

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS"****LA SUBDIRECTORA JURIDICA Y DE CONTRATACION DEL INSTITUTO PARA
LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES**

En uso de sus facultades legales conferidas por el Acuerdo No 025 de 1972 y el Acuerdo 257 de 2006 del Concejo de Bogotá, el Decreto ley 1045 de 1945, los Acuerdos IPES No 0001 de enero 2 de 2007 y No.005 y 007 de 2011 y en virtud de las atribuciones conferidas por el numeral 4.6 del artículo 2 de la Resolución 228 de 2017 "Por medio de la cual se hacen unas delegaciones", expedida por el Director General del Instituto para la Economía Social - IPES, y,

CONSIDERANDO:**I. COMPETENCIA**

El artículo 3º de la Ley 80 de 1993, establece como fines de la Contratación Estatal, que "(...) Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (...)".

En concordancia con lo anterior, los numerales 1º y 2º del artículo 4º de la Ley 80 de 1993, establecen respectivamente lo siguiente: "(...) Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: Numeral 1º: Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrá hacerse al garante, Numeral 2º: Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar (...)".

El numeral 2º del artículo 5º de la Ley 80 de 1993, establece, que para la realización de los fines de la Contratación estatal, los contratistas, entre otros derechos y deberes, "Colaboraran con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las ordenes que durante el desarrollo del contrato ellas las impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entrambamientos que pueden presentarse".

El artículo 23 de la Ley 80 de 1993, en relación con los principios que rigen las actuaciones contractuales de las Entidades Estatales, dispone que: "Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas, las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del Derecho y los particulares del Derecho Administrativo".

El numeral 1º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, determina en virtud del principio de responsabilidad, que los servidores públicos, están obligados, entre otros, a "(...) buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

En concordancia con lo anterior, los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece:

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”**

"(...) Las estipulaciones de los contratos serán las que, de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley, correspondan a su esencia y naturaleza.

Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta Ley y a los de la buena administración (...)"

El artículo 3º de la Ley 489 de 1998, establece los principios de la función administrativa, señalando que "(...) La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen (...)"

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 "Por la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos", dispone en relación con el debido proceso:

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

Por su parte, según lo estipulado en la Resolución 291 de 2024, el Subdirector Jurídico y de Contratación tiene la facultad de "Dirigir y responder por el proceso contractual de la Entidad según las modalidades de selección en la etapa precontractual, contractual y postcontractual según lo establecido por la ley y demás normas concordantes".

El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, establece que las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal, previa aplicación del procedimiento allí establecido.

Por último, se constata que aun cuando vencido el plazo de ejecución del contrato de obra CO1.PCCNTR.3781257 de 2022 IPES - 566 de 2022, finalizado el día ocho (8) de mayo de 2023, aun no se ha producido su liquidación, y se encuentra la entidad dentro de los treinta (30) meses establecidos por la ley para la liquidación del contrato, por lo

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”**

cual se determina que el Instituto Para La Economía Social – IPES, conserva la competencia temporal para la expedición del presente acto.

Que, en consecuencia, para efectos de resolver la situación presentada respecto del presunto incumplimiento del contratista, se procede de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011, en consonancia con lo establecido en el parágrafo 1° del artículo 47 del CPACA que establece: “PARÁGRAFO 1o. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.”

**II. DESARROLLO DE LA ACTUACION – PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO (Artículo 86 Ley 1474 de 2011)**

De conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual señala el procedimiento administrativo sancionatorio contractual, se determinan las siguientes actuaciones:

“(…) a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera”.

En virtud del anterior procedimiento, el Instituto para la Economía Social IPES, a través de la Subdirección jurídica y de Contratación, mediante radicado al CONSORCIO ESFUERZO VERTICAL IPES (Contratista) 10-813-2023-010653 del 3 de mayo de 2023 y a SEGUROS DEL ESTADO S.A. (Garante del contratista), a través del radicado IPES 10-816-2023-010654 del 3 de mayo de 2023, los citó a audiencia para debatir el posible incumplimiento advertido por el CONSORCIO MASIVO, en su calidad de interventor del contrato de obra expuesto, mediante oficio CO1.PCCNTR.3867637-200 del 03 de mayo de 2023.

En la mencionada citación, se hizo mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría en el que se sustentó la actuación, enunciando las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Para ello, se estableció, como lugar, fecha y hora para su realización el día 8 de mayo de 2023 a las 2:00 pm de manera virtual en la plataforma Google -meet.

• SESIÓN No. 1 - MAYO 8 DE 2023

Se realizó la presentación de las partes y se dio reconocimiento legal de los apoderados, así mismo se hizo lectura de la citación e informe de interventoría, en el cual se advierte un presunto incumplimiento por parte del contratista de obra, CONSORCIO ESFUERZO VERTICAL IPES, señalando en el mismo, la mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, la enunciación de las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación.

Acto seguido el contratista solicita suspensión de la audiencia con el fin de contar con tiempo adicional, que le permita sustentar los descargos, en atención de los cargos presentados que dan cuenta del presunto incumplimiento del contratista.

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”**

- **SESIÓN No. 2 - MAYO 10 DE 2023**

El día 10 de mayo de 2023, a las 4:30 pm se dio reinicio a la audiencia de posible incumplimiento con el fin que las partes rindieran sus descargos con las correspondientes explicaciones del caso, aportaran las pruebas que consideraran correspondientes y controvirtieran aquellas presentadas por la entidad. En virtud de ello, el Dr. CARLOS FERNANDO AMAYA RODRÍGUEZ, apoderado del representante legal del CONSORCIO ESFUERZO VERTICAL IPES y la Dra. LINA MARIA MARTINEZ MOLANO en su calidad de apoderada de Seguros del Estado S.A, realizaron los descargos correspondientes en los términos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con su intervención igualmente las partes y el garante del contratista solicitaron la práctica de pruebas testimoniales y aportaron pruebas documentales con el fin que fueran tenidas en cuenta por la Entidad. Para ello, y buscando hacer el análisis correspondiente de pertinencia, conducencia y utilidad de las pruebas solicitadas por las partes, por lo cual la Entidad resolvió de manera conjunta con las partes, suspender el desarrollo de la audiencia con el fin de realizar el análisis de las pruebas aportadas, determinará su conducencia, pertinencia y utilidad y decretase la practica de las mismas..

- **SESIÓN No. 3 - AGOSTO 23 DE 2023**

Durante esta sesión apoderado del CONSORCIO ESFUERZO VERTICAL IPES solicito tener en cuenta pruebas documentales y testimoniales, de la misma manera la Dra. LINA MARIA MARTINEZ MOLANO, en su calidad de apoderada del garante del contratista, coadyuvo las solicitudes de pruebas del apoderado del Consorcio contratista y solicitó actualización del informe de interventoría.

Conforme a lo solicitado, el instructor del procedimiento administrativo sancionatorio analizó la pertinencia, conducencia y utilidad de cada una de ellas, decretando la práctica de las mismas. Y ordeno de manera oficiosa la practica de otras pruebas testimoniales.

Que, ante el decreto de las pruebas decretadas de oficio, el apoderado del CONSORCIO ESFUERZO VERTICAL IPES, solicito la **revocatoria directa de la decisión, razón por la cual se suspendió la audiencia a efectos de dar tramite a la solicitud presentada.**

- **SESIÓN No. 4 - AGOSTO 28 DE 2023**

Que, con ocasión de la solicitud de revocatoria del acto administrativo de pruebas, el subdirector jurídico y de contratación, mediante Resolución No. 419 de 2023, resolvió la solicitud, negando por improcedente la solicitud de revocatoria y estableciendo fechas para la practica de las pruebas decretadas.

- **SESIÓN No. 5 – SEPTIEMBRE 4 DE 2023**

En los términos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y los previsto respecto de los testimonios en el código general del Proceso, se realizó la práctica de las pruebas testimoniales solicitadas por el contratista.

- **SESIÓN No. 6 – SEPTIEMBRE 7 DE 2023**

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”**

En los términos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y los previsto respecto de los testimonios en el código general del Proceso, se realizó la práctica de las pruebas testimoniales decretadas de oficio.

- **SESIÓN No. 7 – SEPTIEMBRE 11 DE 2023**

Una vez practicadas las pruebas decretadas, la Entidad estableció un espacio de “ALEGATOS DE CONCLUSION”, con el fin que las partes establecieran de manera definitiva sus alegaciones, previo a que se tomase una decisión respecto del presunto incumplimiento del contrato de obra. Por lo tanto, el Dr. CARLOS FERNANDO AMAYA RODRÍGUEZ en calidad de apoderado del contratista, y la Dra. LINA MARIA MARTINEZ MOLANO en calidad de apoderada del Garante, expusieron sus alegatos.

Una vez contextualizado lo ocurrido a la fecha dentro del presente proceso y conforme a lo establecido en el literal C del artículo 86 de la ley 1474 de 2011 donde se señala que en desarrollo de la audiencia se decidirá mediante resolución si se declara o no el incumplimiento del contrato de obra CO1.PCCNTR.3781257 DE 2022 IPES - 566 DE 2022” – POLIZA DE CUMPLIMIENTO No. 21-44-101388434 (Anexo 3) expedida por SEGUROS DEL ESTADO, resolución que se entenderá notificada en estrado y contra la cual procederá únicamente el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia.

- **SESIÓN No. 8 – SEPTIEMBRE 22 DE 2025**

Agotadas todas las etapas dentro del presente proceso, se citó a las partes a efectos de emitir decisión de fondo, conforme a todo lo actuado dentro del proceso, se reconoció personería para actuar a la Doctora VALENTINA SANTOS ORTEGA, apoderada de SEGUROS DEL ESTADO S.A., de acuerdo con los documentos aportados por la profesional anteriormente señalada, y por solicitud del apoderado del contratista se suspendió la audiencia y se reprogramó su reinicio.

- **SESIÓN No. 9 – OCTUBRE 14 DE 2025**

La instructora del proceso expuso las consideraciones tenidas en cuenta para emitir decisión de fondo y posteriormente realizó lectura de la parte resolutoria del acto administrativo No. 376 de 2025, acto seguido se procedió a enviar por correo electrónico el mencionado acto administrativo y se concedió el uso de la palabra a las partes, para que manifestaran si interponían recurso de reposición, a lo cual el apoderado del contratista indicó que interpondría el correspondiente recurso, por lo que la instructora del proceso concedió un término de 10 días a efectos de que los recurrentes pudieran sustentar sus recursos, razón por la cual se suspendió la sesión y se citó para el día 28 de octubre de 2025 a las 2:00 PM.

- **SESIÓN No. 10 – OCTUBRE 28 DE 2025**

Que el día 28 de octubre se dio reinicio a la audiencia, a efectos de que las partes pudieran sustentar el recurso en contra de la resolución No. 376 de 2025, para lo cual se escuchó a las partes, y dentro de la correspondiente sustentación, el apoderado del contratista solicitó la práctica de pruebas testimoniales, razón por la cual se suspendió la audiencia y se citó para su reinicio el día 30 de octubre de 2025.

- **SESIÓN No. 11 – OCTUBRE 30 DE 2025**

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”**

Una vez analizada la pertinencia, conducencia, oportunidad y utilidad de la prueba solicitada por parte del apoderado del contratista, se procedió a notificar el auto mediante el cual se niega la prueba solicitada y se estableció en audiencia que el termino para interponer recurso respecto al mencionado auto, vencía el día 4 de noviembre de 2025, fecha en la cual el apoderado del contratista presento sustentación del recurso de reposición.

III. DEL RECURSO DE REPOSICION

Como se mencionó anteriormente, el apoderado del contratista, interpuso y sustento recurso de reposición en contra del auto que niega las pruebas solicitadas, en los siguientes términos:

**A. VIOLACIÓN AL DERECHO DE DEFENSA POR INTERPRETACIÓN
RESTRICTIVA
DE LA OPORTUNIDAD PROBATORIA**

El Auto recurrido sostiene que la solicitud de pruebas en la etapa de Recurso de Reposición desnaturaliza la finalidad de esta instancia y contraviene los principios de concentración y celeridad, al considerar precluida la oportunidad probatoria en la Audiencia de Descargos.

1. La Facultad de Suspensión y Práctica de Pruebas en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011:

El procedimiento sancionatorio contractual, si bien es concentrado, no es rígido al punto de anular el derecho de defensa. El literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; faculta al jefe de la entidad o su delegado a suspender la audiencia para *“allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa”*.

Interpretación Pro-Debido Proceso: Esta facultad de suspensión, que puede ser ejercida de oficio o a petición de parte, no se limita a la fase de descargos, sino que aplica a *“cualquier momento del desarrollo de la audiencia”*.

La sustentación del recurso de reposición es una etapa integral de la audiencia, tal como lo establece el literal c) del mismo artículo. Por lo tanto, la solicitud de pruebas en esta fase es oportuna y debe ser resuelta con base en los criterios de conducencia, pertinencia y utilidad, y no con base en una preclusión temporal absoluta.

Garantía de la Doble Instancia Administrativa: El recurso de reposición es el único medio de defensa contra la decisión sancionatoria (Resolución No. 376 de 2025). Impedir la práctica de pruebas en esta etapa, cuando se busca controvertir la decisión con base en hechos que no fueron debidamente valorados o que requieren ser incorporados al expediente, equivale a vaciar de contenido el derecho de contradicción en la vía administrativa.

2. La Justificación de la Extemporaneidad y Hechos Preexistentes:

La Entidad afirma que los hechos a probar eran preexistentes y conocidos por el contratista. Sin embargo, la necesidad de la prueba testimonial surge precisamente de la negación fáctica y jurídica de esos hechos por parte de la Entidad en el Acto Administrativo sancionatorio. La prueba testimonial se vuelve necesaria y útil en la

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS"**

etapa recursiva para desvirtuar la conclusión de la Entidad, que se basa en la ausencia de documentos formales. El contratista no está alegando hechos nuevos, sino que está utilizando un medio probatorio distinto para demostrar hechos que la Entidad, en su decisión inicial, consideró inexistentes.

B. ERROR EN LA VALORACIÓN DE LA CONDUCTA Y UTILIDAD: LA PRUEBA TESTIMONIAL COMO ÚNICO MEDIO PARA PROBAR LA CULPA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Despacho argumenta la inconducta y falta de utilidad de los testimonios, basándose en que los hechos a probar (comités de febrero y marzo de 2023) no constan documentalmente y, por ende, son "jurídicamente inexistentes" o "informales sin valor vinculante".

1. La Prueba Testimonial y la Excepción a la Tarifa Legal de la Prueba:

Si bien en la contratación estatal la prueba idónea es la documental, especialmente para la existencia o validez del contrato, esta regla no es absoluta cuando se trata de probar hechos de la ejecución contractual que demuestran la culpa de la Entidad.

Hechos de la Ejecución vs. Solemnidad del Contrato: Los testimonios no buscan probar la existencia o validez del Contrato CO1.PCC NTR.3781257 DE 2022, que es solemne, sino la ocurrencia de reuniones y manifestaciones de los directivos del IPES que evidencian la falta de planeación a partir de la ausencia de diseños definitivos.

La Excepción del CGP: El artículo 225 del Código General del Proceso (aplicable por remisión) establece que la falta de documento o de un principio de prueba por escrito se apreciará como un indicio grave de la inexistencia del acto, a menos que por las circunstancias en que tuvo lugar haya sido imposible obtenerlo, o que su valor y la calidad de las partes justifiquen tal omisión. En este caso, la "imposibilidad de obtenerlo" se debe a la omisión de la propia Entidad en formalizar las actas de los comités, a pesar de la participación del Director del IPES. El testimonio de funcionarios de alto nivel es el medio idóneo para suplir esta omisión de la administración.

2. La Carga Dinámica de la Prueba y el Principio de Buena Fe:

La Entidad no puede beneficiarse de su propia negligencia en el deber de formalización. Deber de la Entidad de Formalizar: El artículo 40 de la Ley 80 de 1993, establece que las estipulaciones de los contratos deben corresponder a su esencia y naturaleza, y el artículo 3° de la Ley 489 de 1998 exige que la función administrativa se desarrolle conforme a los principios de buena fe, eficacia y transparencia (citado en el documento). La Entidad no puede invocar la falta de formalidad de un comité para negar un hecho que, de ser cierto, demostraría su propia falta de planeación.

Testimonio de Funcionarios de Alto Nivel: Los testimonios solicitados son de funcionarios que ocupaban cargos directivos (Director del IPES) y tenían conocimiento directo de la ejecución del contrato. La Entidad, como parte en el proceso, no puede ignorar el relato de hechos que conllevan consecuencias jurídicas adversas, incluso si no están documentados. El testimonio de estos funcionarios es conducente para probar la existencia de la causa eximente de responsabilidad (falta de diseños definitivos).

C. ERROR EN LA APLICACIÓN DE LA SANA CRÍTICA Y LA INUTILIDAD PROBATORIA

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”**

El Auto recurrido concluye que la prueba testimonial es inútil porque el acervo documental (Informes de Interventoría) ya proporciona elementos suficientes para la formación del convencimiento de la Administración, sin embargo, aquello representa un error en la aplicación de esta:

1. La Sana Crítica y la Valoración Conjunta de la Prueba:

La sana crítica (Art. 187 CGP) exige que las pruebas se valoren en su conjunto. La Entidad no puede, *a priori*, otorgar una tarifa legal absoluta a los informes de interventoría (prueba documental) sobre la prueba testimonial, especialmente cuando esta última busca demostrar la falta de planeación de la Entidad, que es un deber primario de la administración.

Contradicción de la Prueba Técnica: El testimonio de los directivos busca contradecir la conclusión de la Interventoría, al probar que la Entidad tenía conocimiento de la ausencia de diseños definitivos.

La prueba testimonial, aunque de menor entidad que la documental en controversia contractual, es idónea para clarificar hechos de la ejecución.

Inutilidad vs. Necesidad: La prueba testimonial es necesaria para el contratista, pues es el único medio para introducir al expediente la versión de los hechos que demuestra la culpa de la Entidad. Declararla inútil antes de su práctica y valoración conjunta es una denegación del derecho a probar.

2. El Principio de Planeación Bifronte:

La Entidad invoca el deber de diligencia del contratista, pero ignora que el principio de planeación es bifronte, y la Entidad tiene el deber de garantizar que los estudios y diseños (base del contrato de obra) sean completos y definitivos. El testimonio busca probar que la Entidad reconoció la falencia en los diseños, lo cual es un hecho pertinente para desvirtuar la culpa exclusiva del contratista.

III. PETICIONES

Con fundamento en lo expuesto, de manera respetuosa solicito a la Subdirección Jurídica y de Contratación:

PRIMERO: REVOCAR el Auto de fecha 30 de octubre de 2025, por las razones de violación al debido proceso y error en la valoración de la conducencia, pertinencia y utilidad expuestas.

SEGUNDO: En consecuencia, **DECRETAR** la práctica de las pruebas testimoniales solicitadas, a cargo de los señores **ALEJANDRO RIVERA CAMERO** y **GUSTAVO MARTINEZ**, por ser conducentes y pertinentes para demostrar la falta de planeación de la Entidad y el reconocimiento de la ausencia de diseños definitivos, hechos que constituyen una causa eximente de responsabilidad para el contratista.

TERCERO: SUSPENDER la audiencia, de conformidad con el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para señalar fecha y hora para la práctica de las pruebas testimoniales decretadas, garantizando el derecho de contradicción de la Entidad.

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”****IV. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD FRENTE A LOS ARGUMENTOS
EXPUESTOS POR LAS PARTES**

El recurso de reposición presentado por el contratista impugna la negativa de pruebas bajo tres argumentos esenciales:

- 1) Violación del derecho de defensa por interpretación restrictiva de la oportunidad probatoria.
- 2) Error en la valoración de la conducencia y utilidad, alegando que el testimonio es el único medio para probar la culpa de la Administración debido a la omisión de formalización de la Entidad.
- 3) Error en la aplicación de la sana crítica, al otorgar mayor valor probatorio a los informes de interventoría que a la prueba testimonial que busca demostrar la planeación bifronte.

El análisis que sigue demostrará cómo la decisión de negar la prueba es congruente con la especialidad del procedimiento sancionatorio contractual, la primacía de la formalidad y la jerarquía de la prueba técnica en contratos de obra, garantizando en todo momento el debido proceso en su dimensión de celeridad y eficacia.

A. La Naturaleza Concentrada y Preclusiva del Procedimiento Sancionatorio Contractual (Ley 1474/11)

El procedimiento sancionatorio contractual, regulado por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, es un rito especial y concentrado que difiere de un proceso ordinario. Su propósito es asegurar el cumplimiento de los fines estatales mediante una respuesta administrativa rápida y eficaz, respetando siempre el debido proceso.

La Audiencia de Descargos se concibe como la fase principal y preclusiva para la actividad probatoria. El contratista, desde el momento de la citación, tiene pleno conocimiento del Informe de Interventoría que sustenta el presunto incumplimiento y cuenta con la oportunidad para presentar sus descargos, controvertir las imputaciones, y allegar o solicitar las pruebas necesarias.

Es en este escenario donde se activa y se agota el ejercicio del derecho probatorio en su máxima expresión.

B. La Interpretación Restrictiva de la Oportunidad Probatoria

El contratista invoca el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que permite la suspensión de la audiencia para practicar pruebas, sugiriendo que esto aplica a "cualquier momento del desarrollo de la audiencia". Aunque la sustentación del recurso de reposición se realiza en el marco de la audiencia (literal c), la facultad de practicar pruebas no puede interpretarse de manera aislada.

La facultad de suspensión debe interpretarse sistemáticamente con los principios de economía, celeridad y eficacia (Art. 209 C.P.).

La interposición del Recurso de Reposición tiene como finalidad esencial la revisión de la legalidad y el mérito del acto sancionatorio con base en el acervo probatorio ya obrante al momento de la decisión. Permitir la apertura de una etapa de instrucción compleja, como la citación y práctica de pruebas testimoniales de funcionarios de alto nivel, en esta fase recursiva, desnaturalizaría la esencia del recurso y frustraría el

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”**

principio de concentración que rige la Ley 1474 de 2011.

La doctrina de la preclusión procesal indica que el derecho a la prueba, siendo fundamental (Art. 29 C.P.), debe ejercerse en los momentos definidos por la ley. La violación de los términos para la práctica y contradicción de la prueba puede resultar en la nulidad del medio probatorio. En este caso, la Entidad no está violando el derecho a la prueba, sino exigiendo su ejercicio en la oportunidad procesal correcta, que era la etapa de descargos.

C. Extemporaneidad de Hechos Preexistentes y No Justificados

Los hechos que el contratista busca demostrar (comités informales sobre ausencia de diseños en febrero y marzo de 2023) eran preexistentes y plenamente conocidos por él desde el inicio de la actuación administrativa.

El contratista alega que la necesidad de la prueba testimonial surgió precisamente por la negación fáctica de estos hechos en la Resolución 376 de 2025. Sin embargo, esta circunstancia no constituye un hecho nuevo o sobreviniente que justifique la apertura probatoria en la fase recursiva.

Si el contratista consideraba cruciales estos hechos para su defensa, debió haber aportado o solicitado la prueba en la fase de descargos, etapa diseñada para el debate contradictorio y la instrucción. La solicitud en la etapa de reposición se percibe, por lo tanto, como un intento extemporáneo de subsanar una omisión o inactividad probatoria previa.

Aceptar la inclusión tardía de pruebas sobre hechos preexistentes, sin una justificación de imposibilidad material (la cual no se alega, pues la Entidad no impidió el acceso a los medios probatorios en la fase inicial), menoscabaría el principio de concentración procesal y concedería un beneficio a la negligencia en el uso de los términos legales, lo cual contraviene la eficacia de la función pública.

SOBRE EL ERROR EN LA CONDUCTENCIA Y UTILIDAD: LA DOCTRINA DE LA FORMALIDAD CONTRACTUAL**A. La Conductencia de la Prueba en la Contratación Estatal: Primacía de lo Documental**

El recurso aduce que la prueba testimonial constituye el único medio para probar la culpa de la Entidad, en aplicación de la excepción a la tarifa legal de la prueba.

Si bien el Código General del Proceso (Art. 225) contempla la posibilidad de valorar indicios graves ante la falta de documento que pruebe un acto, en el ámbito de la Contratación Estatal la solemnidad y la formalidad documental son principios esenciales (Art. 40 Ley 80 de 1993). Las decisiones que afectan el seguimiento, la planeación y la ejecución del contrato, como el supuesto reconocimiento de una ausencia de diseños definitivos o una falta de planeación administrativa, no pueden ser probadas mediante testimonios sobre actos informales.

La Entidad ha verificado de manera exhaustiva el expediente contractual y los archivos institucionales, concluyendo con certeza la inexistencia fáctica y jurídica de un acta, oficio o cualquier registro documental que acredite las reuniones técnicas con el contenido alegado por el contratista.

En la gestión contractual pública, los actos de seguimiento y control requieren formalidad documental para su validez y oponibilidad. Un supuesto acuerdo verbal o reconocimiento informal de culpa por parte de un funcionario de alto nivel, sin

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”**

el respaldo de un documento oficial, es un acto inoponible a la Entidad para justificar el incumplimiento del contratista.

Por consiguiente, la prueba testimonial resulta jurídicamente inconducente para suplir la ausencia de la prueba solemne.

B. Defensa de la Estructura de Control: El Rol Exclusivo de la Interventoría

El decreto de los testimonios de ex-directivos del IPES (Rivera y Martínez) pondría en riesgo el sistema de control contractual. La Ley 1474 de 2011, en su artículo 83, confiere a la Interventoría (CONSORCIO MASIVO) la función obligatoria de realizar el seguimiento técnico, financiero y jurídico del contrato de obra, siendo esta la única instancia con el sustento técnico especializado para emitir juicios sobre la ejecución.

El Informe de Interventoría que dio inicio a la actuación es una prueba técnica preconstituida que atribuye la inejecución a la culpa exclusiva del contratista. Permitir que el testimonio de directivos, que no son el órgano técnico encargado de la ejecución y control diario, pueda enervar las conclusiones formales y especializadas de la Interventoría, implicaría dismantelar la seguridad jurídica del sistema de control y desconocer la superioridad probatoria de los documentos especializados frente a relatos sobre discusiones informales.

C. La Refutación de la Carga Dinámica de la Prueba y el Deber de Diligencia

El contratista invoca el principio de Carga Dinámica de la Prueba y el Principio de Buena Fe para trasladar a la Entidad la responsabilidad de la falta de formalización de las reuniones.

El principio de la buena fe (Art. 5, num. 2, Ley 80/93) impone al contratista el deber de obrar con lealtad y diligencia profesional en todas las etapas contractuales. Si el contratista, como profesional especializado, identificó que la Entidad omitía formalizar actos esenciales que afectaban la ejecución de la obra (como el reconocimiento de la falta de diseños), su deber era dejar registro formal y escrito de su posición a través de requerimientos oficiales o anotaciones en la bitácora dirigidas a la Interventoría o a la Entidad.

El expediente contractual, revisado rigurosamente, no evidencia manifestación oportuna por parte del contratista de que la inejecución de la obra correspondiera a culpa de la Entidad o a la falta de formalización documental. Por lo tanto, la aplicación de la carga dinámica de la prueba no puede ser utilizada para excusar el incumplimiento del deber de diligencia y profesionalidad que le era exigible al contratista para formalizar y dejar constancia de los hechos cruciales que alega.

El riesgo de la informalidad, en este contexto, recae sobre la parte que alega un hecho no documentado en contravía de las reglas de seguimiento obligatorio.

SOBRE EL ERROR EN LA APLICACIÓN DE LA SANA CRÍTICA Y LA INUTILIDAD PROBATORIA**A. La Sana Crítica y la Jerarquía de la Prueba Técnica**

La sana crítica (Art. 187 CGP) impone la valoración probatoria de manera conjunta. Sin embargo, la valoración conjunta no implica la igualdad de valor para todos los medios. Es una aplicación correcta de la sana crítica reconocer la fuerza probatoria superior de los documentos técnicos preconstituidos, especialmente en contratos que involucran alta complejidad de ingeniería (como el reforzamiento estructural), frente a la prueba

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”**

testimonial de hechos informales.

Los documentos técnicos generados por la Interventoría (CONSORCIO MASIVO), integrada por profesionales idóneos y especializados para el seguimiento del contrato, gozan de una presunción de objetividad y conocimiento especializado que no puede ser desvirtuada por declaraciones de funcionarios de alto nivel que carecen del sustento técnico y de la función específica de seguimiento contractual.

B. Inutilidad Probatoria

La prueba testimonial solicitada resulta inútil (falta de utilidad probatoria) porque, al buscar probar hechos (acuerdos informales de culpa administrativa) que contradicen y son incapaces de enervar el acervo documental técnico y formal ya consolidado, no modificaría sustancialmente el convencimiento de la Entidad.

El convencimiento de la Entidad de la responsabilidad del contratista está fundamentado en requerimientos formales, actas de comité (formales) que no registran la culpa de la Entidad, y el informe de presunto incumplimiento. Dado que el sistema de contratación estatal prioriza la prueba técnica documentada para estos efectos, el testimonio sobre actos informales no posee la capacidad legal ni técnica para desvirtuar la sanción. Por lo tanto, el decreto de dichos testimonios implicaría una dilación procesal innecesaria, constituyendo una violación al principio de economía procesal.

C. Refutación del Principio de Planeación Bifronte

El contratista utiliza el concepto de Planeación Bifronte para señalar la supuesta culpa administrativa en la ausencia de diseños definitivos. Si bien el principio de planeación es un deber de la Entidad, este no exime al contratista de su propio deber de diligencia y revisión.

El contrato de obra establecía un término perentorio de cinco (5) días posteriores a la firma del acta de inicio para que el contratista presentara todas las observaciones respecto a los estudios y diseños del reforzamiento estructural. Los informes de Interventoría, requerimientos y la bitácora demuestran que el contratista no realizó una revisión integral en dicho término, sino que presentó observaciones sucesivas y fragmentadas a medida que avanzaba la ejecución.

Esta actuación, lejos de demostrar una culpa exclusiva de la Entidad, evidencia la propia falta de planeación interna y el incumplimiento del término contractual de revisión por parte del contratista.

En consecuencia, la prueba testimonial que busca probar la supuesta falta de planeación administrativa es inconducente para exculpar al contratista, cuya responsabilidad está probada con la omisión de su deber de revisión oportuna.

CONCLUSIÓN Y RESOLUCIÓN

La Subdirección Jurídica y de Contratación concluye que el Recurso de Reposición interpuesto por el contratista ESFUERZO VERTICAL IPES Y SEGUROS DEL ESTADO S.A. no logró desvirtuar la legalidad, motivación, ni el mérito del Auto de fecha 30 de octubre de 2025.

La negativa de las pruebas se mantiene firme al obedecer a la estricta observancia del régimen probatorio aplicable en el Derecho Administrativo Sancionatorio, fundado en la falta de Oportunidad, Conducencia y Utilidad de los medios solicitados.

RESOLUCIÓN No. 421 de 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA AUTO QUE NIEGA PRUEBAS”

La Entidad ha garantizado el debido proceso, interpretando el marco normativo de la Ley 1474 de 2011 bajo los principios de celeridad y economía procesal, defendiendo la integridad del sistema de control contractual al exigir la primacía de la prueba documental técnica formal sobre testimonios que buscan introducir hechos informales.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

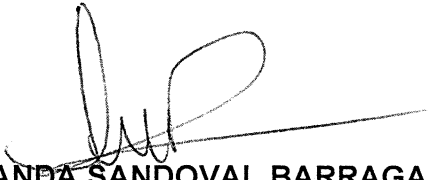
ARTÍCULO PRIMERO: - **CONFIRMAR** en todas sus partes el Auto de fecha 30 de octubre de 2025, proferido por la Subdirección Jurídica y de Contratación del IPES, mediante el cual se negó la solicitud de decreto y práctica de pruebas testimoniales, por encontrarse plenamente ajustado a Derecho y a los principios de Oportunidad, Conducencia y Utilidad Probatoria, conforme al Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y las normas probatorias aplicables por remisión.

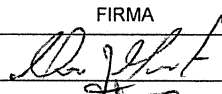
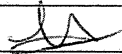
ARTÍCULO SEGUNDO. – Notificar la presente decisión en audiencia, advirtiéndole que contra este Acto no procede ningún recurso en sede administrativa, dándose por agotada la vía gubernativa respecto del auto que negó pruebas.

ARTÍCULO TERCERO. – Continuar con la audiencia y proceder a las demás etapas procesales que correspondan.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE 06 NOV 2025

Dado en Bogotá D, C; a los seis (6) días del mes de noviembre de 2025.


LUISA FERNANDA SANDOVAL BARRAGAN
Subdirectora Jurídica y de Contratación
Instituto para la Economía Social –IPES-

	NOMBRE, CARGO O CONTRATO	FIRMA	FECHA
Elaboró	Max Ney Moscote Arteaga Abogado Contratista SJC		06-11-2025
Revisó	Luisa Fernanda Sandoval Barragan Subdirectora Jurídica y de Contratación		06-11-2025
Aprobó	Luisa Fernanda Sandoval Barragan Subdirectora Jurídica y de Contratación		06-11-2025
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad, lo presentamos para firma de la Subdirectora Jurídica y de Contratación del Instituto para la Economía Social IPES			