

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Interior

MINISTERIO DEL INTERIOR

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

LA SUBDIRECTORA DE GESTIÓN CONTRACTUAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, en ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas en el numeral 5.7.1.2.3 del Manual de Contratación del Ministerio del Interior, adoptado mediante la Resolución 0759 del 14 de mayo de 2024 suscrita por el Ministro del Interior y en cumplimiento de las previstas en los artículos 13 de la Ley 80 de 1993, artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y artículos 2.2.1.2.3.1.7 numeral 2 y 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015, y

I. CONSIDERANDO

A. ANTECEDENTES

1. El diecisiete (17) de noviembre de 2023 se celebró el contrato interadministrativo No. 2665 de 2023 entre la Nación - Ministerio del Interior - Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, con el objeto de *“Prestar asistencia técnica, administrativa y operación logística para la ejecución de diversos proyectos financiados por FONSECON y el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES).”*
2. El contrato fue debidamente perfeccionado y su ejecución inició el 21 de noviembre de 2023, fecha en la cual se suscribió el acta de inicio correspondiente, por lo cual su fecha establecida de finalización fue el 21 de mayo del 2025.
3. El valor total del contrato fue de \$97.120.978.299 m/cte. Este se estructuró en 8 componentes específicos, incluyendo la adquisición de motocicletas, carpas, botes, cámaras tácticas, captadores biométricos y tecnología de *hiperconvergencia*, dirigidos a beneficiar distintas fuerzas del orden público.
4. El estado financiero del contrato interadministrativo a la fecha, es el siguiente:
 - Primer desembolso: \$79.183.283.188 m/cte.
 - Segundo y tercer desembolso: No pagados
5. En desarrollo de comités técnicos y mesas de trabajo celebradas entre agosto y septiembre de 2024, se constató que cinco (5) de los ocho (8) componentes del contrato presentaban un avance del 0 %, lo que equivale a un incumplimiento crítico, habiendo transcurrido ya más de diez (10) meses desde la suscripción del contrato, lo anterior conforme se evidencia en el material documental que reposa en el expediente. Según informe técnico del 30 de septiembre de 2024, se evidencia incumplimiento crítico identificado en los siguientes componentes:
 - Componente 37.1: 0 % de ejecución.
 - Componente 37.4: 0 % de ejecución.
 - Componente 37.6: 0 % de ejecución.
 - Componente 37.7: 0 % de ejecución.
 - Componente 37.8: 0 % de ejecución.

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

Por otra parte, existen componentes parciales o totalmente cumplidos, así:

- Componente 37.2: ejecución parcial del 58.33 %.
- Componente 37.3: cumplimiento total.
- Componente 37.5: cumplimiento total.

6. Conforme lo reportado por la supervisión del contrato estatal, en la solicitud de presunto incumplimiento, también se evidencia la no entrega de informes de ejecución dentro de los plazos contractuales, así como la ausencia de cronograma oficial y la falta de claridad sobre el estado contractual de los componentes.

7. A lo largo de la ejecución del contrato, la supervisión emitió múltiples requerimientos formales dirigidos a la Agencia Logística, solicitando el inicio y avance de los componentes, sin obtener respuesta oportuna ni satisfactoria.

8. Conforme lo pactado en el contrato interadministrativo y tal como se desprende de la cláusula vigésima séptima del mismo, que establece que, ante un presunto incumplimiento por parte del contratista, el Ministerio podrá declarar el incumplimiento total o parcial, previa garantía del debido proceso, conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el Manual de Contratación del Ministerio del Interior.

9. Por lo anterior y en virtud de la reiterada desatención de las solicitudes hechas por parte del Ministerio del Interior por intermedio de la supervisión del contrato, ante el renuente incumplimiento de los componentes contractuales y la omisión sistemática de las obligaciones esenciales pactadas, la supervisión del contrato mediante comunicación oficial con memorando 2025-3-003123-009057 Id: 500709 del 28 de febrero del 2025, solicitó ante la Subdirección de Gestión Contractual el inicio del trámite de presunto incumplimiento, pues a su juicio se configura un presunto incumplimiento sustancial, grave y reiterado por parte del contratista, lo que da lugar a la declaratoria formal de un presunto incumplimiento del contrato estatal No. 2665 de 2023.

II. RAZONES DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO EXPUESTAS POR EL SUPERVISOR

En la solicitud de inicio del trámite de presunto incumplimiento antes mencionado la supervisión del convenio por parte del Ministerio, indicó en su informe de supervisión que el contratista ha incumplido las siguientes obligaciones específicas del anexo de condiciones e indicó las razones de ello en los siguientes términos:

“(...) OBLIGACIONES GENERALES DE LA AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES PRESUNTAMENTE INCUMPLIDAS, CONTENIDAS EN LA CLÁUSULA SEGUNDA.”

Obligación	Incumplimiento
11. Cumplir a cabalidad los servicios objeto del contrato, de acuerdo con los requisitos y términos establecidos en el estudio previo.	Como se evidencia en los hechos, especialmente en el numeral 61, a la fecha se presenta un incumplimiento crítico con un estado de ejecución del 0 % en 5 de los 8 componentes del contrato.
12. Contar con la infraestructura técnica, operativa, administrativa y los recursos necesarios para garantizar la ejecución del objeto contratado.	Como se evidencia en los hechos, especialmente en el numeral 61, a la fecha se presenta un incumplimiento crítico con un estado de ejecución del 0 % en 5 de los 8 componentes del contrato. Así mismo, en los hechos se demuestra que no se ha reportado en tiempo la información ni los informes requeridos para la ejecución del contrato firmado.
13. Documentar la ejecución, seguimiento y control de las actividades y el cronograma de trabajo, para lo cual se debe contemplar la programación y	A la fecha, no se cuenta con el cronograma detallado de actividades que debía ser presentado por la Agencia y aprobado por el Ministerio, lo cual dificulta el seguimiento y control efectivo de la ejecución del

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

Obligación	Incumplimiento
elaboración de informes de actividades de las sesiones de trabajo de seguimiento, y coordinación a que haya lugar, así como realizar el seguimiento y control a las obligaciones que se adquieran.	contrato. Esta ausencia compromete la planeación, afecta la toma de decisiones oportunas y pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como la satisfacción de los usuarios finales.
15. Llevar un archivo con todos los informes, productos, documentos y evidencias generadas durante la implementación de las líneas de trabajo y entregarlas al SUPERVISOR cuando sean requeridas por este y a la terminación del contrato.	Los informes correspondientes no han sido entregados dentro de los plazos establecidos, ni se ha reportado oportunamente la información ni los documentos requeridos para la adecuada ejecución del contrato firmado. Además, se ha evidenciado la falta de respuesta a los requerimientos y correos electrónicos enviados por la Supervisión del Ministerio, lo que representa un incumplimiento que obstaculiza el seguimiento efectivo y compromete la correcta implementación de los acuerdos.
17. Prestar la colaboración y suministrar toda la información necesaria para que el supervisor del contrato pueda llevar a cabo el seguimiento y el control del cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato, facilitando las actividades propias de su gestión.	Los informes correspondientes no han sido entregados dentro de los plazos establecidos, ni se ha reportado oportunamente la información ni los documentos requeridos para la adecuada ejecución del convenio firmado. Además, se ha evidenciado la falta de respuesta a los requerimientos y correos electrónicos enviados por la Supervisión del Ministerio, lo que representa un incumplimiento que obstaculiza el seguimiento efectivo y compromete la correcta implementación de los acuerdos.
18. Atender los requerimientos que durante el desarrollo del contrato se impartan por parte del SUPERVISOR del contrato de parte del MINISTERIO DEL INTERIOR, así como informar oportunamente a la supervisión sobre las imposibilidades o dificultades que se presenten en la ejecución del contrato.	Los informes correspondientes no han sido entregados dentro de los plazos establecidos, ni se ha reportado oportunamente la información ni los documentos requeridos para la adecuada ejecución del contrato firmado. Además, se ha evidenciado la falta de respuesta a los requerimientos y correos electrónicos enviados por la Supervisión del Ministerio, lo que representa un incumplimiento que obstaculiza el seguimiento efectivo y compromete la correcta implementación de los acuerdos.

(...) OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES PRESUNTAMENTE INCUMPLIDAS, CONTENIDAS EN LA CLÁUSULA SEGUNDA.”

Obligaciones	Incumplimiento
2. Suscribir el acta de inicio, en la cual el supervisor por parte del Ministerio y el gerente del proyecto por parte de la AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES, determinarán: a. Descripción y alcance de los trabajos. b. Cronograma detallado de actividades. c. Definición de los hitos del proyecto para establecer los puntos de control. d. Protocolos de pruebas de los bienes que lo requieran, según lo dispuesto en los documentos Anexo No. 4 Proyecto SIES y/o Anexo No. 6 Movilidad y Presupuesto o el documento que haga sus veces, que hacen parte íntegra del presente contrato.	A la fecha, no se cuenta con el cronograma detallado de actividades que debía ser presentado por la Agencia y aprobado por el Ministerio, lo cual dificulta el seguimiento y control efectivo de la ejecución del contrato. Esta ausencia compromete la planeación, afecta la toma de decisiones oportunas y pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como la satisfacción de los usuarios finales.
3. Cumplir a cabalidad con el objeto del contrato, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas en los documentos Anexo No. 4 Proyecto SIES y/o Anexo No 6. Movilidad y Presupuesto o el documento que haga sus veces que hacen parte de la viabilidad de los proyectos, y la propuesta económica, las cuales harán parte integral del presente contrato.	Como se evidencia en los hechos, especialmente en el numeral 61, a la fecha se presenta un incumplimiento crítico con un estado de ejecución del 0 % en 5 de los 8 componentes del contrato. Así mismo, en los hechos se demuestra que no se ha reportado en tiempo la información ni los informes

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

Obligaciones	Incumplimiento
	requeridos para la ejecución del contrato firmado.
4. Dar estricto cumplimiento al cronograma aprobado por el supervisor de EL MINISTERIO.	A la fecha, no se cuenta con el cronograma detallado de actividades que debía ser presentado por la Agencia y aprobado por el Ministerio, lo cual dificulta el seguimiento y control efectivo de la ejecución del contrato. Esta ausencia compromete la planeación, afecta la toma de decisiones oportunas y pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como la satisfacción de los usuarios finales
5. Desarrollar las actividades del contrato dentro del plazo de ejecución contractual.	Como se evidencia en los hechos, especialmente en el numeral 61, a la fecha se presenta un incumplimiento crítico con un estado de ejecución del 0 % en 5 de los 8 componentes del contrato. Así mismo, en los hechos se demuestra que no se ha reportado en tiempo la información ni los informes requeridos para la ejecución del contrato firmado.
6. Realizar la entrega a satisfacción, de los bienes objeto del contrato dentro de los plazos establecidos en el cronograma de actividades del mismo, previa verificación de cumplimiento de los requisitos técnicos por parte de la Supervisión del Ministerio y del delegado que sea designado por cada una de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, según el tipo de bien y quien sea el usuario final del mismo, y realizar la entrega a cada una de las Fuerzas Militares y Policía Nacional como usuario final, según corresponda.	Como se evidencia en los hechos, especialmente en el numeral 61, a la fecha se presenta un incumplimiento crítico con un estado de ejecución del 0 % en 5 de los 8 componentes del contrato. Así mismo, en los hechos se demuestra que no se ha reportado en tiempo la información ni los informes requeridos para la ejecución del contrato firmado.
8. Realizar las acciones administrativas y técnicas necesarias para garantizar la ejecución de todas las actividades del objeto del contrato en el plazo establecido y conforme al cronograma de hitos acordados. Por lo anterior, deberá entregar el cronograma del proyecto donde se relacionen las fechas de inicio y entrega de todos los bienes de acuerdo con las especificaciones técnicas presentadas.	A la fecha, no se cuenta con el cronograma detallado de actividades que debía ser presentado por la Agencia y aprobado por el Ministerio, lo cual dificulta el seguimiento y control efectivo de la ejecución del contrato. Esta ausencia compromete la planeación, afecta la toma de decisiones oportunas y pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como la satisfacción de los usuarios finales. Además, como se evidencia en los hechos, especialmente en el numeral 61, a la fecha se presenta un incumplimiento crítico con un estado de ejecución del 0 % en 5 de los 8 componentes del contrato. Así mismo, en los hechos se demuestra que no se ha reportado en tiempo la información ni los informes requeridos para la ejecución del contrato firmado.
23. Presentar al MINISTERIO-FONSECON un (1) informe mensual respecto del avance en la fabricación de los bienes objeto del contrato que lo requieran, así como del estado de la ejecución del contrato.	Los informes correspondientes no han sido entregados dentro de los plazos establecidos, ni se ha reportado oportunamente la información ni los documentos requeridos para la adecuada ejecución del contrato firmado. Además, se ha evidenciado la falta de respuesta a los requerimientos y correos electrónicos enviados por la Supervisión del Ministerio, lo que representa un incumplimiento que obstaculiza el seguimiento efectivo y compromete la correcta implementación de los acuerdos.

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

Obligaciones	Incumplimiento
27. Poner a disposición del MINISTERIO-FONSECON y de los entes de control toda la información jurídica, técnica y financiera del proyecto relacionado en el objeto del contrato.	Los informes correspondientes no han sido entregados dentro de los plazos establecidos, ni se ha reportado oportunamente la información ni los documentos requeridos para la adecuada ejecución del contrato firmado. Además, se ha evidenciado la falta de respuesta a los requerimientos y correos electrónicos enviados por la Supervisión del Ministerio, lo que representa un incumplimiento que obstaculiza el seguimiento efectivo y compromete la correcta implementación de los acuerdos
29. Dar respuesta a los requerimientos relacionados con la ejecución del contrato que por parte del supervisor del Ministerio se soliciten, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de los mismos.	Se ha evidenciado la falta de respuesta a los requerimientos y correos electrónicos enviados por la Supervisión del Ministerio, lo que representa un incumplimiento que obstaculiza el seguimiento efectivo y compromete la correcta implementación de los acuerdos.
31. Entregar al supervisor por parte del Ministerio y al personal de apoyo técnico que sea designado por cada una de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, los documentos e información que se requiera para la verificación y seguimiento de cumplimiento del objeto y obligaciones contractuales y permitir las visitas de inspección de seguimiento que sean necesarias.	Los informes correspondientes no han sido entregados dentro de los plazos establecidos, ni se ha reportado oportunamente la información ni los documentos requeridos para la adecuada ejecución del contrato firmado. Además, se ha evidenciado la falta de respuesta a los requerimientos y correos electrónicos enviados por la Supervisión del Ministerio, lo que representa un incumplimiento que obstaculiza el seguimiento efectivo y compromete la correcta implementación de los acuerdos.
37. Realizar la entrega conforme las cantidades y características técnicas previstas para cada uno de los elementos, los cuales se encuentran señalados en los documentos Anexo No. 4 Proyecto SIES y/o Anexo No. 6 Movilidad y Presupuesto o el documento que haga sus veces.	Como se evidencia en los hechos, especialmente en el numeral 61, a la fecha se presenta un incumplimiento crítico con un estado de ejecución del 0 % en 5 de los 8 componentes del contrato.

Con base en el análisis de los informes de supervisión contenidos en los documentos proporcionados, especialmente los radicados¹ ante la Subdirección de Gestión Contractual, la supervisión del contrato dispuesta por parte del Ministerio del Interior alertó al contratista - la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, mediante comunicaciones y requerimientos, sobre el inicio del trámite de un presunto incumplimiento que podría devenir en la imposición de multas y/o sanciones por el no cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas.

Sin embargo, dichas alertas no fueron atendidas, ni tampoco recibida respuesta alguna que haya evidenciado gestiones tendientes a cumplir con las obligaciones del contrato que sustenten el avance o la proposición de enervar la causal de un posible incumplimiento.

Es dable mencionar que el contrato en mención se conforma de 8 componentes tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

COMPONENTE	ENTIDAD BENEDIFICIARIA	OBJETO	% EJECUCIÓN
37.1	FAC	Vehículo + Sistema monitoreo	0 %
37.2	GAULA	24 Motocicletas	58.33 %
37.3	Armada Nacional	Carpas de protección	100 %
37.4	Armada Nacional	6 Botes fluviales	0 %
37.5	Policía Nacional	826 Motocicletas	100 %

¹ ID 2025-3-003123-009057 del 28 de febrero de 2025 e ID 2025-3-003123-014660 del 12 de mayo de 2025.

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

COMPONENTE	ENTIDAD BENEFICIARIA	OBJETO	% EJECUCIÓN
37.6	Policía Nacional	Cámaras tácticas UNDMO	0 %
37.7	Policía Nacional	Captore biométricos	0 %
37.8	Policía Nacional	Infraestructura tecnológica	0 %

III. CONCLUSIONES DE LOS INFORMES DE SUPERVISIÓN

La supervisión del contrato por parte del Ministerio del Interior presenta informe ante la Subdirección de Gestión Contractual para que sean analizadas las circunstancias actuales del contrato y considere viable el respectivo inicio y trámite del procedimiento administrativo sancionatorio contractual.

Lo anterior conforme con la *cláusula vigésima séptima* del anexo de condiciones contractuales del Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023, celebrado entre el Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, para la imposición de la *cláusula vigésima quinta* (multas) derivada de la declaratoria de incumplimiento por parte del contratista.

Es dable señalar que, a la fecha establecida como plazo de ejecución, la entidad contratista no efectuó la entrega a satisfacción de los bienes, evidenciado los siguientes escenarios fácticos de la documental aportada:

- **Incumplimiento material sustancial:** A la fecha de corte de los informes (mayo de 2025), 5 de los 8 componentes presentan un 0 % de ejecución, lo que constituye un incumplimiento grave de las obligaciones esenciales del contrato, especialmente teniendo en cuenta que más del 81 % del valor total del contrato ya ha sido desembolsado.
- **Inactividad contractual sin justificación válida:** La Agencia Logística no ha justificado debidamente la falta de ejecución. Si bien reporta reuniones y ajustes técnicos (E.G., con la FAC en marzo de 2024), no ha iniciado procesos contractuales formales ni entregados cronogramas aprobados.
- **Retrasos reiterados:** Se evidencian dilaciones injustificadas en los procedimientos internos de contratación por parte de ALFM, que han imposibilitado cumplir con las fechas pactadas contractualmente.

IV. ACTUACIONES PROCESALES

El supervisor del contrato mediante memorando con radicado No. 2025-3-003123-009057, Id: 500709, del veintiocho (28) de febrero de 2025, solicitó ante la Subdirección de Gestión Contractual el inicio del trámite administrativo por presunto incumplimiento parcial del Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023, celebrado entre el Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM).

El primero (01) de abril de 2025 se remitieron las citaciones respectivas por correo electrónico, convocando a las partes a la audiencia de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023, la cual fue programada para llevarse a cabo el miércoles 23 de abril de 2025 a las 10:00 a. m.

En la hora y fecha señaladas, se instaló la audiencia de presunto incumplimiento, conforme a los términos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Se escuchó a las partes rendir sus descargos, tras lo cual se suspendió la diligencia y se fijó como nueva fecha de reanudación el doce (12) de mayo de 2025 a las 10:00 a. m., con el fin de que la supervisión del contrato se pronunciara sobre los descargos presentados por el contratista - la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM) - y la aseguradora Solidaria de Colombia S. A., otorgando un tiempo prudencial para el análisis del material aportado.

El diecinueve (19) de mayo de 2025, se reanudó la diligencia. El supervisor del contrato por parte del Ministerio del Interior indicó que persisten las razones que dieron origen al trámite de presunto incumplimiento. Se dio clausura a la etapa probatoria y se les otorgó la palabra a las partes para que presentaran los alegatos de cierre.

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

Terminada la etapa de alegatos de conclusión, la Subdirección de Gestión Contractual procede a tomar una decisión de fondo en el trámite de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023, celebrado entre el Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM).

V. CONSIDERACIONES

De acuerdo con los soportes referenciados por el contratista y la supervisión dispuesta por el Ministerio del Interior, los cuales hacen parte del expediente del Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023 y una vez agotadas las instancias del proceso sancionatorio, atendidas las consideraciones fácticas, jurídicas y probatorias, la Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio del Interior se pronunciará sobre cada uno de los argumentos esbozados por las partes, en atención a los principios de buena fe, debido proceso, derecho de defensa y principio de legalidad que rigen la materia y a los artículos 6, 29, 83, 121, 123 inciso segundo de la Constitución, 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011.

5. 1. NORMATIVIDAD APLICABLE

La Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio del Interior, en aplicación de los artículos 29 de la Constitución Política, 3 de la Ley 489 de 1998, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993, 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011, en busca de la salvaguarda del debido proceso, derecho de defensa y contradicción, adelantó el trámite de presunto incumplimiento de las obligaciones contraídas por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM), en el Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023.

5. 2. COMPETENCIA

La Nación – Ministerio del Interior, a través de la Subdirección de Gestión Contractual es competente para adelantar procesos e imponer multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento contractual, conforme lo establecido en el numeral 5.7.1.2.3. del Manual de Contratación del Ministerio del Interior.

Actualmente, funge como Subdirectora de Gestión Contractual Paola Yisela Devia Pulecio, nombrada mediante Resolución No. 1438 del 26 de marzo de 2025 y con acta de posesión del 07 de abril de 2025.

En cuanto a la competencia del Ministerio del Interior para adelantar trámites relacionados con el presunto incumplimiento de contratos interadministrativos, se precisa que dicha entidad, en su calidad de contratante estatal, se encuentra facultada para pactar e imponer sanciones contractuales, conforme al procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

De esta manera, el Ministerio del Interior tiene competencia para adelantar trámites administrativos por presunto incumplimiento, incluyendo la imposición de multas y la declaratoria de incumplimiento, siempre que tales facultades estén expresamente previstas en el clausulado contractual y se ejerzan de acuerdo con la normativa vigente.

No obstante, si existiera controversia judicial instaurada sobre los mismos hechos objeto del trámite administrativo, la competencia para conocer del asunto se transfiere a la jurisdicción contencioso-administrativa de conformidad con los principios de exclusividad y especialidad jurisdiccional.

En respaldo de lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante concepto No. 2257 del 26 de julio de 2016 (Radicado 11001-03-06-000-2015-00102-00), Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas, sostuvo que:

“Las entidades estatales pueden declarar el incumplimiento de contratos interadministrativos, imponer sanciones contractuales y hacer efectivas las cláusulas penales pactadas, siempre que ello esté previsto en el contrato y se respete el debido proceso. Sin embargo, cuando el asunto ha sido judicializado, la competencia pasa a la

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

jurisdicción de lo contencioso administrativo. (...) El caso de los “convenios interadministrativos” que comporten el pago de una remuneración, es decir, que su objeto tenga obligaciones de contenido patrimonial, los cuales se someterán al mismo régimen de los contratos interadministrativos, conforme a lo ya analizado, pues no interesa cómo las entidades estatales partes denominen sus negocios jurídicos y acuerdos dado que son los elementos esenciales de estos los que permiten no solo nominarlos sino tipificarlos y darles los efectos jurídicos que le correspondan según la legislación. (...) Por información pública que reposa en la sede electrónica del Ministerio del Interior, la Sala ha conocido “convenios” celebrados por el Ministerio del Interior con cargo al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana-FONSECON con los entes territoriales para que estos a su vez subcontraten las obras, servicios y suministros. Se observa que, aun cuando se especifica que su objeto es aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Ministerio y la otra entidad estatal parte de los mismos (generalmente los municipios u otros entes de carácter territorial) para promover la convivencia ciudadana, lo cierto es que de las estipulaciones que emanan de los mismos, en realidad, se obligan las entidades intervinientes patrimonialmente y acuerdan una obligación a favor de la otra o con reciprocidad, es decir, en forma conmutativa. Para una -el Ministerio- será la realización de una obra (o prestación de un servicio o la transferencia de un bien, etc.) y para la otra (el Municipio) será el pago de una contraprestación económica (precio o valor económico), lo que además implica que existe un precio como elemento esencial del contrato, de manera que, a juicio de la Sala, se constituyen en contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica. De ahí que en su texto se destaquen cláusulas sobre las obligaciones que asume la entidad contratista frente a las de la entidad contratante; el plazo de ejecución y liquidación del contrato; el valor del convenio (precio); la forma de los desembolsos o pagos; las garantías de cumplimiento que debe otorgar la entidad estatal contratista a favor de la entidad contratante; la autonomía técnica y administrativa para la ejecución del objeto y las obligaciones por parte de la entidad estatal contratista frente a la contratante y la exclusión de la relación laboral para con el personal utilizado por aquella para el cumplimiento del objeto contractual; la supervisión del acuerdo; las multas y la cláusula penal ante el incumplimiento de las obligaciones de la entidad contratista; la declaratoria de incumplimiento y demás sanciones contractuales; su perfeccionamiento y ejecución, entre otras, todas las cuales, se reitera, permiten deducir que se tratan más bien de “contratos interadministrativos”, pese a que se denominen como “convenios interadministrativos”. En consecuencia, los “convenios de cofinanciación” descritos son contratos en toda la extensión del concepto y con todos los efectos de esa particular institución jurídica (...).”

El artículo 4 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), impone a las entidades estatales el deber de exigir el cumplimiento adecuado y oportuno de las obligaciones contractuales, así como de hacer efectivas las garantías correspondientes en caso de incumplimiento.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, faculta a las entidades estatales para declarar el incumplimiento de los contratos y hacer efectivas las cláusulas penales y garantías pactadas, incluso en contratos interadministrativos, siempre que estas facultades estén expresamente estipuladas en el contrato.

En la misma línea, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), en el artículo 104 establece que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer de las controversias relacionadas con contratos en los que sea parte una entidad pública.

Ahora bien, el Consejo de Estado, Sección Tercera – en Sentencia del 31 de marzo de 2023 (Exp. 56002) estableció:

“(...) Se ratificó que las entidades contratantes pueden declarar el incumplimiento en contratos interadministrativos, conforme al artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, siempre

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

que se respete el procedimiento pactado contractualmente.”

Así mismo la misma corporación en Sentencia del 17 de junio de 2024 (Exp.70381) indico:

“(…) La potestad para declarar el incumplimiento se puede ejercer durante la fase de liquidación, y se mantiene dentro del término de caducidad, salvo que se haya presentado demanda judicial, en cuyo caso la competencia se traslada a la jurisdicción contenciosa administrativa.”

En ese sentido, este Ministerio se encuentra facultado para realizar el trámite correspondiente para hacer efectiva la garantía de cumplimiento. Ahora bien, en la cláusula vigésima séptima del anexo de condiciones del Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023, se pactó que:

“En caso de incumplimiento, por parte de LA AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES, de las obligaciones, términos o condiciones establecidas en el presente contrato, EL MINISTERIO podrá declarar el incumplimiento del contrato, previo cumplimiento del debido proceso. Las partes aceptan que en el caso en que el supervisor por parte del MINISTERIO advierta un presunto incumplimiento, se acudirá al procedimiento previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y en el Manual de Contratación del Ministerio del Interior.”

Conforme a lo anterior, el Ministerio del Interior, a través de la Subdirección de Gestión Contractual, se encuentra facultado para adelantar el presente trámite.

5.3. LEGITIMACIÓN

a. Legitimación en la causa por activa

Marleny Rivera Galeano, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía número 63.435.009, en su condición de supervisora del contrato interadministrativo No. 2665 de 2023, se encuentra legitimada para solicitar el inicio del trámite de posible incumplimiento del contrato conforme a las obligaciones previstas en el Manual de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales del cargo que como servidora pública ostenta.

b. Legitimación en la causa por pasiva

Martha Eugenia Cortés Baquero, mayor de edad, con cédula de ciudadanía No. 51.584.885, quien funge como representante legal y directora general de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, dentro del trámite de presunto incumplimiento de las obligaciones contraídas en el Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023².

c. Llamado en garantía

Se logra identificar plenamente que el contrato interadministrativo No. 2665 de 2023 celebrado entre La Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares se encuentra respaldado por la póliza No. 980-47-994000026551 expedida por la Aseguradora Solidaria de Colombia, representada por Gustavo Alberto Herrera Ávila, identificado con C.C. No. 19.395.114.³

5.4. PROBLEMA JURÍDICO QUE RESOLVER

² Cindy Constanza Mesa Morales, mayor de edad, vecina y residente en la ciudad de Bogotá DC, abogada en ejercicio, identificada con la cédula de ciudadanía número 1.032.393.424 de Bogotá, portadora de la tarjeta profesional número 192.847 del C. S. de la Judicatura, actuando en nombre y representación de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares - (ALFM), con NIT. 899.999.162-4, obra conforme al poder debidamente otorgado por la Directora General (E) de la ALFM.

³ Juan Pablo Calvo Gutiérrez, identificado con la C.C. No. 1.088.310.060 de Pereira. Risaralda., Tarjeta Profesional No. 399.063 del C. S. de la Judicatura obra conforme el poder que le fue sustituido.

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

Corresponde a la Subdirección de Gestión Contractual del Ministerio del Interior determinar si la Agencia Logística de las Fuerzas Militares - (ALFM), incumplió las obligaciones contraídas en los numerales 11, 12, 13, 15, 17 y 18 de la cláusula segunda, denominada “II. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA” y los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 23, 27, 29, 31 y 37 de la cláusula segunda denominada “I. OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA” establecidas en el contrato interadministrativo 2665 de 2023, de conformidad con lo expuesto por la supervisión en la solicitud de presunto incumplimiento y el desarrollo de las audiencias celebradas.

5. 5. ACERVO PROBATORIO

Se tienen como pruebas los siguientes documentos allegados de manera oportuna dentro del trámite:

A. DOCUMENTALES

1. Condiciones contrato interadministrativo 2665 – 2023.
2. Póliza - soporte de perfeccionamiento.
3. Acta de inicio contrato interadministrativo 2665 de 2023.
4. Viabilidad (37.1) - sistema de monitoreo y control de aeronave no tripulada.
5. Anexo 4 (37.1) - sistema de monitoreo y control de aeronave no tripulada.
6. Anexo 5 (37.1) - sistema de monitoreo y control de aeronave no tripulada.
7. Viabilidad (37.2) - proyecto 24 motocicletas Gaula.
8. Anexo 6 (37.2) - proyecto 24 motocicletas Gaula.
9. Viabilidad (37.3) - proyecto 6 carpas de protección armada.
10. Anexo 6 (37.3) - proyecto 6 carpas de protección armada
11. Viabilidad (37.4) - proyecto 6 botes (mar10) armada.
12. Anexo 6 (37.4) - proyecto 6 botes (mar10) armada.
13. Viabilidad (37.5) - proyecto 826 motos para policía nacional de Colombia.
14. Anexo 6 (37.5) - proyecto 826 motos para policía nacional de Colombia.
15. Viabilidad (37.6) - proyecto 250 cámaras tácticas para policía nacional de Colombia.
16. Anexo 4 (37.6) - proyecto 250 cámaras tácticas para policía nacional de Colombia.
17. Anexo 5 (37.6) - proyecto 250 cámaras tácticas para policía nacional de Colombia.
18. viabilidad (37.7) - proyecto 3000 captore biométrico-dactilares para nacional de Colombia.
19. anexo 4 (37.7) - proyecto 3000 captore biométricos dactilares para nacional de Colombia.

DOCUMENTOS ALLEGADOS POR EL SUPERVISOR DEL CONTRATO INTERADMINSISTRATIVO

- A. Radicado 2025-3-003123-009057 Id: 500709 del 28 de febrero de 2025, solicitud e informe de inicio de actuación de presunto incumplimiento (40 folios).
- B. Anexos del radicado 2025-3-003123-009057 Id: 500709 (577 folios).

DOCUMENTOS ALLEGADOS POR LA AGENCIA LOGISTICA DE LAS FUERZAS MILITARES

- A. Radicado 2025130000021871 – ALDG – ANSGC -CT 13000 “DESCARGOS PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO No. 2665 DE 2023, CELEBRADO ENTRE LA NACIÓN – MINISTERIO DEL INTERIOR Y LA AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES, cuyo objeto es: “Realizar la asistencia técnica, administrativa y operación logística para la ejecución de

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

proyectos financiados por el Fondo Nacional para la Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSECON y por el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad - SIES.”

DOCUMENTOS ALLEGADOS POR LA ASEGURADORA SOLIDARIA DE COLOMBIA

- A.** Comunicación electrónica del 24 de abril del 2025, en la cual se aportó el contrato de seguro y la carátula de la garantía de cumplimiento a favor de entidades estatales que amparan el Contrato Interadministrativo 2665 de 2023, denominados: (i) 980-47-994000026551-0 y (ii) cla-pn-patrimoniales-cumplimiento-entidades-estatales-17092020

VI. ANÁLISIS PROBATORIO Y SENTIDO DE LA DECISIÓN

6.1. HECHOS PROBADOS

6.1.1. DENTRO DEL TRÁMITE SE LOGRÓ DETERMINAR LO SIGUIENTE:

- A.** Que el Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023 suscrito entre la Nación - Ministerio del Interior - Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, con el objeto de: *“Prestar asistencia técnica, administrativa y operación logística para la ejecución de diversos proyectos financiados por FONSECON y el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES)”* se encontraba vigente a la fecha de la solicitud de inicio de trámite de presunto incumpliendo, toda vez que la fecha de finalización estimada era el 21 de mayo de 2025.
- B.** Que la Nación - Ministerio del Interior - Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), desembolsó a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares más del 80 % del valor total contractual sin una ejecución proporcional del objeto contractual.
- C.** Que varios componentes clave del contrato interadministrativo No. 2665 de 2023, como lo son; 37.1, 37.4, 37.6, 37.7, 37.8 presentaban a la fecha de corte del informe técnico un 0 % de avance en su ejecución.
- D.** Que la Agencia Logística de las Fuerzas Militares no aportó evidencia de avances materiales en las obligaciones pendientes, ni cronogramas actualizados aprobados.

7. CONSIDERACIONES DE LA SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN CONTRACTUAL

7.1. CLASIFICACIÓN DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO

Una vez expuestos los hechos que originaron el trámite de presunto incumplimiento contractual y escuchadas las intervenciones de las partes en audiencia, es preciso señalar que ninguno de los intervinientes hizo alusión a la existencia de razones basadas en pruebas siquiera sumarias que dieran cuenta de la imposibilidad para continuar con la ejecución del contrato interadministrativo No. 2665 de 2023, ni para cumplir con sus obligaciones hasta su culminación dentro de un plazo determinado. Esta circunstancia permite inferir que, en el presente caso, se configura un presunto incumplimiento por parte de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, consistente en la omisión en la entrega de los componentes y bienes que forman parte del objeto contractual, el cual fue aprobado para la ejecución de un proyecto específico.

En este sentido, el resultado del presente trámite puede exceder los señalamientos formulados por el supervisor del Ministerio del Interior, en la medida en que las conclusiones de la actuación administrativa podrían ir más allá de la mera declaratoria de incumplimiento

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

y de la imposición de una multa, conforme a lo pactado en el anexo de condiciones del contrato interadministrativo No. 2665 de 2023.

8. ANÁLISIS FÁCTICO Y TÉCNICO DE LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO

Esta subdirección encuentra que el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 otorga competencia a las entidades contratantes para declarar el incumplimiento contractual cuando se verifique la inejecución injustificada de las obligaciones. Dicha potestad, ejercida conforme a los principios del debido proceso, permite la imposición de multas y la exigibilidad de las garantías. De lo anteriormente expuesto, es preciso referirse a las excepciones que pueden eximir de la imposición de la multa y que fueron alegadas por el contratista y la aseguradora como coadyuvante, como quiera que garantiza el presente contrato interadministrativo.

Durante el trámite de audiencia, el contratista presentó sus descargos, mediante el cual procuró establecer hechos y circunstancias tendientes a configurar eximentes de responsabilidad, en los expuso:

- ***De la fuerza mayor o caso fortuito***

El artículo 64 del Código Civil Colombiano establece que: *“se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los autos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”* Para que tales eventos sean reconocidos, deben reunir los elementos de imprevisibilidad e irresistibilidad. Lo imprevisible alude a un acontecimiento intempestivo, excepcional o sorpresivo, mientras que lo irresistible se refiere a la imposibilidad de superar o evitar sus consecuencias, aun adoptando medidas razonables.

En este sentido, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 20 de febrero de 2019 (Radicado 11001-03-15-000-2018-03883-00), con ponencia de la Consejera María Adriana Marín, precisó que en materia contractual *“eximen de responsabilidad la inimputabilidad, la imprevisibilidad y la irresistibilidad; consistente la primera en que el hecho no se derive en modo alguno de la conducta culpable del obligado, de su estado de culpa precedente o concomitante con el hecho; la segunda, cuando el evento no es previsible para quien obra prudentemente y era imposible preverlo; y la tercera, en que ante las medidas tomadas, se hizo imposible evitar que el hecho se presentara.”*

En el caso bajo estudio no puede predicarse la existencia de fuerza mayor o caso fortuito, dado que la Agencia Logística de las Fuerzas Militares (ALFM) se limita a afirmar, sin sustento probatorio siquiera sumario, que:

“(…) En el contexto del Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023, diversas circunstancias acontecidas durante su ejecución configuran eventos de caso fortuito que han impedido significativamente el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de la ALFM (...).”

Sin embargo, no se aportó prueba alguna que permita concluir que los supuestos hechos alegados reúnen los requisitos legales para ser considerados como *fuerza mayor o caso fortuito*, así como tampoco se especificaron cuáles fueron esas *“diversas circunstancias”* ni que acreditaran que fueran supuestos imprevisibles o irresistibles.

Asimismo, en el expediente no obra prueba de ninguna otra situación excepcional que permita inferir que la Agencia Logística de las Fuerzas Militares no pudo prever o mitigar, con la debida diligencia, algún evento intempestivo, sorpresivo o de especial gravedad durante la ejecución del contrato. Lo anterior es aún más relevante si se considera que 5 de los ocho 8 componentes del contrato presentan un 0 % de ejecución, lo cual constituye un incumplimiento grave de las obligaciones esenciales pactadas.

Es así que, en razón del bajo nivel de ejecución, el supervisor del contrato elevó solicitud

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

formal para el inicio del procedimiento administrativo por presunto incumplimiento, en cumplimiento del principio de responsabilidad contractual del contratista.

- ***Excepción del contrato no cumplido***

En lo que respecta a la excepción de contrato no cumplido, consagrada en el artículo 1609 del Código Civil Colombiano, lo cual establece que en los contratos bilaterales ninguna de las partes está en mora mientras la otra no haya cumplido o no esté dispuesta a cumplir en la forma y tiempo debidos. Su fundamento radica en la reciprocidad de las prestaciones.

En el ámbito de la contratación estatal, esta excepción permite al contratista suspender sus obligaciones frente a un incumplimiento grave de la entidad pública. Sin embargo, su procedencia es restringida, pues no todo incumplimiento estatal justifica dicha suspensión, es así que la excepción de contrato no cumplido establece que en los contratos bilaterales ninguna de las partes está en mora mientras la otra no haya cumplido o no esté dispuesta a cumplir en la forma y tiempo debidos.

Por su parte el Consejo de Estado en senda y nutrida jurisprudencia ha indicado sobre esta excepción:

“(..) se requiere un incumplimiento real, grave y con nexo causal directo para invocar la excepción.” Sección Tercera, Rad. 25000-23-26-000-2001-00817-01 (2009)

A su vez, en Sentencia de Unificación, el Consejo de Estado, señaló:

“(..) Reiteró que la excepción solo procede cuando el incumplimiento de la entidad afecta de manera determinante el equilibrio contractual” Rad. 25000-23-26-000-2001-02010-01 (2017)

De lo esbozado en los descargos, pruebas y alegatos de conclusión presentados, el contratista alega la excepción de contrato no cumplido prevista en el artículo 1609 del Código Civil. Sin embargo, esta no resulta procedente toda vez que no se logró probar pues no se acreditaron hechos ni documentos que evidenciaran una imposibilidad real de cumplimiento del contrato o que exista un incumplimiento grave y determinante que hubiesen impedido la ejecución y cumplimiento del contrato estatal. Ahora bien, siendo evidente la ausencia de incumplimiento esencial por parte de Ministerio del Interior, necesario para configurar el mencionado presupuesto de “*excepción de contrato no cumplido*”, tampoco se evidenció que la Agencia Logística de las Fuerzas Militares manifestara su intención de cumplir o de sujeción a las condiciones contractuales, lo que contradice cualquier alegación de buena fe por parte de esta.

En conclusión, la invocación de esta excepción no es procedente y no exonera de responsabilidad a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares por el incumplimiento de sus obligaciones contractuales, la cual fue alegada genéricamente, sin pruebas ni fundamentos jurídicos suficientes, que permitirán desvirtuar el incumplimiento.

- ***Inexistencia de la frustración del contrato como eximente de responsabilidad***

Sea lo primero señalar que la frustración del contrato o teoría de la imprevisión, como causal eximente de responsabilidad, encuentra fundamento en los principios generales del derecho contractual y en lo establecido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, bajo los principios de equilibrio económico del contrato, buena fe, y riesgo extraordinario o imprevisible.

Es así pues, que para alegar y que proceda dicha exoneración de responsabilidad por frustración del contrato estatal, deben concurrir las siguientes condiciones: (i) Ocurrencia de un hecho sobreviniente posterior a la celebración del contrato. (ii) Que dicho hecho sea

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

extraordinario, imprevisible y ajeno a las partes. (iii) Que haga imposible o excesivamente oneroso el cumplimiento de las obligaciones. (iv) Que no se deba a culpa del contratista ni pueda ser superado por este. (v) Que el contratista informe oportunamente a la entidad y solicite el restablecimiento del equilibrio económico. Estos requisitos han sido reiterados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, entre otras, en la Sentencia del 11 de junio de 2020, Exp. 68001-23-33-000-2013-01012-01.

Así pues, esta Subdirección analizará las condiciones antes mencionadas, en aras de poder determinar si se cumple el supuesto factico como medida que permita eximir de responsabilidad a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

a. Ausencia de prueba sobre hecho imprevisible o extraordinario

La Agencia Logística de las Fuerzas Militares hace mención genérica a "*circunstancias que impidieron significativamente el cumplimiento de ciertas obligaciones*", pero no identifica con precisión, ni acredita hechos externos, sobrevinientes y extraordinarios que hayan imposibilitado objetivamente la ejecución del contrato.

b. No hay imposibilidad real ni absoluta de cumplimiento

Tampoco se evidencia que dichas circunstancias hubieran imposibilitado de forma absoluta o extremadamente onerosa la entrega de los componentes contractuales, pues a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, se le desembolsó más del 80 % del valor total contractual sin una ejecución proporcional del objeto contractual.

c. Falta de diligencia y de solicitud de reequilibrio

No se aportó prueba de que la Agencia Logística de las Fuerzas Militares hubiera solicitado oportunamente un restablecimiento del equilibrio contractual o acudido a mecanismos contractuales para modificar o suspender la ejecución.

d. Ejecución nula de componentes esenciales

5 de los 8 componentes del contrato presentaban 0 % de ejecución, sin justificación válida, lo cual evidencia una omisión sustancial en el cumplimiento contractual.

Como conclusión de lo indicado anteriormente no se configura la frustración del contrato como causal eximente de responsabilidad, dado que la Agencia Logística de las Fuerzas Militares no acreditó hechos extraordinarios e imprevisibles, así como tampoco probó la imposibilidad objetiva o sobre costos irremediables, ni tampoco solicitó oportunamente la aplicación de la teoría de la imprevisión, incurriendo en incumplimiento grave de obligaciones esenciales.

8.1. CONCLUSIONES AL CASO CONCRETO

Procede esta Subdirección a realizar el análisis de cada una de las obligaciones y hechos que dieron origen al trámite de presunto incumplimiento, con el fin de establecer, basado en las pruebas que forman parte del expediente y el desarrollo de la audiencia, si estos fueron superados o persisten de manera total o parcial.

8.1.1. VERIFICACIÓN OBJETIVA DEL INCUMPLIMIENTO - Cinco (5) de los ocho (8) componentes del contrato presentan un avance del 0%, lo que evidencia un incumplimiento sustancial y verificable de las obligaciones contractuales por parte de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

8.1.2. INEXISTENCIA DE CAUSAS EXIMENTES VÁLIDAS - Las alegaciones de caso fortuito o fuerza mayor no fueron acompañadas de pruebas técnicas ni documentales

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

suficientes. No se demostró una imposibilidad real de cumplir con los compromisos contractuales.

- 8.1.3. IMPROCEDENCIA DE LA EXCEPCIÓN DE CONTRATO NO CUMPLIDO** - El contratista no probó que el Ministerio incurriera en un incumplimiento previo, grave y determinante. Además, se evidenció un desembolso del 81.4 % del valor total del contrato, lo que descarta la configuración de la excepción prevista en el artículo 1609 del Código Civil.
- 8.1.4. APLICACIÓN PROCEDENTE DE LA CLÁUSULA DE INCUMPLIMIENTO** - El contrato prevé expresamente la posibilidad de declarar el incumplimiento, previa actuación administrativa. El procedimiento adelantado por el Ministerio respetó el debido proceso.
- 8.1.5. APLICACIÓN CONMINATORIA Y PROPORCIONAL DE LA MULTA** - La multa es procedente, ya que busca conminar al cumplimiento y está sustentada en cláusula contractual. Se encuentra dentro de los parámetros legales y ha sido debidamente cuantificada con base en lo pactado.
- 8.1.6. OBLIGACIÓN INCUMPLIDA CON AFECTACIÓN AL INTERÉS PÚBLICO** - La inejecución de componentes clave del contrato compromete gravemente la ejecución de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, financiadas con recursos del FONSECON.
- 8.1.7. INEXISTENCIA DE MODIFICACIÓN CONTRACTUAL** - No existen actos administrativos de modificación contractual que justifiquen la inejecución, ni solicitudes de adición o prórroga válidamente formuladas por la contratista.

Basados en lo anterior, resulta procedente la imposición de la multa, al no configurarse o probarse las causales eximentes de responsabilidad y se concluye que Agencia Logística de las Fuerzas Militares se encuentra en un incumplimiento de las obligaciones contraídas en los numerales 11, 12, 13, 15, 17 y 18 de la cláusula segunda, denominada “II. OBLIGACIONES GENERALES DEL CONTRATISTA” y los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 23, 27, 29, 31 y 37 de la cláusula segunda denominada “I. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA” establecidas en el contrato interadministrativo 2665 de 2023 conforme a las razones expuestas, pues no probó.

A. La configuración de fuerza mayor ni la existencia de una imposibilidad jurídica o fáctica insuperable que impidiera el cumplimiento del contrato interadministrativo No. 2665 de 2023 entre la Nación - Ministerio del Interior - Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

B. No se probó que los incumplimientos fueran imputables a la entidad contratante la Nación - Ministerio del Interior - Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON).

C. No se probó que los argumentos de excepción de contrato no cumplido exoneraran de responsabilidad al contratista - Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

Por ello, declarado el incumplimiento de las obligaciones contraídas por parte del - Agencia Logística de las Fuerzas Militares, la Subdirección de Gestión Contractual, procederá a establecer las condiciones de la multa a imponer.

9. MULTAS

Como base de la imposición de una multa en el presente trámite se tiene que, en el anexo de condiciones del Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023, se pactaron las multas como una herramienta de coerción para lograr el cumplimiento del objeto del contrato

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

interadministrativo. En este sentido, la cláusula vigésima quinta del anexo de condiciones del Contrato Interadministrativo No. 2665 de 2023, establece que:

“ (...) Si LA AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS MILITARES se constituye en mora o incumple, total o parcialmente las obligaciones que asume en virtud de este contrato, salvo fuerza mayor o caso fortuito y, una vez agotado el debido proceso y garantizado el derecho de defensa y contradicción del CONTRATISTA y de su garante, EL MINISTERIO podrá imponer de manera unilateral y mediante acto administrativo motivado multas sucesivas del uno por ciento (1%) del valor de la asistencia técnica integral y operación logística por cada día de retardo, sin exceder el diez por ciento (10%) del valor de la asistencia técnica integral y operación logística, sin perjuicio de que EL MINISTERIO pueda hacer efectiva la sanción pecuniaria por incumplimiento. PARÁGRAFO PRIMERO. EL CONTRATISTA autoriza expresamente al MINISTERIO para deducir directamente el valor de las multas causadas de cualquier suma que se deba desembolsar al CONTRATISTA por razón de este contrato. PARÁGRAFO SEGUNDO. Estas multas serán acumulables y se contabilizarán separadamente para cada una de las obligaciones incumplidas y que se causen por el simple atraso y, los perjuicios que se causen al MINISTERIO por este aspecto se harán efectivos de forma separada, sin detrimento de la indemnización de perjuicios a que haya lugar y de la cláusula penal.”

De lo anterior, debe señalarse que la finalidad de la multa en el marco de la contratación estatal no es sancionatoria en sí misma, sino que tiene un carácter coercitivo y conminatorio, orientado a instar al contratista al cumplimiento oportuno y efectivo de las obligaciones asumidas contractualmente, en especial en los eventos de mora injustificada.

La Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del catorce (14) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00473-00(1955-12) Consejero ponente: CARMELO PERDOMO CUÉTER, estableció:

“El propósito de la multa se asocia con un fin proteccionista del interés público que involucra la celebración del contrato estatal, en tanto busca la ejecución efectiva de la labor encomendada al contratista, al margen de que su satisfacción oportuna hubiese causado o no daño al ente contratante, su finalidad, en esencia, es fungir como herramienta de apremio o acoso dirigida a compeler al contratista para el cumplimiento del objeto contractual en la forma y tiempo acordados.”

Las multas constituyen entonces, una sanción a cargo del contratista incumplido, la cual tiene como finalidad la imposición de una sanción pecuniaria para conminar al cumplimiento de la obligación contractual omitida, cumplida parcialmente o cumplida defectuosamente.

Lo anterior no implica que el Ministerio pueda declarar incumplimiento de manera unilateral y de plano, sino que para ello debe otorgarles a las partes involucradas las garantías procesales necesarias para que se materialicen sus derechos de defensa y contradicción, en el marco del debido proceso.

En este sentido, tanto a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares como al garante, se le han otorgado todas las garantías procesales materializadas en todas las actuaciones procesales establecidas en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 para el trámite de presunto incumplimiento del convenio. Conforme a lo anterior, procede esta Subdirección a determinar en el caso concreto si existió o no incumplimiento por parte de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares de las obligaciones pactadas en el convenio.

9.1. CUANTIFICACIÓN DE LA MULTA.

Establecido el incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas por la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, para la imposición de la multa se tiene en cuenta lo establecido en la cláusula undécima del anexo de condiciones del convenio la cual establece lo siguiente:

“ (...) CLÁUSULA VIGESIMA QUINTA - MULTAS: Si LA AGENCIA LOGÍSTICA DE LAS FUERZAS

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

MILITARES se constituye en mora o incumple, total o parcialmente las obligaciones que asume en virtud de este contrato, salvo fuerza mayor o caso fortuito y, una vez agotado el debido proceso y garantizado el derecho de defensa y contradicción del CONTRATISTA y de su garante, EL MINISTERIO podrá imponer de manera unilateral y mediante acto administrativo motivado multas sucesivas del uno por ciento (1%) del valor de la asistencia técnica integral y operación logística por cada día de retardo, sin exceder el diez por ciento (10%) del valor de la asistencia técnica integral y operación logística, sin perjuicio de que EL MINISTERIO pueda hacer efectiva la sanción pecuniaria por incumplimiento. PARÁGRAFO PRIMERO. EL CONTRATISTA autoriza expresamente al MINISTERIO para deducir directamente el valor de las multas causadas de cualquier suma que se deba desembolsar al CONTRATISTA por razón de este contrato. PARÁGRAFO SEGUNDO. Estas multas serán acumulables y se contabilizarán separadamente para cada una de las obligaciones incumplidas y que se causen por el simple atraso y, los perjuicios que se causen al MINISTERIO por este aspecto se harán efectivos de forma separada, sin detrimento de la indemnización de perjuicios a que haya lugar y de la cláusula penal.”

Conforme a lo expuesto y teniendo en cuenta que, de acuerdo con lo pactado en la Cláusula Vigésima Quinta, EL MINISTERIO podrá imponer de manera unilateral y mediante acto administrativo motivado multas sucesivas del uno por ciento (1 %) del valor de la asistencia técnica integral y operación logística por cada día de retardo, sin exceder el diez por ciento (10 %) del valor de la asistencia técnica integral y operación logística. En ese sentido, se tasa la multa en la suma de **TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$334.770.583)**, correspondiente al 10 % del valor del contrato.

No obstante, a lo anterior, teniendo en cuenta que el valor asegurado calculado supera el valor amparado, la multa a imponer en el presente caso será por la suma de hasta por la suma de **TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS CON SETENTA CENTAVOS M/CTE (\$334.770.582,70)**

9.2. COMPENSACION

Partiendo del supuesto de que las entidades estatales pueden imponer las multas unilateralmente mediante acto administrativo, y que en razón de ello la respectiva decisión goza, entre otras características, de carácter ejecutivo, y atendiendo a lo pactado en el parágrafo primero de la cláusula undécima del anexo de condiciones del convenio: *“LAS PARTES autorizan expresamente al MINISTERIO para deducir directamente el valor de las multas causadas, de cualquier suma que se deba desembolsar a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, como una de los medios con los que se cuenta para el cobro de la multa impuesta en el presente trámite, se procederá al cobro por compensación de los dineros que el Ministerio deba a la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”.*

1.11. OCURRENCIA DEL SINIESTRO

Conforme a lo establecido en el numeral 2 del artículo 2.2.1.2.3.1.19 del Decreto 1082 de 2015, se declarará ocurrido el siniestro de incumplimiento amparado por la póliza de cumplimiento No. 980–47-994000026551 expedida por la aseguradora SOLIDARIA DE COLOMBIA, con vigencia desde el diecisiete (17) de noviembre de 2023 al dieciséis (16) de noviembre de 2025, hasta por la suma **TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS CON SETENTA CENTAVOS MCTE (\$334.770.582,70)**, según las razones expuestas previamente.

En mérito de lo expuesto la Subdirectora de Gestión Contractual;

V. RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR el incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas por el contratista la Agencia Nacional Logística de las Fuerzas Militares, en los numerales 11, 12, 13, 15, 17 y 18 de la cláusula segunda, denominada *“II. OBLIGACIONES*

RESOLUCIÓN 719 DEL 19 DE MAYO DE 2025

“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de presunto incumplimiento del Contrato Interadministrativo 2665 de 2023 celebrado entre la Nación – Ministerio del Interior y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares”

GENERALES DEL CONTRATISTA” y los numerales 2, 3, 4, 5, 6, 23, 27, 29, 31 y 37 de la cláusula segunda denominada “I. OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA” de establecidas en el contrato interadministrativo 2665 de 2023, celebrado con la Nación - Ministerio del Interior, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, IMPONER Y HACER EFECTIVAS la multa prevista en la cláusula vigésima quinta del anexo de condiciones contractuales del contrato 2665 de 2023, a título conminatorio para el cumplimiento de las obligaciones incumplidas, multa que asciende a la suma de TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS CON SETENTA CENTAVOS MCTE (\$334.770.582,70) de acuerdo con la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO: DECLARAR OCURRIDO EL SINIESTRO DE INCUMPLIMIENTO amparado por la póliza de cumplimiento No. 980-47-994000026551 expedida por la aseguradora SOLIDARIA DE COLOMBIA, con vigencia desde el diecisiete (17) de noviembre de 2023 al dieciséis (16) de noviembre de 2025, hasta por la suma TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS OCHENTA Y DOS PESOS CON SETENTA CENTAVOS MCTE (\$334.770.582,70), por lo anterior, ordénese el pago de la suma asegurada y en el evento que el contratista y asegurado, se abstenga de efectuar el pago de la multa ordenada en el artículo anterior.

ARTÍCULO CUARTO: Publicar el contenido de la presente resolución en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, una vez ejecutoriado el presente acto administrativo en los términos del artículo 31 de la ley 80 de 1993.

ARTÍCULO QUINTO: COMPENSACIÓN – ORDÉNESE la deducción del valor de la multa de los dineros que se encuentren en favor del contratista, en aplicación del principio de compensación.

ARTÍCULO SEXTO: CORRER TRASLADO de la presente resolución, una vez quede ejecutoriada, a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior para que adelante los trámites correspondientes para la ejecución de la póliza No. 980-47-994000026551 expedida por la aseguradora SOLIDARIA DE COLOMBIA.

ARTÍCULO SÉPTIMO: La presente resolución queda notificada en la presente audiencia.

ARTÍCULO OCTAVO: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual deberá ser presentado, sustentado y decidido en la presente audiencia.

Dada en Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de mayo de 2025.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


PAOLA ISELA DEVIA PULECIO
Subdirectora de Gestión Contractual

Revisó: Sergio Andrés Daza Gómez – Contratista S.G.C. *
Proyectó: Daniel Bernal Murcia – Contratista S.G.C. ✓