

RESOLUCIÓN No. 4221 de 2025

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025"**

**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. 422 de 2025**"POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025"**

"(...) 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. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

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.

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

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.

- **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 contravirtieran 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.

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

- **SESIÓN No. 6 – SEPTIEMBRE 7 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 decretadas de oficio.

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

Una vez practicadas las pruebas decretadas, la Entidad establecido 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 la 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 reprogramo 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 realizo lectura de la parte resolutive 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 indico 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 escucho a las partes, y dentro de la correspondiente sustentación, el apoderado del contratista solicito la práctica de pruebas testimoniales, razón por la cual se suspendió la audiencia y se cito para su reinicio el día 30 de octubre de 2025.

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

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

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, razón por la cual se suspendió la audiencia y se estableció que se reanudaría el día 6 de noviembre de 2025.

III. DEL RECURSO DE REPOSICION

Como se mencionó anteriormente, el apoderado del contratista y la apoderada de la compañía garante, interpusieron y sustentaron recurso de reposición en contra de la resolución No. 376 de 2025, en los siguientes términos:

SUSTENTACION RECURSO CARLOS FERNANDO AMAYA RODRIGUEZ
(ESFUERZO VERTICAL – IPES):

En primer lugar, agradecer al despacho por la diligencia en el desarrollo de la actuación, dejar la constancia correspondiente en cuanto a mi desacuerdo sobre la presencia de la interventoría, teniendo en cuenta que el artículo 86 de la Ley 1474 del 2011 no contempla asistencia de la interventoría y menos en la etapa en la que nos encontramos, que se corresponde a recursos donde la señora delegada del ordenador del gasto ha tomado una decisión sobre la actuación en primera instancia.

Efectuado lo anterior y dentro de las oportunidades dadas en el trámite, procedo a sustentar el recurso de reposición contra la resolución 376 eh del 2025, por medio de la cual se declaró el incumplimiento de mi poderdante en relación al contrato de obra 566 de 2022 y se hace efectiva la cláusula penal pactada en el mismo.

Mis argumentos girarán en torno a los motivos de inconformidad, tal como lo demanda el Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo de cara a los reparos frente al contenido del acto administrativo expedido por parte de la entidad, así como a la solicitud eh probatoria correspondiente que se hará en este momento, teniendo en consideración que el mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo habilita a formular solicitudes probatorias en sede de los recurso de la vía administrativa.

Estando dentro de la oportunidad sea lo primero indicar que un primer gran punto del reparo contra la decisión adoptada por parte del despacho es ciertamente la existencia y la materialización de una falta de planeación real y evidente dentro de la presente gestión contractual.

El estado del contrato no es imputable bajo ninguna circunstancia a la negligencia de mi poderdante, sino a la falta de planeación por parte de la entidad contratante, quien además en una falta de gestión y gerencia de vida del contrato, argumentos que no fueron analizados y fueron desestimados de manera cándida por parte del despacho al momento de valorar y emitir su decisión de fondo y configuraron la realidad en la que se encuentra el negocio jurídico que aquí nos ocupa, es la imposibilidad jurídica y material para la ejecución del objeto contractual.

Claro, es que la entidad contratante, el IPES, eh justifica que la ausencia de diseños para la zona provisional correspondiente a temas de logística, desmontes y traslados que no requerían de diseños estructurales, sin embargo, se reitera al despacho y se solicita dentro de la valoración en su conjunto y bajo la sana crítica de las pruebas, la

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

verificación de que al menos la información de estos diseños hubiera sido entregada, porque como se ha dicho de paso y será objeto de la solicitud probatoria correspondiente en Comité de Obra del 21 de marzo del 2023, el cual se sostuvo con el entonces director general del IPES se evidenciaron situaciones relacionadas con los problemas de la consultoría en el desarrollo de la documentación que trajo o que presentó a colación la ejecución de este contrato.

Esta situación no es menor, si se tiene en consideración que la obra principal que aquí nos ocupa si requería diseños completos, los cuales solo le fueron entregados a mi poderdante hasta el 18 de abril del 2023, restando, consumiendo injustificadamente plazos de ejecución del contrato y a pesar de esta situación, la misma entidad dejó morir el contrato el día 8 de mayo del 2023. indica de forma somera la entidad desvirtuar esta argumentación, siendo su deber en el desarrollo de la actividad contractual, que era su deber de validar, su deber de evidenciar más allá de toda duda razonable las situaciones de incumplimiento que aquí nos ocupan, que mi poderdante incumplió el contrato sin que se haya realizado una verdadera revisión, sin que se haya realizado una verdadera argumentación frente a la situación planteada, que mi poderdante no hizo observaciones sobre los diseños cuando la trazabilidad contractual, sorprende que no se haga una valoración integral del expediente del contrato, donde se evidencian las sendas observaciones planteadas por mi poderdante sobre los diseños, sobre los planos, sobre los estudios definitivos, siendo esto una situación a cargo de la entidad.

No podemos omitir, no podemos olvidar que la entidad contrató a un consultor para que le hiciera los estudios y diseños para el desarrollo del proyecto y finalmente nunca requirió a esa persona, más como se pretenderá probar a través de las pruebas testimoniales que serán solicitadas, donde la entidad reconoce los defectos de esos diseños y claramente pues hay una situación consecencial entre la presentación de los diseños, la elaboración del pliego de condiciones y posteriormente la formulación de del del proceso, la formulación de la construcción del proceso de construcción.

Esta situación que fue formulada durante el trámite administrativo y que no fue considerada, pues nos lleva claramente que estamos frente a una omisión por parte de la entidad pública de lo previsto en el artículo 26 numeral tercero de la ley 80 de 1993, es responsabilidad de la entidad a través de sus servidores cuando los pliegos o documentos estén incompletos, sean ambiguos o confusos, situación que ha sido reiterada por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Otro segundo estadio de cara a la falta de planeación y siguiendo la línea jurisprudencial que ha construido el Consejo de Estado en la sección tercera sobre la falta de planeación, se corresponde precisamente ante la situación de la falta de diseño, de la falta de planeación que llevó a la configuración de un hecho tercero, de un tercero para generar la ejecución del contrato.

No es de recibo para mi poderdante que la entidad indique que los comerciantes no tenían influencia en la gestión del proyecto, cuando ciertamente y como se ha acreditado a través de las documentales y las testimoniales que no fueron valoradas por el despacho ni merecieron mayor profundidad en su análisis, mi poderdante manifestó la complejidad social que implicaba el traslado de los comerciantes en las fechas de ejecución del contrato, como en fechas posteriores, dadas las condiciones del sitio provisional a donde serían enviados esos comerciantes.

Esta situación no es de menor recibo, máxime si se considera que este hecho del tercero es una situación exclusiva y determinante que genera entonces que la obra no se haya podido ejecutar no por la voluntad ola ausencia de voluntad importante, sino por la intervención de un tercero con una causa determinante, irresistible a vida cuenta

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

que conforme la jurisprudencia la entidad debía proveer los frentes de obra debidamente despejados para el desarrollo de la actividad contractual.

La entidad no puede entonces trasladarle a mi poderdante la responsabilidad de gestionar la voluntad de terceros que no están vinculados contractualmente, cuando precisamente en su calidad de propietario del inmueble en donde se iban a desarrollar las obras, le correspondía la tarea y la actividad para gestionar oportunamente todas y cada una de estas actividades.

Maxime por el principio de confianza que existe entre los comerciantes ubicados en el inmueble y las misionalidades de la entidad contratante.

Ahora bien, es importante mencionar y a la fecha no hemos recibido una respuesta, no se han recibido o no se gestionaron oportunamente las solicitudes de suspensión del contrato, lo que llevó a la postre a la terminación del vínculo contractual y la omisión de ese deber de conservación del contrato en los términos que fueron previstos para la atención de la necesidad que identificó la realidad contractual.

Así pues, también habrá de considerarse que la gestión de los requerimientos técnicos que fueron formulados por mi poderdante tampoco fueron oportunamente planteados o resueltos durante el trámite de la actuación, Junto con esto, habrá de considerarse dentro del recurso que se impuso una cláusula penal por valor de 508,931,292 en función de la presunta inejecución del 92,71% de del contrato, sin embargo, habrá de indicarse que esta situación responde no al proceder de mi poderdante, sino a dos situaciones fundamentales.

Una, el hecho de un tercero correspondiente a la negativa de los comerciantes a su traslado y dos, frente a la verdadera falta de planeación y gestión contractual por parte del IPES en función de la ausencia de diseños completos y la no gestión oportuna de las solicitudes que fueron planteadas por mi poderdante y cuya copia reposa dentro del expediente.

En este orden de ideas deberá considerarse en el presente asunto que existe una concausa, esto es, la entidad deberá considerar su responsabilidad en la ausencia de gestión del contrato y de esta manera reformular, si así lo considera la sanción que ha sido impuesta.

Es fundamental indicar al despacho, conforme lo anuncié al inicio, que el día 21 de marzo de 2023, durante un comité técnico celebrado entre la entidad, mi poderdante con ocasión del seguimiento de la actividad contractual, se hicieron una serie de reconocimientos y manifestaciones en dicho comité de cara a la ausencia de diseños definitivos, la responsabilidad del consultor en el desarrollo del proyecto de estudios y diseños para la formulación de el proceso constructivo posterior.

Asi pues, sea entonces esta la oportunidad, de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo, de solicitar como pruebas con ocasión del presente recurso se sirva citar para recibir en testimonio al señor Alejandro Rivera Camero en su calidad del director de director general del IPES para la fecha del comité en mención del mes de marzo del año 2023, quien podrá ser citado a la dirección de correo electrónico que repose en su hoja de vida en la oficina de desarrollo, gestión o talento humano de la entidad.

Esto con el propósito de ofrecerle al despacho una mejor claridad sobre la información que se gestionó y las conclusiones a las que inicialmente se arribó dentro de el del desarrollo del mencionado comité.

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

De igual forma se solicitará la intervención o el testimonio del señor Gustavo Martínez, funcionario del IPES, quien podrá ser citado de igual forma en la dirección de correo electrónico que repose en su hoja de vida dentro de la entidad con el fin de que deponga sobre las situaciones que sucedieron en el comité de obra del 21 de febrero de 2023, también relacionado con los asuntos aquí previstos, a fin de cuentas dentro de ambos comités, el comité de febrero y marzo de 2023 se evidencia la existencia de situaciones relacionadas con la ausencia de planeación y que ahora pretenden ser transferidas en su carga a mi poderdante para justificar la ausencia de gestión por parte de la entidad en el desarrollo del contrato y en segundo lugar la imposición de una multa.

Bajo estos entendidos, solicito entonces comedidamente al despacho, a partir de lo expuesto, reponer la decisión adoptada y en su lugar revocar la declaración de incumplimiento y la imposición de la multa y, por consiguiente, determinar la finalización del procedimiento administrativo sin declaración de responsabilidad alguna para mi poderdante.

Las direcciones de notificación, como bien se indicaron al inicio de la presente diligencia, a efectos de las resultas del recurso de reposición serán recibidas en el correo infobioal@gmail.com.

SUSTENTACION RECURSO VALENTINA SANTOS (SEGUROS DEL ESTADO S.A.):

Nos permitimos, en principio coayudar las solicitudes probatorias que realiza el doctor Carlos en su recurso de reposición.

Igualmente nos permitiremos presentar nuestro recurso de reposición en el siguiente orden y lo primero es decir que en el acto administrativo habría violación al norma superior por imposibilidad de hacer efectiva la póliza de cumplimiento al haber operado el fenómeno de la prescripción del contrato de seguros y de manera preliminar y sin perjuicio de los demás excepciones que se formularán en lo sucesivo, se solicita el despacho declare configurada la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro con fundamento en el artículo 1081 del Código de Comercio y la jurisprudencia aplicable.

Como expondremos a continuación, el artículo 1081 del Código de Comercio establece un régimen especial de prescripción para las acciones que se derivan del contrato de seguro, en dicho artículo se consagran dos tipos de prescripción.

La prescripción de las acciones que se derivan del contrato de seguro o de las disposiciones que le rigen podrá ser ordinaria o extraordinaria.

La prescripción ordinaria que será de 2 años y empezará a correr desde el momento en el que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción.

La prescripción extraordinaria será de 5 años, correrá contra toda clase de personas y empezará a contarse desde el momento en que nace el respectivo derecho.

De conformidad con el artículo 1081 del Código de Comercio, las acciones derivadas del contrato de seguro prescriben ordinariamente en 2 años contados desde el momento en el que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da inicio a la acción.

Respecto de este punto, inicialmente nos permitimos indicarle a la administración que

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

ella cuenta con una serie de posibilidades para enfrentar un escenario de incumplimiento de las obligaciones de un contratista.

En efecto, la entidad estatal tiene a la mano los siguientes mecanismos:

Lo primero es declarar el incumplimiento del contratista e invocar la cláusula penal como herramienta de estimación anticipada de perjuicios, imponer multas o declarar la caducidad del contrato, es vital comprender que estas herramientas de declaratoria de incumplimiento, multas y caducidad se materializan por medio de un acto administrativo, el cual debe ser formalmente expedido y dotado de las características propias de este tipo de manifestaciones.

Por otra parte, en materia de contratación estatal, la forma que la entidad asegurada beneficiaria de la póliza ejerce sus derechos cuando a ocurrido el siniestro es diferente a lo a la que rigen el derecho privado, en este último, el beneficiario debe presentar una reclamación contra la aseguradora, en el ámbito estatal basta con la expedición de un acto administrativo que declare la ocurrencia del siniestro y haga efectiva la garantía, lo que constituye para todos los efectos el ejercicio derivado de la póliza.

El acto administrativo que declara el incumplimiento del contrato es de naturaleza declarativa, de manera que el siniestro no corresponde al acto mismo, sino a las circunstancias fácticas que dieron origen al incumplimiento contractual.

En consecuencia, el siniestro se materializa con el hecho constitutivo del incumplimiento, no con la posterior expedición del acto que lo declara, en ese sentido, aun cuando la administración imponga multas, cláusulas penales o declare la caducidad, el siniestro no es el acto en el que se plasman las decisiones, sino la ocurrencia misma del incumplimiento, como la materialización del riesgo amparado.

Es así que en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado se ha precisado con claridad lo siguiente, me permito abrir comillas para citar sentencia del Consejo de Estado, sección tercera, sentencia del 22 de abril del 2009, consejera ponente Miriam Guerrero Escobar, en la que manifiesta lo siguiente “(...) Cabe precisar que la declaratoria de siniestro materializada mediante un acto administrativo deberá hacerse por la administración a más tardar dentro de los dos años siguientes a las fechas que tenga conocimiento de la ocurrencia del siniestro, hecho que necesariamente debe acontecer durante la vigencia del seguro y la declaratoria se produzca después de su vencimiento (...) Cierro comillas.

Así mismo, el Consejo de Estado también ha reiterado lo siguiente: abro comillas “(...) Una de las prerrogativas con las que cuenta la administración en el ejercicio de la actividad contractual es precisamente la de declarar por medio de un acto administrativo debidamente motivado la ocurrencia del siniestro, debe tomarse en consideración que esta prerrogativa de la administración no “tiene una naturaleza sancionatoria, lo que permite su ejercicio después de terminado el plazo previsto para la ejecución del contrato o incluso después de su liquidación (...)” cierro comillas, esto es sentencia del Consejo de Estado, sección tercera del 27 de marzo del 2014. Sentencia 29857 Consejero ponente Danilo Rojas Betancur.

De igual forma también la jurisprudencia ha precisado los términos aplicables, abro comillas. “(...) El artículo 1081 del Código de Comercio consagró un término de 2 años para la prescripción ordinaria y uno de 5 años para la extraordinaria, la primera de ellas corre desde el momento en que el interesado haya tenido conocimiento real o presunto del hecho que da base a la acción, el factor subjetivo, mientras que la extraordinaria por ser objetiva correrá contra toda clase de personas, sin consideración alguna del

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

citado conocimiento desde el momento en que nace el respectivo derecho.

De otra parte, ha señalado la doctrina que los términos de prescripción ordinaria y extraordinaria corren simultáneamente, es decir, que dentro del plazo de los 5 años puede operar el término de los 2 años, lo cual no significa que el interesado pueda acogerse indistintamente a su conveniencia a una o a la otra de las prescripciones anotadas, toda vez que aquella que primero se agote está llamada a producir efecto extintivo de la obligación del derecho correlativo, los cuales se declara la ocurrencia del siniestro y que ordena hacer efectiva la garantía.

Debe quedar ejecutoriados dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del siniestro, Igualmente, cuando la administración, la beneficiaria del contrato de seguro, está previsto en la ley que como ella está privilegiada con la decisión previa, es decir, que para el reconocimiento de la existencia del siniestro, no es necesario acudir ante los jueces de la República para que declaren la existencia de la obligación del asegurador, sino que aquella puede reconocer la existencia del siniestro por acto administrativo y mediante la notificación del mismo requerir al asegurador al cumplimiento de la obligación indemnizatoria, por eso que cuando el Estado declara la obligación de indemnización del asegurador, ello equivale a la reclamación extrajudicial por vía administrativa, las reclamaciones, así entendidas, notificada al asegurador, tendrá que hacerse dentro del término de prescripción ordinaria, es decir, dentro de los 2 años contados a partir de la ocurrencia del siniestro (...)” esto es sentencia 24810 de la consejera ponente Olga Medina Valle de la sentencia del 22 de mayo del 2013. Igualmente, pues me permito indicar que el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que la prescripción ordinaria será de 2 años y empezará a correr desde el momento en que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción y que el término de prescripción se contabiliza desde que la administración tiene conocimiento del hecho o desde el momento en el que razonablemente debió tenerlo.

Pues a esto se refiere la norma cuando indica que transcurre desde cuando el interesado está probado claramente, cuando lo conoció, como ocurre en este caso o ese conocimiento puede deducirse de otras circunstancias como primer como lo es el examen del plazo, dentro del cual debía cumplirse la obligación y la advertencia de incumplimiento que la entidad debió deducir luego de que el mismo venció.

Que el acto administrativo que hace efectiva la garantía contra la compañía de seguros debe proferirse dentro del término ordinario de los 2 años, puesto que la prescripción se contabiliza desde que la entidad asegurada o debió tener conocimiento del hecho y esta circunstancia excluye el término de prescripción extraordinaria de 5 años, lo cual se contabiliza a partir de su ocurrencia y se lo opera cuando se evidencia que la entidad no conoció ni pudo conocer la circunstancia que genera el derecho.

Esto es sentencia un poco más reciente del 2023, expediente 67240 de la consejera ponente Martín Bermúdez Muñoz.

Ahora bien, pues para el caso en concreto, la fecha en la que la entidad conoce del presunto incumplimiento contractual es mediante el oficio de interventoría CO 1. 3867 63727 de fecha del 3 de mayo del 2023, en el cual se remite informe y soportes de presunto incumplimiento del contrato que nos trae este procedimiento.

Igualmente es importante que la fecha de vencimiento del plazo contractual era el 8 de mayo del 2023, fecha en que la entidad debió conocer si hubo o no cumplimiento de las obligaciones contractuales, ahora bien, para el caso en concreto, se advierte que la entidad conoció el presunto incumplimiento contractual el 3 de mayo del 2023, por

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

medio del cual se remitió informe y soportes respecto del presunto incumplimiento del contrato.

De igual manera debe destacarse que la fecha de vencimiento de plazo contractual era el 8 de mayo 2023, momento en el cual la entidad debió tener pleno conocimiento del cumplimiento o presunto incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, pues dicho hito marca el cierre del término de ejecución y por tanto el instante que razonablemente podía determinar la ocurrencia del siniestro.

En consecuencia, conforme a lo ya indicado el artículo 1081 del Código de Comercio y la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado de la sección tercera, el término de prescripción ordinaria de 2 años empezó a correr a más tardar el 8 de mayo del 2023, fecha en la cual la entidad conoció o debió conocer del presunto incumplimiento contractual.

De esta manera, la administración contaba con hasta el 8 de mayo del 2025 para expedir y notificar el acto administrativo que declaraba la ocurrencia del siniestro y ordenara hacer efectiva la garantía, si la declaratoria del siniestro se profirió o notificó con posterioridad esa fecha, debe entenderse extinguida la prescripción de la acción derivada del contrato de seguro, careciendo del acto recurrido de fundamento jurídico válido para afectar la póliza.

Por lo anterior, resulta evidente que la entidad omitió el ejercicio oportuno de su facultad para declarar la ocurrencia del siniestro dentro del término legal de 2 años, configurándose plenamente la prescripción ordinaria prevista en el artículo 1081 del Código de Comercio con las consecuencias que ello implica, que es la imposibilidad de exigir el cumplimiento de la obligación asegurada y la invalidez del acto administrativo recurrido en cuanto pretenda hacer efectiva la garantía una vez vencido el término prescriptivo.

Ese sería nuestro argumento principal.

Pero sin perjuicio del argumento principal y de la improcedencia de la afectación de la póliza, la compañía pues a continuación presentará una serie de consideraciones adicionales que igualmente evidencia la no procedencia de la declaratoria del siniestro y de la consecuente afectación de la garantía por desconocimiento de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad que rigen la actuación administrativa.

Esos argumentos también los tenemos sustentados conforme al Código Comercio, decreto 1082 del 2015 y jurisprudencia del Consejo de Estado, y lo primero es indicar que habría falta de imputabilidad del incumplimiento, pues debe resaltarse que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, la naturaleza del seguro de cumplimiento es eminentemente indemnizatorio, lo que implica que la exigibilidad solo procede frente a incumplimientos reales y demostrados imputables al contratista que hayan generado un daño cierto al patrimonio de la entidad estatal.

Esto ya ha sido señalado por sentencias del Consejo de Estado del 22 de abril del 2009 con radicación 14,667, en el mismo sentido, la doctrina también ha precisado que las garantías de cumplimiento no constituyen una sanción, ni una pena convencional, sino un instrumento de protección del interés público frente a los incumplimientos verdaderamente imputables al contratista.

Es así como la resolución impugnada desconoce el principio de imputabilidad esencial para la configuración de la responsabilidad contractual y la exigibilidad de la garantía del cumplimiento, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, el seguro de cumplimiento tiene naturaleza indemnizatoria, lo que implicaría que no basta con la

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

mera ocurrencia del siniestro, es indispensable que se haya causado un daño cierto al patrimonio de la entidad y el daño debe ser imputable al contratista y la indemnización debe corresponder al perjuicio efectivamente causado a la entidad.

En este caso, el presente incumplimiento no puede ser atribuido exclusivamente al contratista, pues existen circunstancias objetivas y documentadas que demuestran que la ejecución del contrato se vio afectada por deficiencias estructurales en la planeación y la gestión del proyecto atribuibles a la propia entidad contratante, lo que excluye imputabilidad necesaria para declarar la ocurrencia del siniestro, causas ajenas al contratista que impide la ejecución.

Como ya lo mencionó el apoderado del contratista en su recurso, estas circunstancias evidencian que las causas determinables del presunto incumplimiento son ajenas al contratista y, en consecuencia, no pueden trasladarse a la aseguradora cuyo amaro solo opera frente a un incumplimiento culpable o doloso atribuible al contratista y no frente a las faltas imputables a la administración como es en este caso.

En ese orden nos permitiríamos indicar que se configuraría una exclusión de responsabilidad de la aseguradora según lo establecido en el decreto 1082 del 2015, teniendo en cuenta que el presunto siniestro ocurriría por falta de planeación del contrato y por eventos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y de conformidad con lo dispuesto en la cláusula de exclusiones del clausulado general de la póliza, los amparos otorgados no operan cuando los daños a la entidad estatal asegurada se derivan de una causa extraña entendida como fuerza mayor caso fortuito, hecho de un tercero o culpa exclusiva de la víctima.

En el presente caso, los hechos invocados por la entidad se marcan precisamente dentro de estas circunstancias, en tanto las presuntas afectaciones no tienen origen en una conducta atribuible al contratista, sino en deficiencias propias de la planeación contractual y en eventos imprevisibles e irresistibles ajenos a su voluntad.

En consecuencia y conforme a los principios que rigen la contratación estatal y el aseguramiento, no resulta procedente imputar la responsabilidad a la aseguradora, pues la operancia de las exclusiones contractuales y normativas impide la configuración del siniestro asegurado.

Bajo esta perspectiva se desarrollarán a continuación los argumentos relativos a la falta de planeación y a la culpa exclusiva de la víctima y también el hecho un tercero que impedirían a la administración beneficiarse de su propia falta o error.

Lo primero es reiterar la falta de planeación de la entidad, por lo cual habría inexistencia de un incumplimiento imputable al contratista, la resolución impugnada omite valorar que las causas del presunto incumplimiento se derivan de deficiencias en la planeación contractual atribuibles a la entidad contratante, lo que excluye toda imputabilidad del contratista y en consecuencia torne improcedente la afectación de la garantía de cumplimiento.

La planeación del Estado, si bien no se encuentra positivizada en el principio autónomo, constituye un criterio esencial que orienta la actuación administrativa y contractual, encontrando respaldo normativo en la Constitución Política, la Ley 80, la ley 1150. y en la ley 1437 del 2011, también como en el decreto 1082 del 2015. Estas disposiciones por mandato de legalidad constitucional resultan de aplicación obligatoria e inmediata a toda actuación contractual del Estado.

La doctrina ha sostenido que la planeación se inscribe dentro de los principios de transparencia, economía y responsabilidad y la jurisprudencia del Consejo de Estado,

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

quien ha reiterado que la planeación constituye una manifestación del principio de economía en la medida que exige que la administración defina de manera previa y suficiente las metas, objetivos, estrategias y recursos para garantizar la correcta ejecución contractual, en este contexto, pues también nos permitimos indicar que el artículo tercero de la ley 80 dispone que los servidores públicos deben procurar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los fines estatales, mientras que los contratistas actúan como colaboradores de la misión.

Por tanto, la falta de planeación estatal no puede trasladarse como una carga o consecuencia sancionatoria al contratista, ni mucho menos a la aseguradora, vale la pena mencionar que respecto de este contrato había diseños incompletos y entregados tardíamente al contratista, hay ausencia de claridad sobre el traslado de los comerciantes. había falta de caracterización previa, había errores en la matriz de riesgo y retrasos en la aprobación de diseños y también hay falta de respuesta a las solicitudes de suspensión del contrato y la imposibilidad pues de la ejecución del contrato pues se configuraría ajena al contratista.

Se desprendería que el presunto incumplimiento que nos trae este procedimiento carece de un sustento fáctico y jurídico al no existir una conducta omisivo, negligente imputable al contratista, las falencias se derivaron de una planeación deficiente por parte de la entidad estatal, contraria a los principios de economía, transparencia y responsabilidad que rigen la contratación estatal.

Igualmente nos permitiríamos indicar que se configuraría un hecho de un tercero, pues consiste en la falta de gestión y cooperación de los comerciantes para su movilización y traslado, elemento indispensable para el inicio de la ejecución contractual, la negativa de esto es ajena al control del contratista y atribuible a terceros.

Constituye una causa de exclusión de la de responsabilidad, toda vez que imposibilitó materialmente el cumplimiento de las obligaciones contractuales, igualmente, nadie puede alegar su propia culpa.

Sería nuestro último argumento respecto de las exclusiones de la póliza, que establece que nadie puede alegar en su favor consecuencias derivadas de su propia conducta culposa o negligencia, en materia contractual, este principio impide que las partes, en especial la administración, invoque como fundamento de incumplimiento hechos que le son imputables o que se originaron en sus propias omisiones.

Su aplicación se conecta directamente con los principios de buena fe, equilibrio contractual y responsabilidad administrativa, la buena fe exige que las partes actúen con lealtad y coherencia en la ejecución del contrato, mientras que el equilibrio impone que cada una suma las consecuencias de sus propias culpas sin trasladar injustificadamente cargas o perjuicios a su contraparte.

En consecuencia, pues las condiciones que obstaculizaron la ejecución del contrato son imputables directamente a la entidad contratante y no al contratista, por lo cual en este punto no se puede alegar situaciones que no le son imputables a él.

Finalmente, nos permitiríamos indicar que habría inexistencia de un siniestro a cargo del amparo de cumplimiento por ya lo anteriormente señalado, la entidad no demuestra la ocurrencia de un siniestro, pues en el presente asunto la entidad no demostró la ocurrencia del siniestro en los términos exigidos por el artículo 1072 y concordantes del Código de Comercio, si bien la cláusula penal pecuniaria releva a la administración de acreditar la cantidad del perjuicio, no la exime de probar la existencia de la misma del incumplimiento que configuraría el siniestro asegurado, la sola existencia de

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”**

observaciones, retrasos o diferencias interpretativas en la ejecución del contrato no constituyen prueba suficiente de un incumplimiento imputable al contratista, máxime cuando las circunstancias que incidieron en la ejecución obedecieron a factores ajenos a su voluntad y en buena medida atribuibles a la propia entidad.

En consecuencia, al no acreditarse de manera objetiva y documentada la inejecución imputable al contratista, ni la existencia de perjuicios reales ciertos y ciertos derivados de tal incumplimiento, no se configuraría el riesgo asegurado.

Por tanto, la afectación de la póliza de cumplimiento resultaría improcedente al carecer de los presupuestos fácticos y jurídicos que sustentarían la reclamación, pues ya conforme al artículo 1077 del Código Comercio y al Decreto 1082 del 2015, con base en lo anterior, nos permitiríamos realizar las siguientes peticiones y lo primero es declarar la prescripción de la acción para ser efectiva la garantía de cumplimiento en virtud de lo dispuesto del artículo 1081 del Código de Comercio al haber transcurrido el término legal desde la ocurrencia de los hechos alegados como constitutivos del presunto siniestro, sin que la entidad hubiera formulado reclamación o iniciado el procedimiento correspondiente dentro del plazo previsto.

Segundo, revocar en su integridad la resolución 376 del 14 de octubre del 2025, por medio de la cual se declaró la ocurrencia del siniestro, al no evidenciarse un incumplimiento contractual imputable al contratista y en consecuencia pues disponer el archivo de esta actuación administrativa al no configurarse los elementos necesarios para la declaratoria de un cumplimiento contractual ni del siniestro asegurado por parte de seguros del Estado.

**IV. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD FRENTE A LOS ARGUMENTOS
EXPUESTOS POR LAS PARTES**

La Subdirección Jurídica y de Contratación profirió la Resolución No. 376 de 2025, fechada el 14 de octubre de 2025, mediante la cual se declaró el incumplimiento del contrato, evidenciando una inejecución del 92.71% y un avance de solo 7.29% asociado a las adecuaciones provisionales.

En consecuencia, se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria, aplicando el principio de proporcionalidad, por un valor de QUINIENTOS OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$ 508.931.292).

Contra la mencionada Resolución, el Contratista y su garante interpusieron Recurso de Reposición, sustentando sus reparos en: 1) Falta de planeación del IPES (ausencia de diseños provisionales y entrega tardía de los diseños principales); 2) Hecho de un tercero determinante (oposición de los comerciantes); 3) Falta de gestión del IPES y omisión del deber de conservación (no respuesta a solicitudes de suspensión); y 4) Prescripción ordinaria de la acción derivada del contrato de seguro, conforme al Artículo 1081 del Código de Comercio.

C. Cronograma Clave del Contrato y Actuación Administrativa

Para el análisis detallado de la oportunidad en las actuaciones de las partes, se presenta un resumen de los hitos procesales y contractuales relevantes:

Cronograma Clave del Contrato y Actuación Administrativa

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”

Hito Contractual /Procesal	Fecha	Relevancia
Acta de Inicio	9 de septiembre de 2022	Inicio del plazo contractual de 8 meses.
Definición del sitio provisional	13 de septiembre de 2022	Lugar de reubicación de comerciantes (parqueadero) definido 5 días después del inicio.
Primera Solicitud de Suspensión (Contratista)	17 de febrero de 2023	Solicitud formal de suspensión.
Comité de Obra (Atención a Primera Solicitud)	21 de febrero de 2023	La Entidad atendió y dio solución a observaciones técnicas.
Entrega total de estudios y diseños principales (Contratista)	18 de abril de 2023	Fecha de alegada entrega total de diseños por parte del contratista.
Informe Interventoría de Presunto Incumplimiento	3 de mayo de 2023	Entidad tiene conocimiento formal del incumplimiento.
Vencimiento Plazo Contractual	8 de mayo de 2023	Fecha límite de ejecución.
Última Solicitud de Suspensión (Contratista)	8 de mayo de 2023	Presentada el día exacto del vencimiento del plazo.

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”

Expedición Resolución 376 de 2025	14 de octubre de 2025	Declaratoria de incumplimie nto y ocurrencia del siniestro.
---	-----------------------------	--

ANÁLISIS Y OBJECION FRENTE A LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

A. Análisis sobre la Alegada Falta de Planeación del IPES

El Contratista alega que la inejecución se debió a una supuesta falta de planeación, manifestada en la ausencia de diseños para la zona provisional y la entrega tardía de los diseños principales (hasta el 18 de abril de 2023), constituyendo una violación del Artículo 26, numeral 3, de la Ley 80 de 1993. Este argumento resulta insostenible y no exime de responsabilidad al Contratista por las siguientes razones:

En primer lugar, la Entidad reitera que la adecuación de los espacios provisionales para el traslado temporal de los comerciantes no implicaba, bajo la norma NSR-10, modificaciones estructurales, geológicas, o geotécnicas.

Las actividades previstas eran de naturaleza logística y de menor complejidad (transporte, desmonte, traslados y acometidas), lo cual fue claramente expuesto y costeadado en la canasta de precios del proceso de selección.

El Contratista no solo tuvo acceso a estos documentos previos desde el 3 de mayo de 2022, sino que presentó una propuesta económica específica para ejecutar dichas obras.

Por lo tanto, no se configura una omisión del deber de planeación por parte del IPES en este aspecto.

En segundo lugar, respecto a la alegada entrega tardía de los diseños principales hasta abril de 2023, la Entidad advierte que esta afirmación ignora el deber de debida diligencia del Contratista.

Toda vez que la documentación técnica completa del reforzamiento estructural fue publicada en la plataforma SECOP II desde la apertura del proceso licitatorio. El Contrato, en su obligación específica 13, establecía un término perentorio de cinco (5) días hábiles tras la firma del acta de inicio para que el Contratista realizara la revisión técnica y presentara las observaciones pertinentes. La jurisprudencia del Consejo de Estado, al analizar el principio de economía y responsabilidad en la contratación, ha sido enfática en que el proponente, en su calidad de experto, debe revisar y objetar la suficiencia de los estudios y diseños en la etapa precontractual. El silencio en esa etapa implica la aceptación del riesgo técnico y la suficiencia de la información.

El hecho de que el Contratista continuara presentando observaciones extemporáneas hasta el 15 de marzo de 2023, demuestra una deficiencia en su propia gestión técnica y revisión oportuna, y no una falta de planeación imputable al IPES, que, por el contrario, mostró diligencia al responder a requerimientos fuera de término.

B. Analisis sobre la Oposición de Terceros como Causa Eximente de

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”****Responsabilidad**

El Consorcio y el Garante argumentan que la inejecución se configuró como un Hecho de Tercero (los comerciantes), cuya negativa a trasladarse impidió el despeje de los frentes de obra y, por ende, la ejecución del reforzamiento estructural.

Para que un hecho de tercero opere como eximente de responsabilidad, debe ser la **causa eficiente, exclusiva, imprevisible e irresistible** del incumplimiento. En el presente caso, el análisis probatorio contenido en la Resolución 376 de 2025 demuestra que la causa próxima y determinante del incumplimiento (92.71% de inejecución) no fue la resistencia de los comerciantes, sino la **mora precedente y prolongada del Contratista**.

La Entidad probó que: 1) El sitio de reubicación temporal (el parqueadero) fue definido a los cinco días de iniciado el contrato (13 de septiembre de 2022). 2) El Contratista tenía la obligación contractual de realizar la adecuación de dichas obras provisionales y adelantar las labores de logística para la reubicación. 3) El Contratista consumió casi todo el plazo de ocho meses en la ejecución de esa fase menor, logrando solo un 7.29% de avance global, y entregando la adecuación provisional casi al vencimiento del contrato.

Es lógicamente indiscutible que el traslado de los comerciantes dependía de la existencia y adecuación funcional del espacio provisional, obligación que estaba enteramente a cargo del Contratista. Al fallar en el cumplimiento oportuno de esta obligación previa, el Contratista generó su propia mora, lo cual impidió al IPES hacer efectiva la reubicación social. Por lo tanto, el alegado "hecho de tercero" es, en realidad, una **consecuencia de la propia negligencia del Contratista**, rompiéndose así el nexo causal requerido para configurar la eximente de responsabilidad.

C. Análisis sobre la Falta de Gestión y Omisión del Deber de Conservación del Contrato

El Contratista alega que la Entidad incumplió su deber de conservación del contrato al dejar que el plazo se agotara, ignorando las solicitudes de suspensión.¹ Esta aseveración desconoce la realidad procesal:

En primer lugar, la Entidad demostró plena diligencia al atender la primera solicitud de suspensión (17 de febrero de 2023) mediante la realización de un comité de obra (21 de febrero de 2023), donde se resolvieron los aspectos técnicos con la interventoría y el consultor. Esta acción desvirtúa categóricamente la supuesta "omisión" o "falta de respuesta de fondo" alegada por el recurrente.

En segundo lugar, la segunda y definitiva solicitud de suspensión fue radicada el 8 de mayo de 2023, que coincidía con el día exacto del vencimiento del término de ejecución contractual. Una solicitud de modificación contractual, como lo es la suspensión, debe ser presentada con la antelación y oportunidad necesaria para que la Entidad, en conjunto con la Interventoría y la Supervisión, pueda evaluarla objetivamente.

Una solicitud presentada en el día final del plazo, carente además del aval técnico de la Interventoría, es **extemporánea** e improcedente. La inacción del Contratista hasta el último día para solicitar la suspensión, a pesar de la mora consolidada en el avance (7.29%), evidencia una falta de colaboración y diligencia que impide alegar ahora la omisión del deber de conservación por parte del IPES. La Entidad no puede ser culpada por no gestionar la conservación de un contrato que el Contratista ya había dejado "vencer" por su propia inacción y negligencia.

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”****D. Negativa a la Solicitud de Pruebas Adicionales**

El Contratista solicitó el testimonio de dos funcionarios del IPES (Alejandro Rivera Camero y Gustavo Martínez) en esta sede de recurso, con el fin de debatir los hallazgos sobre supuestas faltas de planeación en comités técnicos previos.

El Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el CPACA, garantiza el derecho probatorio durante el trámite de la audiencia sancionatoria. Esta etapa ya fue agotada en debida forma, habiéndose practicado los testimonios pertinentes del personal de la Interventoría y del Contratista. La solicitud de testimonios adicionales en sede de reposición sobre hechos que ya fueron objeto de debate, análisis documental y valoración en la Resolución 376 de 2025 resulta **inconducente y redundante**. El propósito de estos testimonios es debatir interpretaciones administrativas de comités internos, las cuales no lograrían desvirtuar el hecho irrefutable y materialmente probado de la inejecución del 92.71% de la obra, ni la falta de oportunidad en el cumplimiento de las obligaciones previas por parte del Consorcio. Por economía procesal, se mantiene la negativa a decretar y practicar dichas pruebas.

E. Analisis sobre la Prescripción de la Acción Derivada del Contrato de Seguro

El garante SEGUROS DEL ESTADO S.A. argumenta la prescripción ordinaria de dos (2) años, según el Artículo 1081 del Código de Comercio, alegando que el término debió contarse a partir del conocimiento del incumplimiento (mayo de 2023), y no desde la Resolución del 14 de octubre de 2025.

Este reparo se desestima por desconocer la **naturaleza especial** del seguro de cumplimiento en el régimen de contratación estatal (Ley Especial sobre Ley General).

1. El Momento de la Ocurrencia del Siniestro

El régimen de contratación pública ha modificado la regla civil y mercantil sobre el momento en que se entiende ocurrido el siniestro. El inciso cuarto del Artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 es claro al disponer que el acaecimiento del siniestro se comunica al asegurador mediante la **notificación del acto administrativo que así lo declare**.

De manera concordante, el Artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015 establece que el acto administrativo mediante el cual se impone la multa, se declara la caducidad o se hace efectiva la cláusula penal, **constituye el siniestro**.

En este contexto, el siniestro no es un hecho puramente fáctico (el incumplimiento material), sino un acto declarativo de la Administración que pone fin al procedimiento sancionatorio, conforme a la Ley 1474 de 2011.

2. La Ejecutoria del Acto como Inicio del Término de Prescripción

Para que la Entidad Estatal pueda ejercer la acción de cobro contra el contratista y el garante, el acto administrativo debe ser **firme** (ejecutivo), constituyendo así un Título Ejecutivo apto. La Entidad debe garantizar el debido proceso (Art. 29 C.P.), lo que incluye permitir el ejercicio de los recursos de la vía gubernativa.

El término de prescripción ordinaria de dos (2) años (Art. 1081 C. Co.) debe, necesariamente, contarse a partir de la **Ejecutoria del Acto Administrativo** que declara el incumplimiento y ordena hacer efectiva la garantía. Citar una decisión del Consejo de Estado: "El término de prescripción de la acción derivada del contrato de

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”

seguro, en los contratos estatales, empieza a correr a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declara la ocurrencia del siniestro y ordena hacer efectiva la garantía."

Si el término se contara desde el conocimiento fáctico (mayo de 2023), la Administración se vería obligada a declarar la ocurrencia del siniestro sin agotar el procedimiento sancionatorio completo, vulnerando el derecho de defensa y la posibilidad de controvertir la decisión por parte del contratista y del garante, previstos en el Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Por lo tanto, al resolverse en esta Resolución el último recurso administrativo procedente, el acto sancionatorio adquiere firmeza (Ejecutoria), y es a partir de esta fecha que comenzará a contarse el término de prescripción ordinaria de dos (2) años. La acción no se encuentra prescrita ni caducada.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que consolida los fundamentos de esta negativa:

El Inicio del Término de Prescripción Ordinaria (Art. 1081 C. Co.)

Concepto	Régimen de Contratación Estatal (Ley 1150/07 y D. 1082/15)
Hecho Siniestral	Declaratoria formal mediante Acto Administrativo Sancionatorio . [7, 8]
Documento Reclamación	Notificación del Acto Administrativo (Art. 7 L. 1150/07). ⁶
Inicio del Término de Prescripción (2 años)	Ejecutoria (Firmeza) del Acto Administrativo que declara el siniestro, una vez agotada la vía gubernativa (Art. 86 L. 1474/11).
Finalidad del Acto	Constituir el Título Ejecutivo para el cobro coactivo, respetando el Debido Proceso.

V. VALORACIÓN INTEGRAL DEL INCUMPLIMIENTO Y RATIFICACIÓN DE LA SANCIÓN

A. Confirmación de la Inejecución y la Imputabilidad

Una vez desvirtuados todos los argumentos esgrimidos por el Contratista y el Garante, se ratifica que el incumplimiento del Contrato de Obra CO1.PCCNTR.3781257 de 2022 IPES - 566 de 2022 es **directa y exclusivamente imputable** al CONSORCIO

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”

ESFUERZO VERTICAL IPES.

El análisis probatorio demuestra que, al vencimiento del plazo, la ejecución de las obras de reforzamiento estructural presentaba un avance del 7.29%, lo que representa una inejecución del 92.71%.¹ Las causas de este incumplimiento residen en la falta de diligencia, la gestión ineficiente y la capacidad operativa insuficiente del Contratista, manifestada en el retraso en la adecuación de la zona provisional y la inobservancia de los términos contractuales para la revisión de diseños.

Ninguno de los eximentes de responsabilidad invocados (falta de planeación, hecho de tercero) cumple con los requisitos jurisprudenciales de causalidad, exclusividad, imprevisibilidad o irresistibilidad, al demostrarse que el factor desencadenante fue la mora previa y la omisión contractual del propio Consorcio.

B. Legalidad y Proporcionalidad de la Cláusula Penal

La imposición de la cláusula penal pecuniaria se ajusta a los principios de legalidad y proporcionalidad. La sanción fue previamente pactada en la cláusula décima sexta del contrato, con un tope máximo del 20% del valor total.

La cuantificación del perjuicio, efectuada en la Resolución 376 de 2025, se realizó aplicando estrictamente el principio de proporcionalidad, tal como lo exige el Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007. Dado que la inejecución correspondió al 92.71% del objeto contractual, la sanción se tasó proporcionalmente sobre el 20% del valor total, arrojando la suma de QUINIENTOS OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$ 508.931.292).¹ Este valor corresponde a la estimación anticipada de los perjuicios causados al IPES, derivados de la paralización de un proyecto destinado a garantizar la seguridad estructural de una Plaza Distrital de Mercado de interés público.

A continuación, se sintetiza el análisis de los argumentos del recurso:

Resumen de Argumentos del Recurso vs. Fundamento de Negativa IPES

Argumento Central del Recurso	Fundamento de la Negativa IPES (Ratificación)	Conclusión Jurídica
Falta de planeación (Ausencia de diseños provisionales/tardíos) ¹	La adecuación Provisional era de naturaleza logística y no estructural (NSR-10). El Contratista aceptó las condiciones	La falta de planeación resulta inoponible. El riesgo era conocido y el Contratista faltó a su deber de diligencia precontractual y de

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”

	y ofertó.	revisión oportuna.
Hecho de Tercero (Negativa de Comerciantes) ¹	La inejecución se debe a la mora del Contratista en entregar el área provisional (7.29% de avance), condición previa al traslado.	El "hecho del tercero" no fue la causa eficiente del incumplimiento, sino una consecuencia de la mora del Contratista. No es causa eximente.
Falta de Gestión (Omisión de solicitudes de suspensión) ¹	La Entidad atendió la primera solicitud de febrero. La última solicitud (8 de mayo de 2023) fue extemporánea (día del vencimiento).	La Entidad cumplió el deber de gestión. La solicitud extemporánea denota negligencia y falta de colaboración, no generando obligación de modificar el contrato.
Prescripción Ordinaria (Art. 1081 C.Co. desde 8/May/2023) ¹	El siniestro en Contratación Estatal ocurre con la Ejecutoria del Acto Administrativo sancionatorio (Art. 7 L. 1150/07).	El término de prescripción no ha iniciado. El conteo comienza a partir de la firmeza (ejecutoria) de la presente Resolución, respetando el Debido Proceso (Art. 29 C.P.).

Por todo lo anterior, no se evidencia prueba alguna que desvirtúe la responsabilidad

RESOLUCIÓN No. 422 de 2025

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCION No. 376 DE 2025”

del CONSORCIO ESFUERZO VERTICAL IPES, por lo que el acto administrativo recurrido se encuentra ajustado a derecho y debe ser mantenido en su integridad.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: - **CONFIRMAR** en todas sus partes el contenido de la Resolución No. 376 de 2025, expedida el 14 de octubre de 2025, mediante la cual se declaró el incumplimiento del Contrato de Obra CO1.PCCNTR.3781257 de 2022 IPES - 566 de 2022, celebrado entre el **INSTITUTO PSRA LA ECONOMIA SOCIAL – IPES** y **CONSORCIO ESFUERZO VERTICAL IPES**, y se hizo efectiva la cláusula penal pecuniaria por valor de **QUINIENTOS OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y UN MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS PESOS M/CTE (\$ 508.931.292).**

ARTÍCULO SEGUNDO. – El presente acto administrativo se entiende notificado al CONSORCIO ESFUERZO VERTICAL IPES y a SEGUROS DEL ESTADO S.A., en la presente audiencia pública celebrada el 6 de noviembre DE 2025, conforme a lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 en concordancia con el artículo 202 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO TERCERO. – Contra la presente resolución no procede recurso alguno, conforme con los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con los artículos 74 y 76 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO. - Una vez en firme, publicar el presente acto en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, e informar de la presente sanción a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio en que se encuentre inscrito el contratista respectivo, en los términos del artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 019 de 2012.

ARTÍCULO QUINTO. - La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

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			