GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR
Secretaría de Infraestructura
GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR

RESOLUCIÓN No. 2103 - 2026

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el señor WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO y la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026 "Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, y se ordenan otras disposiciones"

LA SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 209 y 211 de la Constitución Política; artículos 2, 11 y 12 de la Ley 80 de 1993; artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley 489 de 1998; artículos 17 y 21 de la Ley 1150 de 2007, artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, así como las competencias delegadas mediante el decreto departamental No. 052 del 25 de enero de 2024, y las demás normas vigentes aplicables, procede a resolver el recurso de reposición interpuesto por el contratista **WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO** y el apoderado de la compañía aseguradora **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, conforme a las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

Que mediante la Resolución No.. 559 del 18 de agosto del 2021, el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** abrió el proceso de Licitación Pública No. LIC-SI-014-2021, para la contratación del *"Mantenimiento Y Mejoramiento de vías Rurales en el Municipio de El Guamo del Departamento de Bolívar"*, el cual le fue adjudicado al señor **WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.953.559, con quien fue suscrito el contrato de obra No. ° **2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021**.

Conforme a lo establecido en la cláusula quinta del contrato, el valor del mismo ascendió a la suma de SETECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS NUEVE MIL CIENTO NOVENTA Y SIETE PESOS ($ 799.709.197,00) .

Así mismo, y en virtud de lo señalado en la cláusula cuarta del texto obligacional, el plazo de ejecución del contrato, en principio, era hasta el 31 de diciembre de 2021, contados a partir del perfeccionamiento, legalización del contrato y suscripción del acta de inicio, la cual fue firmada por las partes el 08 de abril de 2022. Sin embargo, y en atención a las prórrogas y suspensiones acordadas por las partes, la ejecución del presente contrato se extendió hasta el 31 de julio de 2023.

Para garantizar el amparo de los riesgos en la ejecución del contrato y conforme a lo establecido en la cláusula novena del texto obligacional, el contratista **WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO** constituyó la Póliza de Seguro de Cumplimiento No. CG-1030702 , otorgada por la compañía **MUNDAL DE SEGUROS S.A.,** en la que figura como beneficiario el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** y que incluye los amparos de cumplimiento del contrato, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, calidad del servicio, estabilidad y calidad de las obras. Mediante el anexo No. 09, la cobertura de la referida garantía fue ampliada en razón a lo señalado en el Otrosí No. 4 del 31 de mayo de enero de 2023

Que una vez el plazo de ejecución del contrato, la interventoría ejercida por el UNIÓN TEMPORAL INTER CMJ&S advirtió mediante informe a esta administración sobre la ocurrencia de presuntos incumplimientos contractuales por parte del contratista **WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO,** que entorpecieron no solo la afectiva ejecución del objeto contractual, sino la materialización de los fines y beneficios perseguidos por el Departamento de Bolívar mediante el mantenimiento y mejoramiento de las vías rurales del Municipio de El Guamo.

Que el ente departamental adelantó el procedimiento sancionatorio previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 con plena observancia de las garantías del debido proceso consagradas en los artículos 29 de la Constitución Política y 17 de la Ley 1150 de 2011, siéndole reconocida tanto al contratista como a la compañía aseguradora, la oportunidad de presentar sus descargos, formular su defensa y contradecir los hechos que fundamentaban la referida actuación, así como la de aportar y solicitar la práctica de pruebas, y controvertir las que fueron decretadas.

RESOLUCIÓN No. 2103 - 2026

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el señor WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO y la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026 "Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, y se ordenan otras disposiciones"

Que una vez agotadas cada una de las etapas del procedimiento sancionatorio y luego de haberse surtido el correspondiente análisis probatorio, el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** resolvió declarar el incumplimiento total del contrato de obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el contratista WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, identificado con cedula de ciudadania No. 79.953.559, cuyo objeto consistía en la ejecución de las obras de «MANTENIMIENTO Y MEJORAMIENTO DE VÍAS RURALES EN EL MUNCIPIO DE EL GUAMO EN DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR », por las razones expuestas en la Resolución No. 1708 DE 2026 y, como consecuencia de ello, imponer a este la cláusula penal pecuniaria, entre otras, prevista en cláusula décimo sexta del contrato de obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021, en la suma de DOSCIENTOS TREINTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS DOCE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS Y UN CENTAVO MCTE ($ 239.912.759,1), y declarar la ocurrencia del siniestro de incumplimiento total del referido contrato, y hacer efectiva la garantía de cumplimiento amparado en la póliza de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales No. **CG-1030702**, expedida por **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A**. decisión que fue notificada a las partes en estrado, conforme loreza el literal c) del citado articulo 86.

Que dentro de la oportunidad otorgada a las partes para ejercer su derecho a la defensa y oponerse a la decisión sancionatoria adoptada por la administración, tanto el apoderado del contratista **WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO**, como el apoderado de la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, interpusieron recurso de reposición en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026

II. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO

2.1. Sesión No. 7: ***17 de junio de 2026, a las 09:00 a.m.***

Que llegada la oportunidad prevista para la continuación de la diligencia sancionatoria, en la que sería sustentado el recurso de reposición interpuesto por los apoderados de **WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO** y de la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, la Secretaria de Infraestructura, luego de verificar la asistencia de los referidos profesionales del derecho, les concedió el uso de la palabra para que expusieran las consideraciones respectivas, las cuales, en síntesis, se relacionan así:

2.2. Sustentación del recurso de reposición:

2.2.1. CONTRATISTA WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO

El señor **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO,** en calidad de contratista dentro del Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 1708 de 2026, mediante la cual se declaró el incumplimiento del contrato, se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria y se ordenó afectar la garantía única de cumplimiento expedida por la Compañía Mundial de Seguros S.A. Como pretensión principal solicitó la revocatoria total del acto administrativo recurrido, la absolución de los cargos formulados, dejar sin efectos la declaratoria de incumplimiento, revocar la decisión relativa a la cláusula penal y dejar sin efectos la declaratoria de ocurrencia del siniestro y la afectación de la garantía. De manera subsidiaria, solicitó que cualquier consecuencia económica se redujera proporcionalmente, teniendo en cuenta el porcentaje de obra ejecutado, aprobado, recibido y pagado por la Administración Departamental.

Como primer argumento, el contratista sostuvo que la resolución recurrida vulneró la presunción de inocencia e invirtió ilegítimamente la carga de la prueba, en tanto, a su juicio, la Administración trasladó al contratista la obligación de demostrar la inexistencia del incumplimiento, la configuración de eximentes, la permanencia del avance ejecutado, la ruptura de la ecuación económica y la no imputabilidad del resultado [illegible]

en un procedimiento administrativo sancionatorio contractual, correspondía a la entidad demostrar de manera plena, objetiva y suficiente la existencia de obligaciones claras, el incumplimiento material, la imputabilidad de la conducta, la inexistencia de causas concurrentes y la proporcionalidad de la consecuencia impuesta.

En segundo lugar, alegó falsa motivación por desconocimiento de los actos propios de la Administración, al considerar que dentro del expediente se encontraba acreditado que el contratista ejecutó actividades de obra, que estas fueron revisadas y aprobadas por la interventoría mediante el Acta Parcial No. 1, que la supervisión avaló el trámite correspondiente y que la entidad autorizó y efectuó el pago de la suma de $240.671.443, equivalente aproximadamente al 30.09% del valor contractual. En criterio del recurrente, la entidad no podía desconocer posteriormente dicho porcentaje y sustituirlo por un avance real del 8.3%, sin contar con dictamen pericial independiente, metodología técnica verificable o prueba objetiva suficiente que explicara la pérdida funcional del porcentaje restante.

Asimismo, manifestó que la parte resolutiva del acto recurrido incurrió en una omisión sustancial, al no determinar las consecuencias jurídicas, presupuestales, patrimoniales y contractuales del porcentaje de avance previamente reconocido y posteriormente desconocido por la entidad. Según el contratista, la resolución no precisó si el supuesto 22% de diferencia debía ser reintegrado, cobrado coactivamente, descontado de la cláusula penal, acumulado a la afectación de la póliza, considerado pérdida patrimonial o mantenido como pago válido, lo cual, a su juicio, genera indeterminación del acto administrativo y riesgo de doble afectación patrimonial.

De igual forma, cuestionó que la Administración no se hubiera pronunciado sobre la posible ausencia, insuficiencia o necesidad de ajuste de estudios y diseños para la ejecución adecuada de la obra. A su juicio, antes de declarar el incumplimiento del contratista, la entidad debía verificar si los estudios y diseños entregados eran completos, suficientes, actualizados y técnicamente idóneos, así como determinar si eventuales ajustes, deficiencias o indefiniciones técnicas incidieron en la ejecución contractual.

El recurrente también sostuvo que la entidad analizó el contrato bajo una lógica de "todo o nada", desconociendo que se trataba de un contrato de obra estructurado bajo la modalidad de precios unitarios y pago por avances de obra. Indicó que la existencia de una finalidad pública integral no implicaba desconocer la relevancia jurídica de la ejecución parcial aprobada, recibida y pagada, ni asimilar automáticamente la no culminación total del proyecto a un incumplimiento total o casi total.
Adicionalmente, señaló que la resolución asignó indebidamente al contratista la totalidad de los riesgos climáticos, económicos, técnicos, financieros y operativos, sin acreditar de manera objetiva cuál era la matriz de riesgos aplicable, qué riesgos habían sido expresamente asignados al contratista, cuáles permanecían en cabeza de la entidad y si existieron riesgos compartidos o concurrentes. En ese sentido, invocó el principio de equivalencia económica del contrato estatal y sostuvo que la Administración no podía trasladarle indiscriminadamente todos los efectos derivados de la ejecución contractual.

También cuestionó la valoración probatoria efectuada por la entidad, al considerar que se otorgó valor prácticamente absoluto a los informes de interventoría, sin analizar que esa misma interventoría había participado previamente en la validación del avance de obra, la aprobación del Acta Parcial No. 1, los trámites de suspensión y reinicio, y la construcción de la trazabilidad contractual. A juicio del contratista, la Administración debió examinar si la interventoría aprobó indebidamente el acta parcial, si incurrió en error técnico, si modificó posteriormente su criterio sin metodología objetiva o si era necesaria una prueba técnica independiente.

Finalmente, el contratista alegó ausencia de prueba técnica idónea para soportar el supuesto avance real del 8.3%, violación del principio de proporcionalidad y responsabilidad concurrente de la Administración y de la interventoría. Señaló que no obraba dictamen pericial, experticia técnica independiente, levantamiento topográfico completo, análisis estructural, estudio de estabilidad o metodología verificable que permitiera concluir con certeza qué parte de la obra se perdió, cuál subsistió y cuál resultaba aprovechable. En consecuencia, sostuvo que las falencias identificadas no eran defectos formales o subsanables, sino vicios sustanciales que comprometían la estructura de la decisión sancionatoria y que imponían la revocatoria total del acto administrativo recurrido.

2.2.2. COMPAÑÍA ASEGURADORA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.

La **Compañía Mundial de Seguros S.A.,** en su calidad de garante dentro del procedimiento administrativo sancionatorio contractual, sustentó recurso de reposición contra la Resolución No. 1708 de 2026, solicitando su revocatoria total. Subsidiariamente, pidió que se revocaran los numerales mediante los cuales se ordenó hacer efectiva la póliza de cumplimiento No. CG 1030702, al considerar que la Gobernación de Bolívar carecía de posibilidad jurídica para afectar dicha garantía.

Como argumento principal, la aseguradora sostuvo que operó la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, de conformidad con el artículo 1081 del Código de Comercio. Explicó que la prescripción ordinaria es de dos años y se cuenta desde el momento en que el interesado tuvo o debió tener conocimiento del hecho que da base a la acción. En ese sentido, afirmó que, tratándose de una póliza de cumplimiento en favor de una entidad estatal, la Administración tenía la carga de vigilancia, control y seguimiento contractual, por lo cual debía conocer oportunamente los hechos constitutivos del presunto incumplimiento.

Para sustentar dicho planteamiento, la aseguradora indicó que el contrato de obra venció el 31 de julio de 2023, fecha a partir de la cual, según su criterio, la entidad debió tener conocimiento del cumplimiento o incumplimiento contractual. En consecuencia, sostuvo que el término de prescripción de dos años habría vencido el 31 de julio de 2025. Agregó que, incluso si no se tomara como referencia la fecha de vencimiento del contrato, existirían otros hitos que igualmente conducirían a la prescripción, tales como el primer informe de interventoría del 27 de julio de 2023, el segundo informe de interventoría del 27 de noviembre de 2023, la notificación de la citación al procedimiento sancionatorio del 5 de abril de 2024, o la instalación y desarrollo de las primeras audiencias de abril de 2024.

La aseguradora invocó jurisprudencia del Consejo de Estado, particularmente una providencia del 1 de marzo de 2023 de la Sección Tercera, Subsección B, para sostener que en el seguro de cumplimiento la prescripción aplicable al beneficiario estatal es la ordinaria, en tanto la entidad pública tiene la carga de verificar el cumplimiento cabal y oportuno de las obligaciones de su contratista. Con fundamento en ello, afirmó que, bajo cualquiera de los criterios temporales referidos, las acciones derivadas del contrato de seguro se encontraban prescritas y, por tanto, la entidad debía abstenerse de afectar la póliza expedida por Mundial de Seguros.

En segundo lugar, la compañía cuestionó la afirmación contenida en la resolución recurrida según la cual el siniestro se configuraría mediante la verificación administrativa del incumplimiento o mediante la declaratoria administrativa contenida en el acto recurrido. A juicio de la aseguradora, tratándose de la declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal, el acto administrativo no constituye el siniestro, sino la reclamación frente a la compañía de seguros, conforme al artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015. En ese sentido, distinguió entre los actos administrativos de caducidad y multa, que sí

constituirían el siniestro, y el acto que declara el incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal, que correspondería a la reclamación ante la aseguradora.

La aseguradora también sostuvo que la resolución debía ser revocada por desconocer el principio de proporcionalidad en la aplicación de la cláusula penal pecuniaria, así como los artículos 1596 del Código Civil y 867 del Código de Comercio. Indicó que, si el contratista ejecutó parcialmente la obligación y el acreedor aceptó dicha ejecución, la pena debía rebajarse proporcionalmente. En ese punto señaló que, bien fuera que se aceptara el porcentaje del 30.09% alegado por el contratista y asociado al pago de $240.671.443, o el 8.3% señalado por la Administración como ejecución real, la entidad estaba obligada a efectuar una graduación proporcional de la cláusula penal.

Para reforzar dicho argumento, la compañía citó pronunciamientos del Consejo de Estado sobre la reducción proporcional y equitativa de la cláusula penal cuando existe cumplimiento parcial, así como el Concepto C-298 de 2026 de Colombia Compra Eficiente, según el cual las entidades estatales deben observar el principio de proporcionalidad y las normas de derecho privado aplicables al momento de graduar sanciones contractuales. En criterio de la aseguradora, imponer la cláusula penal sobre el valor total del contrato, sin descontar el porcentaje ejecutado, aprobado o reconocido, desconoce la naturaleza de la cláusula penal como tasación anticipada de perjuicios y puede generar un enriquecimiento sin causa.

Finalmente, la aseguradora alegó la caducidad de la facultad sancionatoria, con fundamento en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. Señaló que, de acuerdo con la propia resolución recurrida, en informe del 10 de abril de 2023 la interventoría habría indicado que el contratista no retomó la ejecución de la obra, por lo que, desde esa fecha, se habría materializado el hecho constitutivo del presunto incumplimiento. Bajo esa premisa, sostuvo que la Administración contaba con tres años para expedir y notificar el acto sancionatorio, término que, según su interpretación, habría vencido el 10 de abril de 2026. Por tanto, concluyó que la resolución recurrida era manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico y reiteró su solicitud de revocatoria integral o, en subsidio, de revocatoria de los numerales que ordenaron afectar la póliza No. CG 1030702.

III. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO DE LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA

Tal y como quedó referenciado en el capítulo anterior, sintetizando las inconformidades y cuestiones planteadas por los recurrentes frente a la decisión impugnada, el análisis jurídico que se surtirá se hará a partir de los siguientes ejes: **III.I.** Competencia de la entidad para resolver los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 1708 de 2026. **III.II.** Oportunidad, procedencia y alcance de los recursos de reposición interpuestos por el contratista y la compañía aseguradora. **III.III.** Sobre la no configuración de la caducidad de la facultad sancionatoria contractual. **III.IV.** Sobre la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro y la improcedencia de afectar la póliza de cumplimiento. **III.V.** Sobre la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionatorio contractual y la garantía de presunción de inocencia. **III.VI.** Sobre la valoración probatoria efectuada en la Resolución No. 1708 de 2026 y la necesidad de un estándar probatorio reforzado. **III.VII.** Sobre el reconocimiento previo del Acta Parcial No. 1, el pago efectuado al contratista y la indeterminación del porcentaje de avance posteriormente desconocido. **III.VIII.** Sobre la falta de determinación clara de los efectos económicos derivados del porcentaje de obra pagado y no reconocido funcionalmente. **III.IX.** Sobre la ausencia de análisis suficiente frente a estudios, diseños, riesgos contractuales y posibles causas concurrentes. **III.X.** Sobre la proporcionalidad de la cláusula penal pecuniaria frente a la ejecución parcial del contrato. **III.XI.** Sobre la imposibilidad de mantener parcialmente la Resolución No. 1708 de 2026 ante la entidad sustancial de los vicios advertidos. **III.XII** Alcance jurídico de la

revocatoria: inexistencia de declaración de cumplimiento pleno y conservación de las competencias para liquidar el contrato y definir saldos pendientes

Se precisa que, el referido análisis se limitará exclusivamente a los argumentos de impugnación expuestos por las partes, sin perjuicio de los aspectos que, de oficio, se consideren relevantes analizar.

En ese orden, procede la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Bolivar a abordar el fondo del asunto en los siguientes términos:

III.I. Competencia de la entidad para resolver los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 1708 de 2026

Previo al análisis sustancial de los cargos formulados por el contratista **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO** y por la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, corresponde a este Despacho precisar la competencia de la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar para conocer, tramitar y resolver los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 1708 de 2026, "por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021, celebrado entre el Departamento de Bolívar y Wilmer Junior Gómez Brito, y se ordenan otras disposiciones".
La competencia administrativa constituye presupuesto de validez de toda actuación estatal y, por ende, condición indispensable para la expedición regular de los actos administrativos. En materia de contratación estatal, dicha competencia no solo deriva de la titularidad de la función contractual, sino también de las potestades legales conferidas a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para dirigir, controlar, vigilar y adoptar las decisiones necesarias para asegurar el cumplimiento de los fines estatales comprometidos en la ejecución contractual.

En ese marco, el artículo 209 de la Constitución Política dispone que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. A su turno, el artículo 211 superior habilita la delegación de funciones administrativas, bajo las condiciones previstas en la ley, como instrumento de organización funcional de la Administración Pública. De allí que la competencia para adelantar actuaciones contractuales y adoptar decisiones derivadas de la ejecución de los contratos estatales pueda ejercerse directamente por el representante legal de la entidad o por el funcionario válidamente delegado para tal efecto.

En concordancia con lo anterior, la Ley 80 de 1993 reconoce a las entidades estatales la dirección general y la responsabilidad de la actividad contractual, así como la potestad de adoptar las decisiones necesarias para la adecuada ejecución del contrato, dentro del marco de los fines de la contratación estatal, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. En particular, los artículos 11 y 12 de dicho estatuto regulan la competencia para dirigir la actividad contractual y la posibilidad de delegar total o parcialmente las competencias correspondientes, sin perjuicio de los límites y responsabilidades previstos en el ordenamiento jurídico.

De manera específica, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 consagró el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual y habilitó a las entidades estatales para imponer multas y declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato, siempre que se garantice audiencia previa al contratista y al garante, cuando a ello hubiere lugar. Esta norma constituyó un desarrollo legal expreso de la potestad unilateral de la Administración para adoptar medidas frente al incumplimiento contractual, sometida en todo caso a los límites del debido proceso, la contradicción, la defensa, la motivación y la proporcionalidad.

RESOLUCIÓN No. 2103 - 2026

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el señor WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO y la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026 "Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, y se ordenan otras disposiciones"

A su vez, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 estableció el procedimiento especial para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento en los contratos estatales. Dicha disposición faculta a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para declarar el incumplimiento, cuantificar los perjuicios derivados del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas y hacer efectiva la cláusula penal, previa observancia de un trámite administrativo especial, de naturaleza oral, concentrada y garantista, dentro del cual deben ser citados el contratista y el garante, cuando corresponda.

La Corte Constitucional, al estudiar el alcance del procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, ha precisado que este constituye una regulación especial dirigida a materializar el debido proceso en las actuaciones sancionatorias contractuales, en armonía con el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha destacado que el procedimiento sancionatorio contractual no es una actuación discrecional desprovista de límites, sino un cauce legal que permite a la Administración ejercer sus potestades contractuales con sujeción estricta a las garantías de defensa, contradicción, publicidad, motivación y control por vía de recursos. Así se desprende, entre otras, de las Sentencias C-434 de 2013 y C-499 de 2015 de la Corte Constitucional.

En el mismo sentido, la doctrina especializada en contratación estatal ha señalado que las potestades unilaterales de la Administración en la fase de ejecución contractual no pueden entenderse como privilegios absolutos, sino como competencias funcionales regladas, orientadas a la protección del interés general y sometidas al principio de juridicidad. Al respecto, autores como Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Juan Carlos Expósito Vélez y Luis Guillermo Dávila Vinueza han advertido que la actividad contractual de la Administración se encuentra atravesada por una doble dimensión: de una parte, la necesidad de preservar la eficacia del interés público comprometido en el contrato; y, de otra, la obligación de respetar las garantías sustanciales y procedimentales de los contratistas y terceros interesados.

Ahora bien, la competencia para resolver los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 1708 de 2026 encuentra fundamento adicional en el régimen general de recursos administrativos previsto en la Ley 1437 de 2011. En efecto, el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que el recurso de reposición procede ante quien expidió la decisión, con el propósito de que esta sea aclarada, modificada, adicionada o revocada. Por su parte, los artículos 76, 79 y 80 ibídem regulan la oportunidad, trámite y decisión de los recursos administrativos, imponiendo a la autoridad el deber de resolver de fondo las cuestiones planteadas por los recurrentes, con observancia de los principios de legalidad, debido proceso, contradicción, imparcialidad y motivación suficiente.

Tratándose del procedimiento sancionatorio contractual, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 prevé una regla especial conforme a la cual contra la decisión que se adopte en audiencia procede el recurso de reposición, el cual debe ser interpuesto y sustentado por los interesados en la misma diligencia, sin perjuicio de las suspensiones, reanudaciones o actuaciones necesarias para garantizar la debida resolución de los asuntos sometidos a consideración de la Administración. En ese sentido, el recurso de reposición se erige como un mecanismo de autocontrol administrativo, mediante el cual la misma autoridad que profirió la decisión revisa nuevamente la legalidad, suficiencia probatoria, motivación, proporcionalidad y congruencia del acto recurrido.

Así las cosas, la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar conserva competencia funcional para resolver los recursos de reposición presentados contra la Resolución No. 1708 de 2026, en tanto fue la autoridad que adelantó la actuación administrativa sancionatoria contractual y profirió el acto objeto de impugnación, en ejercicio de las competencias contractuales asignadas y/o delegadas mediante los actos administrativos departamentales correspondientes, particularmente los decretos departamentales de delegación y asignación funcional vigentes para la Secretaría de Infraestructura.

Desde el punto de vista material, la competencia se encuentra configurada porque la controversia se refiere a una actuación administrativa sancionatoria contractual derivada del presunto incumplimiento del Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021, asunto comprendido dentro del ámbito de aplicación de los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011. Desde el punto de vista funcional, la competencia corresponde a esta Secretaría, por haber conocido de la actuación contractual, haber dirigido el procedimiento sancionatorio y haber expedido la decisión impugnada. Desde el punto de vista procedimental, la competencia se activa por la interposición y sustentación de los recursos de reposición por parte del contratista y de la compañía aseguradora, como sujetos directamente interesados en la decisión. Finalmente, desde el punto de vista temporal, la competencia subsiste mientras la decisión recurrida no se encuentre ejecutoriada y deba ser objeto de revisión en sede administrativa.

Debe precisarse, además, que el ejercicio de la competencia para resolver el recurso de reposición no se agota en una revisión meramente formal de los argumentos planteados por los recurrentes. Por el contrario, impone a la Administración el deber de efectuar un examen integral, objetivo y razonado del acto recurrido, de los cargos formulados, de las pruebas obrantes en el expediente, de los principios aplicables y de las consecuencias jurídicas derivadas de mantener, modificar o revocar la decisión. Ello resulta especialmente exigible en actuaciones de naturaleza sancionatoria contractual, en las que se encuentran comprometidos el debido proceso, la presunción de inocencia, la seguridad jurídica, la protección del patrimonio público y la responsabilidad contractual del particular y del garante.

En consecuencia, este Despacho es competente para resolver de fondo los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 1708 de 2026 y, en ejercicio de dicha competencia, podrá confirmar, modificar, adicionar o revocar la decisión recurrida, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable, las pruebas obrantes en el expediente y los principios que gobiernan la función administrativa y la contratación estatal.

III.II. Oportunidad, procedencia y alcance de los recursos de reposición interpuestos por el contratista y la compañía aseguradora

Establecida la competencia de este Despacho para conocer y decidir los recursos interpuestos contra la Resolución No. 1708 de 2026, corresponde verificar la oportunidad, procedencia, legitimación y alcance material de los medios de impugnación formulados por el contratista **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO** y por la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, en su calidad de garante dentro de la actuación administrativa sancionatoria contractual.

El recurso de reposición constituye un mecanismo de control administrativo interno, mediante el cual la autoridad que expidió el acto administrativo definitivo revisa nuevamente su propia decisión, a efectos de confirmar, aclarar, modificar, adicionar o revocar lo decidido, de conformidad con los cargos formulados por los recurrentes y con las cuestiones jurídicas, probatorias y sustanciales que surjan con ocasión de la impugnación. Su finalidad no se agota en permitir una mera reiteración formal de lo ya decidido, sino que habilita a la Administración para efectuar un nuevo examen de legalidad, conveniencia jurídica, suficiencia probatoria, proporcionalidad, congruencia y adecuación normativa del acto recurrido.

Desde esta perspectiva, los recursos de reposición presentados por el contratista y por la compañía aseguradora resultan procedentes, por cuanto fueron dirigidos contra una decisión administrativa definitiva proferida dentro de un procedimiento sancionatorio contractual, mediante la cual se declaró el incumplimiento del Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021, se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria y se ordenó afectar la garantía única de cumplimiento expedida por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. En consecuencia, se trata de un acto que produce efectos jurídicos directos, concretos y desfavorables tanto respecto del contratista

como del garante, razón por la cual era susceptible del recurso de reposición en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

En cuanto a la legitimación para recurrir, se advierte que el contratista WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO ostenta interés directo, personal y actual en la actuación, toda vez que la Resolución No. 1708 de 2026 declaró el incumplimiento contractual a él imputado, hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada y dispuso consecuencias económicas y administrativas derivadas de dicha declaratoria. De igual manera, la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. se encuentra legitimada para interponer recurso de reposición, en tanto fue vinculada a la actuación en su calidad de garante, y el acto recurrido ordenó afectar la póliza de cumplimiento expedida por dicha compañía, circunstancia que compromete directamente su posición jurídica y patrimonial.

Sobre este particular, debe recordarse que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 exige la citación del garante cuando la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguro, precisamente porque la decisión que declare el incumplimiento y haga efectiva la garantía puede irradiar efectos directos sobre la compañía aseguradora. En consecuencia, la vinculación del garante al procedimiento no tiene un carácter meramente informativo o accesorio, sino que materializa su derecho de defensa y contradicción frente a la eventual configuración del siniestro, la procedencia de la reclamación, la vigencia de los amparos, los límites de cobertura y las demás excepciones derivadas del contrato de seguro.

En lo que respecta a la oportunidad, verificado el trámite surtido dentro del expediente administrativo, este Despacho advierte que los recursos fueron interpuestos y sustentados dentro de la oportunidad legal prevista para la actuación administrativa sancionatoria contractual, esto es, en sede de reposición contra la decisión adoptada dentro del procedimiento regulado por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Por tanto, no se configura causal de rechazo por extemporaneidad, falta de legitimación o improcedencia objetiva del medio de impugnación. En consecuencia, los recursos serán decididos de fondo.

Debe precisarse que la procedencia formal del recurso no implica, por sí misma, la prosperidad material de todos los cargos formulados por los recurrentes. La admisión y estudio de fondo del recurso únicamente comportan el reconocimiento de que los sujetos recurrentes se encuentran habilitados para controvertir la decisión y que sus argumentos deben ser analizados de manera integral, seria, motivada y congruente por la Administración. En tal medida, la autoridad conserva el deber de estudiar separadamente cada cargo, acoger aquellos que encuentre jurídicamente fundados y desestimar los que no tengan vocación de prosperidad, sin que ello afecte la garantía de defensa y contradicción.

En cuanto al alcance del recurso de reposición, debe indicarse que este habilita a la Administración para revisar no solo los aspectos expresamente señalados por los recurrentes, sino también aquellas cuestiones jurídicas y probatorias que surjan con ocasión del recurso y que resulten necesarias para adoptar una decisión ajustada a derecho. Así lo prevé el artículo 80 del CPACA, al disponer que la decisión de los recursos debe resolver todas las peticiones oportunamente planteadas y las que surjan con motivo de estos. Por consiguiente, el análisis en sede de reposición comprende la revisión de la competencia, la oportunidad de la actuación, la suficiencia de la motivación, la valoración probatoria, la imputabilidad del incumplimiento, la proporcionalidad de la consecuencia económica, la procedencia de afectar la garantía y la eventual configuración de fenómenos extintivos o limitativos como la caducidad de la facultad sancionatoria y la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.

En consecuencia, este Despacho tendrá como oportunos y procedentes los recursos de reposición interpuestos por el contratista WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO y por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., y procederá a resolverlos de fondo, dentro del alcance propio de la sede de reposición, esto es, con plena facultad para confirmar, modificar, adicionar o revocar la Resolución No. 1708 de 2026, conforme a las pruebas obrantes

argumentos expuestos por los recurrentes y las normas constitucionales, legales, reglamentarias y contractuales aplicables al caso concreto.

III.III. Sobre la no configuración de la caducidad de la facultad sancionatoria contractual.

Uno de los cargos formulados en sede de reposición por la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.** se dirige a sostener que, para el momento de expedición de la Resolución No. 1708 de 2026, se encontraba caducada la facultad sancionatoria de la Administración, con fundamento en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. Según dicho planteamiento, el término trienal debía contabilizarse desde el informe de interventoría del 10 de abril de 2023, en el cual se habría advertido que el contratista no retomó la ejecución de la obra, por lo que, a juicio de la recurrente, la potestad sancionatoria habría fenecido el 10 de abril de 2026.

Al respecto, este Despacho considera necesario precisar que el cargo no está llamado a prosperar, por cuanto parte de una identificación inadecuada del momento jurídicamente relevante para computar el término de caducidad de la facultad sancionatoria contractual, y porque desconoce la diferencia entre el conocimiento inicial de una situación irregular, la constatación administrativa de un posible incumplimiento y la consolidación de la conducta contractual reprochada.

El artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 dispone que, salvo lo previsto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. La misma norma prevé que dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán decidirse en el término de un año contado a partir de su debida y oportuna interposición, so pena de pérdida de competencia. Igualmente, establece que, cuando se trate de un hecho o conducta continuada, el término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La finalidad del artículo 52 del CPACA es doble. De una parte, impone un límite temporal al ejercicio del ius puniendi administrativo, en garantía de la seguridad jurídica y del debido proceso de los administrados. De otra, preserva la eficacia de la potestad sancionatoria cuando la Administración actúa dentro del término previsto por el legislador. En tal sentido, la caducidad de la facultad sancionatoria no puede presumirse ni extenderse más allá de sus presupuestos normativos, pues se trata de una consecuencia jurídica restrictiva de la competencia administrativa que exige una verificación precisa del momento de ocurrencia, consolidación o cesación de la conducta sancionable.

En materia contractual, dicha verificación exige atender la naturaleza de la obligación presuntamente incumplida y la forma en que se manifiesta la conducta reprochada. No todo informe de interventoría, requerimiento, advertencia o comunicación contractual constituye, por sí mismo, el punto inicial de cómputo de la caducidad sancionatoria. Tales documentos pueden representar hitos de conocimiento, seguimiento o advertencia temprana, pero no necesariamente equivalen a la ocurrencia definitiva del incumplimiento, ni a la cesación de la conducta, ni a la imposibilidad jurídica o material de ejecutar la obligación contractual.

En el presente caso, el cargo de caducidad se soporta en la premisa de que el informe del 10 de abril de 2023 habría determinado, de manera definitiva, la ocurrencia del incumplimiento contractual. Sin embargo, para este Despacho, dicho documento debe ser comprendido dentro de la dinámica propia del seguimiento contractual, como un antecedente técnico que advertía una situación de no reanudación o paralización de actividades, mas no como el momento único, definitivo e irreversible de consolidación de la conducta sancionable.

RESOLUCIÓN No. 2103 - 2026

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el señor WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO y la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026 "Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, y se ordenan otras disposiciones"

La obligación principal del contratista consistía en ejecutar el objeto contractual dentro del plazo pactado y conforme a las condiciones técnicas, económicas y jurídicas del contrato. Por tanto, mientras el plazo contractual se encontraba vigente, la conducta reprochada —relacionada con la no reanudación, paralización, falta de avance y no culminación de las actividades contratadas— no podía entenderse agotada en un solo instante, sino que mantenía una vocación de permanencia durante el tiempo en que el contratista conservaba la posibilidad y el deber jurídico de retomar, avanzar y cumplir la ejecución contractual.

Desde esa perspectiva, la conducta atribuida al contratista tenía carácter continuado, pues no se trataba de un hecho instantáneo plenamente consumado el 10 de abril de 2023, sino de una situación contractual que se habría prolongado durante la vigencia del plazo de ejecución y que solo podía evaluarse integralmente una vez consolidada la no ejecución o no culminación del objeto contractual dentro del término previsto. En consecuencia, el informe citado por la aseguradora constituye un antecedente relevante de seguimiento, pero no desplaza el momento de cesación o consolidación de la conducta continuada para efectos del artículo 52 del CPACA.

Así las cosas, tratándose de una omisión contractual prolongada en el tiempo, asociada a la no ejecución de las actividades pendientes y a la falta de culminación del objeto contratado, el término de caducidad de la facultad sancionatoria debe computarse, cuando menos, desde el día siguiente a aquel en que cesó la posibilidad ordinaria de ejecutar las obligaciones dentro del plazo contractual, esto es, desde la finalización del plazo de ejecución del contrato. Bajo dicho entendimiento, y teniendo en cuenta que el plazo contractual venció el 31 de julio de 2023, la Administración contaba con tres años para expedir y notificar el acto administrativo sancionatorio, término que vencía el 31 de julio de 2026.

En este orden de ideas, la Resolución No. 1708 de 2026 fue expedida dentro del término trienal previsto por el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual no puede afirmarse que, al momento de su expedición, la Administración hubiera perdido competencia temporal para ejercer la potestad sancionatoria contractual.

Adicionalmente, debe precisarse que el artículo 52 del CPACA no exige que el acto administrativo sancionatorio quede ejecutoriado dentro del término de tres años. La norma exige que, dentro de dicho término, el acto que impone la sanción sea expedido y notificado. Los actos que resuelven los recursos administrativos tienen una regulación temporal distinta, pues deben decidirse dentro del término de un año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Por consiguiente, no resulta jurídicamente acertado sostener que la Administración debía expedir, notificar y dejar en firme la decisión sancionatoria dentro del término inicial de tres años.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido clara en distinguir entre el acto administrativo sancionatorio primigenio y los actos que resuelven los recursos interpuestos contra aquel. Conforme a dicha línea interpretativa, la imposición de la sanción se produce con la expedición y notificación del acto principal dentro del término legal de caducidad, mientras que la decisión de los recursos se somete al término especial previsto en el propio artículo 52 del CPACA. Esta distinción resulta determinante para evitar que se confunda la caducidad de la facultad sancionatoria con la firmeza del acto administrativo o con la etapa posterior de discusión en vía administrativa.

La anterior interpretación armoniza, además, con el procedimiento especial previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, aplicable a la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento en los contratos estatales. Si bien dicha norma regula el trámite especial de audiencia, contradicción, decisión y recurso de reposición, no establece una regla autónoma de caducidad distinta a la prevista en el artículo 52 del CPACA. Por ello, en lo no regulado expresamente por la norma especial, resulta procedente acudir al régimen general del procedimiento administrativo sancionatorio, siempre que ello sea compatible con la naturaleza contractual de la actuación.

De igual manera, debe recordarse que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 consagró el debido proceso como principio rector de las actuaciones sancionatorias contractuales y facultó a las entidades estatales para imponer multas y declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada, siempre que se garantice audiencia previa al contratista y al garante. Esta potestad debe ejercerse dentro de los límites temporales definidos por el ordenamiento jurídico, pero tales límites no pueden interpretarse de manera aislada, fragmentaria o descontextualizada frente a obligaciones contractuales de ejecución sucesiva o continuada.

En el asunto bajo examen, aceptar que el término de caducidad comenzó a correr desde el primer informe de advertencia sobre la no reanudación de actividades implicaría confundir el conocimiento preliminar de una posible irregularidad con la consolidación jurídica del incumplimiento sancionable. Tal entendimiento resultaría incompatible con la naturaleza misma del contrato de obra, en el cual la ejecución se despliega progresivamente y la valoración del cumplimiento exige examinar el comportamiento contractual durante la totalidad del plazo disponible para ejecutar las obligaciones pactadas.

No desconoce este Despacho que los informes de interventoría y supervisión constituyen piezas relevantes del expediente administrativo y pueden servir de fundamento para la apertura, impulso y decisión de una actuación sancionatoria contractual. Sin embargo, de ello no se sigue que cada informe técnico constituya automáticamente el dies a quo del término de caducidad sancionatoria. La determinación del punto inicial de cómputo exige identificar si se está ante un hecho instantáneo, una omisión aislada, una infracción continuada o una conducta contractual que solo se consolida al vencimiento del plazo de ejecución o al cesar la posibilidad de cumplimiento.

Desde la doctrina administrativa, la caducidad de la potestad sancionatoria se concibe como un límite temporal de competencia establecido para impedir la indefinición de las situaciones jurídicas y evitar el ejercicio tardío del poder punitivo de la Administración. No obstante, esa misma doctrina ha advertido que, tratándose de conductas permanentes o continuadas, el cómputo no puede iniciarse desde la primera manifestación externa de la irregularidad, sino desde la cesación de la conducta o desde el momento en que esta adquiere carácter definitivo, pues solo entonces se configura de manera completa el supuesto fáctico que habilita el reproche administrativo.

Por lo anterior, este Despacho concluye que no se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria contractual alegada por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. La Resolución No. 1708 de 2026 fue expedida dentro del término previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, computado a partir de la cesación o consolidación de la conducta contractual continuada, y sin que resultara exigible que el acto quedara ejecutoriado dentro del término inicial de tres años.

En consecuencia, el cargo de caducidad de la facultad sancionatoria será desestimado. Lo anterior, sin perjuicio de que este Despacho, al analizar los demás cargos formulados en sede de reposición, pueda encontrar configurados otros vicios sustanciales de motivación, valoración probatoria, proporcionalidad, determinación económica o procedencia de la afectación de la garantía, que conduzcan a modificar o revocar la decisión recurrida.

III.IV. Sobre la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro y la improcedencia de afectar la póliza de cumplimiento.

Uno de los cargos centrales formulados por la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A**. se dirige a sostener que, para el momento de expedición de la Resolución No. 1708 de 2026, se encontraba prescrita la acción derivada del contrato de seguro y, por ende, resultaba

jurídicamente improcedente afectar la póliza de cumplimiento No. CG-1030702, expedida para amparar las obligaciones derivadas del Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021.

A juicio de la aseguradora, la Administración tuvo o debió tener conocimiento del presunto incumplimiento contractual desde diferentes hitos anteriores a la expedición del acto recurrido, entre ellos: i) el vencimiento del plazo contractual, ocurrido el 31 de julio de 2023; ii) los informes de interventoría que advertían la no reanudación o incumplimiento de las obligaciones contractuales; iii) la citación al procedimiento administrativo sancionatorio contractual; y iv) la instalación de las audiencias correspondientes. Bajo esa premisa, sostuvo que el término ordinario de dos años previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio se encontraba vencido para la fecha en que se profirió la Resolución No. 1708 de 2026.

Para resolver el cargo, este Despacho considera necesario precisar, en primer lugar, que la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro es una institución autónoma frente a la caducidad de la facultad sancionatoria contractual. Mientras la caducidad prevista en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 limita temporalmente la competencia administrativa para imponer sanciones, la prescripción regulada en el artículo 1081 del Código de Comercio opera sobre las acciones derivadas del contrato de seguro y, en consecuencia, sobre la posibilidad jurídica de exigir de la compañía aseguradora el pago de la prestación asegurada.

Esta distinción resulta fundamental, pues el hecho de que la Administración conserve competencia temporal para adelantar una actuación sancionatoria contractual no implica, automáticamente, que pueda afectar en cualquier tiempo la póliza de cumplimiento. La potestad administrativa para declarar un incumplimiento contractual y la acción para exigir el pago de una indemnización a cargo de la aseguradora se encuentran sometidas a regímenes jurídicos distintos, aunque puedan confluir dentro de un mismo acto administrativo.

El artículo 1081 del Código de Comercio dispone que la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro puede ser ordinaria o extraordinaria. La prescripción ordinaria es de dos años y comienza a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción. La prescripción extraordinaria, por su parte, es de cinco años y corre contra toda clase de personas desde el momento en que nace el respectivo derecho. En el caso del seguro de cumplimiento otorgado en favor de entidades estatales, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en señalar que, frente al beneficiario estatal, resulta aplicable la prescripción ordinaria, en atención a la especial carga de vigilancia, dirección y control que recae sobre la entidad contratante durante la ejecución del contrato.

En efecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, ha precisado que en el seguro de cumplimiento pactado como garantía de obligaciones derivadas de un contrato estatal, la prescripción ordinaria es aplicable al beneficiario que tuvo o debió tener conocimiento del siniestro, incluyendo a la entidad estatal contratante, en la medida en que esta cuenta con deberes legales de seguimiento, supervisión, interventoría y control sobre la ejecución contractual. Así, la Administración no puede diferir indefinidamente el momento de configuración del término prescriptivo hasta la expedición del acto administrativo que decide hacer efectiva la garantía, cuando con anterioridad conoció o razonablemente debió conocer los hechos constitutivos del presunto incumplimiento.

A lo anterior se suma lo dispuesto en el artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015, norma que regula la efectividad de las garantías en la contratación estatal. Dicha disposición distingue tres hipótesis: i) el acto administrativo que declara la caducidad del contrato, caso en el cual el acto constituye el siniestro; ii) el acto administrativo que impone multas, evento en el cual el acto correspondiente constituye el siniestro; y iii) el acto administrativo que declara el incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, supuesto en el cual el acto administrativo correspondiente es la reclamación para la compañía de seguros.

Esta diferenciación normativa tiene consecuencias jurídicas relevantes para el presente asunto. La Resolución No. 1708 de 2026 no declaró la caducidad del contrato ni impuso una multa con finalidad conminatoria dentro del plazo contractual. Lo que hizo fue declarar un incumplimiento contractual, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada y ordenar la afectación de la póliza de cumplimiento. Por tanto, se ubica en la tercera hipótesis del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015, en la cual el acto administrativo no constituye el siniestro, sino la reclamación frente a la compañía aseguradora.

En consecuencia, no resulta jurídicamente acertado sostener que el siniestro se configura únicamente con la verificación administrativa contenida en el acto recurrido, ni que la declaratoria administrativa sea, para este caso, el hecho jurídico que materializa el riesgo asegurado. En los eventos de declaratoria de incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal, el siniestro se encuentra asociado al incumplimiento contractual imputado al contratista garantizado, mientras que el acto administrativo cumple la función de reclamación frente a la aseguradora. Por ello, el término de prescripción no puede contarse desde la fecha en que la Administración decide declarar el incumplimiento, sino desde el momento en que la entidad tuvo o debió tener conocimiento del hecho constitutivo del incumplimiento amparado.

Bajo esa comprensión, este Despacho advierte que en el expediente contractual existían hitos objetivos que permitían establecer que la Administración conocía, o al menos debía conocer, los hechos que daban base a la eventual acción derivada del contrato de seguro con anterioridad suficiente a la expedición de la Resolución No. 1708 de 2026.

En primer lugar, el contrato de obra tenía como fecha de vencimiento el 31 de julio de 2023. A partir de dicho momento, la entidad contratante se encontraba en posibilidad jurídica y material de verificar si el contratista había ejecutado o no el objeto contractual en los términos pactados. En un contrato estatal de obra, la expiración del plazo de ejecución constituye, por regla general, un hito relevante para establecer el conocimiento del incumplimiento definitivo, especialmente cuando las obligaciones principales no fueron culminadas dentro del término contractual.

En segundo lugar, dentro de la actuación se aludió a informes de interventoría previos a la expedición del acto recurrido, en los cuales se advertía la no reanudación de la obra, la falta de ejecución de actividades pendientes y la existencia de circunstancias que podían dar lugar al inicio de una actuación administrativa sancionatoria contractual. Tales informes evidencian que la entidad contaba con elementos de juicio suficientes para conocer la situación contractual y valorar la posible ocurrencia del incumplimiento amparado.

En tercer lugar, la propia citación al procedimiento administrativo sancionatorio contractual puso de presente que la Administración ya había identificado hechos presuntamente constitutivos de incumplimiento, así como la eventual procedencia de declarar consecuencias contractuales y afectar la garantía. Por tanto, aun si se adoptara un criterio más favorable al cómputo del término desde la citación al procedimiento y no desde el vencimiento del contrato o desde los informes de interventoría, la expedición de la Resolución No. 1708 de 2026 se produjo por fuera del término ordinario de dos años previsto en el artículo 1081 del Código de Comercio.

Así, si el término se cuenta desde el vencimiento del plazo contractual, esto es, desde el 31 de julio de 2023, la prescripción ordinaria se habría configurado el 31 de julio de 2025. Si se cuenta desde los informes de interventoría que advertían el incumplimiento, el término igualmente habría vencido antes de la expedición de la Resolución No. 1708 de 2026. Incluso si, en gracia de discusión, se tomara como punto de partida la citación al procedimiento administrativo sancionatorio en abril de 2024, el término ordinario de dos años también habría expirado antes de la expedición del acto recurrido, ocurrida el 29 de mayo de 2026.

En este contexto, la Administración no puede mantener la orden de afectación de la póliza de cumplimiento con fundamento en una declaratoria administrativa

término prescriptivo ordinario. La existencia del procedimiento administrativo sancionatorio contractual no suspende ni desplaza, por sí sola, la aplicación del artículo 1081 del Código de Comercio, ni convierte la fecha de expedición del acto administrativo en el punto inicial del término de prescripción. Lo contrario implicaría admitir que la entidad beneficiaria de la póliza podría definir unilateralmente, y sin límite temporal efectivo, el momento de nacimiento de la acción contra la aseguradora, vaciando de contenido la regla de prescripción ordinaria prevista por el legislador comercial.

Por otra parte, la jurisprudencia contencioso administrativa ha indicado que una cosa es la vigencia del amparo, otra la ocurrencia del siniestro dentro de dicha vigencia, y otra distinta el término dentro del cual el beneficiario debe ejercer la acción o formular la reclamación correspondiente. En consecuencia, aunque el incumplimiento pueda haber ocurrido dentro de la vigencia de la póliza, ello no habilita a la entidad para reclamar su pago en cualquier tiempo. La reclamación debe efectuarse dentro del término de prescripción aplicable, so pena de extinción de la obligación de pago a cargo de la aseguradora.

Por lo anterior, este Despacho encuentra fundado el cargo formulado por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. en relación con la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro. En consecuencia, para el momento de expedición de la Resolución No. 1708 de 2026, la Administración carecía de posibilidad jurídica para hacer efectiva la póliza de cumplimiento No. CG-1030702 frente a la aseguradora, al haber operado la prescripción ordinaria prevista en el artículo 1081 del Código de Comercio.

Esta conclusión no implica declarar que el contratista haya cumplido plenamente sus obligaciones contractuales, ni comporta pronunciamiento absolutorio definitivo sobre los aspectos técnicos, económicos o contables pendientes de depuración en el marco del contrato. La prescripción aquí analizada se predica exclusivamente de las acciones derivadas del contrato de seguro y, por tanto, produce efectos frente a la exigibilidad de la prestación asegurada a cargo de la compañía garante, sin perjuicio de las competencias que conserva la Administración para adelantar la liquidación contractual y definir, con observancia del debido proceso, las situaciones económicas que correspondan entre las partes del contrato estatal.

III.V. Sobre la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionatorio contractual y la garantía de presunción de inocencia.

Uno de los cuestionamientos medulares formulados por el contratista **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO** contra la Resolución No. 1708 de 2026 consiste en afirmar que la decisión recurrida habría desconocido la garantía constitucional de presunción de inocencia e invertido indebidamente la carga de la prueba, al exigirle al contratista desvirtuar su responsabilidad, acreditar la inexistencia del incumplimiento, probar la permanencia del avance ejecutado, demostrar la configuración de eximentes y soportar técnicamente la no imputabilidad del resultado contractual.

Para resolver este cargo, este Despacho considera necesario precisar que el procedimiento administrativo sancionatorio contractual, aunque se origina en una relación negocial de derecho público, no pierde su naturaleza sancionatoria cuando la Administración ejerce potestades unilaterales dirigidas a declarar incumplimientos, imponer multas, hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria o afectar garantías contractuales. En tales eventos, la entidad estatal no actúa simplemente como parte contractual, sino como autoridad administrativa investida de potestad pública, razón por la cual su actuación se encuentra sometida a un estándar reforzado de legalidad, motivación, contradicción, defensa, proporcionalidad y suficiencia probatoria.

El artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y consagra, entre otras garantías, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la contradicción probatoria y la necesidad de que toda decisión desfavorable se adopte con observancia de las formas propias [illegible]

constitucional tiene plena aplicación en el procedimiento administrativo sancionatorio contractual, pues el ejercicio de potestades sancionatorias por parte de la Administración comporta la posibilidad de imponer consecuencias jurídicas gravosas al contratista y, eventualmente, al garante.

A su turno, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 consagró expresamente el debido proceso como principio rector en materia sancionatoria contractual, al disponer que las entidades estatales tienen la facultad de imponer multas y declarar el incumplimiento para hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada, siempre que se garantice al contratista el ejercicio del derecho de defensa. Esta disposición no puede interpretarse como una autorización amplia e irrestricta para sancionar, sino como una habilitación reglada, condicionada a la observancia estricta de las garantías sustanciales y procedimentales que gobiernan el ejercicio del poder sancionador administrativo.
Desde el derecho administrativo sancionador, la presunción de inocencia implica que la carga principal de acreditar los presupuestos de la responsabilidad corresponde a la autoridad que ejerce la potestad sancionatoria. En consecuencia, no es el investigado quien debe demostrar originariamente su inocencia, sino la Administración quien debe probar, de manera seria, objetiva, suficiente y congruente, la existencia de la conducta reprochada, la infracción de una obligación contractual determinada, la imputabilidad del incumplimiento, la procedencia de la consecuencia económica y la proporcionalidad de la medida adoptada.

Lo anterior no significa que el contratista se encuentre exento de cargas procesales mínimas de alegación, colaboración y aporte de los elementos probatorios que se encuentren bajo su esfera de disponibilidad. En efecto, quien invoca hechos exceptivos, justificativos o exonerativos puede tener la carga de ponerlos en conocimiento de la Administración y aportar los soportes que razonablemente estén a su alcance. Sin embargo, dichas cargas de colaboración no pueden confundirse con una inversión absoluta de la carga de la prueba ni con una presunción de responsabilidad. La carga argumentativa o probatoria que eventualmente recae sobre el contratista no desplaza el deber primario de la entidad de acreditar los elementos estructurales del incumplimiento sancionable.

En este punto resulta pertinente recordar que el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 faculta a la Administración para decretar, aportar y practicar pruebas de oficio o a petición de parte durante la actuación administrativa y hasta antes de proferir la decisión de fondo. Esta disposición cobra especial relevancia en procedimientos sancionatorios contractuales de alta complejidad técnica, como los relacionados con contratos de obra pública, en los cuales la entidad, en su condición de directora del procedimiento, tiene la posibilidad y el deber de esclarecer los hechos relevantes antes de adoptar una decisión que afecte la situación jurídica y patrimonial del contratista o del garante.

En consecuencia, cuando el expediente revele dudas sustanciales sobre el porcentaje real de ejecución, la utilidad funcional de las obras ejecutadas, la incidencia de estudios y diseños, la eventual concurrencia de causas atribuibles a la Administración, la interventoría o terceros, la distribución contractual de riesgos, la incidencia de fenómenos climáticos o la cuantificación de las consecuencias económicas, la Administración debe procurar despejar tales incertidumbres mediante una actividad probatoria suficiente. Si, pese a ello, subsisten dudas relevantes y objetivamente razonables sobre aspectos determinantes de la imputación, estas no pueden resolverse en perjuicio del contratista dentro de una actuación de naturaleza sancionatoria.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la presunción de inocencia opera como límite al poder sancionador del Estado y exige que la responsabilidad se declare únicamente cuando exista un grado de convicción suficiente sobre la ocurrencia de la conducta y su imputabilidad al investigado. De igual manera, ha sostenido que el debido proceso administrativo comprende el derecho a ser oído, a presentar y controvertir pruebas, a obtener una decisión motivada, a

impugnarla y a no ser sancionado con fundamento en meras conjeturas o en una actividad probatoria insuficiente.

En materia sancionatoria, la duda razonable no es un vacío retórico ni una fórmula de estilo, sino una consecuencia jurídica derivada de la presunción de inocencia. Cuando no sea posible superar una duda sustancial sobre la responsabilidad del investigado, la decisión administrativa no puede apoyarse en la idea de que el contratista no probó suficientemente su inocencia, sino que debe reconocer que la Administración no alcanzó el estándar probatorio necesario para imponer válidamente una consecuencia sancionatoria. Esta regla adquiere especial fuerza cuando el acto administrativo no solo declara un incumplimiento, sino que además impone una cláusula penal, ordena afectaciones patrimoniales y compromete la garantía de cumplimiento.

Aplicadas las anteriores consideraciones al presente asunto, este Despacho advierte que la Resolución No. 1708 de 2026 contiene razonamientos que, analizados integralmente en sede de reposición, pueden conducir a una lectura problemática desde la perspectiva de la carga de la prueba y la presunción de inocencia. En particular, la decisión recurrida reiteró en varios apartes que el contratista no acreditó suficientemente la permanencia del avance de obra inicialmente reconocido, no demostró la incidencia exonerativa de los factores climáticos, no probó el desequilibrio económico alegado, no soportó técnicamente la suficiencia de sus explicaciones y no desvirtuó las conclusiones de interventoría.

Si bien tales afirmaciones pueden tener cabida como valoración de los argumentos defensivos del contratista, no podían constituir el eje central de la declaratoria sancionatoria. La decisión administrativa debía descansar, primordialmente, en la demostración positiva, objetiva y suficiente de los elementos del incumplimiento imputado, y no en la insuficiencia de la actividad probatoria desplegada por el contratista para refutar las conclusiones de la entidad. En otras palabras, la falta de acreditación plena de una eximente no releva a la Administración de su deber de probar el incumplimiento, su imputabilidad y la proporcionalidad de la consecuencia jurídica adoptada.

En ese sentido, la existencia de un Acta Parcial No. 1 aprobada, tramitada y pagada por la Administración imponía una carga argumentativa reforzada a la entidad al momento de apartarse de ese reconocimiento previo. Si la decisión sancionatoria consideraba que el avance real o funcional no correspondía al porcentaje inicialmente reconocido, debía explicar con absoluta claridad, suficiencia técnica y soporte probatorio verificable las razones de esa diferencia, así como las consecuencias jurídicas y económicas derivadas de tal determinación. No bastaba con señalar que el contratista no acreditó la subsistencia del porcentaje pagado, pues correspondía a la entidad demostrar técnicamente la pérdida, inutilidad o falta de consolidación funcional de las actividades previamente reconocidas.

De igual manera, si existían discusiones relacionadas con estudios, diseños, riesgos, suspensiones, reinicios, condiciones climáticas, oportunidad de pagos, actuaciones de la interventoría o comportamiento de la supervisión, tales aspectos debían ser examinados no como simples alegaciones defensivas desprovistas de relevancia, sino como elementos potencialmente incidentes en el juicio de imputabilidad. El derecho administrativo sancionatorio contractual no permite declarar responsabilidad contractual sancionable sin un análisis integral de las circunstancias que pudieron concurrir en la ejecución y frustración del objeto contractual.

Así las cosas, este Despacho estima que, aunque la Resolución No. 1708 de 2026 partió de la existencia de informes técnicos y antecedentes contractuales relevantes, su motivación no alcanzó el grado de suficiencia exigible para descartar toda duda razonable sobre aspectos estructurales de la imputación sancionatoria, particularmente en lo relativo a la carga probatoria, la imputabilidad exclusiva del contratista, la valoración del avance previamente reconocido y pagado, la incidencia de posibles causas concurrentes y la determinación precisa de los efectos económicos de la decisión.

Debe resaltarse que esta conclusión no equivale a declarar que el contratista haya cumplido plenamente el contrato, ni comporta un reconocimiento automático de la totalidad de los argumentos defensivos expuestos en sede de reposición. Lo que se advierte es que la decisión sancionatoria recurrida, por su propia estructura argumentativa y probatoria, no ofrece el estándar de certeza, motivación y suficiencia requerido para mantener una declaratoria de incumplimiento con efectos sancionatorios y patrimoniales. La revocatoria que pueda derivarse de este análisis responde, entonces, a la necesidad de preservar la juridicidad de la actuación administrativa y evitar la consolidación de una decisión susceptible de reproche por vulneración del debido proceso.

En consecuencia, prospera el cargo relativo a la indebida estructuración de la carga probatoria y a la afectación de la garantía de presunción de inocencia, en cuanto la Resolución No. 1708 de 2026 no logra evidenciar, con el nivel de suficiencia exigible en materia sancionatoria contractual, que la Administración hubiera acreditado de manera plena, objetiva y concluyente todos los elementos necesarios para imponer las consecuencias jurídicas allí previstas. Este aspecto será valorado conjuntamente con los demás cargos que se analizan en la presente decisión, a efectos de determinar el alcance de la revocatoria del acto recurrido.

III.VI. Sobre la valoración probatoria efectuada en la Resolución No. 1708 de 2026 y la necesidad de un estándar probatorio reforzado, especialmente frente al soporte técnico de interventoria que pretendió desconocer el avance previamente aprobado y pagado.

En sede de reposición, el contratista **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO** cuestionó la valoración probatoria contenida en la Resolución No. 1708 de 2026, particularmente en lo relativo al contraste existente entre el avance de obra previamente reconocido, aprobado y pagado mediante el Acta Parcial No. 1, equivalente aproximadamente al 30.09% del valor contractual, y la posterior conclusión técnica conforme a la cual el avance funcionalmente subsistente o aprovechable correspondería únicamente al 8.3%.

Sobre este punto, este Despacho estima necesario precisar que la dificultad jurídica advertida en sede de reposición no radica en que la Administración departamental careciera de competencia para valorar el expediente, ni en que hubiera renunciado a la protección del patrimonio público, ni en que el pago efectuado al contratista constituya, por sí solo, una aceptación definitiva, intangible e irreversible del cumplimiento contractual. La dificultad sustancial radica en que la conclusión posterior que sirvió de base para desconocer parcialmente el avance previamente aprobado y pagado provenía de una apreciación técnica de la interventoría que, por su entidad, contradicción e impacto económico, requería un soporte metodológico, verificable y concluyente de mayor rigor antes de ser utilizada como fundamento directo de una decisión sancionatoria.

En efecto, dentro del expediente se advierte que el Acta Parcial No. 1 no surgió de una actuación unilateral del contratista, sino de una dinámica ordinaria de ejecución contractual que involucró verificación técnica, revisión de cantidades, intervención de la interventoría, trámite administrativo y pago efectivo por parte de la entidad. Por tanto, si con posterioridad la interventoría sostuvo que el avance real, funcional o aprovechable era inferior al previamente validado, dicha conclusión debía venir acompañada de una explicación técnica suficiente sobre las razones de la variación, la metodología empleada, las cantidades afectadas, las actividades que conservaron utilidad, las actividades que la perdieron, la causa del deterioro o pérdida funcional y la imputabilidad concreta de dicho resultado.

La interventoría, en virtud de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, cumple una función de seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre la adecuada ejecución del contrato, orientada a proteger la moralidad administrativa, prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y tutelar la correcta ejecución de los recursos públicos. Sin embargo, precisamente por la relevancia de dicha función, sus informes, conceptos y certificaciones deben guardar

coherencia técnica interna, trazabilidad documental, suficiencia metodológica y correspondencia con los antecedentes de ejecución contractual previamente validados.

En esa medida, cuando la misma interventoría que participó en la validación de un avance parcial posteriormente emite una conclusión que reduce sustancialmente el porcentaje funcionalmente reconocido, no basta con acoger de manera automática tal apreciación técnica. La Administración debe verificar que la nueva conclusión esté suficientemente soportada, que explique de manera razonada la divergencia frente al acta anterior, que identifique las causas materiales del cambio de valoración y que permita establecer si el eventual detrimento, pérdida de utilidad o falta de consolidación funcional de las actividades ejecutadas es imputable al contratista, a la interventoría, a la supervisión, a condiciones técnicas del proyecto, a riesgos no asignados, a factores externos o a una concurrencia de causas.

Lo anterior no implica desconocer la importancia probatoria de los informes de interventoría. Por el contrario, significa reconocer que, en contratos de obra pública, tales informes son piezas técnicas centrales del expediente. No obstante, su valor no es absoluto, ni exime a la autoridad administrativa del deber de someterlos a un juicio de coherencia, suficiencia y razonabilidad cuando de ellos se derivan consecuencias sancionatorias, patrimoniales o aseguraticias de especial gravedad.

Desde el derecho probatorio, la valoración de las pruebas exige apreciación conjunta conforme a las reglas de la sana crítica. Ello impone a la autoridad administrativa el deber de explicar razonadamente el mérito que asigna a cada medio de prueba, la forma en que resuelve eventuales contradicciones y el itinerario lógico que conecta el material probatorio con la decisión adoptada. En tal sentido, la Administración no podía sustentar una declaratoria sancionatoria únicamente en la conclusión posterior de interventoría sobre el 8.3% de avance funcional, sin contar con una explicación técnica suficientemente robusta que permitiera desvirtuar, con certeza, el alcance del Acta Parcial No. 1 previamente aprobada y pagada.

Esta exigencia adquiere especial intensidad porque el debate no versa simplemente sobre una diferencia aritmética menor, sino sobre un porcentaje considerable del valor contractual. La divergencia entre el 30.09% inicialmente reconocido y pagado y el 8.3% posteriormente considerado como funcionalmente subsistente genera efectos directos sobre la imputación del incumplimiento, la eventual cuantificación de perjuicios, la graduación de la cláusula penal, la afectación de la garantía y la depuración económica del contrato. Por ello, una variación técnica de tal magnitud no podía quedar fundada en una apreciación genérica, conclusiva o insuficientemente explicada de la interventoría.

En este punto debe resaltarse que la revocatoria de la Resolución No. 1708 de 2026 no comporta aceptación de que el contratista tenga derecho definitivo e incontrovertible a conservar la totalidad del valor pagado mediante el Acta Parcial No. 1, ni implica renuncia de la Administración a ejercer las acciones, reclamaciones, compensaciones, descuentos, repeticiones o actuaciones que correspondan para la protección del patrimonio público. Lo que se advierte es que el procedimiento sancionatorio decidido mediante el acto recurrido no era el escenario idóneamente depurado, ni contaba con el soporte técnico suficiente, para definir de manera definitiva las consecuencias económicas derivadas de la diferencia entre el avance pagado y el avance posteriormente discutido.

Por tanto, la eventual determinación de si existe un saldo a favor de la entidad, un valor susceptible de reintegro, una compensación, un cruce de cuentas, una responsabilidad imputable al contratista, una responsabilidad imputable a la interventoría o una concurrencia de responsabilidades, deberá ser objeto de análisis técnico, financiero, jurídico y contable en el escenario administrativo o contractual que corresponda, particularmente en la liquidación del contrato o en las actuaciones autónomas que resulten procedentes, con plena garantía de contradicción de los sujetos eventualmente involucrados.

RESOLUCIÓN No. 2103 - 2026

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el señor WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO y la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026 "Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, y se ordenan otras disposiciones"

En esa línea, resulta necesario diferenciar tres planos jurídicos que no pueden confundirse. El primero corresponde al pago efectuado en virtud del Acta Parcial No. 1, el cual obedeció a una actuación contractual soportada, en su momento, en la validación técnica correspondiente. El segundo corresponde a la apreciación técnica posterior de la interventoría, según la cual el avance funcionalmente subsistente sería inferior al inicialmente reconocido. El tercero corresponde a la determinación jurídica y patrimonial de las consecuencias derivadas de esa divergencia, aspecto que exige un análisis autónomo, suficiente y contradictorio antes de imponer obligaciones de reintegro, compensación o responsabilidad.

La Resolución No. 1708 de 2026, al apoyarse en la apreciación posterior de la interventoría para estructurar la declaratoria de incumplimiento, no desarrolló con la suficiencia requerida ese tránsito técnico-jurídico. En particular, no quedó plenamente determinado si la diferencia entre el porcentaje pagado y el porcentaje funcionalmente reconocido obedecía a deterioro imputable al contratista, pérdida de utilidad por causas externas, deficiencias de seguimiento, modificación posterior de criterio técnico, insuficiencia de los estudios y diseños, falencias de conservación, riesgos no asignados o concurrencia de factores. Esa indeterminación impide mantener una decisión sancionatoria con efectos patrimoniales de la magnitud contenida en el acto recurrido.

Debe precisarse, además, que la revocatoria del acto sancionatorio no constituye saneamiento de eventuales irregularidades técnicas, administrativas, fiscales o contractuales que puedan derivarse del reconocimiento, aprobación, pago, conservación, deterioro o posterior desconocimiento parcial del avance de obra. Por el contrario, la revocatoria preserva la posibilidad de que la entidad, con mayor rigor técnico y jurídico, determine en el escenario correspondiente si existen sumas a depurar, valores a compensar, responsabilidades a establecer o acciones a promover frente al contratista, la interventoría, la supervisión o cualquier otro sujeto contractual que pudiera resultar comprometido.

Desde la perspectiva del principio de responsabilidad previsto en la Ley 80 de 1993, los contratistas, consultores, interventores, asesores y servidores públicos responden por sus actuaciones y omisiones en los términos previstos en la Constitución, la ley y el contrato. De allí que la Administración no pueda asumir como pérdida definitiva una diferencia económica sin antes agotar el análisis técnico y jurídico correspondiente, pero tampoco puede imponer una consecuencia sancionatoria sin que el soporte probatorio permita determinar con certeza la causa, la imputabilidad y el alcance económico de dicha diferencia.

En consecuencia, este Despacho concluye que la valoración probatoria contenida en la Resolución No. 1708 de 2026 no alcanza el estándar reforzado exigible en materia sancionatoria contractual, no porque la entidad carezca de herramientas para proteger los recursos públicos o porque el pago parcial sea irrevisable, sino porque la apreciación posterior de interventoría que pretendió reducir sustancialmente el avance previamente aprobado y pagado requería un soporte técnico más robusto, una metodología verificable y una determinación expresa de sus efectos jurídicos y económicos.

Así las cosas, prospera parcialmente el cargo relativo a la valoración probatoria, en el entendido de que la Resolución No. 1708 de 2026 no podía mantener una declaratoria sancionatoria fundada en una divergencia técnica no suficientemente depurada entre el avance aprobado y pagado y el avance posteriormente desconocido o reducido por la interventoría. Esta conclusión será valorada conjuntamente con los demás cargos analizados en la presente decisión, sin perjuicio de que la Administración conserve intactas sus competencias para adelantar la liquidación contractual, requerir las aclaraciones técnicas pertinentes, establecer eventuales saldos, promover las actuaciones de responsabilidad a que haya lugar y proteger integralmente el patrimonio público.

III.VII. Sobre el reconocimiento previo del Acta Parcial No. 1, el pago efectuado al contratista y la indeterminación del porcentaje de avance posteriormente desconocido.

En sede de reposición, el contratista **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO** cuestionó que la Resolución No. 1708 de 2026 hubiera desconocido, para efectos sancionatorios, el avance de obra previamente reconocido, aprobado y pagado mediante el Acta Parcial No. 1, equivalente aproximadamente al 30.09% del valor contractual, y que, en su lugar, hubiera acogido una conclusión técnica posterior conforme a la cual el avance funcionalmente subsistente o aprovechable correspondía únicamente al 8.3%. Según el recurrente, la decisión no explicó de manera suficiente qué ocurría jurídica y económicamente con la diferencia entre el porcentaje pagado y el porcentaje posteriormente reconocido como útil, generando una indeterminación sustancial sobre el tratamiento del porcentaje de avance presuntamente no consolidado.

Para abordar este cargo, este Despacho estima necesario realizar una precisión preliminar de especial relevancia: la existencia del Acta Parcial No. 1 y del pago efectuado con fundamento en ella no comporta, por sí sola, una declaración definitiva e irreversible de cumplimiento contractual, ni impide a la Administración verificar posteriormente la calidad, estabilidad, utilidad, funcionalidad, correspondencia técnica o aprovechabilidad real de las actividades ejecutadas. Las actas parciales de obra cumplen una función de verificación y reconocimiento provisional o progresivo de cantidades ejecutadas dentro de la dinámica contractual, pero no sustituyen la liquidación final del contrato ni agotan la posibilidad de depuración técnica, jurídica, financiera y contable de la relación contractual.

En ese sentido, la Administración conserva la potestad y el deber de revisar, en el escenario contractual correspondiente, si las cantidades pagadas corresponden efectivamente a obra ejecutada, recibida, útil, funcional y jurídicamente imputable al cumplimiento del objeto contractual. Ello resulta particularmente exigible cuando se encuentran comprometidos recursos públicos cuya fuente, financiación o cofinanciación proviene de otra entidad estatal, como ocurre con los recursos asociados al proyecto financiado o cofinanciado por el Instituto Nacional de Vías —INVIAS—, circunstancia que impone a la entidad territorial un deber reforzado de trazabilidad, justificación, protección y depuración del gasto público.

Ahora bien, el hecho de que el pago parcial no constituya recibo definitivo ni liquidación final tampoco autoriza a desconocerlo de manera automática, genérica o carente de soporte técnico suficiente. Si el avance reconocido en el Acta Parcial No. 1 fue objeto de validación técnica, trámite administrativo y pago efectivo, cualquier conclusión posterior que pretenda reducir, desvirtuar o controvertir su utilidad funcional debe estar acompañada de una fundamentación técnica robusta, verificable, coherente y contradictoria, especialmente cuando la variación porcentual tiene incidencia directa sobre la responsabilidad contractual, la eventual recuperación de recursos, la cláusula penal, la garantía de cumplimiento y la depuración de saldos frente a la entidad financiadora.

La dificultad jurídica advertida en sede de reposición no consiste, entonces, en que la Gobernación de Bolívar se encuentre impedida para cuestionar, depurar o reclamar valores asociados al Acta Parcial No. 1. Por el contrario, la entidad conserva intactas sus competencias para proteger el patrimonio público, verificar la correcta inversión de los recursos y promover las actuaciones que correspondan frente al contratista, la interventoría o cualquier otro sujeto contractual que pudiera resultar comprometido. La dificultad radica en que la Resolución No. 1708 de 2026 acogió, como soporte de una consecuencia sancionatoria, una apreciación posterior de interventoría que redujo sustancialmente el avance previamente aprobado y pagado, sin que en el acto recurrido quedara suficientemente determinada la metodología técnica empleada, la trazabilidad de cantidades, la causa de la pérdida de utilidad funcional, la imputabilidad concreta del resultado y el tratamiento patrimonial de la diferencia resultante.

RESOLUCIÓN No. 2103 - 2026

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el señor WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO y la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026 "Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, y se ordenan otras disposiciones"

Debe recordarse que la interventoría, conforme a los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, tiene a su cargo el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato, en los términos definidos por la ley y por el contrato respectivo. Su función no es meramente formal, sino sustancial: verificar la adecuada ejecución del objeto contractual, controlar la correcta inversión de los recursos públicos, advertir oportunamente desviaciones, formular requerimientos, certificar avances, conceptuar sobre cantidades, calidad y cumplimiento, y poner en conocimiento de la entidad contratante las situaciones que puedan afectar la ejecución del contrato o generar responsabilidad.

Precisamente por la trascendencia jurídica y fiscal de dichas funciones, las apreciaciones técnicas de la interventoría deben ser coherentes, trazables, verificables y metodológicamente suficientes. Cuando la interventoría intervino en la validación de un avance parcial y, posteriormente, emite una apreciación que reduce de manera significativa el porcentaje funcionalmente reconocido, surge la necesidad de exigir una explicación técnica especialmente rigurosa. Dicha explicación debe permitir determinar si la variación obedece a una medición posterior más precisa, a deterioro de obras ejecutadas, a pérdida de funcionalidad por abandono, a deficiencias constructivas, a causas climáticas, a ausencia de conservación, a errores de certificación inicial, a falencias de seguimiento, a circunstancias imputables al contratista, a la interventoría, a la supervisión, a terceros o a una concurrencia de factores.

En el caso objeto de análisis, la Resolución No. 1708 de 2026 tuvo por acreditado, de una parte, que existió un pago asociado al Acta Parcial No. 1 por valor de DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS ($240.671.443), correspondiente aproximadamente al 30.09% del valor contractual; y, de otra, acogió la tesis técnica conforme a la cual el avance funcionalmente subsistente o real correspondería al 8.3%. Sin embargo, la decisión recurrida no resolvió con la suficiencia exigible la consecuencia jurídica, contable y patrimonial de esa diferencia porcentual.
Tal indeterminación es sustancial. Si la entidad afirma que el avance inicialmente pagado no corresponde en su totalidad a obra funcionalmente útil o consolidada, debe definirse, con fundamento técnico y jurídico suficiente, si la diferencia constituye un valor susceptible de reintegro, un saldo a compensar, una suma a descontar en la liquidación, una eventual pérdida imputable al contratista, una posible responsabilidad de interventoría, una deficiencia de seguimiento, un asunto sujeto a reclamación autónoma o una partida que debe ser depurada frente a la entidad financiadora. No resulta jurídicamente adecuado mantener una decisión sancionatoria que desconoce parcialmente un avance previamente pagado, sin precisar el tratamiento económico de ese valor y sin delimitar el procedimiento mediante el cual se establecerá su eventual recuperación.

En este punto, debe distinguirse cuidadosamente entre el plano sancionatorio y el plano liquidatorio, contable o patrimonial. El procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 permite declarar incumplimientos, imponer multas, hacer efectiva la cláusula penal y adoptar las decisiones sancionatorias contractuales que correspondan, con respeto del debido proceso. Sin embargo, cuando la controversia involucra la depuración de pagos parciales, la determinación de saldos, la verificación de cantidades, la revisión de valores financiados por otra entidad pública y la eventual identificación de responsables por una diferencia económica significativa, el análisis puede exigir un escenario técnico y contable más amplio, propio de la liquidación contractual o de las actuaciones administrativas autónomas que correspondan.

La liquidación del contrato estatal cumple precisamente la función de establecer el balance final de la relación contractual, determinar el estado de cumplimiento de las obligaciones, precisar saldos a favor o en contra de las partes, efectuar compensaciones, dejar constancias y definir las reclamaciones pendientes. Por ello, la existencia de actas parciales no impide que, en la liquidación, se revisen, depuren o ajusten las cuentas del contrato, siempre que dicha actuación se adelante con fundamento probatorio suficiente y con plena garantía de contradicción. En esa medida, la revocatoria de la Resolución No. 1708 de 2026

la intangibilidad del pago efectuado, sino reconocer que la resolución recurrida no era jurídicamente suficiente para definir, en sede sancionatoria, todas las consecuencias patrimoniales derivadas de la diferencia entre el avance pagado y el avance posteriormente discutido por la interventoría.

Así las cosas, este Despacho considera que el acto recurrido incurrió en una insuficiencia relevante al no diferenciar con claridad: i) el avance certificado y pagado en virtud del Acta Parcial No. 1; ii) la conclusión posterior de interventoría que redujo el avance funcionalmente subsistente; iii) las razones técnicas que explicarían esa variación; iv) la causa e imputabilidad de la eventual pérdida de utilidad o funcionalidad; v) el tratamiento económico de la diferencia; y vi) el escenario procedimental idóneo para definir la eventual recuperación, compensación o reclamación de los recursos correspondientes.

Debe enfatizarse que dicha insuficiencia no puede interpretarse como una aceptación de responsabilidad patrimonial por parte de la Gobernación de Bolívar frente al INVIAS, ni como una renuncia a recuperar recursos, ni como una convalidación definitiva de los valores pagados al contratista. Por el contrario, la presente decisión reconoce que, precisamente por tratarse de recursos públicos que deben ser objeto de estricta trazabilidad y control, la diferencia entre el 30.09% pagado y el 8.3% posteriormente señalado por interventoría debe ser objeto de una depuración técnica, jurídica, financiera y contable separada, suficiente y contradictoria, que permita establecer con precisión si existe un saldo a favor de la entidad, quién debe asumirlo y mediante qué mecanismo jurídico debe exigirse.

En consecuencia, la revocatoria de la Resolución No. 1708 de 2026, en este aspecto, no libera al contratista de las responsabilidades contractuales que eventualmente puedan establecerse, ni exime a la interventoría de responder por sus certificaciones, conceptos, omisiones o actuaciones, ni limita las competencias de la Administración para requerir aclaraciones, practicar verificaciones, promover la liquidación, ordenar estudios técnicos, compulsar copias, iniciar reclamaciones, formular descuentos o ejercer las acciones administrativas, contractuales, fiscales, disciplinarias o judiciales a que haya lugar.

Por el contrario, la revocatoria se fundamenta en que una consecuencia sancionatoria de la entidad contenida en la Resolución No. 1708 de 2026 no podía mantenerse sobre una divergencia técnica de interventoría que no fue suficientemente depurada en el acto recurrido y que dejaba indeterminado el destino jurídico de una porción significativa de recursos públicos. Mantener dicha decisión en tales condiciones podría generar mayor inseguridad jurídica, riesgo de doble cobro, dificultad en la liquidación del contrato, incertidumbre frente a la entidad financiadora y vulnerabilidad del acto administrativo ante un eventual control judicial.

Desde la perspectiva de la responsabilidad en la contratación estatal, los servidores públicos, contratistas, interventores, supervisores y demás sujetos que participan en la actividad contractual responden por sus acciones y omisiones en los términos de la Constitución, la ley y el contrato. En ese sentido, la protección del patrimonio público no se satisface con mantener una decisión sancionatoria jurídicamente vulnerable, sino con adoptar una determinación que preserve la legalidad de la actuación y permita adelantar, con mayor rigor, las gestiones necesarias para establecer la verdad técnica, depurar las cuentas y reclamar los valores que eventualmente correspondan.

En suma, este Despacho concluye que prospera el cargo relacionado con la indeterminación del porcentaje de avance posteriormente desconocido, pero bajo una precisión fundamental: la prosperidad del cargo no significa que el contratista tenga derecho definitivo a conservar sin discusión la totalidad del valor pagado mediante el Acta Parcial No. 1, ni que la Gobernación de Bolívar asuma como propio un error en la inversión o reconocimiento de los recursos. Lo que se constata es que la apreciación técnica posterior de interventoría, mediante la cual se pretendió reducir el avance funcional del 30.09% al 8.3%, requería una

jurídica adicional antes de servir como fundamento de una declaratoria sancionatoria y de sus efectos económicos.

Por tanto, el tratamiento de la diferencia entre el porcentaje pagado y el porcentaje posteriormente discutido deberá ser abordado en la liquidación contractual o en las actuaciones administrativas, contractuales o judiciales que resulten procedentes, con plena garantía de contradicción y con expresa reserva de las acciones de recuperación, compensación, repetición o responsabilidad que puedan corresponder contra el contratista, la interventoría o cualquier otro sujeto que resulte obligado.

III.VIII. Sobre la falta de determinación clara de los efectos económicos derivados del porcentaje de obra pagado y no reconocido funcionalmente

En sede de reposición, el contratista **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO** cuestionó que la Resolución No. 1708 de 2026 hubiera declarado el incumplimiento contractual, hecho efectiva la cláusula penal pecuniaria y ordenado la afectación de la garantía, sin definir de manera clara, expresa y ejecutable las consecuencias económicas derivadas de la diferencia existente entre el porcentaje de obra reconocido y pagado mediante el Acta Parcial No. 1 y el porcentaje posteriormente considerado como funcionalmente subsistente o aprovechable por la interventoría.

De acuerdo con los antecedentes obrantes en la actuación, el Acta Parcial No. 1 dio lugar al reconocimiento y pago de la suma de DOSCIENTOS CUARENTA MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS ($240.671.443), correspondiente aproximadamente al 30.09% del valor contractual. Posteriormente, en el marco del seguimiento técnico del contrato y de la actuación sancionatoria, se acogió una apreciación técnica de interventoría conforme a la cual el avance funcionalmente subsistente o aprovechable correspondería al 8.3%, lo que generó una diferencia porcentual sustancial cuya causa, imputabilidad y consecuencia económica no quedaron suficientemente definidas en el acto recurrido.

Este Despacho considera necesario precisar que la dificultad jurídica advertida no consiste en asumir que la Gobernación de Bolivar hubiera efectuado un pago carente de causa, ni en reconocer responsabilidad patrimonial directa de la entidad territorial frente al Instituto Nacional de Vías —INVIAS—, ni en aceptar que el contratista tenga un derecho definitivo e intangible a conservar la totalidad de los valores recibidos. Por el contrario, la dificultad radica en que la Resolución No. 1708 de 2026 no podía derivar consecuencias sancionatorias, patrimoniales y aseguraticias definitivas de una diferencia económica originada en una apreciación técnica posterior de la interventoría, sin establecer previamente, con suficiencia técnica, jurídica, financiera y contable, el origen, alcance, imputabilidad y mecanismo de depuración de dicha diferencia.

La Administración departamental, en su condición de entidad ejecutora, administradora o responsable de la gestión contractual de recursos públicos vinculados al proyecto, conserva el deber de proteger integralmente el patrimonio público, garantizar la trazabilidad del gasto, rendir cuenta clara sobre la inversión efectuada y promover las actuaciones necesarias para establecer si existen saldos a favor de la entidad, valores susceptibles de reintegro, compensaciones procedentes, eventuales responsabilidades contractuales, fiscales o disciplinarias, o reclamaciones frente a los sujetos que intervinieron en la ejecución, seguimiento, certificación o pago de las actividades contractuales. La presente decisión no limita ni extingue dichas competencias.

Sin embargo, la protección del patrimonio público exige decisiones claras, motivadas, técnicamente soportadas y jurídicamente ejecutables. En ese sentido, cuando dentro de una actuación sancionatoria contractual se advierta una divergencia

previamente certificado y pagado y un avance posteriormente reducido o desconocido funcionalmente por la interventoría, la Administración no puede mantener una consecuencia económica indeterminada, ni dejar abierta la posibilidad de que el mismo valor sea tratado simultáneamente como pago válido, avance inexistente, perjuicio contractual, valor a reintegrar, componente de cláusula penal, reclamación ante la aseguradora o saldo pendiente de liquidación. La falta de determinación de los efectos económicos de esa diferencia compromete la claridad, congruencia y ejecutabilidad del acto administrativo. Un acto sancionatorio contractual que declara incumplimiento y ordena consecuencias económicas debe identificar con precisión qué se cobra, a quién se cobra, por qué concepto, con fundamento en qué soporte técnico, bajo qué título jurídico y mediante cuál mecanismo. Si ello no ocurre, el acto queda expuesto a incertidumbre jurídica, dificultades de ejecución, riesgo de doble recuperación, afectación del principio de proporcionalidad y eventual cuestionamiento por falsa motivación o falta de congruencia interna.

En el presente caso, la Resolución No. 1708 de 2026 no definió suficientemente si la diferencia entre el 30.09% reconocido y pagado y el 8.3% posteriormente señalado como avance funcional debía ser tratada como un valor objeto de reintegro por parte del contratista, un saldo a compensar en liquidación, una eventual pérdida imputable al contratista, una responsabilidad derivada de deficiencias de interventoría, una consecuencia de deterioro por causas externas, una partida a depurar frente al INVIAS, una reclamación autónoma o una cuestión sometida a verificación técnica posterior. Esta ausencia de definición impedía mantener una consecuencia sancionatoria patrimonial definitiva en los términos del acto recurrido.

La indeterminación advertida no es accesoria. La diferencia porcentual discutida tiene incidencia directa sobre la cuantificación de cualquier consecuencia económica derivada del contrato. De ella dependería establecer si existe o no un saldo a favor de la entidad, si procede un reintegro, si debe aplicarse una compensación, si hay lugar a formular reclamaciones contra el contratista, si debe requerirse a la interventoría por la consistencia de sus certificaciones o apreciaciones técnicas, si corresponde informar a la entidad financiadora o si deben activarse actuaciones de responsabilidad. Por tanto, tal asunto no podía permanecer indefinido en la parte motiva ni ausente de una regulación clara en la parte resolutiva.

Debe recordarse que la liquidación del contrato estatal tiene precisamente por objeto efectuar el balance final de la relación contractual, determinar el estado de cumplimiento de las obligaciones, establecer las acreencias pendientes o saldos a favor o en contra de las partes, realizar ajustes, revisiones y reconocimientos, y dejar constancia de las reclamaciones o salvedades que correspondan. Por ello, cuando la controversia versa sobre la depuración de pagos parciales, la determinación de cantidades ejecutadas, la utilidad real de las obras, la trazabilidad de recursos y la identificación de eventuales saldos, el escenario natural para esa definición es la liquidación contractual o, según el caso, la actuación administrativa, fiscal, disciplinaria, contractual o judicial autónoma que resulte procedente.

En ese sentido, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y por el artículo 217 del Decreto Ley 019 de 2012, prevé que en la etapa de liquidación las partes deben efectuar los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, así como dejar constancia de los acuerdos, conciliaciones y transacciones dirigidos a poner fin a las divergencias presentadas. La liquidación no es un trámite puramente formal, sino un verdadero corte de cuentas técnico, económico y jurídico de la ejecución contractual.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en señalar que la liquidación del contrato estatal constituye el escenario de ajuste o rendición final de cuentas, mediante el cual las partes determinan acreencias pendientes, saldos a favor o en contra, reconocimientos, ajustes y reclamaciones, con miras a establecer cómo quedó la ejecución prestacional del negocio jurídico. Así, la liquidación permite determinar quién le debe a quién, cuánto, por qué concepto y con fundamento en qué soportes contractuales, técnicos [illegible]

Desde esa perspectiva, la diferencia entre el porcentaje pagado y el porcentaje posteriormente no reconocido funcionalmente no debe ser asumida en esta decisión como una pérdida definitiva del Departamento, ni como una obligación automáticamente exigible al contratista sin trámite adicional, ni como una responsabilidad atribuible de plano a la Administración. Se trata de una partida contractual que requiere depuración autónoma, con soporte técnico especializado, trazabilidad financiera, revisión de las certificaciones de interventoría, análisis de imputabilidad y garantía de contradicción de los sujetos eventualmente involucrados.

En este punto cobra relevancia el régimen legal de supervisión e interventoría previsto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. Dichas normas imponen a las entidades públicas la obligación de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de supervisor o interventor, según corresponda, y definen la interventoría como el seguimiento técnico del cumplimiento del contrato cuando se requieren conocimientos especializados. Así mismo, facultan a supervisores e interventores para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones, y les imponen el deber de mantener informada a la entidad sobre hechos que puedan poner en riesgo el cumplimiento contractual o configurar incumplimientos.

Por tanto, si la divergencia económica aquí analizada se origina en una apreciación técnica posterior de la interventoría que reduce de manera sustancial un avance previamente certificado, la definición de sus efectos exige examinar la consistencia, oportunidad, suficiencia y trazabilidad de la actuación interventora. Ello no significa trasladar automáticamente responsabilidad a la interventoría, pero sí impide que la Administración convierta esa divergencia técnica en una consecuencia patrimonial definitiva sin antes establecer si el cambio de criterio obedeció a una causa material imputable al contratista, a deterioro posterior, a indebida conservación, a deficiencias de certificación, a errores técnicos, a causas externas o a una concurrencia de factores.

En consecuencia, la Resolución No. 1708 de 2026 debió precisar expresamente el alcance económico de la diferencia entre el avance pagado y el avance posteriormente discutido. Al no hacerlo, dejó sin resolver un aspecto esencial de la decisión, pues no definió si el valor asociado a la porción no reconocida funcionalmente se mantendría como pago válido, sería objeto de reintegro, se compensaría en la liquidación, se reclamaría mediante actuación separada, se imputaría a la cláusula penal, se perseguiría contra el garante o se sometería a una depuración técnica y contable posterior.

La ausencia de dicha definición generaba un riesgo jurídico adicional: la eventual superposición de mecanismos de recuperación. En efecto, si se mantiene el pago parcial, se desconoce funcionalmente una parte de la obra, se hace efectiva la cláusula penal, se afecta la garantía y adicionalmente se reserva la posibilidad de reclamar la diferencia económica, la entidad podría verse expuesta a cuestionamientos por duplicidad de cobro, falta de proporcionalidad o enriquecimiento sin causa. Por ello, antes de imponer consecuencias económicas acumulativas, era indispensable determinar con claridad la naturaleza de cada rubro y su fuente jurídica.

Esta consideración no implica renunciar a la recuperación de recursos públicos. Por el contrario, busca preservar la posibilidad de recuperación en condiciones jurídicamente sólidas. La Administración no protege adecuadamente los recursos públicos manteniendo un acto sancionatorio económicamente indeterminado y vulnerable, sino depurando técnicamente los valores discutidos, delimitando responsabilidades y acudiendo al mecanismo idóneo para reclamar, compensar, repetir o exigir los montos que correspondan.
En ese orden, la decisión de revocar la Resolución No. 1708 de 2026 por este aspecto no comporta aceptación de que la Gobernación de Bolívar deba asumir con cargo a su patrimonio la diferencia entre el porcentaje pagado y el porcentaje posteriormente no reconocido funcionalmente. Tampoco implica exoneración del contratista, de la interventoría, de la supervisión o de cualquier otro sujeto que pudiera resultar responsable. La revocatoria se fundamenta exclusivamente en que la decisión

ejecutable los efectos económicos de dicha diferencia, ni estableció el procedimiento idóneo para su depuración y eventual reclamación.

Por consiguiente, la diferencia económica derivada del porcentaje de obra pagado y no reconocido funcionalmente deberá ser objeto de revisión en la etapa de liquidación del contrato o en la actuación autónoma que corresponda, con plena garantía de contradicción, soporte técnico especializado y trazabilidad presupuestal y contable. En dicho escenario deberán definirse, entre otros aspectos, las cantidades efectivamente ejecutadas, las cantidades funcionalmente aprovechables, las causas de la eventual pérdida de utilidad, la imputabilidad de dicha pérdida, los valores a reconocer, descontar, compensar o reclamar, y los sujetos frente a los cuales procedan las acciones respectivas.

Finalmente, este Despacho considera que prospera el cargo relativo a la falta de determinación clara de los efectos económicos derivados del porcentaje de obra pagado y no reconocido funcionalmente. Esta prosperidad no se predica como reconocimiento de un error propio de la Administración en el pago efectuado, sino como constatación de que la Resolución No. 1708 de 2026 no podía mantener consecuencias sancionatorias y patrimoniales definitivas sin definir previamente, con la precisión exigible, el tratamiento jurídico de la diferencia generada por la apreciación técnica posterior de la interventoría. En consecuencia, este aspecto será tenido en cuenta al momento de determinar el alcance de la revocatoria del acto recurrido.

III.IX. Sobre la ausencia de análisis suficiente frente a estudios, diseños, riesgos contractuales y posibles causas concurrentes

Uno de los aspectos de mayor relevancia advertidos por este Despacho al resolver los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 1708 de 2026 consiste en la ausencia de un análisis integral, suficiente y concluyente sobre la incidencia que pudieron tener los estudios y diseños, la planeación técnica del proyecto, la distribución contractual de riesgos, las condiciones de ejecución, la actuación de la interventoría, las suspensiones, los reinicios, las circunstancias climáticas y demás posibles causas concurrentes en la ejecución del Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021.

Este punto reviste carácter estructural, por cuanto el juicio sancionatorio contractual no puede limitarse a constatar que el objeto contractual no fue culminado en los términos esperados, sino que debe establecer, con el rigor propio de una actuación administrativa sancionatoria, si dicha no culminación resulta jurídicamente imputable al contratista, si obedece exclusivamente a su conducta, si deriva de circunstancias externas, si se relaciona con deficiencias técnicas del proyecto, si guarda conexión con la distribución contractual de riesgos, o si responde a una concurrencia de causas que impide atribuir de manera plena y exclusiva la consecuencia sancionatoria al ejecutor de la obra.

En materia de contratación estatal, el principio de planeación constituye un presupuesto esencial de validez, racionalidad y eficacia de la actividad contractual. Este principio, derivado de los artículos 25, 26 y 30 de la Ley 80 de 1993, impone que los contratos estatales estén precedidos de estudios, diseños, análisis técnicos, financieros, jurídicos y de conveniencia suficientes para determinar la viabilidad del proyecto, su alcance, sus condiciones de ejecución, sus riesgos, sus costos, sus plazos y los medios necesarios para su adecuada realización. En contratos de obra pública, esta exigencia adquiere mayor intensidad, por cuanto la ejecución material del objeto depende, en buena medida, de la calidad, suficiencia, actualidad y coherencia de los estudios y diseños entregados al contratista.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que el deber de planeación, como manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica, así como la conveniencia del objeto a contratar. Esa exigencia

la planeación no es un presupuesto meramente formal de la fase precontractual, sino un parámetro de interpretación de la ejecución contractual y, eventualmente, un elemento relevante para analizar la imputabilidad de los incumplimientos que se aleguen durante la vida del contrato.

Ahora bien, este Despacho no afirma, ni puede inferirse de la presente decisión, que la Gobernación de Bolívar haya incumplido sus deberes de planeación, ni que los estudios y diseños del proyecto fueran necesariamente inexistentes, incompletos o técnicamente inadecuados. La conclusión que aquí se adopta es distinta: la Resolución No. 1708 de 2026 no desarrolló un análisis suficientemente robusto sobre la incidencia que dichos estudios, diseños y condiciones técnicas del proyecto pudieron tener en la ejecución contractual, ni explicó de manera concluyente por qué tales aspectos no afectaban el juicio de imputabilidad del contratista.

La diferencia es sustancial. No se trata de trasladar responsabilidad a la entidad territorial, ni de reconocer una falla administrativa propia, ni de liberar al contratista de sus obligaciones. Se trata de advertir que, en una actuación sancionatoria contractual, antes de declarar un incumplimiento imputable y hacer derivar consecuencias patrimoniales severas, la Administración debe descartar razonadamente que existan factores técnicos, contractuales, financieros, climáticos, operativos o de seguimiento que hayan incidido en el resultado y que, por tanto, impidan afirmar de manera categórica una imputabilidad exclusiva al contratista.

En ese orden, la Resolución No. 1708 de 2026 debió examinar, con mayor profundidad, si los estudios y diseños disponibles al momento de la ejecución permitían adelantar la obra sin ajustes, complementaciones o redefiniciones técnicas; si durante la ejecución surgieron necesidades de modificación, aclaración o ajuste; si tales necesidades fueron advertidas por el contratista, la interventoría o la supervisión; si existieron observaciones técnicas que incidieran en la programación; si las suspensiones y reinicios tuvieron relación con aspectos técnicos del proyecto; y si las condiciones de campo correspondían a las previstas al momento de estructurar el contrato.

Igualmente, el acto recurrido debió valorar con mayor rigor la distribución de riesgos del contrato. El artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 exige que los pliegos de condiciones o sus equivalentes incluyan la estimación, tipificación y asignación de los riesgos previsibles involucrados en la contratación. Esta regla no constituye una formalidad de simple incorporación documental; por el contrario, cumple una función sustancial: delimitar, desde la estructuración del proceso, qué contingencias previsibles asume cada parte y bajo qué condiciones puede predicarse que un evento determinado hace parte del álea ordinaria del contratista o corresponde a un riesgo no asignado, compartido o extraordinario.
En armonía con lo anterior, el Decreto 1082 de 2015 define el riesgo como el evento que puede generar efectos adversos y de distinta magnitud en el logro de los objetivos del proceso de contratación o en la ejecución del contrato. A su vez, los lineamientos de Colombia Compra Eficiente sobre identificación y cobertura del riesgo contractual insisten en que la matriz de riesgos debe permitir identificar, valorar, asignar y administrar las contingencias previsibles que puedan afectar la contratación. Por tanto, no basta afirmar genéricamente que las circunstancias climáticas, económicas, operativas o técnicas constituyen riesgos ordinarios del contratista; es indispensable verificar si tales riesgos fueron efectivamente previstos, tipificados, estimados y asignados.

En el presente asunto, la Resolución No. 1708 de 2026 no explicó, con el grado de detalle requerido, cuáles riesgos específicos fueron asumidos por el contratista, cuáles permanecían en cabeza de la entidad, cuáles podían ser compartidos y cuáles circunstancias alegadas correspondían realmente al álea ordinaria de ejecución. En particular, no se advierte un desarrollo suficiente sobre la manera en que fenómenos climáticos, deterioro de actividades ejecutadas, falta de continuidad de obra, condiciones técnicas del proyecto o eventuales dificultades de programación fueron subsumidos en riesgos de manera expresa y previamente asignados al contratista.

Ese aspecto resulta determinante para el juicio de imputabilidad. En derecho contractual sancionatorio, no toda inejecución material del objeto equivale automáticamente a incumplimiento sancionable. Para que pueda declararse responsabilidad contractual con efectos sancionatorios, debe acreditarse no solo la insatisfacción de la prestación, sino también que dicha insatisfacción sea jurídicamente imputable al contratista. Si la falta de ejecución, la pérdida de utilidad de las actividades, la imposibilidad de culminación o el deterioro de lo ejecutado obedecen total o parcialmente a causas no imputables al contratista, a riesgos no asignados, a circunstancias concurrentes o a deficiencias técnicas no depuradas, el juicio sancionatorio no puede mantenerse en los términos inicialmente adoptados.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que el incumplimiento contractual, entendido como fuente de responsabilidad, supone la inejecución de una prestación por causas imputables al deudor. Si la insatisfacción de la obligación no resulta atribuible al obligado, no puede hablarse propiamente de incumplimiento generador de responsabilidad, sino de una situación de no cumplimiento que debe analizarse a la luz de las causas que la produjeron. Esta distinción resulta capital en el presente caso, pues la Resolución No. 1708 de 2026 debía demostrar, con suficiencia, que el resultado contractual adverso era imputable al contratista y no a una concurrencia de factores técnicos, contractuales, climáticos, financieros o de seguimiento. En este mismo sentido, la eventual concurrencia de causas imponía un análisis diferenciado.

La Administración no podía limitarse a afirmar que las circunstancias alegadas por el contratista no tenían virtualidad exonerativa, sin examinar si, aun no siendo suficientes para excluir totalmente la responsabilidad, podían incidir en la graduación de la consecuencia, en la proporcionalidad de la cláusula penal, en la determinación del porcentaje realmente incumplido, en el tratamiento del avance pagado y en la eventual identificación de otros sujetos responsables. La concurrencia causal no siempre elimina la responsabilidad del contratista, pero sí puede impedir que se le atribuya en forma total, exclusiva e indiferenciada la totalidad del resultado contractual.

Particular relevancia tiene, en este punto, la actuación de la interventoría. Conforme a los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, la interventoría comprende el seguimiento técnico especializado de la ejecución contractual y puede extenderse a componentes administrativos, financieros, contables y jurídicos. Los interventores deben ejercer vigilancia permanente, requerir información, advertir oportunamente riesgos de incumplimiento, conceptuar técnicamente sobre avances y mantener informada a la entidad contratante sobre los hechos que puedan poner en riesgo la adecuada ejecución del contrato. Por ello, cuando la discusión del recurso involucra la validación inicial de un avance, su pago posterior y la reducción ulterior del porcentaje funcionalmente reconocido, la actuación de la interventoría no podía permanecer al margen del juicio de imputabilidad.

Esto no significa que la Gobernación traslade automáticamente a la interventoría la responsabilidad por el resultado contractual, ni que se declare en esta sede responsabilidad directa de dicho sujeto contractual. Significa que, si el expediente revela que la interventoría participó en la validación, seguimiento, certificación o relectura técnica del avance de obra, la resolución sancionatoria debía analizar con rigor si sus actuaciones, omisiones, informes, certificaciones o cambios de criterio incidieron en la situación debatida. Solo a partir de esa depuración era posible determinar si la consecuencia sancionatoria debía recaer exclusivamente sobre el contratista, o si existían aspectos que debían ser definidos en un escenario distinto, como la liquidación contractual, la reclamación autónoma o las actuaciones de responsabilidad correspondientes.

De igual manera, la Resolución No. 1708 de 2026 debió examinar si la pérdida de funcionalidad o aprovechabilidad de parte de las actividades ejecutadas obedeció a deficiencias constructivas imputables al contratista, a falta de conservación imputable a este, a obras [illegible]

afectaciones climáticas previsibles y asumidas, a condiciones no previstas, a problemas derivados de la interrupción de la ejecución, a ausencia de medidas oportunas de mitigación, a deficiencias de seguimiento o a una concurrencia de estos factores. Sin esa determinación, la reducción del avance funcional y la atribución de responsabilidad quedan expuestas a un déficit de motivación.

También resultaba necesario valorar si las suspensiones, reinicios, requerimientos, informes, pagos y demás actuaciones contractuales configuraban una cadena de ejecución que exigía análisis sistemático. En contratos de obra pública, el cumplimiento no puede examinarse únicamente desde el resultado final; debe reconstruirse el iter contractual, esto es, la secuencia de hechos, decisiones, comunicaciones, autorizaciones, certificaciones, pagos, advertencias y actuaciones de los sujetos intervinientes. Solo así puede establecerse si el incumplimiento fue exclusivo, concurrente, excusable, parcial, definitivo, imputable o susceptible de graduación.

La Resolución No. 1708 de 2026, en criterio de este Despacho, no desarrolló con la contundencia necesaria ese análisis integral de imputabilidad. Si bien el acto recurrido hizo referencia a informes técnicos, antecedentes contractuales y argumentos de defensa, no logró articular de manera suficiente los elementos relativos a estudios y diseños, matriz de riesgos, condiciones de ejecución, intervención de la interventoria, posibles factores externos y causas concurrentes. Esta insuficiencia no es meramente formal: afecta el fundamento mismo de la declaratoria sancionatoria, porque impide afirmar con certeza que el resultado contractual deba ser atribuido íntegramente al contratista.

Debe insistirse en que la presente conclusión no comporta una declaración de cumplimiento del contratista, ni una aceptación de que los estudios, diseños o riesgos hayan sido deficientemente estructurados, ni una asunción de responsabilidad por parte de la Gobernación de Bolívar . Lo que se declara es que, para mantener una sanción contractual con efectos patrimoniales, la decisión debía demostrar que tales aspectos fueron examinados, descartados o ponderados de manera suficiente. Al no hacerlo, la resolución recurrida carece del soporte argumentativo necesario para conservar sus efectos.

Este enfoque es, además, compatible con la protección del patrimonio público. Una decisión sancionatoria que omite depurar estudios, diseños, riesgos y causas concurrentes puede comprometer la defensa de la entidad, generar inseguridad jurídica, dificultar la liquidación del contrato, producir riesgo de doble cobro o impedir la adecuada identificación de los verdaderos responsables de los efectos económicos discutidos. Por el contrario, revocar el acto permite preservar la legalidad de la actuación y habilita a la Administración para adelantar, en el escenario correspondiente, una revisión técnica, jurídica, financiera y contable más precisa sobre las causas del resultado contractual y sobre los sujetos eventualmente llamados a responder.

Desde la doctrina especializada en contratación estatal, se ha sostenido que el principio de planeación, la matriz de riesgos y el deber de seguimiento contractual cumplen una función de distribución racional de responsabilidades. Autores como Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Juan Carlos Expósito Vélez, Luis Guillermo Dávila Vinueza y Rodrigo Escobar Gil han señalado que la responsabilidad contractual en el ámbito público exige analizar no solo el resultado, sino la estructura de obligaciones, la asignación de riesgos, la conducta de las partes, la conservación de la ecuación contractual y la incidencia de los deberes de colaboración y coordinación que informan la ejecución del contrato estatal.

Así las cosas, este Despacho concluye que prospera el cargo relativo a la ausencia de análisis suficiente frente a estudios, diseños, riesgos contractuales y posibles causas concurrentes. La Resolución No. 1708 de 2026 no desarrolló el juicio reforzado de imputabilidad que resultaba exigible antes de declarar el incumplimiento contractual, hacer efectiva la cláusula penal y afectar la garantía. Esta insuficiencia compromete la estructura de la decisión recurrida y constituye uno de los fundamentos principales para disponer su revocatoria.

La revocatoria que se adopte por este motivo no impide que la Administración, en la liquidación del contrato o en las actuaciones autónomas que correspondan, verifique el estado real de ejecución, determine saldos, solicite aclaraciones o complementaciones técnicas, evalúe la actuación de la interventoria y la supervisión, identifique eventuales responsables, formule reclamaciones y adelante las acciones contractuales, fiscales, disciplinarias o judiciales que resulten procedentes para la defensa del patrimonio público. Por el contrario, dicha revocatoria permite que tales definiciones se adopten sobre una base técnica y jurídica suficientemente depurada, sin trasladar indebidamente a una decisión sancionatoria la resolución de aspectos que requieren mayor esclarecimiento.

III.X. Sobre la proporcionalidad de la cláusula penal pecuniaria frente a la ejecución parcial del contrato.

Otro de los cargos formulados en sede de reposición se dirige a cuestionar la forma en que la Resolución No. 1708 de 2026 hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en el Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021, particularmente porque la decisión habría aplicado dicha consecuencia económica sin efectuar un juicio suficiente de proporcionalidad frente a la ejecución parcial previamente reconocida, el avance posteriormente discutido por la interventoría, la utilidad funcional de las actividades ejecutadas y la incidencia de eventuales causas concurrentes.

La existencia de una cláusula penal válidamente pactada y la habilitación legal para hacerla efectiva no autorizan a la Administración a aplicarla de manera automática, abstracta o desligada de las circunstancias del caso concreto. En materia sancionatoria contractual, toda consecuencia económica debe estar precedida de un juicio de proporcionalidad, razonabilidad, imputabilidad y correspondencia con el incumplimiento efectivamente acreditado. La cláusula penal no puede convertirse en un mecanismo de enriquecimiento sin causa, ni en una respuesta indiferenciada frente a cualquier forma de inejecución, ni en una herramienta que prescinda de la verificación del grado real de cumplimiento, incumplimiento o utilidad parcial de las prestaciones ejecutadas.

El artículo 1596 del Código Civil dispone que, si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esa parte, tendrá derecho a que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por la falta de cumplimiento de la obligación principal. De igual forma, el artículo 867 del Código de Comercio autoriza la reducción equitativa de la pena cuando resulte manifiestamente excesiva, atendiendo el interés que tenga el acreedor en el cumplimiento de la obligación. Estas normas, aplicables al contrato estatal por la remisión antes indicada, imponen a la Administración el deber de examinar si la pena pactada resulta proporcional frente al incumplimiento efectivamente demostrado y frente al grado de ejecución reconocido o aprovechable.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que la cláusula penal pecuniaria, aun cuando se encuentre válidamente pactada, puede ser objeto de reducción proporcional o equitativa cuando exista cumplimiento parcial aceptado, siempre que la naturaleza de la obligación y los términos de la cláusula lo permitan. En particular, la Sección Tercera ha señalado que los artículos 1596 del Código Civil y 867 del Código de Comercio constituyen referentes normativos relevantes para graduar el monto de la cláusula penal, de manera que la sanción económica guarde correspondencia con el grado de incumplimiento efectivamente atribuido al contratista.[1]

[1] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 9 de marzo de 2000, Exp. 10540; Sentencia del 13 de noviembre de 2008, Exp. 17009; y providencias posteriores sobre reducción proporcional de la cláusula penal pecuniaria.

Ahora bien, en el presente caso, el análisis de proporcionalidad de la cláusula penal pecuniaria no podía realizarse de forma aislada ni puramente aritmética. El expediente evidenciaba una tensión técnica y económica sustancial entre, de una parte, el avance previamente reconocido y pagado mediante el Acta Parcial No. 1, correspondiente aproximadamente al 30.09% del valor contractual, y, de otra, la apreciación posterior de interventoría conforme a la cual el avance funcionalmente subsistente o aprovechable sería del 8.3%. Esa divergencia incidía directamente en la determinación de la pena, pues impedía establecer con certeza cuál era el porcentaje de ejecución aceptado, cuál era el porcentaje realmente incumplido y cuál era la base objetiva sobre la cual debía graduarse la consecuencia económica.

Este Despacho estima necesario reiterar que la dificultad advertida no consiste en que el pago efectuado mediante el Acta Parcial No. 1 constituya, por sí solo, una aceptación definitiva, irrevocable e intangible de cumplimiento contractual. Tampoco significa que la Gobernación de Bolívar asuma como propio un error en la aplicación de la cláusula penal o renuncie a discutir, depurar, compensar o reclamar valores relacionados con el avance pagado y posteriormente cuestionado. La dificultad radica en que la Resolución No. 1708 de 2026 hizo efectiva la cláusula penal sin haber definido previamente, con suficiencia técnica y jurídica, el alcance de la divergencia generada por la apreciación posterior de interventoría.

En efecto, si la Administración pretendía aplicar la cláusula penal sobre la base de un incumplimiento grave, parcial e imputable, debía precisar antes, con apoyo técnico suficiente: i) cuál era el porcentaje de ejecución efectivamente aceptado como útil o funcional; ii) qué parte del avance inicialmente pagado conservaba utilidad; iii) qué parte habría perdido funcionalidad o aprovechabilidad; iv) cuál fue la causa de esa pérdida; v) si dicha causa era imputable al contratista, a la interventoría, a circunstancias externas, a condiciones técnicas del proyecto o a una concurrencia de factores; vi) si procedía algún descuento, compensación o reclamación autónoma; y vii) cómo incidían esos elementos en la graduación de la cláusula penal.

La proporcionalidad de la cláusula penal no puede satisfacerse mediante la simple afirmación de que el objeto contractual no fue culminado o de que la finalidad pública se frustró. Aunque la frustración del interés público contractual es un elemento relevante, no exonera a la Administración de determinar la magnitud del incumplimiento imputable, la utilidad de lo ejecutado, la divisibilidad de las prestaciones, la aceptación o rechazo de avances parciales, la incidencia de causas concurrentes y la correspondencia entre la pena exigida y el resultado contractual atribuido al contratista. Una consecuencia económica que no distingue entre incumplimiento total, incumplimiento parcial, ejecución útil, ejecución deteriorada, ejecución discutida o ejecución no imputable carece del grado de motivación requerido en sede sancionatoria.

En contratos de obra estructurados por precios unitarios, la ejecución suele desarrollarse de manera progresiva, con cortes parciales, medición de cantidades, verificación técnica, actas de avance y pagos parciales. Ello no significa que cada pago parcial agote la verificación definitiva del cumplimiento, pero sí impone a la Administración una carga argumentativa reforzada cuando pretende desconocer funcionalmente una parte sustancial del avance previamente certificado y, al mismo tiempo, aplicar una cláusula penal sobre el contrato. En tales eventos, la proporcionalidad exige determinar con precisión qué parte de la prestación se tiene por incumplida y qué parte, aun siendo parcial, fue ejecutada, recibida, pagada o resulta susceptible de aprovechamiento.

En el asunto bajo examen, la Resolución No. 1708 de 2026 no agotó ese juicio de proporcionalidad con el nivel de detalle requerido. Al hacer efectiva la cláusula penal, el acto no resolvió de manera suficiente cómo incidía en la tasación de la pena la diferencia entre el avance pagado y el avance posteriormente no reconocido funcionalmente; tampoco estableció si dicha diferencia debía ser tratada como valor a reintegrar, saldo a compensar, pérdida imputable, elemento de graduación de la pena, asunto de liquidación o reclamación

consecuencia fue una decisión económicamente vulnerable, pues aplicó una pena sin depurar previamente la base técnica sobre la cual debía graduarse.

La entidad no puede mantener una cláusula penal que, por falta de depuración técnica y económica previa, pueda terminar superponiéndose con otros mecanismos de recuperación patrimonial. Si el mismo valor o porcentaje de obra puede ser objeto de discusión en liquidación, reclamación autónoma, compensación, eventual reintegro o responsabilidad de interventoría, no resulta jurídicamente prudente ni proporcionado mantener simultáneamente una cláusula penal aplicada sin claridad sobre la base de cálculo y sin definir la naturaleza jurídica de cada rubro. Ello podría generar riesgos de duplicidad, desproporción, falta de congruencia y cuestionamiento judicial del acto.

La revocatoria del acto por este aspecto no implica que la Administración renuncie a exigir responsabilidad contractual, ni que acepte la procedencia definitiva de la totalidad del pago parcial, ni que cierre la posibilidad de reclamar valores en favor del patrimonio público. Por el contrario, permite preservar la legalidad de la actuación y evitar que la cláusula penal sea utilizada como sustituto de una depuración técnica, financiera y contable que aún requiere determinar el origen, imputabilidad y tratamiento económico de la diferencia entre el avance pagado y el avance discutido.

En ese sentido, la proporcionalidad de la cláusula penal debía analizarse de manera articulada con los demás asuntos debatidos en sede de reposición: la suficiencia de la valoración probatoria, la carga de la prueba, la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, la indeterminación del porcentaje de avance posteriormente desconocido, la ausencia de análisis integral sobre estudios y diseños, la distribución de riesgos y la eventual existencia de causas concurrentes. Al no encontrarse suficientemente resueltos dichos aspectos, la cláusula penal quedó sin una base jurídica y técnica suficientemente depurada para mantenerse en los términos en que fue impuesta.

Debe insistirse en que el principio de proporcionalidad no opera únicamente como criterio de reducción matemática de la pena. Opera, ante todo, como parámetro de validez de la decisión administrativa sancionatoria. En virtud de dicho principio, la Administración debe verificar que la consecuencia económica sea idónea, necesaria y estrictamente proporcional frente al incumplimiento probado, la conducta imputable, el daño o perjuicio contractual estimado, el interés público comprometido y la ejecución parcial efectivamente acreditada. Cuando esos presupuestos no están suficientemente determinados, la imposición de la cláusula penal pierde solidez jurídica.

Desde la doctrina de la contratación estatal, la cláusula penal pecuniaria ha sido entendida como una estimación anticipada de perjuicios y como instrumento de garantía del cumplimiento contractual; sin embargo, su aplicación en sede administrativa exige compatibilidad con el debido proceso, la buena fe, la equivalencia de las prestaciones, la interdicción del enriquecimiento sin causa y la proporcionalidad de las sanciones. Autores como Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Luis Guillermo Dávila Vinueza, Juan Carlos Expósito Vélez y Rodrigo Escobar Gil coinciden en que las potestades unilaterales de la Administración en materia contractual son regladas, finalistas y sometidas a control, por lo cual no pueden ejercerse al margen de una motivación suficiente ni de una correspondencia razonable entre el incumplimiento y la consecuencia impuesta.

Así las cosas, este Despacho concluye que prospera el cargo relativo a la insuficiente proporcionalidad de la cláusula penal pecuniaria. No porque se declare que el contratista cumplió satisfactoriamente el contrato, ni porque la Gobernación de Bolívar renuncie a depurar o recuperar valores públicos, sino porque la Resolución No. 1708 de 2026 hizo efectiva la cláusula penal sin haber determinado previamente, con el rigor exigible, el porcentaje de incumplimiento imputable, la utilidad funcional de lo ejecutado, la incidencia de [illegible]

interventoría, el tratamiento de la diferencia económica y la eventual concurrencia de causas que podían incidir en la graduación de la pena.

En consecuencia, la cláusula penal pecuniaria no puede mantenerse en los términos dispuestos en la Resolución No. 1708 de 2026. La eventual definición de responsabilidades económicas, descuentos, compensaciones, reintegros, saldos a favor de la entidad o reclamaciones procedentes deberá efectuarse en la liquidación contractual o en las actuaciones administrativas, contractuales, fiscales, disciplinarias o judiciales que correspondan, con plena garantía de contradicción y con soporte técnico, financiero y jurídico suficiente.

III.XI. Sobre la imposibilidad de mantener parcialmente la Resolución No. 1708 de 2026 ante la entidad sustancial de los vicios advertidos

Analizados los cargos formulados en sede de reposición, este Despacho considera necesario pronunciarse sobre el alcance que deben tener las conclusiones adoptadas en los acápites precedentes, particularmente en lo relativo a si los vicios advertidos permiten una simple modificación parcial de la Resolución No. 1708 de 2026 o si, por el contrario, comprometen de tal manera la estructura jurídica, probatoria, económica y decisoria del acto recurrido que imponen su revocatoria integral.

El recurso de reposición, conforme al artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, tiene por finalidad que la misma autoridad que expidió la decisión la aclare, modifique, adicione o revoque. A su turno, el artículo 80 ibídem impone a la Administración el deber de decidir los recursos mediante acto motivado, resolviendo todas las cuestiones oportunamente planteadas y aquellas que surjan con ocasión del recurso. En consecuencia, la Administración, al resolver la impugnación, no se encuentra compelida a defender mecánicamente la decisión inicial, sino a ejercer un verdadero control de juridicidad sobre su propio acto, con el fin de preservar la legalidad, el debido proceso, la seguridad jurídica, la protección del patrimonio público y la coherencia de la actuación administrativa.

En esa medida, la revocatoria en sede de reposición no constituye una actuación excepcional ni una confesión de responsabilidad institucional. Es, por el contrario, una manifestación legítima del principio de autotutela administrativa y de autocontrol de legalidad, mediante la cual la autoridad corrige, depura o deja sin efectos una decisión que, antes de adquirir firmeza, se advierte jurídicamente vulnerable, insuficientemente motivada o carente del soporte necesario para producir válidamente las consecuencias allí previstas.

En el presente asunto, los vicios advertidos no tienen naturaleza meramente formal, aislada o susceptible de corrección aritmética. No se trata únicamente de ajustar una cifra, adicionar una motivación marginal, corregir una expresión o precisar un numeral resolutivo. Lo que se evidencia, a partir del estudio integral de los recursos, es que la Resolución No. 1708 de 2026 presenta deficiencias sustanciales que inciden directamente en los presupuestos mismos de la declaratoria de incumplimiento, la imputabilidad del contratista, la procedencia de la cláusula penal, la afectación de la póliza y la determinación de los efectos económicos derivados del contrato.

En primer lugar, se advirtió que, si bien no se configuró la caducidad de la facultad sancionatoria contractual, sí prospera el cargo relativo a la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro. Ello implica que no resulta jurídicamente procedente mantener la declaratoria de ocurrencia del siniestro ni la orden de afectación de la póliza de cumplimiento expedida por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. Este aspecto, por sí solo, compromete una parte relevante de la estructura resolutiva del acto recurrido, en tanto una de sus consecuencias principales consistía precisamente en trasladar efectos patrimoniales a la aseguradora.

En segundo lugar, se constató que la Resolución No. 1708 de 2026 no agotó con el estándar reforzado exigible el análisis relativo a la carga de la prueba, la presunción

suficiencia probatoria propia del procedimiento administrativo sancionatorio contractual. En particular, la decisión recurrida quedó expuesta a una lectura conforme a la cual la responsabilidad del contratista se estructuró, en varios apartes, a partir de la insuficiencia de su actividad defensiva, y no exclusivamente sobre la demostración positiva, completa y concluyente de todos los elementos del incumplimiento imputado.

En tercer lugar, se evidenció que la valoración probatoria relacionada con el avance de obra no se encontraba suficientemente depurada para soportar las consecuencias sancionatorias adoptadas. La divergencia entre el avance reconocido y pagado mediante el Acta Parcial No. 1, equivalente aproximadamente al 30.09% del valor contractual, y la apreciación técnica posterior de interventoría que redujo el avance funcionalmente subsistente al 8.3%, exigía una explicación metodológica, técnica, financiera y jurídica de mayor rigor. Dicha divergencia no podía ser incorporada al acto sancionatorio como fundamento definitivo sin establecer previamente la causa de la variación, su imputabilidad y sus consecuencias económicas.

En cuarto lugar, se advirtió que la Resolución No. 1708 de 2026 no definió con claridad los efectos económicos derivados del porcentaje de obra pagado y posteriormente no reconocido funcionalmente. Esa indeterminación impedía establecer si la diferencia debía tratarse como valor a reintegrar, saldo a compensar, asunto propio de liquidación, eventual responsabilidad contractual, posible responsabilidad de interventoría, partida a depurar frente a la entidad financiadora o reclamación autónoma. Mantener parcialmente el acto, sin resolver ese aspecto, generaría inseguridad jurídica, riesgo de duplicidad en los mecanismos de recuperación y dificultades en la liquidación del contrato.

En quinto lugar, se concluyó que el acto recurrido no desarrolló un análisis suficiente frente a estudios, diseños, matriz de riesgos, condiciones técnicas de ejecución, actuación de la interventoría, suspensiones, reinicios, circunstancias climáticas y posibles causas concurrentes. Esta omisión tiene una incidencia directa en el juicio de imputabilidad, pues impide afirmar con el grado de certeza exigible en sede sancionatoria que el resultado contractual adverso deba atribuirse de manera plena, exclusiva e indiferenciada al contratista.

En sexto lugar, se encontró que la aplicación de la cláusula penal pecuniaria no podía mantenerse en los términos dispuestos en la Resolución No. 1708 de 2026, toda vez que su graduación dependía de elementos que no se encontraban suficientemente determinados: el porcentaje realmente incumplido, la utilidad funcional de lo ejecutado, la incidencia de la apreciación posterior de interventoría, la causa de la eventual pérdida de utilidad, la existencia de causas concurrentes y el tratamiento económico de la diferencia entre el avance pagado y el avance discutido.

Estos vicios se encuentran interrelacionados y no son jurídicamente escindibles. La declaratoria de incumplimiento, la imposición de la cláusula penal, la afectación de la garantía, la determinación del porcentaje de avance, la valoración de la imputabilidad y la definición de los efectos económicos del contrato conforman una unidad decisoria. En consecuencia, no resulta posible conservar una parte del acto sin afectar la coherencia, congruencia y ejecutabilidad de las demás determinaciones.

El principio de conservación del acto administrativo permite preservar aquellas decisiones que, aun ante la existencia de defectos parciales, conservan autonomía, legalidad, coherencia y suficiencia propia. Sin embargo, dicho principio no autoriza a mantener fragmentariamente un acto cuando los vicios advertidos comprometen sus presupuestos esenciales, su motivación determinante o la relación lógica entre los hechos, las pruebas, la imputación y la consecuencia jurídica. En tales eventos, la conservación parcial del acto no preserva la legalidad, sino que puede profundizar la incertidumbre jurídica y generar nuevas contradicciones internas.

En el caso concreto, mantener únicamente la declaratoria de incumplimiento, pero revocar la afectación de la póliza; o conservar la cláusula penal, pero diferir la determinación del porcentaje de avance; o mantener la imputabilidad del contratista, pero reservar para otro escenario la depuración de estudios, diseños, riesgos y causas concurrentes, conduciría a una decisión jurídicamente fragmentada, internamente tensionada y potencialmente vulnerable en sede judicial. La Administración no puede mantener consecuencias sancionatorias cuando los presupuestos técnicos, probatorios y económicos que las sustentan requieren una depuración adicional.

Debe insistirse en que la revocatoria integral de la Resolución No. 1708 de 2026 no constituye declaración de cumplimiento pleno del contrato, ni reconocimiento de inexistencia de irregularidades, ni aceptación de responsabilidad patrimonial directa de la Gobernación de Bolívar, ni renuncia a la recuperación de recursos públicos. Tampoco implica convalidar definitivamente el pago efectuado al contratista mediante el Acta Parcial No. 1, ni exonerar a la interventoría, supervisión, contratista o cualquier otro sujeto contractual de las responsabilidades que eventualmente puedan establecerse.

Por el contrario, la revocatoria integral se adopta precisamente para preservar la legalidad de la actuación administrativa y permitir que los aspectos técnicos, económicos, contables y jurídicos pendientes sean definidos en el escenario correspondiente, con mayor rigor probatorio y con plena garantía de contradicción. En ese sentido, la presente decisión conserva incólumes las competencias de la Administración para adelantar la liquidación contractual, requerir aclaraciones técnicas a la interventoría, revisar la trazabilidad de los pagos, establecer saldos, formular compensaciones, promover reclamaciones, compulsar copias o ejercer las acciones contractuales, fiscales, disciplinarias o judiciales que resulten procedentes para la defensa del patrimonio público.

Desde la perspectiva del debido proceso administrativo, la decisión de revocar integralmente el acto recurrido resulta más garantista, más coherente y más protectora del interés público que intentar sostener parcialmente una resolución cuyos fundamentos se encuentran comprometidos de manera transversal. En materia sancionatoria contractual, la seguridad jurídica no se alcanza manteniendo decisiones débiles o fragmentarias, sino adoptando determinaciones claras, motivadas, ejecutables y jurídicamente defendibles.

Así mismo, desde el principio de responsabilidad que informa la contratación estatal, la protección del patrimonio público exige identificar con precisión las causas del resultado contractual, los sujetos intervinientes, las obligaciones incumplidas, los valores efectivamente ejecutados, los pagos realizados, la utilidad funcional de la obra, las eventuales pérdidas de aprovechabilidad y los mecanismos jurídicos de recuperación. Ninguno de esos propósitos se satisface adecuadamente con una resolución sancionatoria que deja indeterminados aspectos esenciales de imputabilidad, proporcionalidad y efectos económicos.

Por lo anterior, este Despacho concluye que los vicios advertidos tienen entidad sustancial suficiente para impedir la conservación parcial de la Resolución No. 1708 de 2026. La revocatoria integral se impone como medida necesaria para restablecer la juridicidad de la actuación, salvaguardar el debido proceso, evitar la consolidación de una decisión susceptible de anulación judicial y preservar la posibilidad de adelantar, en el escenario contractual, administrativo o judicial correspondiente, las actuaciones necesarias para la depuración de saldos y la protección efectiva de los recursos públicos.

En consecuencia, se dispondrá revocar integralmente la Resolución No. 1708 de 2026, sin perjuicio de las competencias de la Gobernación de Bolívar para adelantar la liquidación del Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021, definir los saldos a que haya lugar, requerir a la interventoría las aclaraciones técnicas pertinentes, verificar la correcta inversión de los recursos, promover las acciones de recuperación que correspondan

las autoridades competentes los hechos que eventualmente puedan comprometer responsabilidad contractual, fiscal, disciplinaria o de cualquier otra naturaleza.

III.XII Alcance jurídico de la revocatoria: inexistencia de declaración de cumplimiento pleno y conservación de las competencias para liquidar el contrato y definir saldos pendientes

Definida la procedencia de revocar integralmente la Resolución No. 1708 de 2026, resulta indispensable precisar el alcance jurídico de dicha determinación, a fin de evitar interpretaciones extensivas, equívocas o contrarias a la finalidad de la presente decisión administrativa.

La revocatoria que aquí se dispone no constituye una declaración de cumplimiento pleno, oportuno, satisfactorio o definitivo del **Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021** por parte del contratista **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO.** Tampoco comporta aceptación de que las obras ejecutadas hayan satisfecho integralmente la finalidad pública del contrato, ni implica validación definitiva de la totalidad de los valores pagados durante la ejecución contractual, ni supone renuncia de la Administración a verificar, depurar, compensar, descontar, reclamar o recuperar las sumas que eventualmente resulten a favor de la entidad o de la fuente financiadora correspondiente.

La revocatoria de la Resolución No. 1708 de 2026 obedece exclusivamente a la constatación de vicios sustanciales en la estructura jurídica, probatoria, económica y motivacional del acto recurrido, particularmente en lo relativo a la suficiencia del juicio de imputabilidad, la valoración de la apreciación técnica posterior de interventoría, la determinación de los efectos económicos derivados del porcentaje de obra pagado y posteriormente no reconocido funcionalmente, la proporcionalidad de la cláusula penal pecuniaria y la improcedencia de afectar la póliza de cumplimiento por prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro.

En consecuencia, la presente decisión no puede ser entendida como una absolución material del contratista frente a la totalidad de sus obligaciones contractuales, ni como una declaratoria de inexistencia de incumplimientos, ni como una renuncia a la defensa del patrimonio público. Lo que se dispone es que la Resolución No. 1708 de 2026, en los términos en que fue expedida, no ofrece el soporte suficiente para conservar válidamente sus efectos sancionatorios y patrimoniales

Debe precisarse que la revocatoria en sede de reposición tiene un alcance distinto al de una declaración de cumplimiento contractual. El recurso de reposición habilita a la Administración para revisar la legalidad, motivación, congruencia, proporcionalidad y suficiencia probatoria de su propio acto antes de que este adquiera firmeza. Por tanto, cuando la autoridad revoca una decisión sancionatoria por advertir que sus fundamentos requieren mayor depuración, no está certificando el cumplimiento del contratista, sino ejerciendo un deber de autocontrol administrativo orientado a preservar la juridicidad de la actuación.

En el presente asunto, la Administración conserva incólumes sus competencias para adelantar la liquidación del Contrato de Obra No. 2709 de 2021, establecer el balance final de la relación contractual, determinar el estado real de ejecución, verificar las cantidades de obra efectivamente ejecutadas, precisar la utilidad funcional de las actividades adelantadas, revisar la trazabilidad de los pagos, analizar la consistencia de las certificaciones de interventoría, identificar saldos a favor o en contra, formular salvedades, efectuar compensaciones, realizar descuentos y promover las reclamaciones o acciones que resulten procedentes.

La liquidación del contrato estatal constituye el escenario natural para realizar el corte final de cuentas de la relación contractual. En ella deben establecerse los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar, así como los saldos económicos derivados de la ejecución. En consecuencia, los aspectos relacionados con el porcentaje de obra pagado mediante el Acta Parcial No. 1, la posterior apreciación técnica de interventoría sobre el

subsistente, la eventual diferencia entre ambos porcentajes y los efectos económicos de dicha divergencia deberán ser examinados, con la debida profundidad técnica, jurídica, financiera y contable, en la etapa de liquidación o en la actuación autónoma que corresponda.

La diferencia entre el avance inicialmente reconocido y pagado, equivalente aproximadamente al 30.09% del valor contractual, y el avance posteriormente considerado funcionalmente subsistente o aprovechable, equivalente al 8.3%, no se define de manera definitiva en la presente decisión. Dicha diferencia deberá ser objeto de una depuración específica que permita establecer, entre otros aspectos, si las actividades pagadas fueron efectivamente ejecutadas, si conservaron utilidad funcional, si perdieron aprovechabilidad, cuál fue la causa de dicha pérdida, si esta es imputable al contratista, a la interventoría, a factores externos, a condiciones técnicas del proyecto o a una concurrencia de factores, y qué consecuencias económicas deben derivarse de ello.

En ese sentido, la revocatoria de la Resolución No. 1708 de 2026 no extingue la posibilidad de requerir al contratista por valores eventualmente no justificados, ni impide adelantar compensaciones, descuentos o reclamaciones en sede de liquidación, ni limita la eventual promoción de acciones contractuales o judiciales de recuperación. Tampoco impide requerir a la interventoría las aclaraciones, complementaciones, explicaciones técnicas o soportes metodológicos que resulten necesarios para determinar la consistencia de sus certificaciones, informes, validaciones o apreciaciones posteriores sobre el avance de obra.

De igual forma, la presente revocatoria no exime a la interventoría, supervisión, contratista o cualquier otro sujeto interviniente en la ejecución contractual de las responsabilidades que eventualmente puedan establecerse en los escenarios competentes. Si de la depuración técnica, contable o jurídica se advierten inconsistencias en certificaciones, pagos, seguimientos, omisiones, informes, cantidades, calidades, autorizaciones o actuaciones contractuales, la Administración podrá promover las actuaciones contractuales, fiscales, disciplinarias, administrativas o judiciales a que haya lugar, con plena observancia del debido proceso.

En consecuencia, cualquier valoración económica relacionada con recursos del proyecto deberá realizarse bajo criterios de trazabilidad presupuestal, control fiscal, soporte técnico, correspondencia contractual, valoración de la interventoría y contradicción de los sujetos involucrados. La Administración no renuncia a la defensa de los recursos públicos; por el contrario, se abstiene de mantener un acto sancionatorio jurídicamente vulnerable y reserva la definición de los efectos económicos para el escenario que permita mayor certeza y ejecutabilidad.

Debe resaltarse que la liquidación contractual no es una actuación meramente formal ni una simple protocolización del cierre del contrato. Se trata de un instrumento de depuración jurídica y económica mediante el cual se establece el estado final de las obligaciones, se determinan saldos, se formulan reclamaciones, se dejan constancias, se reconocen o niegan valores y se define la situación económica final del negocio jurídico. Por ello, la liquidación resulta especialmente relevante cuando existen pagos parciales discutidos, diferencias en la medición de avances, controversias sobre utilidad funcional de la obra, posibles responsabilidades de interventoría y saldos pendientes de definición.

En esa medida, la revocatoria integral de la Resolución No. 1708 de 2026 no clausura la discusión contractual. Por el contrario, remite la definición de los aspectos económicos, técnicos y contables pendientes al escenario institucional adecuado, con el propósito de que allí se establezca, con soporte suficiente, si existen valores a cargo del contratista, saldos a favor de la entidad, responsabilidades atribuibles a la interventoría, ajustes frente al INVIAS, compensaciones procedentes o acciones adicionales para la defensa del patrimonio público.

RESOLUCIÓN No. 2103 - 2026

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el señor WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO y la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026 "Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, y se ordenan otras disposiciones"

Así mismo, la presente decisión no impide que la Administración valore, en el escenario que corresponda, la procedencia de iniciar nuevas actuaciones administrativas o contractuales, siempre que se respeten los términos legales, la competencia de la entidad, el debido proceso, la prescripción o caducidad aplicable y las garantías de contradicción de los sujetos involucrados. La revocatoria del acto recurrido no equivale a una convalidación de las situaciones discutidas, sino a la necesidad de que cualquier consecuencia futura se adopte sobre una base técnica, jurídica y probatoria suficientemente depurada.

Desde la perspectiva de la buena administración, la decisión de revocar integralmente un acto sancionatorio jurídicamente vulnerable constituye una medida de prevención del daño antijurídico y de protección de la seguridad jurídica. Mantener una resolución con deficiencias sustanciales en materia de imputabilidad, proporcionalidad, prescripción de la acción aseguraticia y determinación económica podría generar mayores riesgos litigiosos, dificultades de ejecución, discusiones frente a la entidad financiadora y obstáculos para la recuperación efectiva de recursos. En cambio, la revocatoria permite recomponer el análisis y trasladar la definición de los saldos al escenario propio de depuración contractual.

Por tanto, la parte resolutiva de la presente decisión deberá dejar expresamente establecido que la revocatoria de la Resolución No. 1708 de 2026 no implica declaración de cumplimiento pleno del contratista, no extingue obligaciones contractuales pendientes, no sanea definitivamente los pagos realizados, no impide la liquidación del contrato, no limita la determinación de saldos a favor de la entidad, no restringe las actuaciones frente a la interventoría o supervisión, no constituye renuncia a la recuperación de recursos públicos y no impide promover las acciones administrativas, contractuales, fiscales, disciplinarias o judiciales que resulten procedentes.

En suma, el alcance jurídico de la revocatoria se circunscribe a dejar sin efectos el acto sancionatorio recurrido por las razones expuestas en esta decisión, sin prejuzgar sobre el balance final del contrato, sin definir de manera definitiva la titularidad de los saldos pendientes y sin excluir la responsabilidad que eventualmente pueda corresponder al contratista, a la interventoría, a la supervisión o a cualquier otro sujeto interviniente. La determinación final de tales aspectos deberá surtirse en la liquidación contractual o en las actuaciones autónomas que correspondan, con plena garantía de contradicción y con sujeción al ordenamiento jurídico aplicable.

Que, en mérito de lo expuesto, la Secretaria de Infraestructura del Departamento de Bolivar

IV. RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. TENER como oportunos y procedentes los recursos de reposición interpuestos por el contratista **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO** y por la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.** contra la Resolución No. 1708 de 2026, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO. NO ACCEDER al cargo formulado por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A. relativo a la presunta caducidad de la facultad sancionatoria contractual de la Administración, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de la presente decisión.

ARTÍCULO TERCERO. ACCEDER a los cargos formulados por los recurrentes relacionados con: i) la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro; ii) la insuficiencia del estándar probatorio requerido en sede sancionatoria contractual; iii) la necesidad de un análisis reforzado sobre la carga de la prueba y la presunción de inocencia; iv) la indeterminación del tratamiento jurídico y económico del porcentaje de obra previamente pagado y posteriormente no reconocido funcionalmente; v) la ausencia de análisis suficiente frente a estudios, diseños, riesgos contractuales y posibles causas concurrentes; y vi) la falta de proporcionalidad suficientemente determinada en la aplicación de la cláusula penal pecuniaria.

RESOLUCIÓN No. 2103 - 2026

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el señor WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO y la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026 "Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, y se ordenan otras disposiciones"

ARTÍCULO CUARTO. REVOCAR INTEGRALMENTE la Resolución No. 1708 de 2026, mediante la cual se declaró el incumplimiento del Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021, se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria, se declaró la ocurrencia del siniestro y se ordenó afectar la garantía única de cumplimiento expedida por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., de conformidad con las razones jurídicas, probatorias, técnicas y económicas expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO QUINTO. Como consecuencia de la revocatoria integral dispuesta en el artículo anterior, **DEJAR SIN EFECTOS** la declaratoria de incumplimiento contractual contenida en la Resolución No. 1708 de 2026, así como las órdenes relativas a la efectividad de la cláusula penal pecuniaria, la declaratoria de ocurrencia del siniestro y la afectación de la póliza de cumplimiento No. CG-1030702 expedida por la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.

ARTÍCULO SEXTO. DECLARAR que, frente a la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., operó la prescripción ordinaria de las acciones derivadas del contrato de seguro, en los términos del artículo 1081 del Código de Comercio, razón por la cual no resulta jurídicamente procedente hacer efectiva la póliza de cumplimiento No. CG-1030702 con fundamento en la Resolución No. 1708 de 2026.

ARTÍCULO SÉPTIMO. PRECISAR que la revocatoria integral de la Resolución No. 1708 de 2026 no constituye declaración de cumplimiento pleno, oportuno, satisfactorio o definitivo del Contrato de Obra No. 2709 del 19 de octubre de 2021 por parte del contratista WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO; no implica validación definitiva de la totalidad de los valores pagados durante la ejecución contractual; no comporta saneamiento de eventuales inconsistencias técnicas, contables, financieras o jurídicas; y no constituye renuncia de la Gobernación de Bolívar a la defensa del patrimonio público.

ARTÍCULO OCTAVO. PRECISAR que la presente decisión no exime al contratista, a la interventoría, a la supervisión o a cualquier otro sujeto interviniente en la ejecución contractual de las responsabilidades contractuales, fiscales, disciplinarias, administrativas o judiciales que eventualmente puedan establecerse en los escenarios competentes, previa observancia del debido proceso y de las garantías de contradicción y defensa.

ARTÍCULO NOVENO. ORDENAR que los aspectos relativos al avance de obra reconocido y pagado mediante el Acta Parcial No. 1, la posterior apreciación técnica de interventoría sobre el porcentaje funcionalmente subsistente, la diferencia entre el porcentaje pagado y el porcentaje no reconocido funcionalmente, así como los eventuales saldos, compensaciones, descuentos, reintegros o reclamaciones a que haya lugar, sean analizados y depurados en la etapa de liquidación del Contrato de Obra No. 2709 de 2021 o en las actuaciones administrativas, contractuales, fiscales, disciplinarias o judiciales que resulten procedentes.

ARTÍCULO DÉCIMO. ORDENAR a la supervisión del contrato y/o al área técnica competente de la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar que, con el apoyo de las dependencias jurídicas, financieras y contables que correspondan, adelanten las actuaciones necesarias para la liquidación del Contrato de Obra No. 2709 de 2021, incluyendo la revisión técnica, financiera, jurídica y contable de las cantidades ejecutadas, los pagos efectuados, la utilidad funcional de las obras, la trazabilidad de los recursos y los saldos eventualmente existentes a favor o en contra de las partes.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. REQUERIR a la interventoría del Contrato de Obra No. 2709 de 2021, si a ello hubiere lugar, para que rinda las aclaraciones, complementaciones, soportes metodológicos, memorias de cálculo, informes técnicos, financieros y contables que resulten necesarios para determinar la trazabilidad del Acta Parcial No. 1, la justificación técnica del avance inicialmente certificado, la causa de la posterior reducción del

RESOLUCIÓN No. 2103 - 2026

"Por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto por el señor WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO y la COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A., en contra de la resolución No. 1708 DEL 2026 "Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de obra No. 2709 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR WILMER JUNIOR GOMEZ BRITO, y se ordenan otras disposiciones"

reconocido y los efectos que de ello puedan derivarse en la liquidación contractual o en las actuaciones autónomas correspondientes.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. DISPONER que la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar conserve expresamente la facultad de promover las reclamaciones, compensaciones, descuentos, acciones contractuales, fiscales, disciplinarias, administrativas o judiciales que resulten procedentes para la recuperación, depuración o defensa de los recursos públicos comprometidos en la ejecución del Contrato de Obra No. 2709 de 2021, incluyendo aquellos asociados a la fuente de financiación o cofinanciación del proyecto.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. COMUNICAR el contenido del presente acto administrativo al Instituto Nacional de Vías —INVIAS—, para los fines de seguimiento, coordinación interadministrativa y trazabilidad de los recursos del proyecto, dejando expresa constancia de que la presente revocatoria no constituye asunción de responsabilidad patrimonial por parte de la Gobernación de Bolívar, ni renuncia a la depuración, reclamación o recuperación de los valores que eventualmente resulten procedentes.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. NOTIFICAR por estrado el contenido del presente acto administrativo al contratista **WILMER JUNIOR GÓMEZ BRITO** y a la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, en los términos previstos en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO. COMUNICAR la presente decisión a la interventoría, a la supervisión del contrato, a la dependencia financiera y contable competente de la Gobernación de Bolívar y a las demás dependencias que deban conocerla para efectos de la liquidación, depuración de saldos, trazabilidad presupuestal y defensa del patrimonio público.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. PUBLICAR el presente acto administrativo en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública —SECOP II—, conforme a las reglas de publicidad aplicables a la contratación estatal.

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO. Contra la presente resolución no procede recurso alguno en sede administrativa, por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 1708 de 2026, de conformidad con el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO. La presente resolución rige a partir de su notificación y comunicación, según corresponda.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en el municipio de Turbaco, Bolívar, a los 03 de julio de 2026.

LAURA MELISSA VITOLA CUADRO
SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA
DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR