la figura de la compensación prevista en las condiciones de la póliza y en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. Al respecto, la Entidad observa que dicho planteamiento tampoco desvirtúa la legalidad de la Resolución No. 908 de 2026 ni afecta la procedencia de la declaratoria de incumplimiento, de la cláusula penal pecuniaria o de la efectividad del amparo de cumplimiento.

En efecto, la compensación constituye un mecanismo de extinción total o parcial de obligaciones recíprocas que eventualmente puede operar cuando concurren los presupuestos legales y contractuales para ello. Sin embargo, su procedencia supone la existencia previa de obligaciones ciertas, exigibles y debidamente determinadas a cargo de cada una de las partes, circunstancia que no constituye objeto de análisis dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio.

La finalidad de la presente actuación consiste en establecer la existencia del incumplimiento contractual, su imputabilidad al contratista y las consecuencias jurídicas derivadas de dicho incumplimiento, aspectos que ya fueron analizados y acreditados en los capítulos precedentes. Por consiguiente, la eventual existencia de créditos, saldos o cuentas pendientes entre las partes no tiene la virtualidad de eliminar el incumplimiento declarado ni de desvirtuar la ocurrencia del siniestro amparado por la garantía.

Adicionalmente, la aseguradora no acreditó dentro del expediente la existencia de obligaciones líquidas, ciertas y exigibles a cargo del Ministerio que permitan concluir la procedencia inmediata de una compensación en los términos planteados. Por el contrario, se limita a formular una solicitud hipotética y condicionada a una eventual verificación posterior de saldos derivados de la ejecución contractual.

En consecuencia, aun cuando la compensación pueda constituir una figura jurídicamente admisible en los eventos en que se acrediten los presupuestos legales para su aplicación, dicha circunstancia no incide sobre la procedencia de la declaratoria de incumplimiento ni sobre la configuración del riesgo asegurado, razón por la cual el argumento formulado por Seguros del Estado S.A. no está llamado a prosperar como fundamento para revocar o modificar la decisión recurrida.

4.8.7. Sobre el plazo para el pago del siniestro.

Seguros del Estado S.A. manifiesta que, en el evento de mantenerse la declaratoria de incumplimiento y la efectividad de la garantía, deberá observarse el plazo previsto en el artículo 1080 del Código de Comercio para el pago de la indemnización, así como los requisitos establecidos en la póliza para la acreditación del siniestro.

Al respecto, la Entidad observa que dicho planteamiento no constituye un cuestionamiento frente a la legalidad de la Resolución No. 908 de 2026 ni frente a la procedencia de la efectividad del amparo de cumplimiento, sino una referencia a las reglas que gobiernan la etapa posterior al reconocimiento del siniestro.

En efecto, el artículo 1080 del Código de Comercio regula el término con que cuenta el asegurador para efectuar el pago de la indemnización una vez el asegurado ha acreditado su derecho conforme a la ley y a las condiciones del respectivo contrato de seguro. Se trata, por tanto, de una disposición relacionada con la oportunidad para el cumplimiento de la obligación indemnizatoria a cargo del garante y no con la determinación de la existencia del incumplimiento contractual o de la ocurrencia del siniestro.

Por consiguiente, la invocación de dicha norma no desvirtúa los fundamentos de hecho y de derecho que sustentan la declaratoria de incumplimiento ni la procedencia de la efectividad de la garantía única de cumplimiento. Antes bien, presupone precisamente la existencia de una decisión válida que declare la ocurrencia del siniestro y permita activar los mecanismos previstos en el contrato de seguro. De igual manera, la Entidad reconoce que el eventual pago a cargo de la aseguradora deberá surtirse con observancia de las disposiciones legales aplicables y de las condiciones contractuales que regulan la póliza. Sin embargo, tales aspectos corresponden a la ejecución de las consecuencias derivadas de la ocurrencia del siniestro y no constituyen razones que permitan revocar, modificar o dejar sin efectos la decisión administrativa recurrida.

En consecuencia, el argumento formulado por Seguros del Estado S.A. relacionado con el plazo para el pago del siniestro no tiene incidencia sobre la validez de la declaratoria de incumplimiento ni sobre la procedencia de la efectividad del amparo de cumplimiento, razón por la cual no está llamado a prosperar dentro del presente recurso.

4.9. ANÁLISIS DE LA MEDIDA RELACIONADA CON LOS CONTRATOS DERIVADOS.

En relación con los argumentos expuestos por FINDETER en el recurso de reposición, respecto del artículo séptimo[41] de la Resolución No. 908 de 2026, mediante el cual se ordenó a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A -FINDETER y a la Fiduciaria de Occidente S.A abstenerse de efectuar pagos con cargo a los contratos derivados del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348 de 2024, salvo previa autorización del Ministerio de Salud y Protección Social o cuando se acreditara el cumplimiento total de las actividades previstas en los respectivos proyectos o contratos derivados, el Ministerio de Salud y Protección Social procede a efectuar un nuevo examen integral de la decisión adoptada, a partir de los argumentos formulados en el recurso de reposición y de las finalidades propias del procedimiento administrativo sancionatorio contractual.

En primer lugar, resulta pertinente precisar que la incorporación del artículo séptimo en la Resolución recurrida obedeció a la necesidad de adoptar una medida orientada a preservar la adecuada administración de los recursos comprometidos en la ejecución del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348 de 2024, a partir de las circunstancias acreditadas dentro del expediente del contrato, las cuales evidenciaron incumplimientos relevantes que incidían sobre la ejecución de los proyectos financiados con esos recursos.

En ese contexto, la finalidad perseguida por el Ministerio de Salud y Protección Social no consistía en alterar las condiciones económicas de los contratos derivados, modificar las obligaciones asumidas por las partes, suspender su ejecución o desconocer derechos contractuales de los contratistas de obra e interventoría. Tampoco pretendía sustituir los procedimientos contractualmente establecidos para el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas, ni imponer una consecuencia sancionatoria adicional distinta de aquellas expresamente previstas por el contrato y la ley. Por el contrario, la medida se concibió como un mecanismo transitorio de control administrativo dirigido exclusivamente a evitar que, mientras subsistían las circunstancias que dieron lugar al presente procedimiento administrativo sancionatorio, se efectuaran desembolsos de recursos públicos cuya procedencia requería una verificación adicional por parte de la entidad contratante el Ministerio de Salud y Protección Social, atendiendo precisamente los hallazgos identificados durante la actuación administrativa.

En este sentido, la medida respondía al deber constitucional y legal que tienen las autoridades administrativas de velar por la correcta inversión de los recursos públicos y por la protección del patrimonio público, principios que irradian toda la actividad contractual del Estado y que imponen a las entidades, entre estas, al Ministerio de Salud y Protección Social, el deber permanente de adoptar las actuaciones necesarias para prevenir riesgos que puedan afectar el interés general, la adecuada ejecución de los contratos estatales y la destinación de los recursos asignados para la satisfacción de los intereses del Estado.

Bajo esta perspectiva, se reitera, la decisión inicialmente adoptada no constituyó una modificación unilateral de los contratos derivados ni pretendió alterar la ecuación económica de estos, puesto que, en ningún momento modificó las cláusulas relativas a la forma de pago, los hitos contractuales, las condiciones para el reconocimiento de las prestaciones ejecutadas o los derechos que eventualmente pudieran consolidarse a favor de los contratistas conforma con las estipulaciones pactadas.

---

[41] Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, artículo séptimo: *"ORDENAR a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter y a la fiduciaria denominada FIDUCIARIA DE OCCIDENTE S.A. abstenerse de realizar pagos en los contratos derivados del Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024, salvo previa autorización del Ministerio de Salud y Protección Social o cuando se haya ejecutado el cumplimiento total de las actividades previstas en los respectivos proyectos y/o contratos derivados."*

Asimismo, tampoco implicó una declaratoria de incumplimiento respecto de los contratistas derivados ni una afectación definitiva de las obligaciones de pago, toda vez que, la propia disposición preveía autorización del Ministerio o una vez se acreditara el cumplimiento de las actividades correspondientes. Estas circunstancias, evidencian que la finalidad perseguida era eminentemente preventiva y de control sobre la administración de los recursos públicos, y no la imposición de una sanción adicional.

Sin perjuicio de lo anterior, al resolver el presente recurso el Ministerio de Salud y Protección Social efectuó un análisis integral del alcance y conveniencia de mantener la medida prevista en el artículo séptimo de la Resolución 908 de 2026, considerando los fines perseguidos por el procedimiento administrativo sancionatorio y de las actuaciones que pueden adelantarse en desarrollo de la ejecución del Contrato Interadministrativo MSPS-1348-2024.

Como se indicó previamente, la finalidad de la disposición consistía exclusivamente en fortalecer los mecanismos de control sobre la ejecución de los recursos públicos comprometidos en el contrato interadministrativo, atendiendo circunstancias evidenciadas durante el procedimiento administrativo sancionatorio y la necesidad de garantizar que los desembolsos se realizaran con apago a las obligaciones contractuales y a la efectiva ejecución de las actividades correspondientes. Sin embargo, del análisis realizado en sede de reposición se concluye que la finalidad perseguida mediante el artículo séptimo puede alcanzarse adecuadamente a través de los mecanismos ordinarios de seguimiento, supervisión, coordinación e instrucción que corresponden al Ministerio en el marco de la ejecución del contrato interadministrativo, sin que resulte necesario mantener esta disposición en la parte resolutiva del acto administrativo que decide el presente procedimiento sancionatorio.

En ese contexto, y con el propósito de delimitar con mayor precisión el contenido propio del presente acto administrativo respecto de las determinaciones directamente asociadas a la declaratoria de incumplimiento contractual, el Ministerio de Salud y Protección Social considera procedente recovar el artículo séptimo de la Resolución 908 de 2026.

No obstante, la determinación no comporta reconocimiento alguno de la improcedencia de la finalidad que inspiró la medida inicialmente adoptada, ni supone aceptar que esta hubiera modificado las condiciones de los contratos derivados o afectado derechos contractuales de terceros. Esta decisión, responde exclusivamente, al criterio de que los mecanismos de control sobre la ejecución financiera del contrato interadministrativo pueden desarrollarse mediante actuaciones administrativas propias de la gestión contractual, sin que resulte necesario mantener dicha previsión dentro del acto que resuelve el procedimiento administrativo sancionatorio.

Sin perjuicio de lo anterior, la revocatoria del artículo séptimo no limita ni afecta las facultades constitucionales, legales y contractuales del Ministerio de Salud y Protección Social para ejercer el seguimiento, vigilancia y control sobre la adecuada ejecución del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 y la correcta destinación de los recursos públicos comprometidos en su desarrollo. En ese sentido, la Entidad conserva plenamente las competencias para requerir la información que resulte pertinente, impartir las instrucciones que correspondan en ejercicio de la supervisión contractual, adelantar las actuaciones administrativas a que haya lugar y ejercer las acciones judiciales, contractuales o de cualquier otra naturaleza previstas en el ordenamiento jurídico para la protección del patrimonio público, el resarcimiento de los perjuicios que llegaren a acreditarse y la efectividad de las responsabilidades a que hubiere lugar.

En consecuencia, la revocatoria del artículo séptimo no afecta la declaratoria de incumplimiento ni las demás decisiones contenidas en la Resolución 908 de 2026, las cuales conservan plenamente su fundamento fáctico y jurídico. Así mismo, dicha decisión no constituye un pronunciamiento sobre la procedencia de pagos específicos, ni implica reconocimiento de derechos económicos a favor de FINDETER o de los contratistas derivados, aspectos que continuarán rigiéndose por las estipulaciones contractuales, las verificaciones técnicas, financieras y jurídicas correspondientes y las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a las autoridades responsables de la ejecución del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

Revocado el artículo séptimo de la Resolución No. 908 de 2026, corresponderá a FINDETER y a la Fiduciaria de Occidente S.A, en el marco de las competencias y obligaciones que les corresponde como ejecutores y administradores del patrimonio autónomo, adelantar los pagos que resulten procedentes con estricta sujeción a las condiciones previstas en los contratos derivados, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contractuales para su reconocimiento, de la efectiva ejecución de las actividades, productos y obligaciones que les sirven de fundamento, de las aprobaciones e informes a cargo de la interventoría y de la supervisión, así como los demás presupuestos técnicos, financieros y jurídicos establecidos en cada negocio jurídico. En todo caso, dichas actuaciones deberán desarrollarse bajo los principios de responsabilidad, planeación, economía, transparencia y protección del patrimonio público, de manera que únicamente se efectúen los desembolsos respecto de obligaciones debidamente causadas, verificadas y exigibles.

4.10. CONSIDERACIONES FINALES PLANTEADAS POR FINDETER.

Finalmente, procede resolver los argumentos adicionales expuestos por FINDETER bajo el acápite denominado "*Consideraciones Finales*", relacionados con una supuesta corresponsabilidad jurídica y técnica del Ministerio de Salud y Protección Social, la excepción de contrato no cumplido y la alegada vulneración del principio de respeto al acto propio.

4.10.1. Sobre la supuesta corresponsabilidad jurídica y técnica del Ministerio.

FINDETER sostiene que la participación de funcionarios del Ministerio de Salud y Protección Social en los Comités Técnicos, Comités Fiduciarios y demás instancias de seguimiento asociadas al patrimonio autónomo habría generado una supuesta "*corresponsabilidad jurídica y técnica*" respecto de las decisiones adoptadas durante la ejecución contractual, circunstancia que, en su criterio, impediría atribuirle los incumplimientos identificados dentro del presente procedimiento.

El argumento no está llamado a prosperar. Al respecto, es necesario advertir que la participación del Ministerio en las instancias de seguimiento, coordinación, articulación y toma de decisiones generales previstas en el esquema fiduciario obedeció al ejercicio de sus competencias como entidad contratante y beneficiaria final de los proyectos, así como a la necesidad de realizar seguimiento a la adecuada inversión de los recursos públicos comprometidos. Sin embargo, dicha participación no tuvo la virtualidad jurídica de modificar la distribución de obligaciones expresamente pactada en el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 ni de trasladar al Ministerio las responsabilidades técnicas, administrativas, financieras, jurídicas y operativas asumidas por FINDETER en desarrollo de la asistencia técnica integral contratada.

Precisamente, la razón que justificó la celebración del contrato interadministrativo fue la necesidad de contar con una entidad especializada que aportara su experiencia, capacidad técnica, conocimiento sectorial, metodologías y herramientas para adelantar integralmente

la estructuración, coordinación, gestión y desarrollo de los proyectos priorizados por el Ministerio. Por ello, el contrato atribuyó a FINDETER obligaciones específicas relacionadas con el análisis de la información predial, la estructuración técnica y financiera de los proyectos, la validación y consolidación de estudios y diseños, la contratación derivada, la coordinación de los diferentes actores involucrados, la gestión de riesgos y el acompañamiento integral hasta la culminación de los proyectos.

En consecuencia, la circunstancia de que determinadas decisiones fueran conocidas o discutidas en los órganos de gobierno del patrimonio autónomo no convierte al Ministerio en corresponsable de la calidad, suficiencia, consistencia o viabilidad de los productos elaborados por FINDETER, a través de sus contratistas, ni elimina la responsabilidad que le corresponde respecto del cumplimiento de las obligaciones expresamente asumidas en el contrato.

Aceptar la tesis propuesta por FINDETER conduciría, además, a desnaturalizar completamente el objeto del negocio jurídico celebrado. En efecto, si la participación de la entidad contratante en los espacios de seguimiento y coordinación implicara asumir las responsabilidades técnicas propias del contratista, desaparecería la utilidad misma de contratar una asistencia técnica integral especializada, pues bastaría con que la entidad pública ejerciera directamente dichas funciones. Precisamente porque el Ministerio no cuenta dentro de su estructura con las capacidades operativas, técnicas y de gestión requeridas para desarrollar integralmente este tipo de proyectos, acudió a una entidad especializada como FINDETER para que asumiera dichas actividades bajo su propia responsabilidad profesional y contractual.

Por otra parte, la existencia de observaciones, requerimientos, revisiones, comentarios técnicos o solicitudes de ajuste formuladas por el Ministerio durante la ejecución contractual tampoco genera una responsabilidad compartida respecto de los productos elaborados por FINDETER a través de sus contratistas. Por el contrario, dichas actuaciones constituyen manifestaciones legítimas de seguimiento y control orientadas precisamente a verificar que los productos sometidos a consideración cumplieran las exigencias técnicas, financieras, jurídicas y normativas previstas en el contrato. De hecho, las observaciones formuladas por el Ministerio tuvieron origen en inconsistencias, omisiones, insuficiencias documentales y aspectos técnicos que fueron identificados al momento de revisar los estudios, diseños y demás entregables presentados por FINDETER. Tales observaciones no trasladan al Ministerio la responsabilidad sobre los productos evaluados, sino que evidencian el ejercicio de la función de control que le correspondía como entidad contratante frente a documentos cuya estructuración, consolidación, validación y revisión previa se encontraba a cargo de FINDETER en desarrollo de la asistencia técnica integral contratada.

No resulta jurídicamente admisible sostener que la formulación de observaciones por parte del Ministerio convierta a esta Entidad en corresponsable de las deficiencias advertidas o de los ajustes posteriormente requeridos. Una interpretación de esa naturaleza implicaría trasladar al Ministerio actividades que precisamente constituyen el núcleo de las obligaciones asumidas por FINDETER, quien fue contratado y remunerado para adelantar la estructuración integral de los proyectos, verificar la suficiencia y consistencia de los productos elaborados por sus contratistas derivados y asegurar que los mismos fueran presentados con el nivel de madurez técnica, financiera y documental requerido para obtener las aprobaciones y viabilidades correspondientes.

En consecuencia, la obligación de FINDETER no se agotaba con la simple remisión formal de estudios, diseños o documentos al Ministerio dentro de una determinada fecha, sino que comprendía la responsabilidad de ejercer una revisión técnica integral y de garantizar que dichos productos reunieran las condiciones de calidad, completitud y consistencia exigidas

contractualmente. Pretender que sea el Ministerio quien identifique, depure, complemente o corrija aspectos que debieron ser advertidos previamente por FINDETER supondría desnaturalizar el esquema contractual pactado y vaciar de contenido las obligaciones especializadas de asistencia técnica integral que justificaron la celebración del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024.

En consecuencia, no existe fundamento jurídico o contractual para predicar una supuesta corresponsabilidad que elimine o atenúe la imputación de los incumplimientos acreditados dentro del presente procedimiento.

4.10.2. Sobre la excepción de contrato no cumplido.

Los argumentos relacionados con la excepción de contrato no cumplido ya fueron analizados de manera integral en los numerales precedentes de la presente decisión, al estudiar los planteamientos asociados al desembolso de recursos, la expedición de viabilidades técnicas y financieras, la gestión predial, las licencias urbanísticas y las demás circunstancias invocadas por FINDETER como supuestos incumplimientos atribuibles al Ministerio.

Como se explicó anteriormente, la prosperidad de la excepción prevista en el artículo 1609 del Código Civil exige la acreditación de un incumplimiento previo, grave, determinante y causalmente vinculado con la imposibilidad de cumplimiento de las obligaciones de la parte que la invoca, circunstancia que no se encuentra demostrada en el presente caso. Por el contrario, se evidenció que los retrasos e incumplimientos identificados obedecieron principalmente a circunstancias asociadas a la insuficiencia de los productos entregados, a la persistencia de observaciones técnicas, financieras y documentales, a la falta de consolidación satisfactoria de la fase de estructuración y a la ausencia de condiciones que permitieran materializar el inicio efectivo de las obras previstas dentro del proyecto.

En consecuencia, por las razones ampliamente desarrolladas en los capítulos anteriores, no se configuran los presupuestos jurídicos necesarios para la prosperidad de la excepción de contrato no cumplido invocada por FINDETER.

4.10.3. Sobre la alegada vulneración del principio de respeto al acto propio.

Tampoco prospera el argumento relacionado con la supuesta vulneración del principio de respeto al acto propio. La aplicación de dicha figura exige la existencia de una conducta previa, clara, inequívoca y concluyente que haya generado en la contraparte una expectativa legítima, para posteriormente ser desconocida mediante una actuación incompatible con aquella conducta inicial, situación que no se presenta en el presente caso.

En ningún momento el Ministerio manifestó que los productos presentados por FINDETER cumplían integralmente las exigencias contractuales ni emitió actuaciones que permitieran inferir la aceptación definitiva de los estudios, diseños, soportes técnicos o demás entregables objeto de evaluación. Por el contrario, el expediente evidencia que durante la ejecución contractual el Ministerio formuló observaciones técnicas, financieras y documentales, requirió ajustes, solicitó aclaraciones, adelantó mesas de trabajo y efectuó seguimiento permanente al estado de avance de los proyectos, actuaciones que reflejan una posición coherente y constante respecto de las dificultades identificadas durante el desarrollo del contrato.

En el mismo sentido, no puede perderse de vista que las observaciones formuladas por el Ministerio no constituyeron actuaciones aisladas o meramente formales. Por el contrario, las mismas pusieron en evidencia deficiencias e inconsistencias relevantes en la estructuración técnica, financiera y documental de los proyectos, las cuales incidían

directamente en la posibilidad de obtener las viabilidades requeridas y avanzar hacia la materialización de las obras. Fue precisamente la persistencia de dichas situaciones, sumada al estado real de ejecución evidenciado durante el seguimiento contractual, lo que condujo a la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio y posteriormente a la declaratoria de incumplimiento. En esa medida, no resulta admisible sostener que el Ministerio generó una expectativa de conformidad o aceptación respecto de unos productos que, desde su revisión inicial, fueron objeto de observaciones, requerimientos de ajuste y cuestionamientos técnicos que permanecían sin superarse de manera satisfactoria al momento de adoptarse la decisión administrativa.

La declaratoria de incumplimiento no constituye, entonces, una actuación contradictoria frente a comportamientos anteriores de la Entidad, sino la consecuencia jurídica derivada de la verificación objetiva del estado de ejecución contractual, de los incumplimientos acreditados dentro del procedimiento administrativo y de las situaciones advertidas de manera reiterada durante la ejecución del contrato. Lejos de desconocer actuaciones previas, la decisión adoptada guarda plena coherencia con las observaciones, requerimientos, seguimientos y advertencias formuladas por el Ministerio desde el momento en que fueron identificadas las falencias que afectaban el adecuado desarrollo de los proyectos.

Por las razones expuestas, no prosperan las consideraciones finales planteadas por FINDETER relacionadas con una supuesta corresponsabilidad jurídica y técnica del Ministerio, la excepción de contrato no cumplido o la alegada vulneración del principio de respeto al acto propio.

En virtud de lo expuesto, el Secretario General del Ministerio de Salud y Protección Social,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR PARCIALMENTE la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, en el sentido de **REVOCAR** el artículo séptimo de su parte resolutiva, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

No obstante, se EXHORTA a FINDETER y a la Fiduciaria de Occidente S.A., en el marco de las competencias y obligaciones que les corresponden como ejecutores y administradores del patrimonio autónomo, a adelantar los pagos que resulten procedentes con estricta sujeción a las condiciones previstas en los contratos derivados, previa verificación del cumplimiento de los requisitos contractuales para su reconocimiento, de la efectiva ejecución de las actividades, productos y obligaciones que les sirven de fundamento, de las aprobaciones e informes a cargo de la interventoría y de la supervisión, así como de los demás presupuestos técnicos, financieros y jurídicos establecidos en cada negocio jurídico, observando en todo caso los principios de responsabilidad, planeación, economía, transparencia y protección del patrimonio público, de manera que únicamente se efectúen los desembolsos respecto de obligaciones debidamente causadas, verificadas y exigibles.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR en todas sus demás partes la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: NEGAR las demás solicitudes principales y subsidiarias formuladas por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER dentro del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

ARTÍCULO CUARTO: NEGAR las solicitudes principales y subsidiarias formuladas por Seguros del Estado S.A. dentro del recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 908 del 11 de mayo de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente decisión.

ARTÍCULO QUINTO: PRECISAR: que la imposición de la cláusula penal pecuniaria y la declaratoria de ocurrencia del siniestro del amparo de cumplimiento de la Póliza Única de Cumplimiento a favor de Entidades Estatales No. 33-44-101252479, expedida por Seguros del Estado S.A., no limitan ni extinguen el derecho del Ministerio de Salud y Protección Social a reclamar la indemnización integral de los perjuicios que se acrediten con ocasión del incumplimiento contractual, cuando estos excedan el valor de la cláusula penal pecuniaria impuesta. En consecuencia, la Entidad se reserva expresamente la facultad de ejercer las acciones judiciales o extrajudiciales a que haya lugar ante la jurisdicción competente para obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios adicionales que llegaren a demostrarse, conforme a la ley y al contrato

ARTÍCULO SEXTO: NOTIFICAR la presente resolución en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a los apoderados de las partes.

ARTÍCULO SEPTIMO: La presente resolución rige a partir de su notificación, la cual se efectuará en audiencia pública y contra ella no procede ningún recurso.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE 08 JUL 2026

Firmado digitalmente por Rodolfo Salas Figueroa

RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROA
Secretario General

Proyectó: Javier Cera – Abogado GGC
Carlos Castrillón – Abogado GGC

Revisó: Alfonso Ortíz – Abogado SG
Diego López Cuesta – Abogado SG
Kristian Lozano – Abogado SG
Felipe Galindo Ruiz – Asesor del Despacho del Ministro, encargado de la Subdirección de Gestión Contractual