

**MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL****RESOLUCION NÚMERO No-00001620****(08 AGO 2025)**

"Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 DE 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A.""

EL SECRETARIO GENERAL DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En ejercicio de la facultad conferida por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Resolución de delegación de funciones N° 975 del 02 de junio de 2022 adicionada por la Resolución N° 992 de 2022, y actuando en virtud de lo pactado en el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024, procede a resolver la actuación que se adelanta contra LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A.", por el presunto incumplimiento de lo pactado en el Contrato en referencia, y

CONSIDERANDO**I. COMPETENCIA**

Que el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia de 1991, establece que: *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley".*

Que 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 (...)".

Que el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, establece: *"PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad".

Que 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*

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

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 (...)".

Que, 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 (...)"*.

Que el numeral 2º del artículo 5º de la Ley 80 de 1993, respecto de los fines de la Contratación estatal, establece para los contratistas, derechos y deberes, entre otros *"...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 órdenes 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 entramamiento que pueden presentarse..."*.

Que 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"*.

Que 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"*.

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

"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 (...)".

Que 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:

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

"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. (...)".

Que el Artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015, establece la Garantía de cumplimiento, así:

"La garantía de cumplimiento del contrato debe cubrir:

1. (...)

3. Cumplimiento del contrato. Este amparo cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios derivados de:

3.1. El incumplimiento total o parcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista;

3.2. El cumplimiento tardío o defectuoso del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista;

3.3. Los daños imputables al contratista por entregas parciales de la obra, cuando el contrato no prevé entregas parciales; y

3.4. El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria (...)"

Que por medio de la Resolución No. 975 del 02 de junio de 2022 adicionada por la Resolución No. 992 de 2022, se delegó en el titular del cargo de Secretario General la función sancionatoria del Ministerio.

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

II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS SUJETOS

Que dentro del presente trámite sancionatorio son intervinientes:

2.1 El contratista LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A." identificado con NIT No 899.999.316-1.

2.2 La compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A. identificada con NIT 860.009.578-6, actúa como garante del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024, según póliza única de cumplimiento No. 18-44-101097120 Anexo 1.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

III. ANTECEDENTES.

3.1. Antecedentes contractuales

1. El día 12 de abril del 2024 entre el Ministerio de Salud y Protección social y el contratista, EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A.", se celebró el Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024 cuyo objeto es "REALIZAR LA GERENCIA INTEGRAL PARA EJECUCIÓN DE LA REPOSICIÓN, AMPLIACIÓN Y/O ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN PRIMARIA DE SALUD -CAPS- EN LA GUAJIRA, PRIORIZADOS POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL."
2. El valor del contrato se fijó hasta la suma de OCHENTA Y DOS MIL VEINTINUEVE MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y UN MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$82.029.471.975,00), y un plazo de ejecución de dieciocho (18) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio. Adicional al plazo del Contrato Interadministrativo, se estableció que se tomarán en consideración seis (6) meses para la liquidación y cierre de los contratos derivados, contados a partir de la suscripción del acta de terminación del último contrato derivado, y la liquidación del contrato interadministrativo. Adicionalmente se estableció que ENTERRITORIO S.A. no cobrará costos adicionales a los establecidos para esta fase de liquidación. El acta de inicio fue suscrita el 30 de abril de 2024..
3. El garante del contrato es la compañía Seguros del Estado S.A. bajo la póliza No. 18-44-101097120 -Anexo N° 1 expedida el 30 de abril de 2024, en atención a la estipulación contractual contenida en la cláusula décima del contrato electrónico.
4. Desde el día 30 de abril de 2024, el **DIRECTOR DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y ATENCIÓN PRIMARIA**, cargo desempeñado actualmente por el doctor David Scott Jervis Jalabe, ejerce la supervisión del contrato, de conformidad con la cláusula décimo cuarta.
5. El 6 de mayo de 2024, se suscribió otrosí que modificó la cláusula décima – Garantía única- del contrato interadministrativo, con vista en un yerro meramente formal del negocio jurídico en la estructuración y digitación de las garantías solicitadas.
6. Así mismo, el 2 de diciembre de 2024 se suscribió el otrosí No. 2 al contrato mediante el cual se modificaron las intervenciones previstas, es decir, se excluyeron del alcance del objeto del contrato los siguientes proyectos:

INTERVENCIONES PREVISTAS

No.	Municipio	Sede	ESE BENEFICIARIA	Tipo de CAPS	Tipo de Intervención en Infraestructura
2	Villanueva	ESE HOSPITAL SANTO TOMÁS	ESE HOSPITAL SANTO TOMÁS	CAPS Principal	Reposición
15	Manaure	NUEVO-WAYUMATUNANA	E.S.E. HOSPITAL ARMANDO PABON LOPEZ	Sede Rural satélite	Reposición

Y por su parte, se incluyó el siguiente proyecto:

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

INTERVENCIÓNES PREVISTAS

No.	Municipio	Sede	ESE BENEFICIARIA	Tipo de CAPS	Tipo de intervención en Infraestructura
27	Riohacha	PS COTOPRIX	ESE NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS	Sede Rural satélite	Reposición

Lo anterior, de conformidad con las decisiones adoptadas en el órgano interno de seguimiento del contrato interadministrativo.

7. Dentro de la cláusula décimo sexta del Contrato Interadministrativo No. MSPS-1025-2024, se estipuló que en caso de mora se aplicará una multa diaria equivalente al 1% del valor total del contrato, con un tope máximo del 5%, imponibles por el Ministerio ante mora o incumplimiento de ENTERRITORIO SA, previo requerimiento e informe del supervisor. Indica además la cláusula pactada que para su cobro se aplicará lo previsto en la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1474 de 2011, y que además el pago o deducción de las multas, no exime al contratista del cumplimiento del contrato correspondiente.

8. En ese mismo sentido, la cláusula décimo séptima (Cláusula Penal Pecuniaria) estipula entre las partes una pena de hasta 10% del valor contractual por incumplimiento total, por concepto de estimación anticipada de perjuicios. Sin embargo, si los perjuicios exceden el porcentaje anunciado previamente, el Ministerio podrá reclamarlos adicionalmente. De igual forma se encuentra previsto que la cláusula penal puede hacerse efectiva incluso durante la ejecución, si se configura un incumplimiento grave. Adicionalmente, el parágrafo conjunto pactado señala que la imposición y cobro de sanciones se regirá por lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1150 y el artículo 86 de la Ley 1474. Finalmente, ENTERRITORIO S.A. autoriza al Ministerio a hacer efectiva la cláusula penal mediante la deducción de pagos, la afectación de la garantía o la vía jurisdiccional competente.

9. Que la fecha actual de finalización del referido contrato es el día 30 de octubre de 2025.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO PARA ADELANTAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

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 (...)".

Artículo 4º de la Ley 80 de 1993, que indica: "(...) **DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante. 2o. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar (...)".

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

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato".

Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, establece: "(...) 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 sólo 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 (...)"

Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que señala: "(...) IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. Las entidades sometidas al Estatuto General de 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. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento (...)"

La Ley 1437 de 2011, Capítulo III.- Procedimiento administrativo sancionatorio, en el entendido que el artículo 47 de la referida ley, señala que: "(...) Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. **Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes** (...)" (Negritas y subrayado fuera de texto original)

Que el Artículo 2.2.1.2.3.1.19. del Decreto 1082 de 2015, estipula: "(...) **2. Por medio del acto administrativo en el cual la Entidad Estatal impone multas, debe ordenar el pago al contratista y al garante. El acto administrativo correspondiente constituye el siniestro.** (...)" (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

V. HECHOS GENERADORES DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO

1. Mediante informe de solicitud de inicio de presunto incumplimiento por parte de la supervisión del contrato interadministrativo No. MSPS-1025-2024, con radicado No. 2025232000094803 del 26 de febrero de 2025, se indicó lo siguiente:

"Con los planteamientos anteriores, y la narrativa de la ejecución de la Gerencia Integral en cabeza de ENTERRITORIO para la ejecución de la reposición, ampliación y/o adecuación de la infraestructura de los centros de atención primaria de salud -CAPS- en la Guajira, priorizados por el Ministerio de Salud y Protección Social, esta Supervisión considera que además del atraso ya comprobado de más de SEIS (6) meses, tomando como referencia el inicio de la etapa de los estudios y diseños en el Plan Operativo Inicial aprobado y contemplado para septiembre de 2024 y el inicio real de los mismos en el mes de febrero de 2025; no se tiene certeza, de la suficiencia técnica e idoneidad de los equipos contratados por ENTERRITORIO, del inicio de la ejecución de las obras y consecuentemente de su puesta al servicio de la Comunidad.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

Así mismo, esta Supervisión considera que se podría estar incumpliendo lo establecido en la CLÁUSULA SEGUNDA. CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS O ESENCIALES DEL BIEN O SERVICIO OBJETO DE LA CONTRATACIÓN del Contrato interadministrativo No. 1025 de 2024 de parte de ENTERRITORIO que a la letra reza: "Las condiciones técnicas se establecen en el numeral 2.2. del estudio previo y sus anexos y el detalle de las actividades a desarrollar en la propuesta presentada por ENTERRITORIO S.A., documentos estos que hacen parte integral de presente contrato interadministrativo. Éstas deberán ser cumplidas durante la ejecución del contrato". Se anexa documento de estudios previos del proceso contractual (Anexo No. 7) en el que se establece en el numeral 2.2.3, lo siguiente:"

2.2.3. ETAPA DE ESTUDIOS Y DISEÑOS

Para la contratación derivada de los contratos llave en mano y sus interventorías se podrán aplicar una o varias de las modalidades de selección establecidas en el Manual de contratación de ENTerritorio S.A., permitiendo la suscripción de un Instrumento Comercial Marco, siendo esta una herramienta de abastecimiento para satisfacer la necesidad en la contratación de los contratos llave en mano e interventorías, esta herramienta nos permite materializar acuerdos simultáneos con varios proveedores idóneos.

ENTerritorio S.A., podrá utilizar el Instrumento Comercial Marco, entendido como el acuerdo de cuantía determinable, suscrito entre ENTerritorio S.A. y uno o varios proveedores idóneos, cuya eventual ejecución se realiza a través de asignación de órdenes de trabajo, compra o servicios en el previstas, de acuerdo con las necesidades que se vaya demandando.

Conforme al alcance, se desarrollarán los estudios y diseños específicos correspondientes a los CAPS que cumplan los requisitos de viabilización y que sean priorizados en la etapa de Pre-factibilidad bajo una metodología integral y objetiva.

Una vez seleccionados y socializados los proyectos y después de otorgado oficialmente el concepto técnico favorable por parte del MINISTERIO en la etapa de Pre-factibilidad se procederá a la ejecución de la etapa de factibilidad. Esta etapa contempla la elaboración de todos los diseños técnicos detallados y definitivos de cada uno de los componentes definidos para la construcción, adecuación, ampliación o reposición de los CAPS de acuerdo con la normatividad legal vigente.

Se trata entonces de la adaptación de los diferentes Programas Médico Arquitectónicos (PMA), que deberán contar con la aprobación del MINISTERIO, luego de identificar la población beneficiaria y realizar la estimación de usuarios, de manera que se logre proyectar la capacidad de cada uno de los CAPS en cuanto a camas para hospitalización, urgencias, consultorios para consulta externa y demás criterios que el MINISTERIO o cualquier autoridad competente en la materia requiera.

ENTerritorio S.A. empleará como base los PAR (ANEXOS 1 y 2) predefinidos por el MINISTERIO que estandarizan, preliminarmente, la infraestructura orientada a la efectiva Atención Primaria en Salud - APS y que constituyen la base física

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

del rediseño del sistema de protección social que asegure la oferta necesaria en el departamento de LA GUAJIRA.

Así las cosas, los productos técnicos mínimos y sin limitarse a ellos, que se deberán tener en cuenta para el desarrollo esta etapa son:

A. DISEÑO ARQUITECTÓNICO DETALLADO (SI APLICA): Los diseños arquitectónicos deberán cumplir como mínimo los siguientes criterios:

- *Forma y Función:* Estructurar las funciones de los CAPs en volúmenes diferentes, para que sea claramente identificable por parte del usuario el uso de la edificación.
- *Expansión:* Estructura modular con capacidad de expansión sin alterar su funcionamiento.
- *Adaptación a Lotes:* Con capacidad de adaptación a las condiciones geográficas y climáticas del terreno: en zonas planas o de ladera, inundables o lacustres.
- *Sostenibilidad:* El diseño debe promover el uso de tecnologías alternativas, renovables, amigables con el ambiente, con utilización de materiales e insumos de la región, que favorezca la aceptabilidad y la apropiación por la comunidad y menores costos de operación.
- *Marca Institucional:* Diseñar una imagen corporativa que proyecte mensajes de bienestar, que sea acorde al enfoque de la garantía del derecho a la salud.

B. DISEÑOS DE INGENIERÍA DETALLADOS (SI APLICA): Los diseños de ingeniería detallados deberán cumplir como mínimo los siguientes criterios:

- Diseños estructurales.
- Diseños hidráulicos, sanitarios, de aguas lluvias, sistema contraincendios con sus respectivas memorias de cálculo.
- Estudios y Diseños de Redes de Oxígeno y de Gas Medicinal.
- Estudios y Diseños de Aire Acondicionado y sistema de Ventilación Mecánica.
- Diseños eléctricos, CCTV, voz y datos y electromecánicos.
- Estudios y diseños de Seguridad Humana según los Títulos J y K de la NSR10 y demás normas aplicables.
- Especificaciones técnicas
- Cronograma de obras de inversión.
- Presupuesto de obra.
- Inventario y presupuesto de equipos y dotación del CAPS.
- Planes complementarios que apliquen (PMT/PRM).
- Componente Predial.
- Plan de Gestión Social.
- Componente Ambiental."

Todo lo anterior para dejar claro que ENTERRITORIO no ha cumplido a la fecha del presente con la entrega al MSPS de los siguientes productos que debieron ser entregados a más tardar en el mes de noviembre de 2024 de acuerdo con el PLAN OPERATIVO aprobado:

1. Diseños Arquitectónicos detallados de los CAPS priorizados por el MSPS en el departamento de La Guajira para su concepto técnico favorable por parte del MINISTERIO en la etapa de Pre-factibilidad.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

2. *Elaboración de todos los diseños técnicos detallados y definitivos de cada uno de los componentes definidos para la construcción, adecuación, ampliación o reposición de los CAPS de acuerdo con la normatividad legal vigente.*

Esta Supervisión considera que ENTERRITORIO no ha cumplido con las obligaciones específicas que se detallan a continuación:

1. *"Elaborar con la suficiencia técnica, jurídica y financiera los estudios, documentos previos y términos de referencia para la contratación derivada, tales como: los contratos obra llave en mano, de interventoría y los demás que se requieran para la ejecución de los proyectos objeto del contrato interadministrativo.*

Dado que, ENTERRITORIO, al hacer caso omiso a las indicaciones del MSPS y con la insuficiente información aportada por la Gerencia Integral en sus informes presentados, esta Supervisión considera que la contratación derivada en cabeza de ENTERRITORIO, ha incumplido la obligación previa mencionada.

2. *Elaborar los perfiles técnicos de cada uno de los proyectos objeto del Contrato Interadministrativo, los cuales deben contener como mínimo: i. Verificación en campo del proyecto (se requiere visita conjunta con EL MINISTERIO, las entidades territoriales y las E.S.E). ii. Verificación de la titularidad en cabeza del municipio o de la Empresa Social del Estado E.S.E. de los predios o zonas a intervenir, así como la verificación que dichos predios estén libres de ocupación. iii. Determinación de la línea base con la cual se establecerán costos y presupuestos aproximados por componentes de los proyectos, con base en los PAR (Planteamientos Arquitectónicos de Referencia) elaborados por EL MINISTERIO. iv. Formulación del "Perfil Técnico Definitivo" el cual debe contener: una caracterización social y ambiental del entorno del proyecto, una revisión de aspectos normativos para el desarrollo del proyecto y de legalización del predio o predios, un diagnóstico de servicios públicos, equipamientos y vías, y una propuesta de intervención ajustada al presupuesto disponible.*

Dado que, ENTERRITORIO, con la insuficiente información aportada al MSPS en los informes presentados, esta Supervisión considera que los perfiles técnicos de cada uno de los proyectos objeto del Contrato Interadministrativo no ha sido cumplida por ENTERRITORIO.

3. *Realizar la supervisión de los contratos derivados a fin de verificar las obligaciones establecidas en el contrato para la ejecución de los proyectos, así como el cabal cumplimiento de las actividades y compromisos contratados.*

Dado que, el MSPS no cuenta con la información suficiente que contenga las obligaciones establecidas en la contratación derivada celebrada por ENTERRITORIO y que dé cuenta de los planes de trabajo, perfiles profesionales, fechas de inicio, programación e hitos de entrega de productos, socializaciones, tiempos de aprobaciones, entre otros necesarios para garantizar el cumplimiento de esta obligación.

4. *Realizar el control y seguimiento de los proyectos a través de las herramientas tecnologías que disponga ENTerritorio S.A. para tal fin.*

Dado que ENTERRITORIO no ha presentado al MSPS la programación del contrato de Gerencia que contenga cada una de las infraestructuras priorizadas por el

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

Ministerio en el departamento de la Guajira, en los términos establecidos en las mesas técnicas y documentos de requerimiento enviados, esta Supervisión considera que se ha incumplido con la obligación previamente descrita.

5. *Mantener informado al MSPS del estado de cada uno de los contratos derivados, a través de los informes de gestión bimestrales.*

Dado que ENTERRITORIO ha realizado entregas insuficientes de la información solicitada por el MSPS y que con los argumentos expuestos esta Supervisión considera que el inicio de la materialización de los CAPS priorizados por el MSPS en el departamento de La Guajira se encuentra INDETERMINADA, esta Supervisión considera incumplida la obligación previa de parte de ENTERRITORIO.

Por los argumentos expuestos esta Supervisión solicita al ordenador del gasto del Ministerio de Salud y Protección Social, iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio para evaluar la imposición de la cláusula penal del contrato, pactada en la cláusula décima séptima en el 10% del valor del contrato. Lo anterior en consideración a que ENTERRITORIO no ha cumplido con las actividades a su cargo en las condiciones y términos acordados."

VI. DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA ADELANTADA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. Mediante oficio No. 2025232000094803 del 26 de febrero de 2025, el Director de Prestación de Servicios y Atención Primera del Ministerio de Salud y Protección Social solicitó el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionatorio contractual respecto del Contrato Interadministrativo No. 1025 de 2024.

2. El Secretario General del Ministerio de Salud y Protección Social, en razón a la solicitud realizada por el supervisor del contrato, mediante su informe, procedió a citar al contratista, EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A.", a la aseguradora y la supervisión del contrato, mediante oficios del 7 de marzo de 2025 Nos. 2025427000461671, 2025427000116643 y 2025427000461601, respectivamente, enviado a través del sistema de correspondencia institucional, a la audiencia establecida en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con el fin de debatir el presunto incumplimiento de las obligaciones del Contrato No. 1025 de 2024.

3. En este sentido, se indicó que la diligencia de instalación de la precitada audiencia se llevaría a cabo de manera virtual el 14 de marzo de 2025, a las 9:00 de la mañana.

En razón a lo anterior, se llevó a cabo la instalación de la audiencia por parte del señor Secretario General, dr. Rodolfo Salas en su calidad de facultado de la potestad administrativa del Ministerio de Salud y Protección Social, y en aquella oportunidad se procedió a reconocer personería a la apoderada de la entidad convocada ENTERRITORIO S.A, doctora Ana Cristina Ruiz, y al doctor Gilzans Martínez en calidad de apoderado de Seguros del Estado, luego de la validación de los documentos emitidos por cada entidad convocada. El ordenador del gasto indicó a los convocados que, los hechos que originaron el presente trámite se encontraban contenidos en los oficios de citación dirigido a las partes convocadas, por lo cual indagó si requerían de la lectura, quienes indicaron que ya los

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

conocían con la citación allegada a cada una de las entidades convocadas, fijándose fecha para continuar con la audiencia para el 21 de marzo de 2025.

4. Mediante correos electrónicos del 19 de marzo de 2025 enviados a las entidades convocadas ENTERRITORIO, SEGUROS DEL ESTADO en el marco del proceso sancionatorio contractual alusiva al contrato interadministrativo MSPS-1025-2024, se reprogramó la citación efectuada para la continuación de la audiencia previamente instalada para el 25 de marzo de 2025 a las 4:00 p.m.

5. El 25 de marzo de 2025, se dio continuación a la audiencia convocada, procediendo el ordenador del gasto como director de la actuación, previa validación y verificación de los convocados, a concederle el uso de la palabra a la apoderada de ENTERRITORIO para que presentara sus descargos, quien expuso los siguientes argumentos y solicitudes:

La apoderada de ENTERRITORIO, la Dra. Ana Cristina Ruiz, presentó una intervención extensa en la cual desarrolló los siguientes argumentos principales, con sustento documental y normativo:

a. Violación al debido proceso y falta de competencia

- Señaló que las citaciones a la audiencia fueron irregulares, ya que inicialmente no se notificó a ENTERRITORIO de la competencia del Secretario General para adelantar el proceso, vulnerando así el debido proceso.
- Argumentó que el MSPS carece de competencia para adelantar este procedimiento, ya que los contratos interadministrativos celebrados con ENTERRITORIO están excluidos del Estatuto General de Contratación (Ley 1150/07, art. 2, modificado por Ley 1474/11, art. 95).
- Consideró que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no aplica porque la ejecución del contrato no se rige por la Ley 80 de 1993.

b. Cumplimiento diligente de las obligaciones

- Explicó que el objeto del contrato era la gerencia integral para proyectos de salud en La Guajira y que su ejecución dependía de información que debía ser entregada por el MSPS y las entidades territoriales, la cual fue tardía e incompleta, afectando el cronograma.
- Detalló las gestiones realizadas por ENTERRITORIO, incluyendo mesas de trabajo, visitas técnicas, solicitudes de información, envío y ajustes del plan operativo, procesos de selección contractual y firma de fichas de viabilidad para varios CAPS.
- Subrayó que los retrasos y reprogramaciones no son imputables a ENTERRITORIO, sino a la falta de insumos técnicos y decisiones oportunas por parte del MSPS.

c. Observaciones sobre los hechos imputados

- Rechazó la existencia de incumplimiento en los hechos señalados por el MSPS, indicando que los informes y ajustes solicitados se atendieron y fueron aprobados en mesas de trabajo.
- Argumentó que los términos de referencia y documentos precontractuales fueron elaborados con autonomía y enviados al MSPS para su conocimiento, sin recibir observaciones.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

d. Excepción de contrato no cumplido

- Invocó la excepción de contrato no cumplido (C.C., art. 1609), señalando que el MSPS no entregó información clave ni cumplió con sus propias obligaciones, impidiendo a ENTERRITORIO avanzar plenamente en la ejecución.
- Destacó que la definición y cambios de algunos CAPS no fueron comunicados a tiempo por el MSPS.

e. Sobre la cláusula penal

- Indicó que no se configura un incumplimiento imputable a ENTERRITORIO que justifique hacer efectiva la cláusula penal pactada.
- Resaltó la necesidad de acreditar daños reales y un nexo causal para afectar las pólizas de garantía, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Suprema.

f. Conclusiones finales

- Reiteró que ENTERRITORIO ha actuado con diligencia y buena fe, desplegando todas las acciones necesarias para cumplir sus obligaciones pese a los obstáculos.
- Solicitó que se reconozca la falta de competencia del MSPS para imponer sanciones y se concluya que no existe incumplimiento atribuible a ENTERRITORIO.
- Señaló que los riesgos materializados fueron previstos y asumidos por el MSPS en la matriz de riesgos del contrato.
- Señaló que presentará recaudo probatorio para que forme parte del expediente.
- Solicitó se decretara las siguientes pruebas:
- Aporte de 32 anexos que se enviarán a través de correo electrónico
- Solicita citar para testimonio del supervisor del contrato por parte de Enterritorio el señor Juan Sebastián Gómez, a quien se le indagará todo lo que le conste sobre las tratativas precontractuales y contractuales.
- Finalmente, solicitó el cierre del expediente administrativo contractual por las razones expuestas en sus descargos.

En este punto, el Director de la Audiencia, concedió el uso de la palabra al apoderado de la aseguradora garante convocada, para lo cual indicó el doctor GILZANS YESID MARTÍNEZ PRIETO, lo siguiente:

a. Conclusiones finales

- Señaló que la defensa de las aseguradoras se sustenta en la vigencia de los contratistas, explicando el fundamento de la cobertura de la garantía, siempre y cuando los incumplimientos sean imputables al contratista, por lo cual el Ministerio tiene que acreditar todos y cada uno de los elementos de la responsabilidad en materia contractual para imponer una sanción de conformidad con el numeral 7 de la Ley 80 de 1993, demostrando la negligencia o culpa demostrada a Enterritorio.
- Señaló que la defensa de Enterritorio demostró que no ha actuado con negligencia demostrándose el incumplimiento por parte del Ministerio imposibilitándose este a imponerle sanción al convocado. Por cuanto se

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

incumplió con las cláusulas accidentales del contrato como es el pago y la entrega de documentación para cumplir con sus obligaciones.

- Destaca que estas indefiniciones afectan las cláusulas esenciales del contrato como es el objeto por parte de la convocada.
- Solicitó la aplicación de la excepción desarrollada en la jurisprudencia del Consejo de Estado frente a los cuatro requisitos respecto de la aplicación de contrato no cumplido, en contratos estatales, como es incumplimiento de pago y la no entrega de información por lo cual su asegurado no están obligados a lo imposible; adicionalmente, que quien invoca la excepción no tenga a cargo el cumplimiento de una prestación que debía ejecutarse en el tiempo, encontrando que esta aplicación estaba a cargo del Ministerio de Salud y no de la convocada, con lo cual se puede causar un daño antijurídico.
- Señaló que frente a la defensa expuesta por Enterritorio, no se puede desconocer la teoría de los actos propios, y las partes no pueden desconocer los hechos o realidad que se ha presentado en el desarrollo del contrato, hechos que fueron presentados por la apoderada de la convocada, hechos que han impedido la ejecución del contrato.
- Destacó que el cumplimiento de deberes como cooperación, solidaridad y confianza legítima, deben aplicarse entre las partes, luego el Ministerio no puede iniciar una actuación administrativa sancionatoria desconociendo todos y cada una de las circunstancias presentes en la ejecución del contrato y que son imputables a la entidad contratante.
- Por lo anterior, solicitó la terminación anticipada de la actuación administrativa por la vulneración del artículo 1609 del código Civil por parte del Ministerio y por esto la aseguradora sustentó su petición.

Acto seguido, el Director de la audiencia, dr. Rodolfo Salas, procedió a pronunciarse frente a las solicitudes probatorias elevadas por la apoderada de Enterritorio, resolviendo lo continuo:

- Frente a la prueba documental que refiere a una serie de folios que se allegaron a la entidad, sin especificar uno a uno sobre la pertinencia, conducencia y oportunidad, encontró que las mismas forman parte del expediente contractual independiente que se soliciten como prueba, las mismas son admisibles como pruebas del proceso.
- Frente a la solicitud de prueba testimonial solicitada en relación con el supervisor del contrato interadministrativo, encontró el director de la audiencia que en virtud de lo contenido en el artículo 212 del CPACA, se debía especificar los hechos que se pretenden probar, y el testimonio solicitado no cumple con este postulado por falta de exposición por parte de la apoderada sin explicar las temáticas que explicaría el testimonio, razón por la cual se inadmite la prueba testimonial.

Se notificó en estrado la presente decisión y no proceden recursos según lo contemplado en el CPACA.

La apoderada de Enterritorio, en uso de la palabra, indicó que por remisión del artículo 40 del CPACA por remisión de la Ley 1474 de 2011, podían solicitar pruebas en cualquier momento de la actuación, incluso antes que se termine la etapa para decisión, por lo cual no se le puede aplicar una norma para procesos judiciales cuando se está en un procedimiento especial. Agregó que, si bien el auto no tiene recursos, se están desconociendo las normas propias del procedimiento, solicitando, además, que se

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

compulsen copias a la Procuraduría y en caso de no encontrarlo ajustado solicitó copia de la actuación y pedir la comparecencia de la Procuraduría.

El apoderado de la Aseguradora Convocada, destacó que la decisión probatoria, si bien no es susceptible de recursos, si es susceptible de una revocatoria directa indicándolo para que la apoderada de Enterritorio lo tenga en consideración. Además, el Ministerio podría solicitar una prueba por informe para que se revise las pruebas presentadas por las partes.

El ordenador del gasto, fungiendo como director de la audiencia, reiteró que frente a la decisión probatoria no procede recurso alguno. Frente a la solicitud de compulsa de copias, es una decisión del director de la diligencia si encuentra alguna irregularidad de las partes. Finalmente, frente a su solicitud de copias se atenderá la misma con la remisión de la audiencia, para que pueda solicitar el acompañamiento de la Procuraduría, aclarando que este órgano no es coadministrador en el presente trámite administrativo.

El director de la diligencia fijó fecha de continuación de la diligencia para el día 10 de abril de 2025, a las 3:00 p.m, decisión notificada en estrados.

6. Mediante correo electrónico del 27 de marzo de 2025, se remitió copia de la audiencia celebrada el 25 de marzo de 2025, por solicitud elevada por la apoderada de ENTERRITORIO y decretada por el Director de la Audiencia, a los correos de:

ENTERRITORIO:

aruiz4@enterritorio.gov.co

notificaciones.judiciales@enterritorio.gov.co

lmonrroy1@enterritorio.gov.co

correspondencia.lira@enterritorio.gov.co.

SEGUROS DEL ESTADO:

gilzans.martinez@segurosdelestado.com,

correspondenciacr@segurosdelestado.com

juridico@segurosdelestado.com

7. En sesión convocada para el 20 de junio de 2025, el director del proceso, a las 9:00 a.m., se dio continuación a la sesión de Audiencia.

El sr. Rodolfo Salas, verificó la asistencia de los convocados y área convocante del Ministerio, indicando la calidad en que lo hacen:

- MARTIN ELIAS PEÑARANDA STEVENSON identificado con la Cédula de ciudadanía No. 1143129163 y TP No. 252499 – Apoderado sustituto de Enterritorio, por solicitud de sustitución enviada por la apoderada principal.
- GILZANS YESID MARTÍNEZ PRIETO, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 89.008.710 y T.P. 185.179 – Apoderado Seguros del Estado.
- Por parte del Ministerio desde el área técnica convocante del trámite sancionatorio en calidad de supervisores del contrato MSPS-1025-2024:
 - Jairo Enrique Berján Vásquez
 - David Scott Jervis Jalabe
 - Nelson David Hernández Pinto

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

Acto seguido, el Director de la Actuación, dr. Rodolfo Salas procedió al reconocimiento de facultades al doctor MARTIN ELIAS PEÑARANDA STEVENSON identificado con la Cédula de ciudadanía No. 1143129163 y TP No. 252499, para actuar en la presente audiencia como apoderado de Enterritorio.

El instructor procedió al decreto de 50 pruebas documentales, por lo cual concedió el uso de la palabra al Coordinador del Grupo de Gestión Contractual para la lectura de las mismas. El dr. Felipe Galindo Ruiz procedió a la lectura de las pruebas que se decretaron.

Manifestó el director de la audiencia que dichas pruebas se remitirán a las entidades convocadas para su revisión y de considerarlo necesario emitir pronunciamiento sobre las mismas, concediendo 5 días hábiles para ello.

Seguidamente, el Director de la audiencia concedió el uso de la palabra a los asistentes, indicando el apoderado de la Aseguradora sobre la forma de presentación de las observaciones, para lo cual el dr. Rodolfo Salas informó que debían ser presentadas por escrito, destacando que las partes presentaron sus descargos de manera verbal, por lo cual no se desnaturalizaba el procedimiento verbal de la actuación. El traslado se da en virtud de la voluntad de los convocados para su pronunciamiento. Reiteró al abogado de la entidad Enterritorio que los días concedidos culminan el 1 de julio de 2025.

Se concluyó la sesión, indicando que la entidad se alistaré para la toma de decisión correspondiente a la actuación administrativa sancionatoria, sin embargo, destaca que si encuentran algún aspecto que deba señalarse a la oralidad. Por lo anterior, siendo las 9:27 a.m. se dio por terminada la diligencia.

8. Que teniendo en cuenta el gran tamaño de los archivos que se incluyen como pruebas documentales, el MSPS procedió a remitir mediante oficios 2025422001647411 y 2025422001647391 del 25 de junio de 2025 los mismos, junto con una unidad de almacenamiento, por lo cual, el término de traslado para efectuar los eventuales pronunciamientos que a bien tuviesen por ejercer, feneció el día cuatro (4) de julio de 2025, para lo cual se indica que ni el contratista ni el garante, realizaron pronunciamiento alguno.

VII. DE LAS PRUEBAS RECAUDADAS EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Pruebas aportadas en el Informe de Supervisión.

Junto con la solicitud de inicio de trámite del procedimiento administrativo sancionatorio por parte de la supervisión del contrato interadministrativo MSPS-1025-2024 fueron allegados los siguientes anexos documentales:

- Anexo No. 1_20240430_Acta de Inicio_1025_2024
- Anexo No. 2_RAD_2024232000207271 REMISION PLAN OPERATIVO INICIAL
- Anexo No. 3_PLAN OPERATIVO INICIAL MSPS FIRMADO
- Anexo No. 4_RAD_2024232000314251_REITERACION ENTREGA TERMINOS DE REFERENCIA
- Anexo No. 5_CRONOGRAMA_INA-022
- Anexo No. 6_RAD_2025232000182861_DEVOLUCION INFORME GESTION 3 V2
- Anexo No. 7_INFORME BIMESTRAL 4 A DICIEMBRE 2024
- Anexo No. 8_RAD_2025232000243241_DEVOLUCION INFORME GESTION 4 SIN APROBACION

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

- Anexo No. 9_Estudios Previos
- Anexo No. 10_RAD_2025232000278431_PLAZO PERENTORIO ATENCION REQUERIMIENTOS MSPS

2. Pruebas aportadas por el contratista

El contratista en sus descargos anunció la entrega de pruebas documentales que fueron aportadas y se detallan de la siguiente manera:

- ANEXO 1: Correo dirigido a Minsalud remitiendo Plan Operativo
- ANEXO 2: Acta Comité de Seguimiento No. 2
- ANEXO 3: Correo dirigido a Minsalud enviando Plan Operativo Subsanoado
- ANEXO 4: Cronograma Plan Operativo
- ANEXO 5: Publicación INA-022-2024 en la Página Web de ENTerritorio S.A.
- ANEXO 6: Correo dirigido a Minsalud remitiendo link y términos de referencia INA-022-2024
- ANEXO 7: Publicación plataforma Secop II INA-022-2024
- ANEXO 8: Correo dirigido a Minsalud avisando de la publicación Secop II INA-022-2024
- ANEXO 9: Radicado No. 202540010001183 de 10 de marzo- información etapa previa y contractual.
- ANEXO 10: Socialización del Proyecto Secretaria Departamental de la Guajira y Secretaria de Salud Municipio de Riohacha- 9 de mayo de 2024.
- ANEXO 11: Visita técnica Municipio de Riohacha- 17 de mayo de 2024.
- ANEXO 12: Mesa de trabajo virtual con los Municipios de Albania, Fonseca, San Juan del Cesar, Riohacha, Uribia y Maicao- 22 de mayo de 2024.
- ANEXO13: Mesa de Trabajo virtual con los Municipios de Barrancas, Urumita, Uribia y Manaure- 23 de mayo de 2024.
- ANEXO14: Radicado No. 202450010002901 de 24 de mayo- Solicitud de información municipios priorizados al Ministerio de Salud.
- ANEXO 15: Correo electrónico de 27 de mayo de 2024 dirigido a Minsalud remitiendo la programación de visitas para el Departamento de la Guajira.
- ANEXO16: Mesa de trabajo virtual municipio de Dibulla- 28 de mayo de 2024.
- ANEXO 17: Firma de las fichas de previabilización de los Municipios de Dibulla, Fonseca, Manaure, San Juan del Cesar, Maicao, Urumita y Riohacha.
- ANEXO 18: Correo electrónico de 7 de junio de 2024 dirigido a Minsalud solicitando mesa de trabajo con el fin de obtener las capacidades instaladas de los CAPS.
- ANEXO 19: Firma de las fichas de previabilización de los Municipios Barrancas, Riohacha, Albania, Manaure y Uribia.
- ANEXO 20: Mesas de trabajo de 11 y 12 de julio de 2024 con el municipio de Riohacha.
- ANEXO 21: **(NO ENTREGÓ DOCUMENTO)**
- ANEXO 22: Radicado No. 2024230001808001 de 19 de diciembre de 2024 Aprobación Informe Bimestral No. 2
- ANEXO 23: **(NO ENTREGÓ DOCUMENTO)**
- ANEXO 24: Anexo 3 Radicado No. 202551010000901 de 26 de febrero de 2025- Remisión de la información precontractual y contractual solicitada por Minsalud.
- ANEXO 25: Radicado No.2024500100006971 de 17 de julio de 2024 -solicitud de concepto técnico cambio del CAPS Villanueva por el CAPS COTOPRIX a Minsalud.
- ANEXO 26: Radicado No. 202450010007571 de 13 de agosto de 2024- solicitud de información CAPS "Nuevo Jojoncito".
- ANEXO 27: Radicado No. 202451010000121 de 20 de septiembre de 2024- solicitud información Modificadorio No. 2

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

- ANEXO 28: Actas Comités de Seguimientos Nros. 3,4,5,6 y 7 en los cuales se requería la información correspondiente al modificadorio No. 2
- ANEXO 29: Acta Comité Operativo No. 2 de 26 de noviembre de 2024, en el cual se define la inclusión de 2 CAPS.
- ANEXO 30: Radicado No. 202551010000901 de 26 de febrero de 2025 por medio del cual se dio respuesta a la solicitud No. 2025232000243241 de 12 de febrero de 2025- solicitud de equipo de profesionales.
- ANEXO 31: Informe 4 -
- ANEXO 32: Solicitud de desembolso No. 2.

3. Pruebas decretadas en audiencia del 20 de junio de 2025

1. Informe bimestral No. 1 a junio 30-2024 enviado mediante radicado 202450010006881 de ENTERRITORIO.
2. Radicado 2024232000329961 del MSPS mediante el cual se hace la devolución sin aprobación del informe Bimestral No. 1.
3. Reglamento Operativo Cto MSPS-1025-24_ENTERRITORIO-firmado.
4. Radicado 202450010007441 Remisión Soportes de Carácter Social.
5. Radicado 202450010007431_Pronunciamento ENTERRITORIO – COTOPRIX.
6. Radicado 2024232000996261 Respuesta a Solicitud Información Modificadorio 2.
7. Radicado 202450010007881 remisión información costos grupos 4 y 5.
8. Radicado 202450010008021 del 11 septiembre 2024 Remisión informe de gestión 1 ajustado.
9. Informe de gestión 1 AJUSTADO.
10. Informe Diagnostico CAPS del 1º de octubre de 2024.
11. Informe de Costos Proyectos CAPS La Guajira de octubre 9 de 2024.
12. Informe Plan Intervenciones Proyectos CAPS de octubre 24 de 2024.
13. Tiempos Proceso CAPS de octubre 24 de 2024.
14. INFORME DE EJECUCION 2 ENTERRITORIO A AGOSTO 30 DE 2024.
15. Radicado 2024232000964841_RESPUESTA INFORME DAGNOSTICOS.
16. Radicado 2024232001090661 DEVOLUCION INFORME DE GESTION 2 SIN APROBACION.
17. Radicado 202423201747661_REQUERIMIENTO SR MINISTRO.
18. Radicado 2024232001223491_SEGUNDA DEVOLUCION INFORME DE GESTION No. 2.
19. Radicado 20245101000113 Respuesta rad 2024426201747661 Requerimiento.
20. PPT_ANEXO OFICIO RTA ESTADO PROYECTOS (19 Nov 24).
21. Rad 202451010001331 INFO PRESENTACION CONTRATISTAS GRUPOS I-II-III-IV V.
22. Rad 202451010001341 RESP RAD 2024232001223491 2a DEVOLUCION INF GESTION.
23. Radicado 202451010001851_REMISION INFORME GESTION 1 AJUSTADO.
24. Rad 2024232001759251 DEVOLUCION INFORME DE GESTION 3 RAD 202451010000881.
25. Radicado 2024232001767041_RESP RAD 202450010001341 POR 2A DEVOLUCION INF.
26. Radicado 202451010001871_REMISION INFORME DE GESTION 2 AJUSTADO.
27. INFORME DE EJECUCION 2 ENTERRITORIO VERSION FINAL.
28. Radicado 2024230001788031_APROBACION INFORME DE GESTION 1 RAD_202451010001851.
29. Radicado 2025232000278431_PLAZO PERENTORIO ATENCION REQUERIMIENTOS MSPS.
30. Informe de Gestión 3 Versión 2 Ajustado.
31. Radicado 202551010000231_REMISION INFORME DE GESTION 4.
32. INFORME DE GESTION 4 A DIC 31 - 2025 VERSION 1.
33. Radicado 2025232000243241_DEVOLUCION INFORME GESTION 4 SIN APROBACION.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

34. Radicado 2025232000278431_PLAZO PERENTORIO ATENCION REQUERIMIENTOS MSPS.
35. Radicado 2025232000182861_DEVOLUCION INFORME DE GESTION 3 V2.
36. Radicado 2025232000447041_SOLICITUD MESA TECNICA AVANCE DISEÑO CAPS GRUPO 1.
37. Radicado 2025232000447501_RESP RADICADO 202551010000901 INFORME GESTION 4.
38. Radicado 202551010000991_RESP RAD_2025232000278431_PLAZO PERENTORIO.
39. Radicado 2025232000457371_RESP RADICADO 202551010000991 PLAZO PERENTORIO.
40. Anexo No. 1 Radicado 2024232000207271 REMISION PLAN OPERATIVO INICIAL.
41. Anexo No. 2 Radicado 2024232000314251_REITERACION ENTREGA TERMINOS DE REFERENCIA.
42. Anexo No. 3 Acta de Reunión 20240612_COMITE SEGUIMIENTO_2.
43. Anexo No. 4 Radicado 2025232000447501 RESPUESTA A COMUNICACION 202551010000901 INFORME DE GESTION 4.
44. Anexo No. 5 Radicado 2024232000996261 RESPUESTA A SOLICITUD DE INFORMACION MODIFICATORIO 2 Y COMITE DE SEGUIMIENTO.
45. Anexo No. 6 Radicado 2025232000243241_DEVOLUCION INFORME GESTION 4 SIN APROBACION.
46. Anexo No. 7 Radicado 2025232000292141_LLAMADO DE ATENCION INASISTENCIA A REUNIONES.
47. Anexo No. 8 Radicado 2025232000447041_SOLICITUD MESA TECNICA AVANCE DISEÑO CAPS GRUPO 1.
48. Anexo No. 9 Radicado 2025232000457371_RESP A COMUNICACION 202551010000991 PLAZO PERENTORIO.
49. Anexo No. 10 Radicado 2025232000668981_RESP CAPACIDAD INSTALADA COTOPRIX
50. Anexo No. 11 Actas o listas de Reunión del 3 al 27 de marzo.

VIII. CONSIDERACIONES JURIDICAS PARA DECIDIR

El Ministerio tratará en este aparte los fundamentos que soportan la decisión de fondo de este procedimiento, conforme con lo reglado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Los argumentos de la aseguradora serán resueltos en conjunto con los de Enterritorio, dado que coinciden en lo esencial. El Ministerio citará en lo pertinente el informe de supervisión sobre los argumentos de defensa de Enterritorio, remitido con el memorando No. 2025232000243583 del 4 de junio de 2025, el cual integra la decisión.

1. El Ministerio es competente para tramitar y decidir el presente proceso

El inciso segundo del literal c) del numeral 4 del artículo 2o de la Ley 1150 de 2007, establece lo siguiente:

En aquellos eventos en que el régimen aplicable a la contratación de la entidad ejecutora no sea el de la Ley 80 de 1993, la ejecución de dichos contratos estará en todo caso sometida a esta ley, salvo que la entidad ejecutora desarrolle su actividad en competencia con el sector privado o cuando la ejecución del contrato interadministrativo tenga relación directa con el desarrollo de su actividad.

La apoderada de Enterritorio interpreta que dicha norma implica que el Ministerio no tiene competencia para tramitar el proceso. La ejecución del contrato se encuentra excluida de la Ley 80 de 1993 porque el objeto de este tiene relación directa con las actividades de Enterritorio.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

Ante lo expuesto, El Ministerio reconoce que la ejecución del contrato interadministrativo MSPS-1025-2024 en su ejecución no se rige por la Ley 80 de 1993, por lo señalado por Enterritorio. Sin embargo, lo anterior no implica que no tenga competencia para tramitar un proceso por multa o cláusula penal, por dos razones. La primera es que el Consejo de Estado¹ consideró que incluso antes de la Ley 1150 de 2007 era factible pactar y ejercer cláusulas unilaterales con base en la autonomía de las partes. El fundamento para imponer multas o hacer efectiva la cláusula penal es el contrato, no la ley. La segunda es que en los contratos regidos por el derecho privado el Consejo de Estado ha avalado que se ejerzan facultades unilaterales como la imposición de multas². Lo anterior con base en que las partes en su autonomía pueden pactar facultades unilaterales, como lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia³.

El fundamento de las facultades unilaterales en los contratos es el principio de autonomía dispositiva de las partes. En este caso, al margen de las posibles interpretaciones sobre qué implica que la ejecución del contrato no se rija por la Ley 80 de 1993, Enterritorio acordó en las cláusulas décimo sexta y décimo séptima del contrato que el Ministerio le puede imponer multas y la cláusula penal con base en el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Por eso, es contrario al deber de buena fe que Enterritorio pretenda desconocer lo que aceptó al suscribir el contrato.

En virtud de las normas antes mencionadas, la entidad procedió a iniciar el procedimiento de posible incumplimiento contractual, pues como ya se advirtió nos encontramos en el marco de un contrato interadministrativo propiamente dicho, específicamente para la ejecución de una serie de gestiones de proyectos de obras públicas, donde el contratista ENTERRITORIO aceptó su posición como CONTRATISTA OBLIGADO del estado contratante, esto el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior, habida cuenta que, el ordenamiento jurídico, le otorga el derecho y le impone el deber a la Administración, hoy Ministerio de Salud, como titular del poder del imperium y gestora del interés público, para efectos de asegurar los fines de la actividad contractual, una serie de prerrogativas y potestades que le permiten la adopción de medidas de corrección, compulsivas, sancionatorias y resolutorias, para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones del contratista.

Lo anterior, máxime si tenemos de presente que el objeto del contrato interadministrativo que hoy nos ocupa lo constituyen obligaciones de contenido patrimonial, onerosas y conmutativas, motivo por el cual existe responsabilidad por el incumplimiento del mismo, en los términos que prevea la ley, de tal forma que no resulta de recibo beneficiarse del contrato pero excusarse de las cargas y sanciones por el incumplimiento, alegando su calidad de entidad pública o lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011.

Por ende, y dado que los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011 establecen una potestad pública que tiene como consecuencia la imposición de sanciones, su interpretación es restrictiva y, por lo mismo, se observa que no distinguen ni consagran excepciones frente al tipo de contrato estatal ni frente a la calidad del contratista. La noción "contrato" corresponde a todo tipo de contratos estatales cuya ejecución se rige por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, incluidos los

¹ C.E., Sec. Tercera, Sent. 39.249, mar. 5/2021.

² C.E., Sec. Tercera, Sent. 68.186, may. 25/2023. En esta sentencia se citan las siguientes: Cita de la sentencia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 24 de agosto de 2016, exp. 41.783 y; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 30 de marzo de 2022, exp. 62.200.

³ CSJ, Sala Civil, Sent. 1957-01, ago. 30/2011 y CSJ, Sala Civil, Sent. 0125-01, sep. 16/2005.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

interadministrativos, y "contratista", no solo incluye a los particulares, sino a las entidades públicas que voluntariamente han asumido dicha posición contractual, tal y como lo acordó y acepto ENTERRITORIO.

En este sentido, el Ministerio de Salud y Protección Social tiene inmersas una serie de potestades tales como la de dirección, control y sanción durante la ejecución del contrato, tal y como se pactó en las cláusulas contractuales 16 y 17 respectivamente.

Por último, tramitar y decidir el presente proceso con base en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 es acorde con lo pactado. El Consejo de Estado indicó que una entidad del régimen privado que aplique dicho procedimiento respeta el debido proceso pues corresponde a un "estándar alto"⁴. El Ministerio al tramitar el proceso de acuerdo con esa norma está respetando lo pactado y la ley, pues a través de este se garantiza el debido proceso del contratista y aseguradora.

2. La responsabilidad contractual y la imputabilidad del incumplimiento

La responsabilidad contractual se estructura conforme con lo regulado en los artículos 1602 al 1617 del Código Civil. Con base en esas normas, la responsabilidad se configura con los siguientes elementos:

- (i) la existencia de un contrato válidamente celebrado; (ii) la infracción de lo pactado, esto es, el incumplimiento imputable al deudor de una o más obligaciones contractuales;
- (iii) un daño antijurídico; (iv) un vínculo causal entre éste y aquél; y, (v) que quien reclame sea un contratante cumplido o que, de no serlo, su incumplimiento no justifique el que reclama⁵.

Lo anterior implica que existe un incumplimiento del contrato cuando una parte no ejecuta sus obligaciones en los términos pactados, por una causa que le es imputable o atribuible. Sobre este punto, la Ministerio señaló en la citación que el contratista incumplía el contrato por: i) no entregar los diseños arquitectónicos y de ingeniería detallados, ii) omitir las recomendaciones del Ministerio sobre los informes presentados, iii) no remitir la información sobre los perfiles técnicos de cada uno de los proyectos, iv) no supervisar de manera adecuada los contratos derivados.

La apoderada del contratista y el apoderado del garante expusieron que los hechos comentados no son atribules a Enterritorio. Los abogados invocaron la excepción de incumplimiento o contrato no cumplido o alegaron situaciones externas no imputables a Enterritorio.

La excepción de contrato no cumplido se fundamenta en que, en los contratos bilaterales, como el de obra, ninguno de las partes incumple lo pactado si la otra no cumple su parte⁶. El doctrinante Fernando Hinestrosa Forero explicó que con esta excepción:

"La parte insatisfecha se ve así protegida frente a una ejecución de lo de su cargo que le acarrearía el riesgo de insolvencia de su contraparte, y de esa manera mantienen cierto equilibrio en la relación sinalagmática: *te cumplo si me cumples, no te cumplo porque no me ha cumplido: non servanti fidem non est fides servanda*"⁷.

El Consejo de Estado indicó que la aplicación de la excepción de contrato no cumplido en

⁴ C.E., Sec. Tercera, Sent. 68.996, jun, 2/2023.

⁵ C.E., Sec. Tercera, Sen. 48.427, jul. 16/2021.

⁶ C.C., art. 1609.

⁷ Hinestrosa, Fernando, *Tratado de las obligaciones II: de las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico*. Bogotá: Universidad Externado, 2015, p.933.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

los contratos estatales "(...) es limitada por el interés general que precisamente se busca satisfacer con la relación contractual. Solo aquel incumplimiento de la contraparte que razonablemente impida cumplir con las propias obligaciones permite escudarse en esta excepción."⁸. Además, el Consejo de Estado estableció que la excepción de contrato no cumplido procede cuando se acreditan los siguientes presupuestos:

i) La existencia de un contrato bilateral o sinalagmático, esto es, fuente de obligaciones recíprocas, correspondientes o correlativas, lo cual implica que una de las partes se obliga a su prestación a cambio de la prestación que la otra parte le debe satisfacer, regla "do ut des" (te doy para que me des); ii) El no cumplimiento actual de obligaciones a cargo de una de las partes contratantes; iii) Que el incumplimiento de la Administración sea grave, de entidad y gran significación, de manera tal que genere una razonable imposibilidad de cumplir por parte del contratista; iv) Que ese incumplimiento pueda identificarse como fuente o causa del incumplimiento ante el cual se opone; y que ha de justificarse por la configuración de aquel; v) El cumplimiento de sus demás obligaciones por parte de quien la invoca o, al menos, la decisión seria, cierta de cumplirlas mediante el allanamiento correspondiente⁹.

En el presente caso, el contratista y la aseguradora alegan que existe un incumplimiento del contrato interadministrativo por parte del Ministerio. Indican que el incumplimiento no es imputable al contratista porque el Ministerio no les entregó la información solicitada, no les prestó el apoyo requerido para el cumplimiento de sus obligaciones, entre otras. A continuación, el Ministerio analizará de manera conjunta los argumentos mencionados por los apoderados, que pretenden justificar los incumplimientos imputados al contratista.

2.1. Enterritorio tenía el deber de gestionar la información necesaria para cumplir el objeto pactado.

La apoderada de Enterritorio indicó que la información para la ejecución de los 26 CAPS fue solicitada desde enero de 2024, conforme con el memorando de entendimiento suscrito por las partes. Las solicitudes fueron reiteradas en febrero y marzo de 2024, sin obtener respuesta del Ministerio. Por eso, el 21 de marzo de 2024 radicaron peticiones a los entes territoriales (Alcaldías, Gobernaciones, etc) en aras de obtener la información requerida, para el análisis y diagnóstico de la información. Aunque el Ministerio no entregó la información solicitada, las Alcaldías y las Gobernaciones entregaron la información.

La apoderada también pone de presente que la falta de entrega de información retrasó el inicio de la ejecución del contrato. Indicó que el Ministerio el 11 de abril permitió el acceso a la información parcial de 3 CAPS (Manaure, Riohacha y Uribia) de los 26 pactados. Además, que el 16 de abril de 2024 solicitó al Ministerio las especificaciones técnicas de tipo predial, financiero, jurídico, ambiental y social de los entregables técnicos número uno y número dos y la programación una mesa de trabajo en el mes abril sin que se recibiera alguna respuesta.

La apoderada también refiere las reuniones y mesas de trabajo realizadas en la Guajira en mayo de 2024, para obtener la información. El 24 de mayo de 2024, Enterritorio solicitó al Ministerio información sobre los Municipio priorizados, de la cual no se obtuvo respuesta. El 3 de julio fueron firmadas las fichas de pertinencia o previabilización de los siguientes CAPS: 2 en el municipio de Dibulla, 2 en el municipio de Fonseca, 1 en el municipio de Manaure, 3 en el municipio de San Juan del Cesar, 1 en el municipio de Maicao, 1 en el municipio de Urumita y 3 en el municipio de Riohacha. El 7 de julio de 2024, fueron

⁸ C.E., Sec. Tercera, Sen. 34.051, jul. 25/2018.

⁹ Ibid.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

firmadas las fichas de pertinencia de los siguientes CAPS: 2 en Barrancas, 1 en Riohacha, 2 en el municipio de Albania, 3 en el municipio de Manaure y 2 en el municipio de Uribia.

Para finalizar, la apoderada de Enterritorio indica que el Ministerio incumplió dos obligaciones específicas de la cláusula séptima. La primera fue la de no entregar la información con la cuenta sobre los municipios priorizados. La segunda fue no asistir a la visita conjunta necesaria para verificación en campo del proyecto.

En relación con lo anterior, el Ministerio en primer lugar precisa que Enterritorio adquirió obligaciones de resultado al suscribir el contrato objeto de debate. Así se indicó de manera expresa en los estudios previos. En el acápite 1.3.2. de los estudios previos, se indicó que el aliado estratégico (Enterritorio) "(...) ejecuta por su cuenta y riesgo y de forma autónoma los proyectos de inversión señalados en el presente documento, asumiendo en consecuencia obligaciones de resultado". Esto fue ratificado en las etapas de la gerencia integral de la cláusula octava del contrato. En dicha cláusula, Enterritorio se comprometió a los siguientes resultados: estudios y diseños y obras terminadas.

En ese hilo conductor, frente a las obligaciones de resultado, ha precisado el Consejo de Estado¹⁰, que en algunos contratos el deudor se compromete a procurar al acreedor un resultado determinado y preciso. La obligación de resultado es a veces denominada obligación determinada. El deudor de una obligación de resultado es condenado a indemnizar, si el hecho prometido no se produce. El contenido de la obligación parece ser el resultado mismo. Una carga de esta naturaleza supone evidentemente, que el deudor pone en movimiento todos los medios para obtener el resultado, pero estos por sí solos no se toman en consideración. En ese sentido, en el marco de las obligaciones de resultado pactadas, el margen de valoración de la contingencia es mínima, y el comportamiento del deudor (Enterritorio) se debe tener como suficiente para alcanzar el fin acordado, razón que justifica que sólo pueda liberarse por cumplimiento, fuerza mayor, caso fortuito o por culpa de la víctima. De modo que, ante la constatación del tipo de obligaciones al que se acogió dicha entidad, corresponde examinar entonces si éste alcanzó o no el resultado acordado.

Conforme lo anterior, y respecto de la supuesta falta de información, Enterritorio no indicó cuál es la información que el Ministerio debía entregarle y por qué dicha información le impedía cumplir el plan operativo aprobado. Su argumentación es contradictoria. Por un lado, indica que obtuvo en marzo y abril la información requerida de las Alcaldías y Gobernaciones. Por otro lado, indica que el Ministerio no le remitió la información necesaria en mayo de 2024. En ningún caso expuso por qué la información que supuestamente no le entregó el Ministerio retrasó la ejecución del contrato. Incluso, afirma que el Ministerio nunca le entregó la información, pese a que a finales de inicios de julio suscribió las fichas de pertinencia de varios CAPS.

Por otro lado, en la propuesta y en la cláusula octava del contrato, Enterritorio se comprometió a "Consolidar, depurar y validar la información recolectada de las empresas sociales del estado o de las secretarías de salud municipales / departamentales. En caso de no contar con información compilada y estandarizada, se realizarán consultas a través de aplicativos de fácil acceso y diligenciamiento". De igual manera, se comprometió a realizar diagnósticos jurídicos, predial, entre otras en etapas de diagnóstico y gestión social. Pese a lo anterior, la apoderada alega que el Ministerio debía entregarle la información que debía generar o consolidar con base en la información de las entidades

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 24 de junio de 1998, expediente 10.530, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

beneficiarias de las CAPS.

La apoderada de Enterritorio en el recuento de la ejecución mostró las múltiples reuniones realizadas en mayo de 2025 para recabar información, en varios Municipios de la Guajira (Alcaldías, Gobernación y ESE). Esto muestra que para la presentación del plan operativo, que fue el 30 de mayo de 2025, Enterritorio conocía la calidad de la información para el proyecto. Para dicho momento, 30 de mayo de 2025, ya había transcurrido un mes de ejecución del contrato, sin que Enterritorio hubiese realizado gestiones.

Sobre lo anterior, la supervisión con el pronunciamiento sobre los descargos enviado el 4 de junio de 2025¹¹, indicó lo siguiente:

- El plan operativo aprobado el 31 de mayo de 2025 contenía salvedades que no fueron subsanadas por Enterritorio: i) establecer las actividades específicas con los 26 CAPS y ii) establecer una valoración porcentual de las actividades a realizar comparada con el plazo contractual. Lo anterior para establecer la curva del progreso programado contra el ejecutado.
- Las fichas de pertinencia ni fueron enviadas ni son conocidas por el Ministerio, a través de la supervisión. El Ministerio no interviene en tales conceptos y el mismo no es un documento requerido en el marco del contrato.
- El Ministerio debía entregar la información disponible a su cargo, pero Enterritorio debía en su debida diligencia obtener la información necesaria y requerida para ejecutar los 26 proyectos de CAPS.
- El Ministerio no acudió a algunas visitas pues fueron programadas con poca antelación para coordinar el equipo supervisor, técnico y jurídico. Enterritorio no expuso cuáles fueron las afectaciones particulares por la no presencia del Ministerio.

En conclusión, Enterritorio tenía el deber de recabar la información necesaria para ejecutar el proyecto. En todo caso, Enterritorio no demostró la magnitud de la afectación en la ejecución del contrato por las supuestas omisiones del Ministerio, y por demás, a la fecha, no ha alcanzado el resultado acordado.

2.2. La exclusión de algunos CAPS del proyecto no afectó la ejecución del contrato

La apoderada de Enterritorio indicó que dada la modificación No. 2 de diciembre de 2024, los plazos contractuales establecidos de manera inicial no podían ejecutarse. Indicó que desde el 17 de julio de 2024 fue solicitado al Ministerio la exclusión del CAP de Villanueva. Además, indicó que, con radicados del 13 de agosto de 2024 y 20 de septiembre de 2024, fue solicitada información del CAPS de Jojoncito, sin que se haya remitido.

En relación con lo anterior, la supervisión con el pronunciamiento sobre los descargos enviado el 4 de junio de 2025¹² indicó que el 24 de octubre de 2024, con radicado No. 202451010000521, Enterritorio envió el plan de intervenciones. En dicho plan se encontraban viabilizados 21 CAPS, de 26. De los 5 CAPS no viabilizados, 2 fueron excluidos con la modificación No. 2 del contrato y 3 del Municipio de Uribe ya superaron las dificultades.

¹¹ Pronunciamiento de la supervisión sobre los descargos, págs. 8,9, 19 y 21.

¹² Pronunciamiento de la supervisión sobre los descargos, págs. 26 y 27.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

Respecto del CAP de nuevo Jojoncito, la supervisión explicó¹³ que con el radicado 2024232000996261 del 9 de octubre de 2024 respondió los oficios de Enterritorio. En dicho oficio, el Ministerio solicitó a Enterritorio realizar el diagnóstico respectivo para adoptar la mejor decisión, dado que es su deber revisar las alternativas técnicas en la etapa de prefactibilidad.

En conclusión, no es cierto que a diciembre de 2024 no estuvieran definidos los CAPS y que la modificación No. 2 cambiaba los plazos de ejecución. Pues, como se mencionó, para esa fecha ya habían sido viabilizados 21 CAPS.

2.3. La declaratoria desierta de los procesos INA-029-2024 y INA-041-2024 no justifican los retrasos en la entrega de los diseños

La apoderada de Enterritorio indicó que una de las situaciones que retrasó la ejecución del contrato fue que dos procesos se declararon desierto: INA-029-2024 y INA-041-2024. Indicó que en el oficio No. 20250010001183 del 10 de marzo de 2025 se encontraba el enlace con dicha información. El enlace es el siguiente: https://fonade-my.sharepoint.com/:f/g/personal/lmonrroy1_enterritorio_gov_co/EoeJYChkJQdNpTDUXQAghrEBTg16fgJUQEWZIpt_V90T6Q?e=xepi8p

Al margen de los deberes de resultado de Enterritorio, el Ministerio concluye que las declaratorias de desierto de los procesos no fueron la causa eficiente de los retrasos con la entrega de los diseños. En el proceso No. INA-029-2024 para seleccionar la interventoría para los grupos Nos. 1 y 2, el acto de apertura da cuenta que el proceso fue publicado desde el 13 de agosto de 2024. La adenda No. 1 muestra que el contrato estaba proyectado firmarse el 22 de septiembre (3 días hábiles después de la selección). El anexo técnico indica que entre la etapa de diagnóstico y estudios y diseños a detalle el tiempo mínimo era de 3 y el máximo de 5 meses. Esto muestra que en el mejor de los casos los diseños de detalle que debían ser entregados al 31 de octubre de 2024 según el plan operativo, se entregarían entre noviembre de 2024 y enero de 2025. Este proceso fue declarado fallido el 18 de septiembre de 2024.

El anterior análisis muestra que si el proceso INA-029-2024 no se hubiese declarado desierto, lo más probable era que Enterritorio no entregara los diseños de detalle en la época pactada. La declaratoria desierto de ese proceso y la declaratoria desierto del proceso No. INA-041-2024, solo del grupo No. 2, no determinaron los retrasos. Enterritorio para ese momento ya tenía retrasos. Además, la declaratoria desierto de un proceso es una alea normal en la contratación estatal, lo cual no es un riesgo imprevisible para Enterritorio. Por consiguiente, las situaciones mencionadas no determinaron los retrasos que se reprochan.

Sobre el particular, vale la pena recalcar que, en el plan operativo aprobado, Enterritorio se comprometió a entregar los diseños arquitectónicos y de ingeniería detallados a más tardar el 31 de octubre de 2024, para aprobación del Ministerio. De esta manera, Enterritorio incumplió con el deber contenido en el numeral 2.2.3 de los estudios previos.

Como se mencionó antes, en la cláusula octava, Enterritorio se comprometió a entregar como productos los diseños de arquitectónicos detallados y los diseños de ingeniería detallados. Pese a que el plazo para tal fin culminó, a la fecha Enterritorio actualmente no ha entregado los diseños ya aludidos.

¹³ Pronunciamento de la supervisión sobre los descargos, págs. 27 y 28.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

2.4. Los riesgos invocados por Enterritorio no se han materializado

La apoderada de Enterritorio indicó que los riesgos 8 y 10 de la matriz del riesgo se materializaron. Lo anterior por cuanto el Ministerio no entregó la información requerida por Enterritorio.

Sobre este punto, el Ministerio pone de presente que Enterritorio no explicó cuál es la información que afectó de manera significativa el avance del proyecto. En todo caso, los riesgos mencionados no se materializaron. El riesgo 8 trata sobre los cambios en costos, redefinición de especificaciones técnicas y demoras en la identificación de necesidades técnicas no identificadas por parte de las entidades como Secretarías, Gobernación, Alcaldía, propietarios de predios. Al respecto, Enterritorio no expuso cuáles fueron las especificaciones que se redefinieron o que cambiaron sus costos por necesidades no identificadas.

El riesgo 10 trata sobre las demoras por actividades previstas en cooperación con las comunidades. Igual que el anterior riesgo, Enterritorio no expuso en qué casos las comunidades afectaron el proyecto.

Además, la supervisión con el pronunciamiento sobre los descargos enviado el 4 de junio de 2025¹⁴ expuso que le correspondía a Enterritorio revisar las "*Alternativas técnicas y financieras para el desarrollo de un plan de intervenciones a nivel departamental*". Además, indicó que sobre los riesgos no existen solicitudes de adición presupuestal o de aumento del plazo contractual. También aclaró que 3 CAPS de Uribe tuvieron problemas de información con las comunidades indígenas, pero que ya fue subsanado.

Con lo expuesto, el Ministerio concluye que Enterritorio no acreditó que los riesgos invocados se hubiesen materializado.

2.5. Enterritorio no acreditó afectaciones sustanciales por la falta de pago

La apoderada de Enterritorio expuso que el Ministerio no ha pagado la factura presentada el 14 de noviembre de 2024, con el radicado 07901, pese a que se cumplieron todos los requisitos contractuales. El Ministerio es el que incumple el contrato.

El Ministerio precisa que el giro del segundo desembolso por la cuota de gerencia no se había realizado por cuanto el informe No. 3 tenía observaciones por subsanar. Dado que el pago quedó condicionado a que se aprobara, no se habían cumplidos los requisitos para ello.

Por otro lado, Enterritorio no expuso por qué el no giro del 40% del precio del contrato pendiente le generó afectaciones sustanciales que le impidieran cumplir el contrato.

3. El Ministerio cumplió los deberes de planeación y coordinación

La apoderada de Enterritorio indicó que se incumplieron los deberes de planeación y coordinación por parte del Ministerio. Lo anterior porque el Ministerio no acudió a las reuniones y/o mesas de trabajo, no entregó la información requerida y generó que se materializaran riesgos.

¹⁴ Pronunciamiento de la supervisión sobre los descargos, págs. 30 y 31.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

El Ministerio de Salud y protección Social ya expuso en los acápite precedentes que lo alegado por Enterritorio no está justificado. Es cierto que hubo unas dificultades con 5 CAPS de 26. Sin embargo, las mismas no afectaron de manera sustancial la ejecución de los otros 21 CAPS y tampoco Enterritorio ha realizado acciones para contratar la ejecución de esos 4 CAPS pendientes de contratos derivados. Por lo demás, los riesgos invocados no se materializaron y la información necesaria para el proyecto debía ser recabada por Enterritorio, conforme con el contrato.

4. Es responsabilidad de Enterritorio elaborar con suficiencia técnica, jurídica y financiera los estudios, documentos previos y términos de referencia para la contratación derivada

El Ministerio reconoce que los deberes establecidos en la cláusula séptima del contrato establecen que Enterritorio es el responsable de establecer los condiciones para los procesos de selección de los contratos derivados. De igual manera, conforme con la misma cláusula, Enterritorio es el encargado de elaborar los perfiles técnicos de cada uno de los proyectos. En tal sentido, como lo indicó la apoderada de Enterritorio, no era un deber contractual de Enterritorio obtener el aval del Ministerio sobre los términos de referencia o los perfiles técnicos. Tales gestiones corresponden a las que asumió Enterritorio por su cuenta y riesgo, para las cuales cuenta con autonomía.

5. Enterritorio incumplió con la entrega de los diseños arquitectónicos y de ingeniería detallados

La apoderada de Enterritorio menciona que el numeral 2.2.3 de los estudios previos trata sobre la entrega de los diseños en los contratos derivados, por lo que cualquier incumplimiento debe abordarse en el desarrollo de estos.

El Ministerio pone de presente que en el plan operativo aprobado Enterritorio se comprometió a entregar los diseños arquitectónicos y de ingeniería detallados a más tardar el 31 de octubre de 2024, para aprobación del Ministerio. De esta manera, Enterritorio incumplió con el deber contenido en el numeral 2.2.3 de los estudios previos.

Como se mencionó antes, en la cláusula octava, Enterritorio se comprometió a entregar como productos los diseños de arquitectónicos detallados y los diseños de ingeniería detallados. Pese a que el plazo para tal fin culminó, Enterritorio no ha entregado los diseños.

Los diseños arquitectónicos y de ingeniería detallados pendientes de entregar corresponden a los 25 CAPS que se listan a continuación:

MUNICIPIOS	No.	PUESTOS DE SALUD	E.S.E HOSPITAL
SAN JUAN DEL CESAR	10	PS GUAYACANAL	E.S.E HOSPITAL SAN RAFAEL NIVEL II
SAN JUAN DEL CESAR	11	PS VILLA DEL RIO	E.S.E HOSPITAL SAN RAFAEL NIVEL II
SAN JUAN DEL CESAR	12	PS VERACRUZ	E.S.E HOSPITAL SAN RAFAEL NIVEL II
FONSECA	8	PS EL HÁTICO	E.S.E HOSPITAL SAN AGUSTÍN DE FONSECA
FONSECA	9	PS MAYA BANGLOMA	E.S.E HOSPITAL SAN AGUSTÍN DE FONSECA
DIBULLA	7	PS LA PUNTA	E.S.E HOSPITAL SANTA TERESA DE JESUS DE AVILA
DIBULLA	1	C.S MINGUEO	E.S.E HOSPITAL SANTA TERESA DE JESÚS DE ÁVILA
RIOHACHA	21	PS CAMARONES	E.S.E NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS
RIOHACHA	22	PS MONGUI	E.S.E NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS
RIOHACHA	20	PS TOMARRAZON	E.S.E NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS
BARRANCAS	5	PS GUAYACANAL	E.S.E HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL PILAR
BARRANCAS	6	PS LAGUNITA	E.S.E HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL PILAR
URUMITA	13	CS LA ESPERANZA	E.S.E SANTA CRUZ DE URUMITA
ALBANIA	4	PS 4 DE NOVIEMBRE	E.S.E HOSPITAL SAN RAFAEL DE ALBANIA
ALBANIA	3	PS WARE WAREN	E.S.E HOSPITAL SAN RAFAEL DE ALBANIA

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

MAICAO	14	PS MAJAYURA	E.S.E HOSPITAL SAN JOSE DE MAICAO
RIOHACHA	23	PS RESGUARDO SOLDADO PARATEBIEN	E.S.E NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS
MANAURE	15	CS AREMASAIN	E.S.E HOSPITAL ARMANDO PABON LOPEZ
MANAURE	17	PS MUSISHI	E.S.E HOSPITAL ARMANDO PABON LOPEZ
MANAURE	19	PS CURICHE	E.S.E HOSPITAL ARMANDO PABON LOPEZ
MANAURE	18	PS SHIRURIA	E.S.E HOSPITAL ARMANDO PABON LOPEZ
RIOHACHA	27	PS COTOPRIX	E.S.E NUESTRA SEÑORA DE LOS REMEDIOS
URIBIA	24	JOJONCITO	E.S.E NUESTRA SEÑORA DEL PERPETUO SOCORRO DE URIBIA
URIBIA	25	C.S SIAPANA	E.S.E HOSPITAL DE NAZARETH
URIBIA	26	VILLA FATIMA	E.S.E HOSPITAL NAZARETH

6. El incumplimiento de las obligaciones es imputable a Enterritorio

Con base en lo expuesto en los acápites precedentes, el Ministerio concluye que el incumplimiento de la entrega de los diseños es imputable a Enterritorio. No existen causales eximentes de responsabilidad. Lo referido implica que el contratista es responsable por el incumplimiento de la cláusula 2.2.3 de los estudios previos.

El Ministerio probó que se cumplen los presupuestos de la responsabilidad contractual en el presente caso, así:

- (i) Las partes suscribieron el contrato interadministrativo No. 1025 de 2024.
- (ii) Enterritorio no ha entregado los diseños de arquitectura e ingeniería detallados, pese a que el plazo culminó el 31 de octubre de 2024. De 21 CAPS con contratos derivados vigentes, Enterritorio no ha entregado los diseños referidos. De los 4 CAPS restantes, no ha iniciado los procesos de selección de los contratos derivados.
- (iii) El incumplimiento del contratista afecta la programación planteada para la ejecución de los proyectos en el plan operativo vigente. Por tal razón, el Ministerio declarará el incumplimiento del contrato e impondrá la cláusula penal a Enterritorio.
- (iv) Existe un nexo causal entre el incumplimiento de Enterritorio y los perjuicios a reparar, en cuanto no logró probar que hubo una causa extraña que le impidió ejecutar el contrato, tal como lo establece el artículo 1604 del Código Civil.
- (v) El Ministerio cumplió a cabalidad con sus deberes y ninguno de los hechos alegados por Enterritorio y la aseguradora justifican el incumplimiento del contratista, como la entrega de información, falta de pagos y otros.

VIII. DE LAS CONSECUENCIAS DERIVADAS DEL INCUMPLIMIENTO

8.1. De la declaratoria de Incumplimiento

La falta de entrega de los diseños de arquitectura y de ingeniería detallados configuran un incumplimiento del contrato, pues no se han entregado pese a que el plazo para tal fin culminó el 31 de octubre de 2025. Por consiguiente, el Ministerio declarará el incumplimiento por parte de Enterritorio.

8.2. De la pena pactada

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

El Ministerio impondrá a Enterritorio la pena pactada en la décimo séptima del contrato. Dado que el incumplimiento que se juzga es respecto de la fase de estudios y diseños, el Ministerio tan solo impondrá a Enterritorio el 2% de la pena pactada, en atención al principio de proporcionalidad. Por consiguiente, Enterritorio deberá pagar al Ministerio una pena por valor de MIL SEISCIENTOS CUARENTA MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.640.589.440).

La apodera de Enterritorio indicó que el Ministerio debía acreditar los perjuicios para efectos de cobrar la cláusula penal, según jurisprudencia del Consejo de Estado. Además, indicó que según la Corte Constitucional en Sentencia C-499-2015, las entidades debían acreditar los perjuicios a cobrar en los procesos regiros por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Por último, expuso que la cláusula penal no podía ser una fuente de enriquecimiento y que debía ser proporcional.

Sobre lo anterior, el Ministerio aplicó la pena de manera proporcional, pues redujo la misma en un 80% de lo indicado en la citación. Lo anterior debido a que el incumplimiento que se reprocha es la no entrega de los diseños detalladas, que debía entregarse el 31 de octubre de 2024.

Por otro lado, el principal efecto de la cláusula penal es que releva al acreedor de probar los perjuicios sufridos¹⁵. En tal sentido, no se deben acreditar los perjuicios, pues por eso la pena los tasa de manera anticipada¹⁶.

El precedente citado por la apoderada de la Corte Constitucional no aplica para este caso. En la sentencia C-499-2015, la Corte estudió la constitucionalidad del apartado que faculta a las entidades a "cuantificar perjuicios" del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Dicho apartado no se está ejerciendo en este caso pues lo que se cobra es la cláusula penal.

Para finalizar, el Ministerio declarará el siniestro del amparo de cumplimiento de la póliza única de cumplimiento No. 18-44-101097120, expedida por Seguros del Estado S.A.

En virtud de lo expuesto, se

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO PARCIAL del contrato interadministrativo No. MSPS-1025-2025 suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y **ENTERRITORIO**, identificado con Nit 899.999.316-1, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: IMPONER a una pena a **ENTERRITORIO** por valor de MIL SEISCIENTOS CUARENTA MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.640.589.440).

ARTÍCULO TERCERO: DECLARAR OCURRIDO EL SINIESTRO de la Póliza Única de Cumplimiento a favor de entidades estatales No. 18-44-101097120, expedida por Seguros del Estado S.A., en el amparo de **CUMPLIMIENTO**, por valor de MIL SEISCIENTOS CUARENTA MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS (\$1.640.589.440).

¹⁵ CSJ, Sala Civil, Sent, SC507-2023, ene. 12/2023.

¹⁶ C.E., Sec. Tercera, Sen. 69.997, feb. 7/2025.

Continuación de la Resolución "Por la cual se decide el Procedimiento Administrativo Sancionatorio Contractual por el presunto incumplimiento parcial de las obligaciones previstas en el Contrato No. 1025 de 2024, suscrito entre el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y LA EMPRESA NACIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO TERRITORIAL S.A. "ENTERRITORIO S.A."

ARTÍCULO CUARTO: Integrar a la presente decisión, el pronunciamiento sobre los descargos emitido por el supervisor el memorando No. 2025232000243583 del 4 de junio de 2025.

ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR a ENTERRITORIO pagar la pena impuesta dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la presente Resolución y si no procede en tal sentido, el MSPS descontará dicho valor de los saldos pendientes que le adeude al Contratista, y/o exigirá su pago a la compañía aseguradora Seguros del Estado S.A. en virtud del amparo de Cumplimiento del Contrato de la Garantía Única de Cumplimiento No. 18-44-101097120.

ARTÍCULO SEXTO: NOTIFICAR la presente resolución en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a los apoderados de las partes.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Una vez ejecutoriado el presente acto administrativo, se realizarán las publicaciones y comunicaciones señaladas en el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto 019 de 2012, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015 y se comunicará a la Procuraduría General de la Nación.

ARTÍCULO OCTAVO: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO NOVENO: Comunicar la presente Resolución al supervisor del contrato y a las dependencias y funcionarios encargados de atender su cumplimiento.

ARTÍCULO DÉCIMO: La presente Resolución rige a partir de su expedición.

Dada en Bogotá D.C., el ocho (8) de agosto de 2025.

08 AGO 2025

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firmado
digitalmente
por Rodolfo
Salas Figueroa

RODOLFO ENRIQUE SALAS FIGUEROS
Secretario General

Elaboró:  Diego Lopez Cuesta – Abogado Contratista
Revisó: Felipe Galindo Ruiz – Coordinador Grupo de Gestión Contractual