RESOLUCIÓN No. 285
(12 DE AGOSTO DE 2026)

POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE EL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO ADELANTADO EN EL MARCO DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA No. EPC-PDA-I-314-2026

LA DIRECTORA DE GESTIÓN CONTRACTUAL DE EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P.

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Decisión Empresarial No. 040 del 29 de julio de 2024, expedida por la Gerencia General de Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., y atendiendo lo preceptuado por el artículo 29 de la Constitución Política, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y, en especial, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y

CONSIDERANDO:

I. COMPETENCIA

Que Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., es una sociedad mercantil por acciones, constituida como empresa de servicios públicos del tipo de las anónimas del orden departamental, de carácter oficial, mediante Escritura Pública 2069 del 19 de mayo de 2008 otorgada en la Notaría 28 del Círculo de Bogotá.

Que mediante Decreto Departamental No. 180 del 22 de septiembre de 1998, se designó como Gestor del Plan Departamental de Agua - PDA de Cundinamarca a EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P.

Que de conformidad con lo reglado por el numeral 12 del artículo 2.3.3.1.2.3. del Decreto 1425 de 2019, Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., en calidad de gestor del Plan Departamental de Agua del Departamento de Cundinamarca, tiene dentro de sus funciones *"Adelantar procesos de contratación con cargo a los recursos de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA) una vez los proyectos hayan sido viabilizados cuando aplique, de acuerdo con lo previsto en el presente capítulo (...), velando por la pluralidad de oferentes y la publicidad de dichos procesos y de acuerdo con la normatividad contractual aplicable".*

Que los aludidos procesos de contratación se rigen por lo dispuesto en el artículo 2.3.3.1.7.1. del decreto en mención, bajo cuyo precepto es claro que el régimen de contratación para aquellos contratos que adelante EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P. con recursos del PDA, se rige por las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 dispone con relación al debido proceso: *"El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones*

contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato (...)".

Que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece que las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando sus perjuicios, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal, previa aplicación del procedimiento allí establecido. Igualmente, podrá la entidad dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de la situación de incumplimiento.

II. ANTECEDENTES CONTRACTUALES

Que el día 07 de mayo de 2026, EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P. celebró el Contrato de Interventoría No. **EPC-PDA-I-314-2026** con el **CONSORCIO INTERDISEÑOS G3**, NIT 902.056.423-5, representado legalmente por el señor ÓSCAR AUGUSTO GARCÍA BARRIOS, identificado con cédula de ciudadanía No. 80.056.708 de Bogotá D.C., cuyo objeto corresponde a: *"INTERVENTORÍA INTEGRAL A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA FORMULACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE PLANES MAESTROS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA - GRUPO 3 (LOTE 1)"*

En este sentido, los datos básicos del citado contrato se relacionan a continuación:

Contratista: CONSORCIO INTERDISEÑOS G3, NIT 902.056.423-5, R/L. Óscar Augusto García Barrios, C.C. 80.056.708 de Bogotá D.C.

Objeto: INTERVENTORÍA INTEGRAL A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA FORMULACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE PLANES MAESTROS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA - GRUPO 3 (LOTE 1).

Fecha de suscripción: 07 de mayo de 2026.

Plazo inicial: Nueve (9) meses.

Valor inicial y total del contrato: Ochocientos diez millones ochenta y un mil ochocientos siete pesos M/CTE ($810.081.807,00).

Garantía: Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal No. 61-44-101064838, Anexo No. 0, expedida por SEGUROS DEL ESTADO S.A., que ampara el cumplimiento, la calidad del servicio y el pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones.

Supervisión: Contrato supervisado por la Dirección de Estructuración de Proyectos, con el apoyo profesional del ingeniero Fredy Andrés Castañeda Díaz y la ingeniera Linda Ximena Téllez Hernández.

III. HECHOS QUE SOPORTAN EL PRESENTE PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

PRIMERO: Que el Contrato de Interventoría No. EPC-PDA-I-314-2026 establece en su Cláusula Novena – Obligaciones Específicas del Interventor, numeral 3, la obligación del interventor de presentar, en un término no mayor a cinco (5) días hábiles luego de suscrito el contrato, la relación y hojas de vida del personal mínimo ofertado, garantizando que dicho personal cumpla con la formación académica, experiencia específica y dedicación exigidas en el proceso de selección.

SEGUNDO: Que, no obstante los requerimientos efectuados por la supervisión mediante correos y oficios de fechas 12 de mayo, 04 de junio , 05 de junio, 25 de junio y 01 y 13 de julio de 2026, el contratista no presentó de manera oportuna y completa las hojas de vida y soportes del personal mínimo exigido, evidenciándose que, de veintitrés (23) perfiles remitidos el 07 de julio de 2026, únicamente siete (7) cumplían con los requisitos establecidos en el Pliego de Condiciones del Concurso de Méritos No. CM-PDA-005-2026 y en el Contrato No. EPC-PDA-I-314-2026; que quince (15) perfiles no cumplían dichos requisitos; y que un (1) perfil fue considerado no hábil por encontrarse vinculado simultáneamente a los Contratos de Interventoría No. EPC-PDA-I-492-2023 y No. EPC-PDA-I-498-2023, en contravención del numeral 3.3.3.1 del Pliego de Condiciones.

TERCERO: Que, con fundamento en lo anterior, mediante oficio de fecha 14 de julio de 2026, el supervisor del contrato remitió a la Dirección de Gestión Contractual el informe de supervisión mediante el cual solicitó dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio por presunto incumplimiento parcial del Contrato de Interventoría No. EPC-PDA-I-314-2026, con fundamento en la Cláusula Décima Quinta – Multas, tasando la eventual sanción en la suma de OCHENTA Y UN MILLONES OCHO MIL CIENTO OCHENTA PESOS CON SIETE CENTAVOS ($81.008.180,07) M/CTE, equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato (tope máximo previsto en la cláusula), con base en sesenta y tres (63) días de mora contados entre el 14 de mayo y el 16 de julio de 2026.

CUARTO: Que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Dirección de Gestión Contractual citó al contratista y a su garante, mediante comunicación de fecha 21 de julio de 2026, a audiencia de posible incumplimiento parcial, la cual se instaló el día 28 de julio de 2026, con la presencia del representante legal del CONSORCIO INTERDISEÑOS G3, el apoderado de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A. y los profesionales de la supervisión del contrato.

QUINTO: Que, en desarrollo de la audiencia, el representante legal del contratista presentó sus descargos, manifestando, en síntesis, que el acervo documental trasladado se encontraba incompleto y desactualizado, que la interventoría había mantenido una conducta permanente, verificable y colaborativa de entrega, y que, en la misma fecha de la audiencia, el Consorcio había radicado la subsanación de las hojas de vida observadas, solicitando se permitiera su verificación.

SEXTO: Que, atendiendo dicha solicitud, y sin oposición del apoderado de la aseguradora, el Despacho decretó de oficio la práctica de la prueba consistente en la verificación, por parte de la supervisión, de la documentación remitida por el contratista el día de la audiencia, para lo cual se suspendió la diligencia hasta la 1:30 p.m. del mismo día.

SÉPTIMO: Que, reanudada la audiencia, la ingeniera Linda Ximena Téllez Hernández, apoyo a la supervisión del contrato, informó que, una vez revisados los documentos aportados por la interventoría, se daba cumplimiento a la totalidad de los perfiles profesionales exigidos, encontrándose subsanada la documentación pendiente. En la misma sesión, el apoderado de la compañía garante SEGUROS DEL ESTADO S.A. presentó sus descargos, solicitando el archivo del proceso al no existir motivos que dieran lugar a un incumplimiento contractual ni perjuicio alguno para la Entidad.

OCTAVO: Que, no obstante, lo anterior, y en razón a que la mayoría de las cartas de compromiso de los profesionales fueron aportadas con firma escaneada y no en original, el Despacho suspendió nuevamente la audiencia, otorgando un término de tres (3) días hábiles al contratista para allegar dichos documentos suscritos en original, dejando a salvo el derecho de las partes a pronunciarse frente a cualquier hecho nuevo que llegare a configurarse.

NOVENO: Que, dentro del término otorgado, el contratista CONSORCIO INTERDISEÑOS G3 allegó las cartas de compromiso de los profesionales suscritas en original, subsanando en su totalidad la observación pendiente, situación que fue verificada por la supervisión del contrato, quien certificó el cumplimiento integral del personal mínimo exigido en la Cláusula Novena del Contrato No. EPC-PDA-I-314-2026.

IV. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD

4.1. Problemas jurídicos

De los planteamientos esgrimidos en el informe de supervisión y los descargos presentados por el contratista y la compañía aseguradora, surgen los siguientes problemas jurídicos a resolver: **i)** ¿Se configuró un incumplimiento parcial de las obligaciones a cargo del CONSORCIO INTERDISEÑOS G3 en el marco del Contrato de Interventoría No. EPC-PDA-I-314-2026? **ii)** ¿Resulta jurídicamente procedente la imposición de la multa pactada en la Cláusula Décima Quinta del contrato, a la luz de los principios de proporcionalidad y

razonabilidad? **iii)** ¿Se mantiene vigente, al momento de proferir esta decisión, el hecho generador del posible incumplimiento?

Para resolver estos problemas jurídicos, la Entidad abordará los siguientes temas de análisis: **i)** La naturaleza, alcance y límites del procedimiento administrativo sancionatorio contractual. **ii)** Los elementos definidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado para la declaratoria de incumplimiento de los contratos estatales. **iii)** Los presupuestos jurídicos, la finalidad y los límites de las multas en los contratos estatales, así como su aplicación conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

La naturaleza, alcance y límites del procedimiento administrativo sancionatorio contractual

El debido proceso constituye una garantía para que las decisiones que se adopten en las actuaciones administrativas y sancionatorias se tomen dentro del marco legal, por funcionarios competentes y con observancia de las formas propias de cada juicio, asegurando el derecho de defensa y contradicción de su destinatario. Es claro que las entidades estatales pueden proferir actos administrativos sancionatorios en desarrollo de su actividad contractual, sin que ello autorice la imposición de sanciones de plano.

Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 18 de febrero de 2022, expediente 53318, precisó que *"el respeto por el debido proceso se entiende garantizado cuando se adelanta un procedimiento que, como mínimo, agote un requerimiento previo para que el contratista y los demás interesados —incluyendo a la aseguradora— conozcan los fundamentos que darán lugar a la determinación administrativa que se pretenda adoptar y, de cara a ello, puedan ejercer su derecho de defensa y contradicción, para lo cual deben tener la posibilidad de pedir pruebas y contradecir las que se aduzcan en su contra".*

Es por ello que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 facultan a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación para imponer las multas pactadas con el objeto de conminar al cumplimiento, o declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal, previo un procedimiento que garantice al contratista y a su garante conocer con claridad los hechos, las normas o cláusulas presuntamente vulneradas y las consecuencias de la actuación. En el presente caso, la citación de fecha 21 de julio de 2026 satisfizo íntegramente estas exigencias.

De lo anterior se deriva que no le es dable a la entidad contratante variar, durante el curso del procedimiento, la calificación jurídica de la conducta investigada, modificar los hechos que dieron lugar a la citación inicial, introducir nuevas normas o cláusulas presuntamente vulneradas, o señalar consecuencias distintas a las inicialmente planteadas. Por esta razón, la presente decisión se circunscribe estrictamente a los hechos, normas y cláusulas puestos en conocimiento del contratista y de su garante en la citación de fecha 21 de julio de 2026.

Lo anterior no impide que la Entidad pueda iniciar un nuevo procedimiento sancionatorio si llegaren a presentarse hechos nuevos o análogos a los aquí superados, siempre que se respeten íntegramente las garantías del debido proceso.

Los elementos definidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado para la declaratoria de incumplimiento de los contratos estatales

En concordancia con el régimen jurídico aplicable a la contratación estatal y, particularmente, con lo previsto en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 [1]y el artículo 86 de la Ley 1474 [2]de 2011, la declaratoria administrativa de incumplimiento constituye una decisión de naturaleza sancionatoria que, por sus efectos, exige una valoración estricta de los hechos y una motivación suficientemente estructurada, en atención a que de ella pueden derivarse consecuencias patrimoniales relevantes para el contratista, tales como la imposición de la multa pactada y, en ciertos eventos, la afectación de las garantías constituidas para amparar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Así las cosas, resulta necesario advertir que las decisiones sancionatorias contractuales deben estar precedidas de un análisis integral que permita determinar no solo la existencia del incumplimiento, sino también su entidad, su incidencia frente al objeto contractual, su imputabilidad, el alcance de las obligaciones presuntamente afectadas y la razonabilidad de la consecuencia que se pretende aplicar.

---

*[1] (...) **ARTÍCULO 17. DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO.** El debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales. En desarrollo de lo anterior y del deber de control y vigilancia sobre los contratos que corresponde a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado que deberá tener un procedimiento mínimo que garantice el derecho al debido proceso del contratista y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista. Así mismo podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato. (...)*

*[2] **ARTÍCULO 86. Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.** 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. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento: a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que lo soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera. b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las pretendidas por la entidad; c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consignará lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida solo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia; d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento. **Procedimientos sancionatorios.** Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el presente artículo, se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía. La entidad estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada. Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto. (Incisos adicionados, por el Art. 2 del Decreto 537 de 2020)*

Así las cosas, de conformidad con las disposiciones del Consejo de Estado, la declaratoria de incumplimiento debe indicar con precisión los hechos acreditados, las pruebas que los respaldan, las obligaciones afectadas, la imputación al contratista y el impacto real sobre el objeto contractual; además, debe justificar por qué la medida a imponer es adecuada y proporcional, mostrando un hilo lógico verificable que explique cómo y por qué se llega o no a la conclusión sancionatoria.

Todo lo anterior enmarcado bajo la luz del debido proceso, conforme a la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, asegurando que el contratista conozca claramente los hechos y cláusulas presuntamente incumplidas, pueda ejercer defensa efectiva y tenga oportunidad real de aportar y controvertir pruebas, en atención a que la decisión puede impactar la garantía de cumplimiento. El Consejo de Estado ha establecido que debe tenerse en cuenta lo prescrito en el artículo 29 de la Constitución Política, que especifica la aplicación del debido proceso a toda actuación administrativa, incluyendo, por supuesto, a aquellas que tienen lugar en el marco de los contratos estatales, y sus desarrollos legales, como lo preceptuado en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, que exigen a la entidad contratante que, de manera previa a la expedición del acto administrativo respectivo, se adelante un procedimiento "mínimo" en el que se respeten las garantías del debido proceso, como los derechos de defensa y contradicción, al contratista y a su garante. En cuanto a las garantías contractuales, su afectación no procede por el simple retraso, sino únicamente cuando exista una decisión debidamente motivada, probada y adoptada conforme al procedimiento legal, que demuestre con claridad el incumplimiento, su imputabilidad y su gravedad.

En debida forma y de manera general, se ha expuesto el marco jurídico aplicable a la declaratoria de incumplimiento en los contratos estatales, conforme a los criterios y lineamientos reiterados por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, y a las disposiciones normativas que regulan el procedimiento administrativo sancionatorio contractual. En consecuencia, dicho marco orienta a la Entidad a realizar, en el caso concreto, un análisis integral, objetivo y debidamente motivado de los hechos y pruebas obrantes en el expediente, con el fin de determinar la procedencia de la actuación y de las medidas contractuales a que haya lugar, garantizando en todo caso el debido proceso, la proporcionalidad y la protección del interés público comprometido.

Los presupuestos jurídicos, la finalidad y los límites de las multas en los contratos estatales

A través de la contratación pública se busca el cumplimiento de los cometidos y fines estatales, garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (art. 3 Ley 80 de 1993).

En tal sentido, resulta pertinente traer a colación lo señalado en el artículo 1609 del Código Civil (aplicable al caso bajo examen, en virtud de la remisión normativa que hiciere el artículo 13 de la Ley 80 de 1993), por el cual se tiene que los contratos se celebran para ser

Acreditar la existencia de una obligación contractual concreta y verificable, cuyo incumplimiento se pretende declarar, resulta principal y primordial. Pues resulta indispensable identificar cuál fue la obligación específica que se considera omitida o ejecutada en forma defectuosa, precisando su fuente entendida esta como cualquier documento que integre el cuerpo obligacional del contrato. Concluyendo así que, para que exista base suficiente de una actuación sancionatoria, la obligación presuntamente incumplida debe ser exigible, clara y definida. En el presente caso, dicha obligación corresponde a la Cláusula Novena, numeral 3, del Contrato No. EPC-PDA-I-314-2026, que exigía presentar, en un término no mayor a cinco (5) días hábiles luego de suscrito el contrato, la relación y hojas de vida del personal mínimo ofertado.

Por otro lado, corresponde a la Entidad determinar si el contratista omitió de alguna forma el cumplimiento de la obligación, demostrando de manera verificable en qué consistió la conducta atribuida al contratista. Lo anterior cobra mayor importancia en los eventos en los que el incumplimiento alegado se estructura a partir de un retraso o una entrega posterior al plazo contractual, dado que, en tales circunstancias, el análisis debe precisar aspectos como el impacto y la conducta desplegada por el contratista durante el periodo de ejecución. Sobre este punto, obra en el expediente que el retrasó en la presentación completa de las hojas de vida fue atribuible a la gestión del propio contratista, sin que se hubiera alegado ni acreditado causa extraña alguna.

La Entidad debe realizar con delicadeza un análisis de imputación y así determinar si el incumplimiento es imputable al contratista, es decir, si la omisión o retraso obedeció a circunstancias bajo su esfera de control o gestión, o si por el contrario se encuentra explicado por situaciones ajenas a su voluntad y no atribuibles.

Téngase en cuenta que la contratación estatal debe garantizar también la satisfacción de necesidades colectivas, para de esta forma dar cumplimiento estricto a los fines del Estado. Por ello, el análisis propuesto debe establecer si dicha situación afectó de manera sustancial el objeto contractual, la utilidad esperada del contrato o la finalidad pública que justificó su celebración. El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 señala que los contratos estatales se celebran para asegurar el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Bajo esa lógica, la declaratoria de incumplimiento solo adquiere sentido cuando el comportamiento contractual del contratista compromete la ejecución del objeto, genera una afectación real al interés general o frustra el resultado esperado.

Sin embargo, y aun con el cumplimiento de los factores mencionados anteriormente, el Consejo de Estado ha sido enfático en lo que respecta a la motivación suficiente que deben contemplar los actos sancionatorios. Pues en materia contractual, esa exigencia es aún más estricta porque la entidad actúa a la vez como parte del contrato y como autoridad que ejerce potestad sancionatoria. Por eso, la motivación es la garantía de que la decisión no sea arbitraria y esté sustentada en lo probado.

cumplidos y, como consecuencia de su fuerza obligatoria, las partes deben ejecutar las prestaciones que emanan de él en forma íntegra, efectiva y oportuna.

Es así como el numeral 1° del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 determina, con ocasión del principio de responsabilidad, que los servidores públicos están obligados a *"(...) buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato"*.

Bajo dicho marco, el ordenamiento jurídico permite que en los contratos estatales se pacten mecanismos de aseguramiento del cumplimiento, como la multa y la cláusula penal pecuniaria, con el propósito de garantizar el cumplimiento oportuno y adecuado de las obligaciones contractuales. Sin embargo, se trata de figuras de naturaleza distinta: mientras que la cláusula penal pecuniaria tiene una función indemnizatoria y resarcitoria, en tanto opera como una estimación anticipada de los perjuicios derivados de un incumplimiento y, según lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, *"su exigibilidad surge como consecuencia directa de la configuración del incumplimiento y no depende de que la obligación aún pueda ejecutarse materialmente"*, la multa contractual tiene una naturaleza eminentemente coercitiva o de apremio, cuya finalidad no es resarcir un daño, sino conminar al contratista a cumplir oportunamente con sus obligaciones mientras el contrato se encuentra en ejecución.

Así lo dispone expresamente el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, al señalar que la facultad de imponer multas *"procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista"*. En el mismo sentido, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 faculta a la entidad para *"dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de la situación de incumplimiento"*.

De lo anterior se desprende que, a diferencia de la cláusula penal, cuya exigibilidad no depende de que la obligación aún pueda cumplirse, la multa pierde su razón de ser cuando la situación que dio origen a la actuación sancionatoria ha sido subsanada por el contratista antes de que se profiera la decisión de fondo, pues ya no existe una obligación pendiente de ejecución que sea necesario conminar a cumplir. Sostener lo contrario implicaría desnaturalizar la multa, convirtiéndola en un mecanismo punitivo desligado de su finalidad legal, lo cual resulta ajeno a los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen la potestad sancionatoria contractual.

Por lo anterior, la multa contractual procede una vez se constate el incumplimiento en los términos previstos contractualmente y mientras la obligación se encuentre pendiente de ejecución, y su imposición debe adelantarse con observancia del debido proceso, garantizando el derecho de defensa y contradicción del contratista, conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y a las reglas que gobiernan el ejercicio de la potestad sancionatoria contractual.

De este modo, se procede a estudiar a continuación la ejecución del contrato frente a su objeto, alcance y obligaciones, con el fin de determinar si se encuentra acreditado el incumplimiento contractual que habilitaría la imposición de la multa pactada, y adoptar la decisión de fondo en el caso concreto.

El caso concreto

4.4.1. Obra en el expediente el informe de supervisión de fecha 14 de julio de 2026, del cual se advertía que el contratista CONSORCIO INTERDISEÑOS G3 habría incurrido en presunto incumplimiento parcial de sus obligaciones contractuales, al no haber presentado, dentro de los plazos requeridos, la totalidad de las hojas de vida y soportes del personal mínimo exigido en la Cláusula Novena del Contrato No. EPC-PDA-I-314-2026 y en el numeral 3.3.3.1 del Pliego de Condiciones.

4.4.2. Está demostrado que, con ocasión de la citación a audiencia, el contratista radicó, el mismo 28 de julio de 2026, en horas de la mañana y previo al inicio de la diligencia, la subsanación de las hojas de vida observadas, la cual fue objeto de verificación por parte de la supervisión, previa suspensión de la diligencia decretada de oficio por el Despacho. Como resultado de dicha verificación, la ingeniera Linda Ximena Téllez Hernández, apoyo a la supervisión, confirmó que se daba cumplimiento a la totalidad de los perfiles profesionales exigidos.

4.4.3. Así mismo, se encuentra acreditado que, atendiendo a que las cartas de compromiso de los profesionales habían sido aportadas con firma escaneada, el Despacho otorgó un término adicional de tres (3) días hábiles para que el contratista allegara dichos documentos suscritos en original, término dentro del cual el CONSORCIO INTERDISEÑOS G3 dio cumplimiento a lo requerido, siendo ello verificado por la supervisión del contrato.

4.4.4. Conforme a lo anterior, se evidencia que, si bien existieron circunstancias que en su momento dieron lugar al inicio de la presente actuación, las mismas fueron subsanadas por el contratista en el curso del procedimiento y con anterioridad a la decisión de fondo, encontrándose hoy acreditado el cumplimiento integral de la obligación relativa a la presentación del personal mínimo exigido para la ejecución del Contrato de Interventoría No. EPC-PDA-I-314-2026.

4.4.5. En consecuencia, al no persistir a la fecha el hecho generador del posible incumplimiento, y de conformidad con la parte final del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que faculta a la Entidad para dar por terminado el procedimiento cuando tenga conocimiento de la cesación de la situación de incumplimiento, no resulta procedente la imposición de la multa pactada en la Cláusula Décima Quinta del contrato, debiendo disponerse la terminación y el archivo de la presente actuación administrativa.

4.4.6. En aplicación del principio de economía procesal, no resulta necesario emitir pronunciamiento adicional sobre la totalidad de los argumentos defensivos presentados

por el contratista y su garante, en la medida en que la subsanación verificada y certificada por la supervisión resulta suficiente para desvirtuar la persistencia del hecho generador del posible incumplimiento.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1°.- Ordenar la terminación y el archivo del procedimiento administrativo sancionatorio adelantado con ocasión del presunto incumplimiento parcial del Contrato de Interventoría No. EPC-PDA-I-314-2026, celebrado entre EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P. y el CONSORCIO INTERDISEÑOS G3, NIT 902.056.423-5, cuyo objeto corresponde a: *"INTERVENTORÍA INTEGRAL A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA LA FORMULACIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE PLANES MAESTROS DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA - GRUPO 3 (LOTE 1)"*, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO 2°.- El presente acto administrativo se notifica en audiencia al representante legal del CONSORCIO INTERDISEÑOS G3 y al apoderado de su garante, SEGUROS DEL ESTADO S.A., de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO 3°.- Comunicar la presente resolución a la supervisión del Contrato No. EPC-PDA-I-314-2026 y a las dependencias y funcionarios encargados de atender su cumplimiento.

ARTÍCULO 4°.- Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición ante quien suscribe esta providencia, el cual se interpone, sustenta y decide en la misma audiencia, conforme lo establece el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO 5°.- En firme el presente acto administrativo, publíquese en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.

Dado en Bogotá D.C., a los

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

SANDRA MILENA CUBILLOS GONZÁLEZ
Directora de Gestión Contractual
Proyectó: José Esteban Urrego Parraga / Abogado DGC