Valledupar, Cesar, 05 de agosto de 2026

RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 0468 DEL 31 DE JULIO DE 2026

Señores
EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE VALLEDUPAR S.A. E.S.P. – EMDUPAR S.A. E.S.P.

Referencia: *Recurso de reposición contra la Resolución No. 0468 del 31 de julio de 2026.*

JULIANA GÓMEZ URBINA, actuando en calidad de representante legal del **CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025**, dentro de la oportunidad legal prevista y con fundamento en el Manual de Contratación de EMDUPAR S.A. **E.S.P.**, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, los artículos 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes, interpongo recurso de reposición contra la Resolución **No. 0468 del 31 de julio de 2026**, solicitando su revocatoria integral por cuanto la decisión fue adoptada con fundamento en una valoración incompleta del expediente contractual, una motivación insuficiente y una indebida apreciación de las circunstancias que rodearon la ejecución del **Contrato de Obra No. 085 de 2025.**

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La Resolución No. 0468 del 31 de julio de 2026 constituye uno de los actos administrativos más gravosos que puede adoptar una entidad estatal durante la ejecución de un contrato sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Mediante dicha decisión, EMDUPAR S.A. E.S.P. declaró el incumplimiento total del Contrato de Obra No. 085 de 2025, ordenó hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, declaró la ocurrencia del siniestro amparado por la garantía única de cumplimiento y dispuso la liquidación del contrato, produciendo consecuencias jurídicas, económicas y reputacionales de la mayor entidad para el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025.

Precisamente por la magnitud de tales efectos, el ordenamiento jurídico colombiano impone a la Administración un deber reforzado de motivación, objetividad, valoración integral de las pruebas y estricto respeto del debido proceso. La potestad de declarar el incumplimiento contractual no constituye una facultad discrecional ni puede ejercerse sobre la base de apreciaciones fragmentarias del expediente o mediante la simple acogida de los informes elaborados por la Interventoría. Por el contrario, corresponde exclusivamente a la Entidad Contratante formar un convencimiento propio, autónomo y suficientemente motivado respecto de los hechos, las pruebas, la imputabilidad del supuesto incumplimiento y la procedencia de las consecuencias jurídicas que decide imponer.

En el presente caso, ese estándar jurídico no fue satisfecho.

La Resolución No. 0468 no solo arriba a conclusiones que este recurso controvierte desde el punto de vista fáctico y probatorio, sino que evidencia deficiencias estructurales en el ejercicio de la función decisoria por parte de EMDUPAR S.A. E.S.P. La Entidad declaró el incumplimiento total del contrato sin demostrar que hubiera realizado una valoración autónoma, completa y crítica de la totalidad del expediente administrativo; sin explicar por qué desestimó las múltiples pruebas aportadas por el Consorcio durante la ejecución contractual; sin analizar la incidencia que las actuaciones de la propia Interventoría tuvieron en el desarrollo del contrato; y sin justificar, con el rigor que exige una decisión de esta naturaleza, por qué toda la actividad técnica, documental, operativa y económica desplegada por el Contratista carecía de relevancia para desvirtuar la conclusión de un incumplimiento total.

Resulta especialmente significativo que la Resolución califique la conducta del Consorcio como un incumplimiento **total**, pese a que el expediente acredita una actividad contractual permanente, documentada y verificable, desarrollada incluso mediante la financiación íntegra de las actividades con recursos propios del Consorcio, sin que durante la ejecución se hubiera solicitado siquiera el desembolso del anticipo contractualmente previsto. Esta circunstancia, lejos de ser accesoria, constituye un hecho objetivo que la Entidad tenía el deber jurídico de valorar antes de concluir que el Contratista había incumplido absolutamente sus obligaciones.

El presente recurso no desconoce las competencias de EMDUPAR S.A. E.S.P. para ejercer el control de la ejecución contractual ni cuestiona la importancia de la función de supervisión e interventoría. Lo que se controvierte es la legalidad del ejercicio concreto de esa potestad administrativa en el presente caso, por cuanto la decisión recurrida fue adoptada con una valoración fragmentaria del expediente, una motivación insuficiente y un análisis que no satisface las exigencias impuestas por la Constitución, la Ley 80 de 1993, la Ley 1474 de 2011 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para imponer una decisión de semejante gravedad.

En consecuencia, este recurso demostrará que la Resolución No. 0468 debe ser revocada, no únicamente porque las conclusiones allí contenidas resultan incompatibles con la realidad acreditada en el expediente contractual, sino porque EMDUPAR S.A. E.S.P. incumplió las cargas jurídicas que el ordenamiento le imponía antes de declarar el incumplimiento total del Contrato de Obra No. 085 de 2025.

Este recurso no pretende demostrar únicamente que el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 ejecutó actividades contractuales. Pretende demostrar que EMDUPAR S.A. E.S.P. no podía declarar jurídicamente un incumplimiento total sin antes derrotar, mediante una valoración integral, autónoma y debidamente motivada, la totalidad de las pruebas que acreditaban dicha ejecución. Ese ejercicio nunca fue realizado.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS APLICABLES A LA DECISIÓN RECURRIDA

La Resolución No. 0468 del 31 de julio de 2026 constituye un acto administrativo expedido en ejercicio de las potestades excepcionales derivadas de la actividad

contractual del Estado. En consecuencia, su legalidad debe examinarse a la luz de la Constitución Política, del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y de la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado sobre el ejercicio de las facultades sancionatorias de las entidades estatales.

2.1. El debido proceso constituye un límite material al ejercicio de las potestades excepcionales de la Administración.

El artículo 29 de la Constitución Política dispone que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

En materia de contratación estatal, ello implica que las facultades excepcionales reconocidas a las entidades públicas no pueden ejercerse de manera discrecional ni automática, sino con plena observancia de las garantías del debido proceso, el derecho de defensa, el principio de contradicción, la imparcialidad, la motivación suficiente de los actos administrativos y la valoración integral del material probatorio.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 exige que la decisión mediante la cual se imponga una multa, una sanción o se declare el incumplimiento contractual sea adoptada mediante **resolución motivada**, requisito que constituye una garantía sustancial del debido proceso administrativo y no una simple formalidad procedimental.

De igual manera, el numeral 7 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993 dispone que los actos administrativos expedidos con ocasión de la actividad contractual deberán ser motivados de manera precisa, salvo las excepciones expresamente previstas por la ley.

2.2. La motivación del acto administrativo exige una valoración real, objetiva e integral del expediente.

La motivación constituye uno de los elementos esenciales de validez del acto administrativo.

No basta con expresar una conclusión.

La Administración debe exponer de manera clara, suficiente y verificable las razones de hecho y de derecho que justifican la decisión adoptada, demostrando que ésta es el resultado de una valoración objetiva de la totalidad del expediente y no de una selección parcial de los antecedentes disponibles.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que la motivación debe fundarse en hechos ciertos, jurídicamente relevantes y razonablemente apreciados, pues constituye el mecanismo que permite al administrado comprender las razones de la decisión y ejercer adecuadamente su derecho de defensa. Cuando la ley exige motivación y ésta resulta insuficiente o inexistente, el acto administrativo puede encontrarse afectado por un vicio de legalidad.

Por ello, toda actuación administrativa sancionatoria exige un examen integral de las pruebas, la confrontación de los argumentos expuestos por las partes y la explicación de las razones por las cuales determinados medios probatorios son acogidos o descartados.

2.3. La potestad de declarar el incumplimiento contractual corresponde exclusivamente a la Entidad Estatal.

La Interventoría desempeña funciones de vigilancia, seguimiento, control y apoyo técnico durante la ejecución contractual.

Sin embargo, la competencia para declarar el incumplimiento, imponer sanciones contractuales y adoptar decisiones administrativas corresponde exclusivamente a la Entidad Contratante.

En consecuencia, los informes, conceptos y recomendaciones emitidos por la Interventoría constituyen elementos de juicio dentro del procedimiento administrativo, pero no sustituyen el deber que tiene la Entidad de formar un convencimiento propio mediante una valoración autónoma, crítica e integral del expediente.

Precisamente por ello, la decisión administrativa debe demostrar que la Entidad ejerció efectivamente su función decisoria y no que simplemente acogió las apreciaciones formuladas por los órganos de apoyo técnico.

2.4. La contratación estatal se rige por los principios de buena fe, responsabilidad, transparencia, economía, planeación y colaboración.

De conformidad con los artículos 3, 23, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, la actividad contractual del Estado debe desarrollarse conforme a los principios que orientan la función administrativa y la contratación pública.

Estos principios no generan obligaciones únicamente para el contratista.

También vinculan a la Entidad Estatal, que debe actuar con objetividad, coordinación, diligencia y responsabilidad durante toda la ejecución contractual, promoviendo la adecuada satisfacción del interés general y la correcta ejecución del objeto contratado.

En ese contexto, las controversias técnicas surgidas durante la ejecución de un contrato de obra deben ser analizadas de manera integral, valorando la conducta desplegada por todas las partes intervinientes y evitando que las decisiones administrativas desconozcan la realidad material acreditada en el expediente.

2.5. El ejercicio de las potestades sancionatorias exige una motivación reforzada y una valoración proporcional de las consecuencias jurídicas.

La declaratoria de incumplimiento contractual constituye una de las decisiones más gravosas que puede adoptar una entidad pública dentro de la ejecución de un contrato estatal, por las consecuencias patrimoniales, contractuales y reputacionales que produce para el contratista.

Por esa razón, su expedición exige una motivación reforzada, una valoración integral del expediente y un análisis suficiente que permita establecer la correspondencia entre los hechos acreditados y las consecuencias jurídicas finalmente impuestas.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha destacado que la motivación constituye un elemento esencial de validez del acto administrativo y que la resolución mediante la cual se declara un incumplimiento debe expresar de manera suficiente las razones fácticas y jurídicas que justifican la decisión, garantizando el debido proceso y el derecho de defensa del contratista

III. INEXISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS JURÍDICOS PARA DECLARAR UN INCUMPLIMIENTO TOTAL

La Resolución No. 0468 no declaró la existencia de incumplimientos parciales, puntuales o referidos a determinadas obligaciones contractuales. La Entidad decidió calificar la conducta del CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 como un **incumplimiento total** del Contrato de Obra No. 085 de 2025, decisión que constituye la máxima consecuencia jurídica que puede derivarse de la ejecución de un contrato estatal y que, por tanto, exige un estándar excepcionalmente riguroso de motivación, acreditación probatoria e imputación.

No basta, por ello, con demostrar que existieron diferencias técnicas, observaciones documentales, requerimientos pendientes o desacuerdos entre la Interventoría y el Contratista. La declaratoria de incumplimiento total exige acreditar que, valoradas integralmente todas las circunstancias del expediente, la conducta del contratista reveló una inejecución de tal entidad que justificara las consecuencias más gravosas previstas por el ordenamiento jurídico y por el contrato.

Ese ejercicio argumentativo no fue realizado por EMDUPAR.

La Resolución recurrida parte directamente de la conclusión de que existió un incumplimiento total, pero no desarrolla el razonamiento jurídico y probatorio que permita comprender por qué la totalidad de las actuaciones desplegadas por el Consorcio durante la ejecución carecía de aptitud para desvirtuar dicha conclusión.

Esta omisión resulta determinante.

La Administración no podía limitarse a relacionar requerimientos formulados por la Interventoría o señalar obligaciones que, a su juicio, permanecían pendientes. Tenía el deber de explicar por qué, pese a la actividad contractual efectivamente acreditada dentro del expediente, el contrato podía calificarse jurídicamente como totalmente incumplido.

Ese análisis no aparece en la Resolución.

Por el contrario, el expediente administrativo evidencia una realidad completamente distinta.

Durante toda la ejecución contractual el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 desarrolló una actividad permanente, continua y objetivamente verificable, consistente en la elaboración y actualización de cronogramas, la presentación de metodologías constructivas, la elaboración de memorias técnicas, la atención sucesiva de los requerimientos formulados por la Interventoría, la presentación de diseños, la fabricación de elementos constructivos, la ejecución de levantamientos topográficos, la elaboración de diagnósticos técnicos, la comparecencia a reuniones, visitas, comités y mesas técnicas, la disponibilidad permanente del personal profesional y operativo y la radicación continua de comunicaciones oficiales.

La propia Resolución reconoce la existencia de múltiples actuaciones desplegadas durante la ejecución contractual, aun cuando posteriormente concluya que las mismas resultaban insuficientes.

Precisamente por ello, la carga argumentativa de la Entidad era superior.

No bastaba con afirmar que determinadas obligaciones no habían sido plenamente satisfechas.

Era indispensable demostrar por qué todas las actuaciones desarrolladas por el Contratista carecían de relevancia jurídica para impedir la configuración de un incumplimiento total.

La Resolución nunca responde esa pregunta.

Tampoco explica por qué el procedimiento técnico relacionado con los cronogramas permaneció abierto durante meses.

No explica por qué la Interventoría continuó formulando observaciones sucesivas respecto de las canaletas.

No explica por qué continuaron solicitándose nuevas versiones documentales.

No explica por qué continuaron convocándose escenarios técnicos de revisión.

No explica por qué la propia Entidad permitió que el procedimiento de evaluación permaneciera abierto mientras posteriormente concluía que el incumplimiento era definitivo.

Todas esas circunstancias resultan objetivamente incompatibles con la tesis según la cual el contrato había sido totalmente incumplido.

Especial relevancia adquiere un hecho que la Resolución omitió valorar por completo.

Durante toda la ejecución contractual, el **CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025** asumió íntegramente con recursos propios la financiación de las actividades desarrolladas dentro del contrato, sin solicitar siquiera el desembolso del anticipo contractualmente previsto.

La adquisición de materiales, la fabricación de componentes, la movilización de personal, la elaboración de documentos técnicos, los levantamientos topográficos, las actividades constructivas preliminares y las demás actuaciones acreditadas fueron ejecutadas mediante recursos propios del Consorcio, circunstancia que podrá acreditarse mediante las correspondientes facturas, órdenes de compra, comprobantes de pago y demás soportes contables.

Esta realidad probatoria posee una importancia que la Resolución no podía ignorar.

Si la Entidad consideraba que todas esas actuaciones carecían de entidad suficiente para desvirtuar la existencia de un incumplimiento total, tenía la obligación jurídica de explicarlo expresamente.

No podía guardar silencio frente a tales elementos probatorios y, simultáneamente, concluir que el Contratista había incumplido totalmente el contrato.

La ausencia absoluta de valoración de estas circunstancias evidencia que la calificación de incumplimiento total no fue el resultado de una reconstrucción objetiva e integral del expediente contractual, sino de una apreciación fragmentaria del material probatorio, centrada exclusivamente en aquellos elementos compatibles con la decisión finalmente adoptada.

Debe resaltarse que este recurso no pretende sostener que la sola existencia de actividades ejecutadas implique automáticamente el cumplimiento integral del contrato.

La tesis jurídica es distinta.

Lo que se demuestra es que la existencia de una actividad técnica, administrativa, operativa y económica permanente resulta incompatible con la conclusión según la cual el contrato fue totalmente incumplido, salvo que la Administración explicara de manera expresa, suficiente y técnicamente sustentada por qué toda esa actividad debía considerarse jurídicamente irrelevante.

Esa explicación nunca fue incorporada a la Resolución No. 0468.

En consecuencia, la declaratoria de incumplimiento total carece del soporte fáctico y jurídico exigido para una decisión de semejante gravedad, pues EMDUPAR no acreditó los presupuestos que justificaban dicha calificación, omitió valorar integralmente la actividad contractual desarrollada por el Consorcio y no demostró por qué las pruebas incorporadas al expediente no eran suficientes para desvirtuar la conclusión finalmente adoptada.

Por estas razones, la calificación de **incumplimiento total** contenida en la Resolución No. 0468 no satisface el estándar de motivación, valoración probatoria e imputación exigido por el ordenamiento jurídico colombiano y, en consecuencia, constituye un fundamento insuficiente para mantener la decisión recurrida, razón por la cual la Resolución debe ser revocada.

IV. LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO TOTAL ES INCOMPATIBLE CON LA REALIDAD ACREDITADA EN EL EXPEDIENTE CONTRACTUAL

La Resolución No. 0468 presenta una contradicción sustancial entre la calificación jurídica que adopta y la realidad objetiva acreditada dentro del expediente administrativo. Mientras el acto administrativo concluye que el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 incurrió en un **incumplimiento total** del Contrato de Obra No. 085 de 2025, el propio expediente demuestra una ejecución contractual permanente, continua y verificable, cuya existencia la Entidad nunca desvirtuó mediante una valoración integral, autónoma y debidamente motivada.

Esta contradicción compromete la legalidad misma de la decisión recurrida.

La declaratoria de **incumplimiento total** constituye la consecuencia más gravosa que puede imponerse al contratista durante la ejecución del contrato, pues de ella derivan la terminación del vínculo contractual, la efectividad de la cláusula penal

pecuniaria, la declaratoria de ocurrencia del siniestro amparado por la garantía única de cumplimiento y las demás consecuencias económicas, jurídicas y reputacionales previstas en el ordenamiento jurídico y en el contrato.

Precisamente por la gravedad de tales efectos, la Administración no podía limitarse a afirmar la existencia de incumplimientos puntuales, observaciones técnicas o documentos pendientes de ajuste. Le correspondía demostrar, con fundamento en una valoración integral del expediente, que la conducta desplegada por el Contratista permitía concluir, de manera objetiva y jurídicamente sustentada, que el contrato había sido **totalmente incumplido**.

Esa demostración no existe.

Una lectura completa, cronológica e integral del expediente administrativo evidencia una realidad sustancialmente distinta a la descrita en la Resolución No. 0468.

Durante toda la ejecución contractual, el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 desarrolló una actividad técnica, administrativa, operativa y económica constante, plenamente conocida por la Interventoría y por EMDUPAR S.A. E.S.P., circunstancia que se refleja, entre otros aspectos, en:

- La elaboración, actualización y radicación sucesiva de cronogramas de ejecución, metodologías constructivas, matrices de recursos y demás documentos técnicos requeridos durante el desarrollo contractual.
- La atención permanente de los requerimientos formulados por la Interventoría, mediante la presentación de respuestas, ajustes, memorias técnicas, diagnósticos, levantamientos topográficos y documentación complementaria.
- La participación continua del Consorcio en reuniones, comités técnicos, visitas de obra, mesas de seguimiento y demás escenarios de coordinación convocados durante la ejecución del contrato.
- La disponibilidad y permanencia del personal profesional, técnico, administrativo y operativo destinado al proyecto, respaldada por la documentación contractual, los soportes de seguridad social, los registros correspondientes y las demás pruebas incorporadas al expediente.
- La fabricación de elementos destinados a la ejecución del objeto contractual, particularmente aquellos relacionados con las canaletas de las

plantas de tratamiento, actividad que fue conocida, verificada y objeto de seguimiento por parte de la propia Interventoría.

- La existencia de un procedimiento técnico respecto de las canaletas que permaneció abierto durante varios meses, con observaciones sucesivas, solicitudes de ajustes y requerimientos adicionales, sin que la Interventoría emitiera un pronunciamiento técnico definitivo que permitiera tener por concluido dicho proceso de revisión.
- La radicación permanente de comunicaciones oficiales mediante las cuales el Consorcio respondió observaciones, aportó documentación adicional, solicitó definiciones técnicas y manifestó reiteradamente su disposición de continuar ejecutando el contrato.
- La financiación integral de las actividades desarrolladas con recursos propios del Consorcio, incluyendo la adquisición de materiales, la fabricación de componentes, la contratación de personal, la elaboración de estudios técnicos y las demás actividades necesarias para la ejecución del contrato.
- El hecho objetivo de que el Consorcio **nunca solicitó el desembolso del anticipo pactado contractualmente**, asumiendo íntegramente con su propio patrimonio la financiación de la ejecución, circunstancia que podrá acreditarse mediante las facturas de adquisición de materiales, órdenes de compra, comprobantes de pago y demás soportes contables correspondientes.

Cada una de estas circunstancias se encuentra respaldada por la prueba documental incorporada al expediente administrativo y demuestra que durante toda la ejecución existió una actividad contractual permanente y verificable.

La sola existencia de observaciones técnicas, solicitudes de aclaración, requerimientos documentales, ajustes de diseños o aspectos sometidos a revisión no constituye, por sí misma, prueba de un incumplimiento total. En los contratos estatales de obra resulta normal que la Interventoría formule observaciones, solicite precisiones, requiera documentación adicional o promueva ajustes técnicos durante el desarrollo del proyecto. Tales actuaciones hacen parte del ejercicio ordinario de las funciones de seguimiento y control y, por sí solas, no permiten concluir que el contrato haya dejado de ejecutarse.

Lo que EMDUPAR estaba obligada a demostrar era algo sustancialmente distinto: que, pese a toda la actividad acreditada dentro del expediente, existía una

inejecución de tal magnitud que justificaba calificar jurídicamente la conducta del Consorcio como un **incumplimiento total**.

Sin embargo, la Resolución No. 0468 no explica por qué todas las actuaciones anteriormente descritas carecían de relevancia jurídica para desvirtuar esa conclusión.

No explica por qué la permanente atención de requerimientos, la presentación sucesiva de documentos técnicos, la disponibilidad del personal, la fabricación de materiales, la participación en escenarios técnicos, la continuidad de los procedimientos de revisión y la inversión de recursos propios no impedían concluir la existencia de un incumplimiento absoluto.

Tampoco explica cómo resulta jurídicamente posible sostener que un contrato fue totalmente incumplido cuando el propio expediente demuestra que la Interventoría continuó formulando observaciones técnicas, solicitando ajustes, requiriendo documentación adicional y participando en un proceso permanente de revisión técnica, mientras el Contratista continuaba ejecutando actividades, atendiendo requerimientos y destinando recursos propios a la ejecución del objeto contractual.

La Resolución confunde la existencia de asuntos pendientes de definición técnica con la inexistencia de ejecución contractual; confunde la formulación de observaciones con el abandono del contrato; y confunde la necesidad de ajustes propios de la ejecución de una obra pública con la configuración de un incumplimiento total.

Ese razonamiento no encuentra respaldo en la realidad acreditada dentro del expediente administrativo.

Este recurso no sostiene que la sola existencia de actividades ejecutadas implique, por sí misma, el cumplimiento integral del contrato. La tesis jurídica es distinta y mucho más precisa: la actividad técnica, administrativa, operativa y económica objetivamente acreditada en el expediente resulta incompatible con la afirmación según la cual el Contrato de Obra No. 085 de 2025 fue **totalmente incumplido**, salvo que la Administración hubiera demostrado, mediante una valoración integral, autónoma y suficientemente motivada, por qué toda esa actividad debía considerarse jurídicamente irrelevante.

La Resolución No. 0468 nunca realizó ese ejercicio.

La Administración no estaba llamada a decidir simplemente si existían aspectos pendientes de ejecución, documentos susceptibles de ajuste o discusiones técnicas aún abiertas. Estaba llamada a resolver una cuestión mucho más exigente: **si existían fundamentos fácticos y jurídicos suficientes para afirmar que el Contratista había incumplido totalmente el contrato.**

La respuesta que ofrece el expediente administrativo es negativa.

Las pruebas acreditan una actividad contractual permanente; la Resolución afirma un incumplimiento total. Ambas conclusiones no pueden coexistir. Si el expediente demuestra una ejecución continua, documentada y financiada incluso con recursos propios del Contratista, correspondía a EMDUPAR explicar de manera expresa y suficientemente motivada por qué esa realidad no impedía declarar un incumplimiento total.

Esa explicación no existe.

Por ello, los capítulos siguientes demostrarán, de manera específica y con fundamento en cada una de las pruebas documentales que obran en el expediente, cómo los cronogramas, las respuestas a los requerimientos, el procedimiento técnico relacionado con las canaletas, la disponibilidad del personal, la conducta desplegada por la Interventoría y la financiación de la ejecución con recursos exclusivamente propios del Consorcio constituyen manifestaciones objetivas de una realidad contractual que la Resolución No. 0468 nunca confrontó ni desvirtuó antes de adoptar la decisión más gravosa prevista en el régimen de contratación estatal.

V. LA RESOLUCIÓN No. 0468 INCURRE EN UN DEFECTO DE MOTIVACIÓN POR AUSENCIA DE UNA VERDADERA VALORACIÓN INTEGRAL DEL ACERVO PROBATORIO

La motivación constituye uno de los elementos esenciales de validez de todo acto administrativo, particularmente cuando mediante su expedición la Administración ejerce potestades sancionatorias o excepcionales que afectan gravemente la esfera jurídica del contratista. En estos eventos, el deber de motivación no se satisface con la simple enunciación de los antecedentes del procedimiento, la relación de los documentos que integran el expediente o la transcripción de las conclusiones de la Interventoría. La motivación exige que la Entidad exponga el

razonamiento lógico, jurídico y probatorio que la condujo a adoptar la decisión, demostrando que valoró de manera objetiva, crítica, integral y autónoma la totalidad del material probatorio recaudado durante la actuación administrativa.

Esta exigencia encuentra fundamento en el **artículo 29 de la Constitución Política**, en los principios de transparencia, responsabilidad, buena fe y selección objetiva que informan la contratación estatal, en el deber de motivación de los actos administrativos previsto en el C**ódigo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo** y en el propio **artículo 86 de la Ley 1474 de 2011**, que exige el respeto pleno del debido proceso dentro de las actuaciones administrativas sancionatorias.

Precisamente por ello, cuando una entidad decide imponer la consecuencia más gravosa prevista en el contrato —como ocurre con la declaratoria de incumplimiento total, la efectividad de la cláusula penal pecuniaria y la declaratoria del siniestro de incumplimiento— su deber de motivación se intensifica. No basta afirmar que las pruebas fueron valoradas; es indispensable demostrar cómo fueron valoradas, cuál fue el mérito asignado a cada una de ellas, qué hechos tuvieron por acreditados, cuáles fueron desvirtuados y cuáles fueron las razones objetivas por las cuales la Administración decidió otorgar mayor fuerza demostrativa a unos medios probatorios sobre otros.

Ese ejercicio no fue realizado por EMDUPAR S.A. E.S.P.

La propia Resolución No. 0468 anuncia que la Entidad procederá a realizar una **“valoración integral del material probatorio”**, indicando expresamente que examinará de manera conjunta y armónica el expediente administrativo para establecer si los hechos investigados se encontraban plenamente demostrados. Igualmente afirma que resolverá el procedimiento mediante una apreciación integral de las pruebas aportadas por todas las partes.

Resolución 0468 Por medio de la cual de daclara el incumplimiento total de las obligaciones contractuales a cargo Consorcio Optimización PTAP 2025.pdf

Sin embargo, el contenido mismo de la Resolución demuestra que dicha valoración integral nunca se produjo.

En efecto, el acto administrativo dedica un capítulo completo a la denominada **“Valoración Integral del Material Probatorio”**, pero el análisis allí desarrollado

no corresponde a un verdadero ejercicio de valoración probatoria, sino a una relación descriptiva de los informes de Supervisión e Interventoría, seguida de una enumeración de los documentos aportados por el Consorcio y de una conclusión general según la cual éstos no desvirtúan los incumplimientos investigados.

Existe, entonces, una diferencia sustancial entre **identificar** una prueba y **valorarla**.

Identificar una prueba significa reconocer su existencia dentro del expediente administrativo.

Valorar una prueba implica confrontar su contenido con los hechos investigados, establecer qué acredita, qué desvirtúa, cuál es su alcance demostrativo y explicar, mediante razones objetivas y verificables, por qué resulta suficiente o insuficiente para modificar la conclusión jurídica finalmente adoptada.

La Resolución No. 0468 únicamente realizó el primero de esos ejercicios.

No el segundo.

Esta omisión resulta particularmente evidente al examinar el tratamiento otorgado a la prueba documental aportada por el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025.

La Resolución incorpora una extensa relación de los oficios radicados por el Contratista durante la ejecución contractual, incluyendo comunicaciones relativas a cronogramas, documentación técnica, respuestas a requerimientos, informes mensuales, memorias técnicas, diseños de canaletas, soportes administrativos, actuaciones de seguridad y salud en el trabajo, solicitudes de aprobación y demás documentos que hacen parte del expediente.

Es decir, la propia Entidad reconoce expresamente que tales documentos existen, que fueron oportunamente aportados y que integran el expediente administrativo.

No obstante, una vez efectuada esa enumeración, la Resolución prescinde de cualquier análisis individual de su contenido.

No explica qué hecho acredita cada oficio.

No identifica cuáles requerimientos fueron atendidos mediante cada respuesta.

No analiza la evolución documental que reflejan las sucesivas radicaciones.

No confronta cada observación formulada por la Interventoría con la actuación posterior desplegada por el Consorcio.

No determina cuáles aspectos fueron efectivamente subsanados.

No establece cuáles observaciones permanecían vigentes después de cada respuesta.

Y, lo más importante, no explica por qué toda esa actividad documental resultaba insuficiente para impedir una declaratoria de incumplimiento total.

En lugar de desarrollar ese análisis, la Resolución se limita a concluir, de manera general, que la acreditación de reuniones, comunicaciones, actuaciones administrativas y gestiones preliminares no constituye prueba suficiente del cumplimiento de las obligaciones principales.

Esa afirmación, por sí sola, no satisface el deber constitucional y legal de motivación.

La Administración no podía desestimar decenas de pruebas documentales mediante una conclusión genérica, sin explicar cuál era el alcance demostrativo de cada una de ellas ni las razones específicas por las cuales carecían de aptitud para modificar la decisión finalmente adoptada.

La insuficiencia de la motivación resulta aún más evidente cuando se observa que la propia Resolución reconoce que el Contratista ejerció plenamente su derecho de defensa, aportó abundante prueba documental y formuló múltiples argumentos durante la actuación administrativa. Incluso afirma que dichas pruebas fueron incorporadas al expediente y conocidas por la Entidad.

Sin embargo, el acto administrativo no desarrolla un verdadero ejercicio de contradicción probatoria.

No existe un análisis individual del Oficio COPTAP25-TAK-015 mediante el cual se presentó la Versión 4 del cronograma.

No existe un análisis específico de los oficios relacionados con las canaletas ni de las fotos del interventor en sitio con el material dentro de las instalaciones de EMDUPAR.

No existe una valoración individual de las respuestas emitidas frente a los requerimientos de la Interventoría.

No existe un examen particular de los soportes relativos al personal profesional.

No existe una confrontación entre las observaciones formuladas por la Interventoría y las actuaciones posteriores mediante las cuales el Consorcio respondió, ajustó y complementó la documentación requerida.

En otras palabras, la Resolución reconoce la existencia de las pruebas, pero nunca explica por qué las descarta.

Esta circunstancia adquiere una relevancia determinante si se tiene en cuenta que la propia Entidad identificó como problema jurídico establecer si las pruebas aportadas por el Contratista tenían la entidad suficiente para desvirtuar los hechos investigados. Ese era precisamente el objeto central del procedimiento administrativo.

No obstante, la Resolución responde ese problema jurídico mediante afirmaciones conclusivas, sin exponer el razonamiento probatorio que condujo a ellas.

El defecto de motivación se hace aún más evidente al analizar las conclusiones de la valoración probatoria.

EMDUPAR afirma que valoró integralmente el expediente, pero concluye, de manera general, que persistían los incumplimientos, que no existía prueba idónea para desvirtuarlos y que las respuestas del Contratista resultaban insuficientes.

Lo que no explica es **por qué**.

¿Por qué los cronogramas sucesivamente actualizados no modificaban esa conclusión?

¿Por qué las respuestas radicadas frente a cada requerimiento carecían de eficacia demostrativa?

¿Por qué la documentación técnica aportada no era suficiente?

¿Por qué la permanente actividad contractual acreditada dentro del expediente debía considerarse jurídicamente irrelevante?

¿Por qué un procedimiento técnico que permanecía abierto podía coexistir con una declaratoria de incumplimiento total?

Estas preguntas nunca son respondidas por la Resolución.

Y esa omisión afecta directamente la validez del acto administrativo.

Debe resaltarse, además, que la motivación de una decisión administrativa no puede construirse mediante fórmulas estandarizadas o afirmaciones genéricas aplicables indistintamente a cualquier expediente. La motivación exige un análisis concreto de las circunstancias particulares del caso y una confrontación efectiva entre las pruebas que sustentan la imputación y aquellas aportadas por quien ejerce su derecho de defensa.

Eso fue precisamente lo que EMDUPAR omitió realizar.

La Resolución reconstruye detalladamente la historia de los requerimientos formulados por la Supervisión y la Interventoría, pero no reconstruye con el mismo rigor la historia de las respuestas, ajustes, complementaciones y actuaciones desarrolladas por el Consorcio para atenderlos.

En consecuencia, el acto administrativo no ofrece una reconstrucción integral del expediente contractual, sino una reconstrucción parcial, orientada exclusivamente hacia aquellos antecedentes compatibles con la decisión finalmente adoptada.

Esta forma de motivar resulta incompatible con las garantías propias del debido proceso administrativo y con el estándar reforzado de objetividad que debe observar toda autoridad cuando ejerce potestades sancionatorias en materia contractual.

En estas condiciones, la declaratoria de incumplimiento total no constituye el resultado de una valoración autónoma, crítica e integral del acervo probatorio, sino la consecuencia de una motivación insuficiente que omite confrontar las pruebas

de cargo con las pruebas de descargo y prescinde del análisis individual que exigía la naturaleza y trascendencia de la decisión adoptada.

Por ello, la Resolución No. 0468 se encuentra afectada por un **defecto sustancial de motivación**, derivado de la ausencia de una verdadera valoración integral del acervo probatorio, circunstancia que vulnera el debido proceso administrativo, desconoce el deber de motivación de los actos administrativos y priva de sustento jurídico suficiente a la declaratoria de incumplimiento total, razón por la cual la decisión recurrida debe ser revocada.

VI. LA RESOLUCIÓN OMITIÓ VALORAR LA EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL Y DESCONOCIÓ EL CARÁCTER DINÁMICO DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

La valoración probatoria de un contrato estatal no puede realizarse mediante el examen aislado de documentos o actuaciones individuales, prescindiendo del contexto cronológico en el que éstos fueron producidos. La ejecución de un contrato de obra constituye un proceso dinámico y progresivo, caracterizado por la interacción permanente entre la Entidad, la Interventoría y el Contratista, dentro del cual los requerimientos formulados generan respuestas, las observaciones producen ajustes, los documentos son complementados y las decisiones técnicas evolucionan conforme avanza la ejecución del objeto contractual.

Precisamente por ello, el deber de valoración integral imponía a EMDUPAR reconstruir la secuencia completa de los hechos antes de concluir que existía un incumplimiento total.

Sin embargo, la Resolución No. 0468 prescinde de ese análisis cronológico.

El acto administrativo presenta una sucesión de requerimientos formulados por la Interventoría y, posteriormente, concluye que el Contratista incumplió sus obligaciones. No obstante, omite incorporar al razonamiento decisorio la evolución posterior del expediente, desconociendo que buena parte de esos requerimientos fueron objeto de respuestas, complementaciones, ajustes técnicos, nuevas versiones documentales y actuaciones posteriores desplegadas por el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025.

La consecuencia de esa omisión resulta evidente.

La Resolución analiza el momento en que la Interventoría formuló una observación, pero no analiza lo ocurrido después de que el Consorcio respondió esa observación.

Analiza el requerimiento inicial.

Omite la respuesta.

Analiza la primera versión del documento.

Omite las versiones posteriores.

Analiza la existencia de observaciones.

Omite la forma en que dichas observaciones fueron atendidas.

Ese método de análisis desconoce la verdadera evolución del expediente contractual.

En efecto, la prueba documental incorporada durante la actuación administrativa demuestra que la ejecución del contrato estuvo acompañada por una actividad constante de intercambio técnico y documental entre la Interventoría y el Consorcio.

Los cronogramas fueron objeto de sucesivas actualizaciones.

Las metodologías constructivas fueron complementadas.

Las memorias técnicas fueron ampliadas.

Los diseños fueron ajustados.

Los documentos administrativos fueron corregidos.

Las observaciones técnicas generaron nuevas respuestas.

Los requerimientos dieron lugar a nuevas radicaciones.

Y los procedimientos de revisión permanecieron abiertos mientras continuaban desarrollándose actividades relacionadas con la ejecución contractual.

Esta realidad documental resulta incompatible con la metodología de valoración utilizada por EMDUPAR.

La Resolución trata cada requerimiento como si constituyera una prueba definitiva e inmutable del incumplimiento, ignorando que precisamente la finalidad de un requerimiento consiste en permitir que el contratista explique, complemente, ajuste o subsane la situación observada.

Por ello, jurídicamente no basta con demostrar que existió un requerimiento.

Era indispensable establecer qué ocurrió después de su formulación.

¿Fue atendido?

¿Fue respondido?

¿Fue complementado?

¿Se aportó nueva documentación?

¿La Interventoría formuló nuevas observaciones?

¿El procedimiento permaneció abierto?

¿La Entidad aceptó continuar evaluando la información?

Ninguna de estas preguntas fue respondida en la Resolución No. 0468.

Esta omisión adquiere especial relevancia respecto de la programación de la obra.

La cronología demuestra que el Consorcio presentó sucesivas versiones del cronograma, atendiendo las observaciones formuladas por la Interventoría y aportando la documentación complementaria solicitada.

Lejos de emitir un rechazo definitivo, la propia Interventoría continuó evaluando las nuevas versiones presentadas, formulando observaciones adicionales y requiriendo nuevos ajustes, lo que evidencia que el procedimiento técnico permanecía abierto y que la programación continuaba siendo objeto de revisión.

Lo mismo ocurrió con los diseños relacionados con las canaletas.

La secuencia documental evidencia un procedimiento técnico prolongado, caracterizado por observaciones sucesivas, requerimientos complementarios, solicitudes de ajustes y nuevas entregas documentales.

La Interventoría nunca emitió un concepto técnico definitivo que permitiera afirmar que el procedimiento había concluido ni que las actuaciones desplegadas por el Consorcio carecieran absolutamente de eficacia técnica.

Pese a ello, la Resolución analiza únicamente la existencia de observaciones, pero omite valorar el desarrollo posterior del procedimiento de revisión.

La misma metodología se observa frente a la documentación relativa al personal mínimo.

La Resolución identifica observaciones formuladas durante determinados momentos de la ejecución, pero no reconstruye la evolución posterior de la documentación aportada por el Consorcio ni analiza integralmente los soportes adicionales allegados durante el desarrollo del procedimiento administrativo.

Así las cosas, el defecto de la Resolución no radica únicamente en haber otorgado un determinado valor a ciertos documentos.

El verdadero defecto consiste en haber prescindido del elemento más importante para comprender el expediente: **su evolución cronológica**.

La Administración fragmentó un procedimiento continuo en una serie de episodios aislados.

Desconectó cada requerimiento de su respuesta.

Separó cada observación de la actuación posterior del Contratista.

Y, finalmente, utilizó esa reconstrucción incompleta como fundamento para declarar un incumplimiento total.

Ese método de valoración resulta incompatible con el deber de apreciación integral de la prueba.

La legalidad de una decisión administrativa no puede edificarse sobre una reconstrucción parcial del expediente, especialmente cuando la propia secuencia

documental demuestra que la ejecución contractual permanecía activa, que los procedimientos técnicos seguían abiertos, que las observaciones continuaban siendo objeto de revisión y que el Contratista persistía en la atención de los requerimientos formulados por la Interventoría.

Por ello, la evolución cronológica del expediente no constituye un elemento accesorio de la controversia.

Constituye la prueba más contundente de que la realidad contractual era sustancialmente distinta a la descrita en la Resolución No. 0468.

Mientras la Resolución presenta un expediente estático, construido a partir de observaciones aisladas, la prueba documental demuestra un expediente dinámico, caracterizado por actuaciones sucesivas, respuestas permanentes, ajustes continuos y una interacción técnica constante entre las partes.

La diferencia entre una y otra reconstrucción no es simplemente narrativa.

Es la diferencia entre una decisión sustentada en una valoración integral de la prueba y una decisión edificada sobre una apreciación fragmentaria del expediente administrativo.

En consecuencia, la Resolución No. 0468 incurre en un defecto de motivación al omitir valorar la evolución cronológica del expediente contractual, desconociendo que la realidad de la ejecución no podía reconstruirse únicamente a partir de los requerimientos iniciales, sino mediante el examen conjunto de las respuestas, ajustes, actuaciones posteriores y procedimientos de revisión que el propio expediente demuestra. Esa omisión afecta directamente la validez de la declaratoria de incumplimiento total y constituye una razón adicional para su revocatoria.

VII. LA RESOLUCIÓN DECLARÓ EL INCUMPLIMIENTO TOTAL SIN QUE EXISTIERA UN PRONUNCIAMIENTO TÉCNICO DEFINITIVO SOBRE LAS CANALETAS Y LOS ÍTEMS NO PREVISTOS (INP)

Uno de los aspectos que demuestra con mayor claridad la **insuficiencia de la motivación de la Resolución No. 0468** consiste en la forma en que la Entidad

valoró el procedimiento técnico relacionado con el rediseño de las canaletas y la tramitación de los Ítems No Previstos (INP).

La Resolución parte de la premisa según la cual las actuaciones desplegadas por el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 frente a este componente del contrato evidenciaban un incumplimiento contractual.

Sin embargo, omite valorar una circunstancia determinante para la correcta reconstrucción de los hechos: **al momento de expedirse la Resolución nunca existía un pronunciamiento técnico definitivo de la Interventoría que hubiera puesto fin al procedimiento de revisión de los diseños ni a la evaluación de los Ítems No Previstos.**

Esta circunstancia resulta jurídicamente trascendental.

La controversia técnica relacionada con las canaletas nunca fue objeto de una decisión definitiva que permitiera establecer, con carácter concluyente, si los diseños presentados eran técnicamente inviables, si los ajustes solicitados habían sido suficientemente atendidos o si las observaciones formuladas persistían después de las respuestas y complementaciones presentadas por el Consorcio.

Por el contrario, la secuencia documental incorporada al expediente evidencia un procedimiento técnico abierto, dinámico y progresivo.

La Interventoría formuló observaciones.

El Consorcio respondió.

Posteriormente se solicitaron nuevos soportes.

Se presentaron nuevos diseños.

Se allegaron memorias técnicas.

Se formularon nuevas observaciones.

Se solicitaron ajustes adicionales.

Y el procedimiento continuó desarrollándose sin que la Interventoría emitiera el acto técnico definitivo que permitiera considerar agotada la evaluación.

Esta circunstancia no constituye una apreciación del Contratista.

Surge de la propia cronología del expediente administrativo.

Las comunicaciones intercambiadas entre la Interventoría y el Consorcio demuestran que el proceso permanecía abierto y que ambas partes continuaban desarrollando actuaciones orientadas a alcanzar una definición técnica de la solución propuesta.

La propia conducta desplegada por la Interventoría confirma esa realidad.

Si la evaluación técnica hubiese concluido de manera definitiva y las propuestas del Consorcio hubiesen sido rechazadas en forma concluyente, no existiría explicación para que continuaran formulándose observaciones, solicitándose nuevos soportes técnicos, requiriéndose ajustes documentales o convocándose espacios de discusión técnica.

Precisamente porque el procedimiento permanecía abierto, el Consorcio continuó atendiendo cada una de las observaciones formuladas, ajustando los diseños, elaborando nuevas memorias técnicas, respondiendo requerimientos y participando activamente en el proceso de revisión.

Esta circunstancia resulta incompatible con la conclusión contenida en la Resolución No. 0468.

La Administración no podía transformar un procedimiento técnico que permanecía en curso en una prueba definitiva de incumplimiento.

Mientras la controversia técnica continuaba siendo objeto de revisión por parte de la Interventoría, no era jurídicamente posible presentar la ausencia de una aprobación definitiva como prueba concluyente de un incumplimiento total imputable exclusivamente al Contratista.

Lo anterior adquiere mayor relevancia respecto de los Ítems No Previstos.

Como consta en el expediente, la necesidad de tramitar los INP surgió precisamente porque las condiciones reales encontradas durante la ejecución hicieron necesario revisar soluciones técnicas que no se encontraban previstas originalmente en el contrato.

En ese contexto, el procedimiento exigía un análisis técnico conjunto entre la Interventoría y el Contratista, orientado a determinar la viabilidad de las soluciones propuestas y la procedencia de los ajustes requeridos.

Ese análisis nunca fue cerrado mediante una decisión técnica definitiva.

Por el contrario, las actuaciones posteriores evidencian que el procedimiento continuaba evolucionando mediante requerimientos, respuestas y nuevas evaluaciones.

Pese a ello, la Resolución transforma la ausencia de un pronunciamiento definitivo en una prueba de incumplimiento.

Ese razonamiento resulta jurídicamente improcedente.

No puede imputarse al Contratista la inexistencia de una decisión técnica cuya emisión dependía precisamente del ejercicio de las competencias propias de la Interventoría y de la Entidad Contratante.

La ausencia de una aprobación definitiva no equivale automáticamente a la existencia de un incumplimiento.

Mucho menos cuando la propia prueba documental demuestra que el procedimiento permanecía abierto y que el Contratista continuaba desarrollando todas las actuaciones requeridas para obtener dicha definición.

Existe además una contradicción que la Resolución nunca explica y reiteramos:

Mientras afirma que el Consorcio incurrió en un incumplimiento total, la propia Interventoría continuó formulando observaciones, solicitando nuevos documentos y manteniendo activo el procedimiento de revisión técnica.

Ambas circunstancias no pueden coexistir sin una explicación suficiente.

Si el incumplimiento era total, definitivo e irreversible, carecía de sentido continuar evaluando los diseños, solicitar nuevos ajustes o promover espacios técnicos de revisión y si, por el contrario, la evaluación técnica continuaba desarrollándose, la Administración tenía el deber de explicar por qué esa circunstancia no impedía declarar un incumplimiento total.

La Resolución nunca ofrece esa explicación.

Por el contrario, omite confrontar la evolución del procedimiento técnico con la decisión finalmente adoptada y termina atribuyendo al Consorcio las consecuencias derivadas de un proceso cuya conclusión dependía también de la actuación oportuna de la Interventoría y de la propia Entidad.

Debe resaltarse, además, que durante todo este procedimiento el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 no asumió una actitud pasiva.

Atendió los requerimientos formulados.

Presentó nuevas alternativas técnicas.

Ajustó los diseños.

Elaboró memorias de cálculo.

Participó en reuniones.

Radicó múltiples oficios.

Solicitó pronunciamientos definitivos.

Continuó fabricando y preparando los elementos necesarios para la ejecución del proyecto.

Y todo ello fue financiado exclusivamente con recursos propios, sin solicitar el desembolso del anticipo contractual.

La Resolución no explica por qué toda esa actividad debía considerarse jurídicamente irrelevante.

Tampoco explica por qué la ausencia de un pronunciamiento técnico definitivo podía transformarse en una prueba concluyente de incumplimiento.

En realidad, el expediente demuestra exactamente lo contrario.

Demuestra que la controversia técnica permanecía abierta.

Demuestra que las partes continuaban interactuando para encontrar una solución técnicamente viable.

Demuestra que el Consorcio persistía en la atención de los requerimientos formulados.

Y demuestra que nunca existió un acto técnico definitivo que permitiera afirmar que el procedimiento había concluido desfavorablemente para el Contratista.

En estas condiciones, la Resolución No. 0468 incurre en un nuevo defecto de motivación al convertir un procedimiento técnico inconcluso en el fundamento de una declaratoria de incumplimiento total, sin demostrar que la controversia hubiera sido resuelta de manera definitiva, sin valorar la totalidad de las actuaciones desarrolladas durante su evolución y sin explicar por qué la ausencia de una decisión técnica atribuible a la Interventoría podía generar consecuencias sancionatorias exclusivamente en cabeza del Contratista.

Por estas razones, la declaratoria de incumplimiento total carece también de fundamento respecto del componente técnico relacionado con las canaletas y los Ítems No Previstos, circunstancia que constituye una razón adicional para revocar integralmente la Resolución No. 0468.

VIII. LA RESOLUCIÓN VALORÓ INDEBIDAMENTE LA PRUEBA RELATIVA AL PERSONAL MÍNIMO EXIGIDO, OMITIÓ VALORAR LA EVIDENCIA OBJETIVA DE SU DISPONIBILIDAD Y DESCONOCIÓ LA EVOLUCIÓN DOCUMENTAL DEL EXPEDIENTE

Uno de los fundamentos utilizados por EMDUPAR S.A. E.S.P. para declarar el incumplimiento total del Contrato de Obra No. 085 de 2025 consiste en afirmar que el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 incumplió las obligaciones relacionadas con la disponibilidad del personal mínimo exigido para la ejecución del contrato.

Sin embargo, esta conclusión no surge de una valoración integral del material probatorio, sino de una apreciación parcial e incompleta que desconoce la totalidad de las pruebas incorporadas al expediente administrativo y omite confrontar las observaciones inicialmente formuladas con las actuaciones posteriores desplegadas por el Consorcio.

En una actuación administrativa sancionatoria no basta afirmar, de manera general, que el personal exigido no fue acreditado.

La Administración tenía el deber jurídico de identificar con precisión:

- Cuál cargo profesional se consideraba incumplido.
- Durante qué período específico.
- Cuál obligación permanecía insatisfecha.
- Qué prueba demostraba dicho incumplimiento.
- Cuáles documentos aportados por el Contratista fueron analizados.
- Por qué esas pruebas resultaban insuficientes para desvirtuar la imputación.

La Resolución No. 0468 no desarrolla ese análisis.

No individualiza suficientemente cada supuesto incumplimiento.

No identifica cronológicamente la evolución de la documentación aportada.

No confronta cada observación formulada por la Interventoría con las respuestas posteriores presentadas por el Consorcio y tampoco explica por qué la documentación complementaria allegada durante la ejecución contractual carecía de eficacia probatoria.

Pero la principal deficiencia de la Resolución consiste en haber omitido valorar la prueba objetiva que acreditaba la efectiva disponibilidad del personal profesional durante la ejecución del contrato.

El expediente administrativo no contiene únicamente hojas de vida, contratos o documentos de vinculación.

Contiene además evidencia objetiva y verificable de que los profesionales asignados al proyecto desarrollaron efectivamente las funciones para las cuales fueron designados.

Obran dentro del expediente los registros del sistema de control de ingreso utilizado en la obra (SIA/SIAP, conforme a la denominación empleada durante la ejecución contractual), los soportes de afiliación y pago al Sistema de Seguridad Social Integral, las planillas correspondientes, la documentación laboral, los registros de nómina, las comunicaciones oficiales suscritas por

los profesionales designados, las actas de reunión, los recorridos de obra, las visitas técnicas, los comités, las mesas de trabajo, los informes elaborados por el equipo profesional y las múltiples actuaciones administrativas en las cuales participó el personal del Consorcio.

Estas pruebas poseen una naturaleza eminentemente objetiva.

No constituyen simples afirmaciones del Contratista.

Corresponden a registros verificables que acreditan la existencia de relaciones laborales vigentes, el cumplimiento de las obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social, la permanencia del personal en el proyecto y su participación efectiva en la ejecución contractual.

Precisamente por ello, tales elementos probatorios exigían un análisis individual y comparativo por parte de la Entidad.

La Resolución nunca realizó ese ejercicio.

No explica por qué los registros del sistema SIA/SIAP carecían de eficacia para acreditar la presencia del personal.

No analiza el alcance probatorio de las planillas de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

No confronta los soportes de nómina con la conclusión según la cual el personal mínimo no se encontraba disponible.

No explica por qué la participación del Director de Obra y de los demás profesionales en reuniones, visitas técnicas, recorridos de obra, comités y actuaciones oficiales no resultaba suficiente para acreditar su efectiva intervención en el proyecto.

Simplemente omite toda referencia a estas pruebas.

Esta omisión resulta particularmente significativa respecto del Director de Obra.

Como obra acreditado dentro del expediente administrativo, el Consorcio informó oportunamente su designación, allegó la documentación correspondiente, acreditó su vinculación y desarrolló múltiples actuaciones durante la ejecución contractual,

participando en reuniones, visitas técnicas, comunicaciones oficiales, recorridos de obra y demás actividades propias de su cargo. Tales circunstancias eran plenamente conocidas por la Interventoría y por EMDUPAR.

No obstante, la Resolución no explica por qué dichas actuaciones no modificaban la conclusión inicialmente adoptada.

No identifica qué requisito específico permanecía incumplido.

No determina qué documento continuaba faltando.

No desarrolla un análisis técnico respecto de la suficiencia de la documentación aportada y tampoco explica por qué la prueba objetiva de la participación efectiva del profesional carecía de relevancia jurídica.

El mismo defecto se presenta respecto de los demás integrantes del personal mínimo.

Las observaciones formuladas durante los primeros momentos de la ejecución son tratadas como si hubieran permanecido invariables durante toda la vida del contrato, ignorando que el expediente demuestra una actividad permanente de complementación documental, actualización de soportes, presentación de nuevos documentos y atención continua de los requerimientos formulados por la Interventoría.

La Resolución, en consecuencia, desconoce la evolución del expediente administrativo.

Analiza las observaciones iniciales.

Omite las respuestas posteriores.

Analiza los requerimientos.

Omite las subsanaciones.

Analiza las deficiencias inicialmente advertidas.

Omite la documentación complementaria allegada por el Consorcio.

Ese método de valoración resulta incompatible con el deber de apreciación integral de la prueba.

La Administración no podía construir una declaratoria de incumplimiento total ignorando precisamente aquellas pruebas que acreditaban la presencia efectiva del personal, su permanencia durante la ejecución, el pago oportuno de salarios y prestaciones, el cumplimiento de las obligaciones frente al Sistema de Seguridad Social y la participación constante del equipo profesional en el desarrollo del contrato.

Debe resaltarse que el cumplimiento de las obligaciones relativas al personal no puede apreciarse exclusivamente desde una perspectiva formal. La finalidad de tales exigencias consiste en garantizar que el contrato sea ejecutado por profesionales idóneos y efectivamente disponibles para el proyecto.

Pues bien, esa finalidad se encontraba objetivamente acreditada mediante la participación permanente del equipo profesional en la ejecución contractual, circunstancia demostrada a través de los registros de ingreso, las planillas de seguridad social, los soportes laborales, las comunicaciones oficiales, las actas de reunión, las visitas técnicas y las demás actuaciones documentadas dentro del expediente administrativo.

En consecuencia, la Resolución No. 0468 no solo valoró indebidamente la prueba relativa al personal mínimo exigido, sino que prescindió del análisis de la evidencia objetiva que demostraba su disponibilidad efectiva, omitió reconstruir la evolución documental del expediente y dejó de explicar por qué la totalidad de las pruebas aportadas por el Consorcio carecía de aptitud para desvirtuar la imputación formulada.

Por estas razones, la conclusión según la cual el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 incumplió las obligaciones relacionadas con el personal mínimo carece de una motivación suficiente, desconoce el principio de valoración integral de la prueba y no puede servir de fundamento para sostener una declaratoria de incumplimiento total.

IX. EMDUPAR INCUMPLIÓ SU DEBER DE VALORACIÓN AUTÓNOMA E INTEGRAL Y SUSTITUYÓ SU FUNCIÓN DECISORIA POR LAS APRECIACIONES DE LA INTERVENTORÍA

La Resolución No. 0468 presenta un defecto sustancial que trasciende la discusión sobre el cumplimiento o incumplimiento de determinadas obligaciones contractuales y compromete la legalidad misma del acto administrativo.

Dicho defecto consiste en que EMDUPAR S.A. E.S.P., en su condición de Entidad Contratante y titular exclusiva de la potestad excepcional de declarar el incumplimiento contractual, no ejerció la función decisoria autónoma que el ordenamiento jurídico le atribuye, sino que estructuró la decisión recurrida a partir de las apreciaciones formuladas por la Interventoría, sin desarrollar un análisis propio, independiente, crítico e integral del expediente administrativo.

La facultad de declarar el incumplimiento contractual no corresponde a la Interventoría.

Corresponde exclusivamente a la Entidad Estatal.

La Interventoría cumple funciones de vigilancia, seguimiento, control técnico y apoyo a la supervisión del contrato. Sus informes constituyen elementos de juicio relevantes dentro del procedimiento administrativo, pero carecen de efectos decisorios y no sustituyen la obligación que tiene la Entidad de formar su propio convencimiento mediante la valoración integral de todas las pruebas incorporadas al expediente.

Precisamente porque la decisión de declarar un incumplimiento total constituye una de las potestades más gravosas que puede ejercer la Administración dentro de un contrato estatal, EMDUPAR tenía una carga reforzada de motivación.

Debía examinar críticamente los informes de la Interventoría.

Debía confrontarlos con la totalidad de las pruebas allegadas por el Contratista.

Debía resolver las contradicciones existentes dentro del expediente.

Debía explicar por qué otorgaba mayor fuerza demostrativa a unos medios de prueba que a otros y debía exponer un razonamiento propio que permitiera concluir que concurrían todos los presupuestos fácticos y jurídicos para declarar un incumplimiento total.

Ese ejercicio nunca fue desarrollado.

La Resolución reproduce, en esencia, la secuencia de requerimientos, observaciones e informes elaborados por la Interventoría y adopta sus conclusiones como fundamento de la decisión, pero no explica cuál fue el análisis autónomo realizado por EMDUPAR para verificar si esas apreciaciones conservaban validez frente a la evolución posterior del expediente administrativo.

No confronta los informes de la Interventoría con las respuestas sucesivas del Consorcio.

No explica por qué las actuaciones desplegadas por el Contratista no modificaban la situación inicialmente observada.

No resuelve las inconsistencias que surgieron durante la ejecución contractual.

Y tampoco desarrolla un razonamiento independiente que permita concluir que la decisión finalmente adoptada corresponde al criterio propio de la Entidad y no a la simple acogida de las conclusiones emitidas por la Interventoría.

La consecuencia es evidente.

EMDUPAR terminó atribuyendo a los informes de la Interventoría un alcance decisorio que jurídicamente no poseen.

En lugar de ejercer el juicio independiente que le imponía la ley, utilizó dichos informes como fundamento principal de la declaratoria de incumplimiento, sin demostrar que hubiera realizado una valoración autónoma del expediente en su conjunto.

9.1. La conducta desplegada por EMDUPAR y la Interventoría demuestra que el procedimiento técnico permanecía abierto y que el contrato continuaba siendo ejecutable.

Existe una circunstancia objetiva que la Resolución No. 0468 nunca explica y que, por sí sola, pone de manifiesto la inconsistencia de la decisión finalmente adoptada.

Durante toda la ejecución contractual, la propia EMDUPAR y la Interventoría desarrollaron actuaciones propias de un contrato que continuaba en ejecución.

Convocaron y participaron en comités técnicos.

Convocaron mesas técnicas para discutir aspectos de la ejecución.

Realizaron visitas de obra.

Inspeccionaron materiales adquiridos por el Consorcio.

Recibieron y evaluaron documentación técnica.

Solicitaron nuevas memorias de cálculo.

Requirieron ajustes documentales.

Formularon observaciones adicionales.

Mantuvieron abiertos los procedimientos relacionados con las canaletas y los Ítems No Previstos.

Recibieron oficios, respuestas y documentación complementaria.

Y continuaron ejerciendo seguimiento técnico sobre el desarrollo del contrato.

Paralelamente, el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 mantuvo una actividad permanente de ejecución.

Atendió cada requerimiento formulado.

Radicó sucesivas respuestas.

Presentó nuevas versiones documentales.

Participó en los escenarios de coordinación convocados por la Entidad y la Interventoría.

Adquirió materiales para la ejecución de la obra.

Fabricó componentes relacionados con las canaletas.

Mantuvo vinculado al personal profesional.

Cumplió con sus obligaciones laborales y de seguridad social.

Y financió todas estas actividades exclusivamente con recursos propios, sin solicitar el desembolso del anticipo previsto contractualmente.

Esta realidad objetiva plantea una contradicción que la Resolución nunca resuelve.

Si el contrato se encontraba totalmente incumplido, ¿por qué la propia Entidad y la Interventoría continuaban desplegando actuaciones propias de un procedimiento técnico en curso?

¿Por qué seguían requiriendo documentación?

¿Por qué continuaban revisando diseños?

¿Por qué convocaban mesas técnicas?

¿Por qué inspeccionaban materiales?

¿Por qué mantenían abiertos los procedimientos relacionados con los Ítems No Previstos?

¿Por qué seguían interactuando técnicamente con el Contratista?

La Resolución guarda absoluto silencio frente a estas preguntas.

Y ese silencio es jurídicamente relevante.

La conducta desplegada por la Administración constituye un elemento objetivo de interpretación de la realidad contractual.

No resulta coherente afirmar, por una parte, que el contrato había sido totalmente incumplido y, por otra, comportarse institucionalmente como si el procedimiento técnico continuara abierto y la ejecución siguiera siendo susceptible de revisión, ajuste y definición.

No se trata de cuestionar las funciones de la Interventoría.

Por el contrario.

Precisamente porque la Interventoría continuó ejerciendo actividades de seguimiento, formulando observaciones y promoviendo espacios de revisión

técnica, la Entidad estaba obligada a preguntarse si esa realidad era compatible con una declaratoria de incumplimiento total.

Ese análisis nunca fue realizado.

9.2. La ausencia de una valoración autónoma compromete la legalidad de la decisión.

La Administración no puede limitarse a reproducir las apreciaciones formuladas por la Interventoría cuando ejerce una potestad sancionatoria.

Su deber consiste en verificar, con plena autonomía, si dichas apreciaciones continúan siendo consistentes con la totalidad del expediente administrativo al momento de adoptar la decisión.

En el presente caso, EMDUPAR no explicó por qué la permanente actividad técnica desarrollada por el Consorcio, la continuidad del procedimiento de revisión, la participación constante de la Interventoría, la realización de comités, la recepción de materiales, la atención de requerimientos y la financiación de la ejecución con recursos propios no impedían concluir la existencia de un incumplimiento total.

La Resolución simplemente omite confrontar esa realidad con la decisión finalmente adoptada.

Esta omisión afecta directamente la motivación del acto administrativo.

La Entidad no podía ejercer una potestad excepcional de semejante trascendencia sin resolver previamente esa contradicción objetiva.

En consecuencia, la Resolución No. 0468 no solo incumplió el deber de valoración autónoma e integral que recaía sobre EMDUPAR como autoridad administrativa, sino que sustituyó el ejercicio de su función decisoria por la aceptación acrítica de las apreciaciones formuladas por la Interventoría, prescindiendo del análisis independiente que exigían la Constitución, la ley y los principios que rigen la contratación estatal.

Por ello, la declaratoria de incumplimiento total carece de una motivación suficiente y se encuentra afectada por un defecto sustancial que compromete la

legalidad del acto administrativo y constituye una razón adicional para que la Resolución No. 0468 sea revocada en su integridad.

X. VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA FE, RESPONSABILIDAD, COORDINACIÓN, COLABORACIÓN Y PLANEACIÓN QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

La Resolución No. 0468 no solo presenta deficiencias en la valoración probatoria y en la motivación de la decisión. Su expedición evidencia, además, el desconocimiento de varios de los principios estructurales que orientan la contratación estatal y que deben regir el comportamiento tanto de los contratistas como de las entidades públicas durante toda la ejecución contractual.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no concibe la ejecución de los contratos estatales como un escenario de confrontación entre la Entidad y el Contratista. Por el contrario, la **Ley 80 de 1993** impone a ambas partes el deber de actuar con arreglo a los principios de buena fe, responsabilidad, coordinación, colaboración, economía y planeación, orientando todas sus actuaciones hacia la satisfacción del interés general y la adecuada ejecución del objeto contratado.

En consecuencia, cuando durante la ejecución de un contrato de obra surgen dificultades técnicas, diferencias de criterio, ajustes constructivos o circunstancias que exigen redefiniciones de ingeniería, la respuesta institucional no puede consistir en desarticular el proceso de ejecución mediante decisiones sancionatorias adoptadas sin agotar previamente los mecanismos de coordinación y solución técnica que el propio ordenamiento promueve.

Eso fue precisamente lo que ocurrió en el presente caso.

El expediente administrativo demuestra que durante toda la ejecución contractual existió una interacción técnica permanente entre el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025, la Interventoría y EMDUPAR S.A. E.S.P.

Se desarrollaron reuniones.

Se convocaron comités técnicos.

Se realizaron mesas de trabajo.

Se practicaron visitas a la obra.

Se efectuaron recorridos técnicos.

Se presentaron memorias de cálculo.

Se radicaron nuevas versiones documentales.

Se revisaron diseños.

Se formularon observaciones.

Se solicitaron ajustes.

Y se mantuvieron abiertos diversos procedimientos de revisión técnica.

Todas estas actuaciones evidencian una realidad objetiva: las partes continuaban desarrollando actividades propias de un contrato en ejecución.

Sin embargo, esa realidad nunca fue valorada por la Entidad al momento de adoptar la decisión más gravosa prevista en el contrato.

10.1. El Consorcio actuó permanentemente de buena fe y orientó su conducta a la ejecución efectiva del contrato.

Uno de los hechos más relevantes del expediente, y paradójicamente uno de los menos analizados por la Resolución, consiste en que el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 asumió íntegramente la financiación de la ejecución contractual con recursos propios.

Durante toda la ejecución del contrato el Consorcio **no solicitó el desembolso del anticipo contractualmente pactado**.

Ni el primero.

Ni un desembolso parcial.

Ni anticipos adicionales.

La totalidad de las actividades ejecutadas fue financiada directamente con recursos del propio Consorcio.

Con ese patrimonio se adquirieron materiales.

Se fabricaron componentes destinados a la obra.

Se contrató y remuneró al personal profesional, técnico y operativo.

Se efectuaron los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Se desarrollaron estudios técnicos.

Se elaboraron memorias de cálculo.

Se realizaron levantamientos topográficos.

Se atendieron requerimientos.

Se financiaron desplazamientos, logística y demás actividades necesarias para mantener la ejecución contractual.

Esta circunstancia posee una enorme relevancia jurídica.

La buena fe objetiva no se acredita únicamente mediante declaraciones.

Se demuestra mediante la conducta desplegada durante la ejecución del contrato.

Y pocas conductas evidencian mayor compromiso con la correcta ejecución de un contrato estatal que asumir íntegramente, con recursos propios, el costo de la ejecución sin solicitar siquiera el desembolso del anticipo previsto contractualmente.

La Resolución guarda absoluto silencio frente a esta realidad.

No explica por qué un contratista que invierte su propio patrimonio para ejecutar la obra debía ser tratado como si hubiera abandonado completamente el contrato.

No explica por qué la adquisición de materiales, la fabricación de componentes, la contratación de personal y la financiación integral de la ejecución carecían de relevancia para valorar la conducta del Consorcio y tampoco explica cómo esa conducta podía resultar compatible con la conclusión según la cual existía un incumplimiento total.

10.2. La Entidad desconoció el principio de coordinación y el deber de colaboración que rige la ejecución contractual.

La contratación estatal no impone únicamente obligaciones al contratista.

También impone deberes a la Administración.

Entre ellos, coordinar adecuadamente la ejecución del contrato, propiciar soluciones técnicas oportunas, remover los obstáculos que impidan el desarrollo del objeto contractual y adoptar decisiones claras cuando las controversias técnicas requieran definición institucional.

El expediente demuestra que varios de los aspectos más relevantes de la ejecución permanecieron durante meses sometidos a observaciones sucesivas, nuevos requerimientos y solicitudes de ajustes, sin que la Interventoría emitiera un pronunciamiento técnico definitivo y sin que EMDUPAR adoptara decisiones oportunas para superar esa situación.

Pese a ello, la Resolución traslada íntegramente al Contratista las consecuencias derivadas de esa falta de definición.

La Administración no puede beneficiarse de su propia inactividad decisoria.

Si la controversia técnica permanecía abierta y dependía también de actuaciones de la Interventoría y de la Entidad, no era jurídicamente admisible imputar exclusivamente al Contratista las consecuencias derivadas de esa situación.

10.3. La conducta institucional de EMDUPAR resulta incompatible con la declaratoria de incumplimiento total.

Existe otra contradicción que la Resolución no supera.

Mientras el expediente demuestra que la Entidad y la Interventoría continuaban ejerciendo seguimiento técnico, convocando espacios de coordinación, evaluando documentos, inspeccionando materiales y manteniendo abiertos los procedimientos técnicos, la Resolución concluye que el contrato había sido totalmente incumplido.

Estas dos afirmaciones no pueden coexistir sin una explicación suficiente.

Si el contrato realmente se encontraba totalmente incumplido, carecía de sentido continuar promoviendo actividades propias de una ejecución contractual en desarrollo.

Y si esas actividades continuaban desarrollándose, la Entidad debía explicar por qué dicha realidad no impedía concluir la existencia de un incumplimiento total.

Ese razonamiento nunca aparece en la Resolución.

10.4. La actuación administrativa desconoció el principio de responsabilidad.

El principio de responsabilidad no impone deberes únicamente al contratista.

También obliga a la Administración a ejercer sus competencias con objetividad, diligencia y estricto apego al debido proceso.

En el presente caso, EMDUPAR declaró el incumplimiento total sin valorar integralmente la actividad desarrollada por el Consorcio, sin analizar la incidencia que tuvieron las actuaciones de la propia Interventoría en la evolución del contrato y sin explicar por qué la conducta objetiva desplegada por el Contratista —ejecución permanente, atención de requerimientos, inversión de recursos propios, adquisición de materiales, vinculación de personal y participación constante en el procedimiento técnico— carecía de aptitud para desvirtuar la imputación formulada.

Esta forma de ejercer la potestad sancionatoria desconoce el estándar de diligencia que la Ley exige a las entidades estatales y rompe el equilibrio que debe existir entre las prerrogativas de la Administración y los derechos del contratista.

10.5. La Mesa Técnica Extraordinaria celebrada con posterioridad a la expedición de la Resolución confirma que el procedimiento técnico permanecía abierto.

Un hecho posterior a la expedición de la Resolución No. 0468 confirma, de manera objetiva e incontrovertible, que la propia Administración reconocía que el procedimiento técnico relacionado con la ejecución contractual no había concluido.

En efecto, el mismo día en que fue suscrita la Resolución No. 0468, la Interventoría convocó formalmente una **Mesa Técnica Extraordinaria** para el día

4 de agosto de 2026, con el propósito de revisar aspectos técnicos pendientes de la ejecución contractual, particularmente aquellos relacionados con los Ítems No Previstos (INP).

Dicha mesa no fue suspendida.

No fue cancelada.

Por el contrario, se llevó a cabo con la participación de las partes.

Durante su desarrollo se analizaron técnicamente los INP, se establecieron compromisos específicos y la propia Interventoría asumió expresamente la obligación de emitir un concepto técnico respecto de los ítems sometidos a evaluación.

Esta circunstancia posee una enorme relevancia jurídica.

Si al momento de expedir la Resolución No. 0468 la Administración consideraba que el contrato había sido totalmente incumplido, carecía de sentido convocar y desarrollar un escenario técnico destinado precisamente a continuar evaluando aspectos esenciales para la ejecución del contrato.

La celebración misma de la Mesa Técnica demuestra que la controversia técnica permanecía abierta.

Demuestra que los INP continuaban siendo objeto de análisis.

Demuestra que la Interventoría seguía ejerciendo sus funciones de revisión técnica.

Demuestra que aún existían decisiones técnicas pendientes de adoptarse.

Y demuestra, en consecuencia, que la propia actuación institucional desplegada por la Entidad y por la Interventoría era incompatible con la afirmación según la cual el contrato había sido totalmente incumplido.

La Administración nunca explica esta contradicción.

No explica por qué, si el incumplimiento era total y definitivo, continuó promoviendo espacios de concertación técnica.

No explica por qué la Interventoría asumió compromisos técnicos posteriores a la expedición de la Resolución.

No explica por qué permanecían pendientes conceptos técnicos indispensables para definir aspectos sustanciales de la ejecución.

Este hecho constituye una prueba objetiva de que la realidad administrativa y técnica del contrato era sustancialmente distinta a la descrita en la Resolución No. 0468 y confirma que la decisión sancionatoria fue adoptada sin que hubiera concluido el procedimiento técnico que la propia Administración mantenía abierto.

Conclusión

En consecuencia, la Resolución No. 0468 no solo adolece de defectos de motivación y valoración probatoria ampliamente desarrollados en los capítulos precedentes. También desconoce los principios de buena fe, responsabilidad, coordinación, colaboración y planeación que informan la contratación estatal, al omitir valorar la conducta objetiva desplegada por el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025, ignorar el esfuerzo económico asumido íntegramente con recursos propios, trasladar al Contratista las consecuencias de procedimientos técnicos que permanecían abiertos y ejercer la potestad excepcional de declarar el incumplimiento total sin agotar un análisis institucional compatible con los deberes que el ordenamiento jurídico impone a las entidades públicas. Por estas razones, la Resolución No. 0468 también se encuentra afectada por un vicio sustancial que compromete su legalidad y constituye una razón adicional para su revocatoria.

XI. AUSENCIA DE UN JUICIO DE PROPORCIONALIDAD EN LA ADOPCIÓN DE LA MEDIDA SANCIONATORIA

La Resolución No. 0468 adolece de un vicio adicional que compromete su legalidad, consistente en la ausencia de un verdadero juicio de proporcionalidad entre los hechos que la Entidad consideró acreditados y la consecuencia jurídica finalmente impuesta.

La Administración no podía limitarse a concluir la existencia de un supuesto incumplimiento para, de manera inmediata, declarar el incumplimiento total del Contrato de Obra No. 085 de 2025, ordenar su terminación, disponer la efectividad de la cláusula penal pecuniaria y adoptar las demás consecuencias derivadas de

dicha decisión. Antes de ejercer una potestad administrativa de semejante intensidad, tenía el deber de motivar por qué, frente a las circunstancias particulares del expediente, esa era la respuesta jurídicamente procedente.

Ese análisis no aparece en la Resolución recurrida.

La motivación del acto administrativo se concentra en describir determinados hechos, relacionar observaciones formuladas durante la ejecución contractual y concluir que existía un incumplimiento imputable al Contratista. Sin embargo, no desarrolla un razonamiento autónomo dirigido a demostrar por qué tales circunstancias justificaban acudir directamente a la consecuencia más gravosa prevista en el contrato.

La ausencia de ese análisis adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que la intensidad de toda medida administrativa debe guardar correspondencia con la entidad de los hechos efectivamente acreditados dentro del expediente.

Cuanto mayor sea la afectación que una decisión produce sobre la esfera jurídica del administrado, mayor es también la carga de motivación que recae sobre la Administración.

En el presente caso ocurrió exactamente lo contrario.

EMDUPAR impuso la medida más severa que podía adoptar dentro de la relación contractual sin desarrollar el análisis más riguroso que esa decisión exigía.

La Resolución no explica por qué las actuaciones desplegadas por el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 durante toda la ejecución contractual resultaban insuficientes para descartar la existencia de un incumplimiento total.

No analiza la permanente actividad técnica acreditada en el expediente.

No valora la atención continua de los requerimientos formulados por la Interventoría.

No examina la presentación sucesiva de cronogramas, memorias técnicas, diseños, respuestas documentales y demás actuaciones desarrolladas por el Contratista.

No confronta la participación permanente del equipo profesional en la ejecución del proyecto.

Y tampoco explica por qué la continuidad de las actuaciones técnicas desarrolladas por la propia Entidad y por la Interventoría carecía de relevancia para valorar la intensidad de la medida finalmente adoptada.

Existe, además, una circunstancia objetiva que la Resolución omite valorar y que resulta determinante para apreciar la conducta desplegada por el Consorcio durante toda la ejecución contractual.

11.1. La inexistencia de desembolsos públicos y la financiación íntegra de la ejecución con recursos propios desvirtúan la caracterización de un incumplimiento total y exigían una valoración reforzada por parte de la Entidad.

Existe una circunstancia objetiva del expediente que la Resolución No. 0468 prácticamente ignora y cuya relevancia jurídica resulta determinante para valorar la conducta desplegada por el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025.

Durante toda la ejecución contractual, **EMDUPAR S.A. E.S.P. no efectuó un solo desembolso por concepto del anticipo pactado contractualmente.**

En consecuencia, la ejecución del contrato fue financiada íntegramente con recursos propios del Consorcio.

Este hecho se encuentra acreditado mediante las facturas de adquisición de materiales, los soportes de pago de personal, las planillas del Sistema de Seguridad Social Integral, los documentos contables y los demás soportes incorporados al expediente administrativo.

Ello significa que el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 asumió con su propio patrimonio el riesgo económico de mantener activa la ejecución del contrato, adquirir materiales, contratar personal, atender obligaciones laborales y desarrollar las actividades técnicas necesarias para cumplir el objeto contractual, sin trasladar a la Entidad el riesgo financiero propio de la ejecución.

Esta circunstancia no constituye, por sí sola, prueba suficiente del cumplimiento integral del contrato.

Sin embargo, sí constituye un hecho objetivo que la Administración estaba obligada a valorar para determinar la verdadera dimensión del supuesto incumplimiento que pretendía declarar.

En efecto, la Resolución nunca explica por qué un contratista que decidió no solicitar recursos públicos, que asumió íntegramente la financiación de la ejecución con recursos propios y que continuó invirtiendo en el desarrollo del proyecto debía recibir la misma consecuencia jurídica reservada para quien abandona completamente la ejecución contractual o compromete recursos públicos sin destinarlos al cumplimiento del objeto contratado.

Esa explicación no existe.

La Resolución simplemente omite valorar esta circunstancia, pese a que constituye uno de los elementos más representativos de la conducta objetiva desplegada por el Contratista durante toda la ejecución.

Esta omisión adquiere especial relevancia porque demuestra que la Entidad no analizó integralmente el contexto en el que se desarrolló el contrato.

La inexistencia de desembolsos públicos, la inversión permanente de recursos privados, la adquisición de materiales, el sostenimiento del personal y la continuidad de las actividades técnicas evidencian que el expediente presentaba elementos incompatibles con la caracterización de un incumplimiento absoluto de la ejecución contractual.

Precisamente por ello, EMDUPAR tenía el deber de explicar por qué tales circunstancias no modificaban su conclusión y por qué, pese a ellas, consideraba jurídicamente procedente declarar un incumplimiento total.

La Resolución nunca desarrolla ese razonamiento.

XII. PETICIONES

Con fundamento en los hechos expuestos, las pruebas obrantes en el expediente administrativo, las normas constitucionales y legales aplicables y los cargos desarrollados en el presente recurso, respetuosamente solicito a EMDUPAR S.A. E.S.P. que, al resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0468 del 31 de julio de 2026, adopte las siguientes decisiones:

PRIMERA. REVOCAR en su integridad la Resolución No. 0468 del 31 de julio de 2026, por medio de la cual se declaró el incumplimiento total del Contrato de Obra No. 085 de 2025, se ordenó su terminación, se dispuso la efectividad de la cláusula penal pecuniaria y se adoptaron las demás consecuencias derivadas de dicha declaratoria, por encontrarse afectada por graves defectos de motivación, valoración probatoria, desconocimiento del debido proceso y vulneración de los principios que rigen la contratación estatal.

SEGUNDA. Como consecuencia de la revocatoria solicitada, declarar que no se encuentran acreditados los presupuestos fácticos y jurídicos necesarios para sustentar una declaratoria de incumplimiento total, al no existir una valoración integral, objetiva, autónoma y suficientemente motivada de la totalidad del expediente administrativo.

TERCERA. Subsidiariamente, para el evento en que la Entidad considere que no procede la revocatoria integral del acto administrativo, dejar sin efectos la declaratoria de incumplimiento total y retrotraer la actuación administrativa al momento inmediatamente anterior a la expedición de la Resolución No. 0468, con el fin de realizar una nueva valoración integral del expediente administrat**ivo, garantizando plenamente el derecho de defensa, contradicción y debido proceso del CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025.**

CUARTA. Incorporar formalmente al expediente administrativo el Acta de la Mesa Técnica Extraordinaria celebrada el día 4 de agosto de 2026, así como todos los documentos, soportes técnicos, compromisos y actuaciones desarrolladas durante dicha sesión, incluyendo el concepto técnico que la Interventoría se comprometió a emitir respecto de los Ítems No Previstos (INP), por constituir hechos sobrevinientes directamente relacionados con los fundamentos de la Resolución recurrida y de obligatoria valoración antes de decidir el presente recurso.

QUINTA. Valorar expresa, individual y motivadamente el contenido del Acta de la Mesa Técnica Extraordinaria del 4 de agosto de 2026, explicando de manera concreta la incidencia que dicha actuación tiene sobre la legalidad de la Resolución No. 0468, particularmente en lo relacionado con:

- La continuidad del procedimiento técnico.
- La evaluación de los Ítems No Previstos (INP).
- La ausencia de un pronunciamiento técnico definitivo sobre las canaletas.

- Los compromisos técnicos asumidos por la Interventoría.
- La compatibilidad de tales actuaciones con la declaratoria de incumplimiento total.

SEXTA. Valorar de manera expresa e individualizada toda la actividad desplegada por el CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025 durante la ejecución contractual, incluyendo, entre otros aspectos:

- La atención permanente de los requerimientos formulados por la Interventoría.
- La radicación sucesiva de oficios, respuestas y documentación técnica.
- La presentación de cronogramas, memorias técnicas, diseños y documentos complementarios.
- La participación en comités, visitas técnicas, mesas de trabajo y demás escenarios de coordinación.
- La disponibilidad permanente del personal profesional.
- Los registros de ingreso (SIA/SIAP, según corresponda), las planillas del Sistema de Seguridad Social Integral, los soportes laborales y demás pruebas relativas al personal.
- La adquisición de materiales.
- La fabricación de elementos destinados a la ejecución de la obra.
- Especialmente, **la financiación íntegra de la ejecución contractual con recursos propios del Consorcio, sin haber solicitado en ningún momento el desembolso del anticipo pactado contractualmente**, indicando de manera expresa las razones jurídicas y probatorias por las cuales tales circunstancias no serían suficientes para desvirtuar la declaratoria de incumplimiento total.

SÉPTIMA. Pronunciarse de manera expresa, completa y motivada sobre todos y cada uno de los cargos de ilegalidad desarrollados en el presente recurso, sin omitir respuesta frente a ninguno de los argumentos jurídicos y probatorios aquí expuestos, indicando las razones fácticas, jurídicas y probatorias que sustenten la decisión que finalmente adopte la Entidad.

OCTAVA. Explicar de manera expresa las razones por las cuales la Entidad considera compatible la declaratoria de incumplimiento total con la conducta institucional desplegada por la propia EMDUPAR S.A. E.S.P. y por la Interventoría durante la ejecución contractual, particularmente respecto de:

- La convocatoria y realización de comités técnicos.
- La convocatoria y celebración de la Mesa Técnica Extraordinaria del 4 de agosto de 2026.
- La continuidad de la revisión de los diseños.
- La evaluación de los Ítems No Previstos (INP).
- La formulación sucesiva de observaciones técnicas.
- La recepción y evaluación de nueva documentación.
- La inspección de materiales.
- Las demás actuaciones que objetivamente evidencian que el procedimiento técnico permanecía abierto al momento de expedirse la Resolución recurrida.

NOVENA. Declarar expresamente que la Entidad ejerció una valoración autónoma e independiente del expediente administrativo, indicando concretamente cuáles pruebas aportadas por el Contratista fueron acogidas, cuáles fueron descartadas, las razones específicas para ello y la forma en que fueron confrontadas con los informes emitidos por la Interventoría, a fin de demostrar que la decisión constituye el resultado de un juicio propio de la Entidad y no de la simple adopción de las apreciaciones técnicas formuladas por dicho órgano de apoyo.

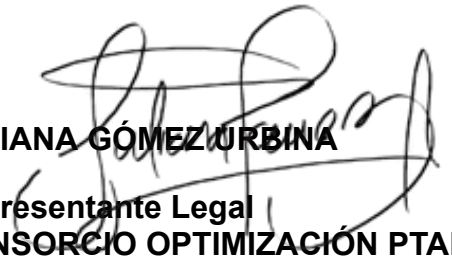
DÉCIMA. Debe precisarse, además, que con posterioridad a la expedición de la Resolución No. 0468 ocurrieron actuaciones administrativas y técnicas directamente relacionadas con el objeto de la presente controversia, las cuales constituyen hechos sobrevinientes relevantes para la decisión del recurso. En consecuencia, EMDUPAR S.A. E.S.P., al resolver la presente reposición, deberá valorar no solo el expediente existente al momento de expedir la Resolución, sino también las actuaciones posteriores incorporadas oportunamente al expediente administrativo, en aplicación de los principios de debido proceso, verdad material y valoración integral de la prueba.

UNDÉCIMA. Como consecuencia de todo lo anterior, **dejar sin efectos todas las consecuencias jurídicas derivadas de la Resolución No. 0468**, incluidas la terminación del Contrato de Obra No. 085 de 2025, la efectividad de la cláusula penal pecuniaria, la declaratoria del siniestro de incumplimiento y cualquier otra medida accesoria adoptada como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento total.

Las anteriores solicitudes no constituyen simples manifestaciones de inconformidad frente a la decisión recurrida. Corresponden al ejercicio del derecho fundamental al debido proceso y al derecho de defensa dentro de una actuación administrativa sancionatoria, en la cual la Entidad se encuentra constitucional y legalmente obligada a resolver de manera expresa, motivada, integral y congruente todos los argumentos de hecho y de derecho planteados por el recurrente, valorando la totalidad del expediente administrativo y los hechos sobrevinientes directamente relacionados con la legalidad del acto recurrido. Solo de esta manera podrá garantizarse que la decisión que resuelva el presente recurso se ajuste a los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, responsabilidad y buena administración que rigen el ejercicio de la función administrativa y la contratación estatal.

Agradecemos su especial atención.

Atentamente,



JULIANA GÓMEZ URBINA

Representante Legal
CONSORCIO OPTIMIZACIÓN PTAP 2025

coptimizacionptap2025@gmail.com