INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES
SECRETARÍA GENERAL

RESOLUCIÓN Nº 00142 DE SEPTIEMBRE 21 DE 2023

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por el representante legal de la firma contratista PRAN CONSTRUCCIONES S.A.S., contra la resolución N°000107 de agosto 9 de 2023.

LA SECRETARIA GENERAL (E) DEL INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES,

en ejercicio de sus facultades Constitucionales, Legales y Reglamentarias, especialmente las conferidas por Ley 1474 de 2011 y por el Señor Director General de la Entidad mediante la Resolución N°000159 del 3 de marzo de 2023, modificada por la Resolución N°000215 del 28 de marzo de 2023, adicionada con la Resolución N°000258 del 26 de abril de 2023; la Resolución N°000608 del 11 de septiembre de 2023, y

I. CONSIDERANDO

Que el artículo 29 de la Constitución Política, consagra el debido proceso como un derecho fundamental e impone su observancia en todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Que la Ley 80 de 1993, en sus artículos 4 y 5, establecen que las entidades estatales en cumplimiento de la continua y eficiente prestación de los servicios públicos que prestan, exigirán a los contratistas la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, y estos a su vez colaboraran con las mismas en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad, evitando las dilaciones que pudieran presentarse.

Que, con relación al debido proceso, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, precisa que:

> *"(…) 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 párrafo final del literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, precisa: *"(…) Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia; (…)"*;

Que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, erige que: *"(…) 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 (…)"*; dictando el procedimiento que deben adelantar las entidades públicas en caso de advertir el posible incumplimiento de las obligaciones contractuales, al estar sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Publica.

II. ANTECEDENTES

Surtido el trámite reglado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, frente al posible incumplimiento parcial de obligaciones del contrato N°255-SG-2022, la Ordenadora del Gasto del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en desarrollo de la audiencia pública celebrada el 9 de agosto de 2023, profirió la Resolución N°000107 del 9 de agosto de 2023, *"Por la cual se impone una multa en*

Respecto a lo anterior, una vez se le corrió traslado de la palabra al extremo contratista, manifestó:

"(…) interpongo recurso de reposición en contra de la resolución 107 del 9 de agosto y solicito que sea revocada en su totalidad por que todos los hechos de incumplimiento de que se nos acusan ya fueron en su totalidad subsanados, por lo cual solicitó a la dirección del instituto que proceda a verificar lo afirmando dado que eso esta en las comunicaciones (…)".

A lo anterior la ordenación del gasto indicó:

"(…) dada la solicitud presentada en el recurso de reposición, se corre traslado a la supervisdión del contrato para que verifique el cumplimiento de todos y cada uno de los hechos que se endilgan como mora en la ejecución del incumplimiento y en caso de haberse conminado la totalidad o de no haberse hecho subsistir algunos retrasos, estará a cargo de la supervisión el pronunciamiento en relación con la tasación de las multas. Siendo las doce y veinticinco del día se suspende esta audiencia con el fin de que la supervisión se pronuncie y poder resolver el recurso de reposición interpuesto, tengo término de ley. Recuerden que el término de ley para resolver el recurso es de dos meses pero no nos podemos tomar dos meses señores supervisores dada la contingencia, no solo del contrato de interventoría sino las implicaciones que de estas acciones sufre el de obra. Comunicaremos el reinicio de la audiencia para resolver el recurso tan pronto se tenga (…)".

III. COMPETENCIA.

Dado lo contemplado en la Resolución N°000159 del 3 de marzo de 2023, modificada por la Resolución N°000215 del 28 de marzo de 2023, adicionada con la Resolución N°000258 del 26 de abril de 2023; y la Resolución N°000608 del 11 de septiembre de 2023, se advierte que la Secretaria General (e) del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, tiene por delegación la función de Ordenadora del Gasto y, por ende, es competente para resolver el recurso de que trata el literal c) del 86 de la Ley 1474 de 2011.

IV. CONSIDERACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN.

Frente a los recursos contra las actuaciones administrativas, entre ellos el de reposición, téngase que estos se constituyen como un medio jurídico de defensa para controvertir las decisiones que ponen fin a las mismas; los cuales generalmente se orientan a que se corrijan los yerros en que haya podido incurrir la adinistración, se modifique, aclare o revoque el acto recurrido.

En este entendido, el procedimiento de impugnación de actos administrativos se encuentra contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículos 74 y siguientes, los cuales, respecto del recurso de reposición, indican:

"(…)
Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. *Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:*

Frente a la legitimación en la causa y reconocimiento de terceros en trámites administrativos sancionatorios contractuales, el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011 establece los requisitos de forma del recurso de reposición en cuanto a los sujetos que lo interponen, el término legal para ejercer el derecho de contradicción y los aspectos relativos al contenido de la solicitud; aspectos que el recurso interpuesto por el representante legal de la afirma Pran Construcciones S.A.S., cumplío.

Siguiendo esta línea, no se advierte que en desarrollo de la sustentación verbal del recurso el contratista refiera a una posible vulneración al debido proceso, mas si que la solicitud se orienta a que: *"se revoque la resolución porque ya se cumplio (…)".*

En consonancia, atendiendo a la prueba de oficio solicitada por la ordenación del gasto en audiencia, la supervisión del contrato 0255-SG-2022, aportó el oficio N°726-GNGST-SSF-2023 del 31 de agosto de 2023, al cual se le dio alcance con el oficio N°758-GNGST-SSF-2023 del 13/09/2023, precisndo en ellos:

1. **Oficio N°726-GNGST-SSF-2023 del 31 de agosto de 2023**

"(…)
Asunto: Informe respecto a la verificación del cumplimiento de los hechos y pronunciamiento que refiere a la tasación de las multas para resolver el recurso de reposición interpuesto por la representación legal de la firma PRAN Construcciones S.A.S., contra la resolución N°000107 del 9 de agosto del 2023

En atención a la prueba de oficio solicitada por la Ordenadora del Gasto en desarrollo de la audiencia pública adelantada el 9 de agosto de 2023, en las instalaciones de la sede central del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, frente al caso que nos ocupa; esta supervisión se pronuncia en los siguientes términos:

En procura de una respuesta objetiva a las manifestaciones del Ingeniero Ricardo Poveda Álvarez, expuestas durante la sustentación del recurso presentado, se tuvo en cuenta lo consignado en el oficio N°CGPR-INML-INT-018-2023, radicado el 03 de agosto de 2023, mediante el cual el representante legal de la firma interventora PRAN Construcciones S.A.S., da respuesta al oficio N°0559-GNGST-SSF-2023 del 27 de junio de la misma anualidad, con el cual se elevó el primer apremio por el incumplimiento de obligaciones del contrato N°255-SG-2022, anexando las planillas de pago de aportes de seguridad social y parafiscales del personal aprobado.

Una vez recepcionados dichos documentos, se procedió a la verificación de las fechas límites de pago frente a aquellas en que se efectuó el mismo; para lo cual se tuvo en cuenta los dos (2) últimos dígitos del Nit de la firma PRAN Construcciones S.A.S., así:

Ing. Andrés Felipe Libreros Tabares - Director de interventoría		
MES A PAGAR	**FECHA LIMITE DE PAGO (DIA-MES-AÑO)**	**FECHA DE PAGO (DIA-MES-AÑO)**
DICIEMBRE 2022	20-01-2023	23-01-2023
ENERO 2023	20-02-2023	14-03-2023
FEBRERO 2023	21-03-2023	27-07-2023
MARZO 2023	24-04-2023	08-05-2023
ABRIL 2023	19-05-2023	27-07-2023
MAYO 2023	22-06-2023	27-07-2023
JUNIO 2023	24-07-2023	27-07-2023

En atención a la prueba de oficio solicitada por la Ordenadora del Gasto en desarrollo de la audiencia pública adelantada el 9 de agosto de 2023, en las instalaciones de la sede central del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, frente al caso que nos ocupa; esta supervisión se permite dar alcance al pronunciamiento realizado mediante oficio No.758-GNGST-SSF-2023 del 13 de septiembre de 2023 en los siguientes términos:

Que en procura de una respuesta a las manifestaciones realizadas por el ingeniero Ricardo Poveda Álvarez, expuestas como sustentación del recurso de reposición presentado, se realiza nuevamente por parte de la supervisión la revisión de la documentación remitida (planillas de pago de aportes al sistema de seguridad social y parafiscales del personal aprobado y el certificado de alturas del ingeniero Andrés Felipe Libreros Tabares) frente a lo consignado en el oficio No. CGPR-INML-INT-018-2023 con el cual se dio respuesta por parte del representante legal de la firma PRAN CONSTRUCCIONES S.A.S. al oficio No, 559-GNGST-SSF-2023, con el cual se elevó el primer apremio por el incumplimiento de las obligaciones del contrato 255-SG-2022.

Que, la supervisión realizo la verificación de los pagos de las planillas de seguridad social aportadas por el contratista en la página de aportes en línea y la autenticidad del certificado de curso de alturas ante el centro de formación y entrenamiento PSM VERTICKAL SAS, evidenciando que la firma PRAN CONSTRUCCIONES S.A.S. ha incurrido en retrasos reiterados en el pago de las planillas de seguridad social, apartándose de las fechas límites establecidas en el decreto 1990 de 2016, generando así desatención en sus obligaciones frente a la ejecución del contrato de obra, las cuales se encuentran encaminadas a exigir , acompañar y verificar el cumplimiento de las obligaciones y especificaciones que se encuentran contempladas en el contrato principal 254-SG-2022.

No obstante, con base en lo anterior, la supervisión concluye que confrontada la información con las planillas de pago de aportes al sistema de seguridad social y la documentación técnica del curso de alturas, se puede constatar la cesación de las causales que configuraron el presunto incumplimiento parcial y que dieron origen a la cuantificación de la multa impuesta con la resolución No.000107 del 9 de agosto de 2023, esto atendiendo lo dispuesto en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.
(…)".

Respecto a la multa y su exigibilidad, el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2040 del 29 de noviembre de 2010 y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de marzo de 2004, exp. 15936, ha reiterado:

"(…)
CONTRATO ESTATAL - Multa. La imposición de las multas debe hacerse durante la vigencia del contrato / MULTA - Su imposición debe hacerse durante la vigencia del contrato

Las multas pueden hacerse efectivas en vigencia del contrato y ante incumplimientos parciales en que incurra el contratista, pues si por medio de éstas lo que se busca es constreñirlo a su cumplimiento, no tendría sentido imponer una multa cuando el término de ejecución del contrato ha vencido y el incumplimiento es total y definitivo (…) La imposición de multas en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial. Su

indemnizar o reparar con su imposición un daño, razón por la cual para su aplicación no se exige la demostración del mismo[1], sino simplemente se trata de un mecanismo coercitivo ante la tardanza o el incumplimiento parcial del contratista, para compelerlo a que se ponga al día en sus obligaciones y obtener así en oportunidad debida el objeto contractual. Es decir, las multas cumplen una función sancionatoria y no indemnizatoria, pues no tienen como propósito reparar los perjuicios sufridos por la entidad ante el incumplimiento. Son medidas disuasorias destinadas a superar la infracción de las obligaciones contractuales y, por tanto, su función principal es apremiar al contratista para que dé cumplimiento a las mismas, dado que cuando a un contratista se le aplica una multa por incurrir en mora en el cumplimiento de su obligación o por cumplirla defectuosamente, las reglas de la experiencia indican que al ejercerse este medio de presión adecuará su conducta a los términos del contrato para evitar que en lo sucesivo ello vuelva a ocurrir, con mayor razón cuando la infracción contractual reiterada y la consiguiente imposición de multas genera inhabilidad para contratar con el Estado[2]. Ahora bien, la imposición y la efectividad en forma unilateral de este tipo de sanción contractual por parte de la Administración, es una manifestación de esas prerrogativas de control, dirección y coerción, como respuesta al incumplimiento de las obligaciones de los contratistas de sus obligaciones y deberes, razón por la cual constituye una exorbitancia que debe encontrarse autorizada en la ley, en cumplimiento del principio de legalidad que impera en esta materia (…)".

En consonancia con los pronunciamientos del órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, téngase que las partes pactaron de mutuo en la cláusula quinta del clausulado complementario al contrato N°255-SG-2022, la imposición unilateral de multas ante el incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista PRAN Construcciones S.A.S.; acuerdo que literalmente refiere:

"(…) En caso de incumplimiento durante la ejecución del contrato de cualquiera de las obligaciones adquiridas por la PARTE/ASOCIADO, el INSTITUTO podrá imponer y hacer efectivas multas diarias sucesivas equivalentes hasta al uno por ciento (1%) del valor del contrato, sin que en su totalidad exceda el diez por ciento (10%) del mismo (…)".

Lo anterior implica que probado el incumplimiento, sin que fuera desvirtuado por el extremo contratista o su garante; advertido que el pago tardío o extemporáneo de la seguridad social; obrar la entrega tardía del ceritificado de trabajo en alturas del Ing. Andrés Felipe Libreros Tabares, resultaría procedente el mantener la sanción en el monto impuesto.

Ahora bien, dentro del acervo probatorio obra el oficio N°758-GNGST-SSF-2023 del 13 de septiembre de 2023, con el cual la supervisión del contrato dio alcance al oficio N°726-GNGST-SSF-2023 del 31 de agosto de 2023, indicacando a la Ordenación del Gasto, en el inciso final del mismo:

"(…)
No obstante, con base en lo anterior, la supervisión concluye que confrontada la información con las planillas de pago de aportes al sistema de seguridad social y la documentación técnica del curso de alturas, se puede constatar la cesación de las causales que configuraron el presunto incumplimiento parcial y que dieron origen a la cuantificación de la multa impuesta con la resolución No. 000107 del 9 de agosto de 2023, esto atendiendo lo dispuesto en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011..
(…)".

ARTICULO SEXTO. **PUBLÍQUESE** la presente decisión en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública SECOP II, a través del Portal Único de Contratación Estatal.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Contra la presente decisión no procede ningún recurso.

ARTÍCULO OCTAVO. La presente resolución rige a partir de su ejecutoria.

NOTIFIQUESE, PÚBLIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C. a los veintiún (21) días del mes de septiembre de 2023.

ALEXANDRA AMAYA SAN MIGUEL
Secretaria General (E)

	Nombre y cargo	Firma	Fecha
Transcribió	Edgar Ramos Saldaña – Profesional Especializado GNGEC-SG .		
Revisó	Marlly Faisuly Zuluaga Correa – Coordinadora GNGEC-SG		
Los arribas firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustados a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes, razón por la cual se presenta para revisión y eventual firma.			