

Bogotá, D.C., 14 de abril de 2026

Teniente

EDINSON CLAVIJO SUÁREZ

Director

CÁRCEL Y PENITENCIARÍA DE MEDIA

SEGURIDAD DE BUCARAMANGA

E. S. D.

Asunto: RECURSO DE REPOSICIÓN

AUDIENCIA ARTÍCULO 86 LEY 1474 DE 2011-DEBIDO PROCESO

PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

Contrato No. 410-MC-007-2025

CONTRATISTA: HISESA S.A.S.

ASEGURADORA: SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.

PÓLIZA Núm. 4254272

DALIDA MERCEDES JIMÉNEZ FUENTES, vecina y residente de Valledupar, identificada con cédula de ciudadanía No.1.065.583.363 de Valledupar, abogada en ejercicio, portadora de la Tarjeta Profesional No. 284.839 del Consejo Superior de la Judicatura, quien autoriza expresamente las notificaciones mediante la utilización de mecanismos electrónicos en el correo electrónico jmd@delgadorocha.com, en calidad de apoderada sustituta del doctor **JORGE MANUEL DELGADO ROCHA**, mayor de edad, vecino y residente en Bogotá, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.556.308 de Bogotá D.C., abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 114.851 del Consejo Superior de la Judicatura, quien funge como apoderado especial de **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**, conforme al poder que le fuera otorgado, por medio del presente escrito me permito interponer y sustentar **RECURSO DE REPOSICIÓN** contra la Resolución Núm. 00339 del 09 de marzo de 2026 “Por la cual declara incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas en el contrato 410-MC-007-2025 Lote 1 y se dictan otras disposiciones” de las obligaciones derivadas del Contrato suscrito entre CARCEL Y PENITENCIARIA DE MEDIA SEGURIDAD DE BUCARAMANGA INPEC Y HISESA S.A.S, teniendo en cuenta los siguientes:

En cuanto a los **MOTIVOS DE INCONFORMIDAD** que se hacen valer por la aseguradora dentro de actuación administrativa que nos ocupa, nos permitimos manifestar lo siguiente:

I. CONSIDERACIONES JURÍDICAS QUE EVIDENCIAN FLAGRANTE VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO

Para el caso objeto de estudio, el CÁRCEL Y PENITENCIARÍA DE MEDIA SEGURIDAD DE BUCARAMANGA, que supuestamente procede a declarar el

incumplimiento del contrato, sin acudir propiamente a la tipificación de la sanción, pasando por alto en la Resolución que se acusa, lo expresado por el Consejo de Estado en sentencia de 22 de octubre de 2012, en lo que tiene relación con la conducta, al informar lo siguiente:

“La última exigencia es la referente a la necesidad de una “lex certa”, se trata también de una garantía de orden sustancial consistente en que el contenido de la infracción debe ser lo suficientemente claro y preciso para que aquel a quien va dirigida comprenda en que consiste la infracción administrativa. Es cierto que en el derecho administrativo sancionatorio se permite la utilización de conceptos jurídicos indeterminados que en la labor de subsunción que realiza el operador deben ser concretados; no obstante, la existencia de los mismos no implica discrecionalidad de la administración para decidir el contenido del ilícito, porque como muy bien lo ha sostenido la doctrina, dichos conceptos indeterminados admiten sólo una solución posible, de tal manera que no existe una libertad de elección por parte de la autoridad. Por contera, es inconstitucional (si se trata de la ley) o ilegal (si se trata del desarrollo reglamentario) expresiones vagas que le otorguen al ente sancionatorio la posibilidad de decidir cuál es el contenido del comportamiento prohibido, esto no sólo genera inseguridad jurídica, sino que a todas luces es contrario al principio de igualdad.”

En efecto, el artículo 29 de la Constitución Política, consagra el debido proceso como un derecho fundamental que debe aplicarse en todas las actuaciones judiciales o administrativas que adelanten las autoridades competentes. En ese sentido, la norma constitucional establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

Nótese claramente, que el debido proceso no sólo es un derecho fundamental que le asiste a todas las personas, sino que, además, es un principio rector que debe guiar toda la actuación administrativa en todas sus etapas.

En ese sentido, la Corte Constitucional, por su parte, ha establecido que la infracción imputada y la sanción que pretende imponer la autoridad administrativa en desarrollo de un proceso sancionatorio debe estar expresamente consagrada en la ley o en el correspondiente contrato. Lo anterior significa que la infracción debe cumplir con el principio de tipicidad, que opera como garantía del derecho fundamental al debido proceso, y así lo explica la Honorable Corte Constitucional, al decir:

“En lo que concierne al principio de legalidad, éste exige que la conducta que se va a sancionar, así como las sanciones, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición, deben estar expresa y claramente definidos por la ley, y ello con carácter previo a la aplicación e imposición de estas medidas. De conformidad con este principio, no es posible adelantar válidamente un proceso, bien sea penal, disciplinario o de naturaleza sancionadora, si el precepto –praeceptum legis- y su correspondiente consecuencia jurídica –sanctio legis- no se encuentran previamente definidos de manera clara y expresa en la ley”¹ (Subrayado nuestro).

Por su parte, el artículo 86² de la Ley 1474 de 2011, reguló integralmente el procedimiento para imponer sanciones al contratista, sujeto en todo caso, a que se hayan pactado expresamente en el contrato estatal –las faltas y la sanción³- y se acrediten los supuestos para imponer la sanción, esto es, que se pruebe la culpa del contratista y que, además, incurrió en un incumplimiento contractual de alguna obligación estipulada en el contrato. No basta entonces con demostrar el incumplimiento por acción u omisión, sino que es menester probar la culpa del contratista. Precisamente, la Corte Constitucional⁴, se ha ocupado de estudiar el tema en materia sancionatoria administrativa, para sostener lo siguiente:

“La exigencia de que en materia sancionatoria deba tenerse en cuenta siempre la conducta del justiciable implica que la imposición de la sanción

¹ Corte Constitucional Sentencias C-796 de 2004 y C-818 de 2005 M.P. Rodrigo escobar Gil

² El Consejo de Estado, apuntó frente a la vigencia del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, lo siguiente: “En estos términos, por fin cumplió el Congreso con la exigencia de la reserva de ley que el procedimiento sancionatorio impone para aplicar una medida de esta naturaleza, la cual hasta la expedición de la Ley 1474 se toma directamente del Código Contencioso Administrativo, a falta de norma legal especial” Sección Tercera, Subsección “C”, Sentencia de 29 de agosto de 2012, Expediente 21.430, C.P. Enrique Gil Botero.

³ El Consejo de Estado, sostuvo que si las faltas y la sanción no están contempladas en el contrato estatal, la administración, no podrá imponer multa alguna al contratista. En ese sentido, la corporación, sostuvo: “En tal caso, el núcleo mínimo de este derecho exige que una norma –legal o contractual- contemple la falta y la sanción. Si ni siquiera lo hace el contrato, la administración no puede imponer sanciones, so pena de violar el debido proceso”. Sección Tercera, Subsección “C”, Sentencia del 25 de julio de 2011, Expediente 20.279, C.P. Olga Valle de Dela Hoz.

⁴ Sentencia C-545 del 18 de julio de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

sólo es posible si el sujeto activo ha cometido falta con dolo o culpa, esto es, con conocimiento y voluntad positiva en la obtención de los resultados de su comportamiento, o con simple conocimiento del mismo, pero en inobservancia de un “deber de cuidado y diligencia”.

En otros términos, para imponer la sanción penal, disciplinaria **o administrativa no basta con que el actor ejecute el comportamiento reprochable: es requisito sine qua non que la autoridad sancionatoria verifique las condiciones en que se produjo la falta y examine el grado de conocimiento y voluntad que intervinieron en la configuración del comportamiento.** Por ello la Corte ha dicho que la culpa es supuesta “ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena lo que significa que la actividad punitiva del estado tiene lugar tan solo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga”. En esta línea, la corriente contemporánea del derecho sancionatorio ha propugnado la consolidación de la culpabilidad como elemento protagónico del derecho de la sanción, llegando incluso a elevarla Arango de principio fundante constitucional de tal disciplina. (...)

Ciertamente, la proscripción de la responsabilidad objetiva que acoge el régimen jurídico colombiano impone la restricción de sancionar la conducta por el sólo hecho de la ocurrencia del resultado y exige, en cambio, verificar la finalidad dolosa o culposa en la ejecución de la acción que se investiga” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Conforme con lo anterior, la entidad no tiene bases suficientes para achacarle al contratista actividades contractuales que no están revestidas de culpa o de dolo por parte de HISESA S.A.S toda vez que la entidad debe motivar claramente cuáles son las supuestas fallas o faltantes respecto de los pliegos, así como de la información entregada al contratista, y es claro, que de ninguna manera puede la entidad mediante actuaciones administrativas hacer imputaciones caprichosas o arbitrarias, sino que deben guardar sus actividad administrativa el fundamento legal y contractual, desechando cualquier posibilidad de imponer una sanción bajo el supuesto de una responsabilidad objetiva, la cual, como ya se dijo, se encuentra proscrita del ordenamiento jurídico colombiano.

II. LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA ESTA PROSCRITA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

Como ya lo citamos anteriormente, en Colombia se ha planteado la discusión para indagar si la responsabilidad objetiva está proscrita en el derecho administrativo, pues en este caso, la administración debe sustentar bajo supuestos legales si resulta válido el imputarle responsabilidad al contratista sin que se llegare a establecer su actuar bajo la óptica de una responsabilidad objetiva, pues, en ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha determinado que la responsabilidad por las infracciones administrativas se impone a los infractores en la medida en que su acción delictuosa haya causado un verdadero perjuicio

a la Administración, y es claro para el presente caso, que dicho daño no resulta plenamente demostrado, y no se evidencia en qué medida el contratista ha actuado baso supuestos de culpa o dolo, y si por otra parte, la entidad pretende imponer la sanción bajo supuestos que no existen en el contrato, o que por lo menos no están definidos.

Ahora bien, respecto a la Corte Constitucional⁵, ha inculcado lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 29 constitucional, “Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”. La introducción del elemento de culpabilidad como condicionamiento de la imposición de la sanción constituye la declaración inequívoca de que el régimen sancionatorio colombiano proscribe la responsabilidad objetiva como fuente de responsabilidad personal.

Lo anterior implica que le régimen sancionatorio nacional impide la asignación de sanciones por la sola realización de la conducta. El modelo de responsabilidad objetiva persigue la sanción de la conducta que se ajusta a la descripción del tipo punible, sin reparar en el grado de conocimiento y volición del sujeto que la realiza. **Ello quiere decir que el modelo de responsabilidad objetiva niega, de suyo, el principio de culpabilidad.”** (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En efecto, para en el caso que nos ocupa, la entidad intenta achacarle responsabilidad o imputarle el supuesto incumplimiento al contratista bajo el premisa de una responsabilidad objetiva, pues no indica claramente ni se prueba la causa eficiente del presunto incumplimiento, o en qué medida se le puede endilgar culpa o dolo en las actuaciones dadas por el mismo, motivo por el cual se solicita respetuosamente a la entidad revisar las razones que fundan la motivación del acto administrativo por el cual pretende sancionar al contratista.

III. DE LA TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS CONTRACTUALES

El principio de transparencia contemplado en la ley se debe aplicar desde el inicio del proceso de selección del contratista, hasta la liquidación del contrato, con lo cual quiere decir, que se debe conservar durante la etapa de ejecución del objeto contractual, ciñéndose de manera obligatoria a lo prescrito en la ley.

Como es bien sabido, la Carta Política consagra de manera expresa el derecho fundamental al debido proceso y extiende su aplicación “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (Artículo 29). Por virtud de dicho mandato, se vincula la actividad administrativa al principio de legalidad propio del Estado de Derecho, buscando con ello que las competencias asignadas a los funcionarios públicos se desarrollen en los términos y condiciones previamente establecidas en disposiciones constitucionales y legales de contenido general y abstracto. En ese sentido, y a partir de su consagración constitucional, la jurisprudencia define el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías sustanciales y procedimentales con las cuales se pretende proteger los derechos e intereses de los individuos que se encuentran incursos en una actuación administrativa, y tiene como objetivo fundamental, la defensa y preservación del valor de la justicia.

⁵ Sentencia C-545 del 18 de julio de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Así pues, en ese sentido, además de atenderse a principios centenarios, deberá dársele mérito a intereses fundamentales, en amparo de lo dispuesto en el artículo 29 de la Carta Política, toda vez que, el CÁRCEL Y PENITENCIARÍA DE MEDIA SEGURIDAD DE BUCARAMANGA, pretende de manera sumaria dar trámite a sanciones administrativas sin hacer la debida observación a los postulados establecidos en la ley y en el contrato, y es su intención la de endilgar una responsabilidad objetiva al contratista sin tener en cuenta las actuaciones que han sido adelantadas por él para el caso presente, persistiendo así una grave violación de las garantías procesales y de la legítima defensa, que configura además una nulidad insalvable que deberá ser alegada, pues queda en entredicho la realización de los principios de contratación administrativa.

IV. DE LA PROPORCIONALIDAD

De otra parte, la póliza de cumplimiento está encaminada a indemnizar los perjuicios que sufra el asegurado y al respecto se ha establecido lo siguiente:

“El amparo de cumplimiento cubre al asegurado, contra los perjuicios directos derivados del incumplimiento imputable al contratista, de las obligaciones emanadas del contrato garantizado.”

Con relación al amparo de cumplimiento, desde las luces dadas por la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 9 de noviembre de 2004, expediente 12789, ponencia del Dr. SILVIO FERNANDO TREJOS, se tiene lo siguiente:

“En cambio, aparece probada la excepción relacionada con la “la reducción de la suma asegurada a la proporción equivalente a la parte cumplida de la obligación, porque en la cláusula segunda del referido contrato de seguro se estipuló que el valor asegurado “responde de los perjuicios derivados del incumplimiento de la totalidad del contrato”; por consiguiente, “si hubiere sido satisfecha parcialmente la obligación cuyo cumplimiento se afianza, la cuantía de la indemnización derivada del incumplimiento parcial se liquidará deduciendo, de la suma asegurada, la porción equivalente a la parte cumplida de la obligación (fl. 270 Cdo. ppal)”

En el caso de estudio, se pudo determinar que el incumplimiento no tiene consideración de actividades que han sido adelantadas efectivamente, es más, la entidad pretende consolidar una sanción cuando los supuestos hechos de incumplimiento no han tenido plena ocurrencia, y en tal sentido la entidad debe aplicar en debida forma la proporción al supuesto incumplimiento, pues mal haría la entidad al hacer efectiva la póliza sin determinar objetivamente la responsabilidad respecto de la cuantía que el tomador afianzó, en contraste con la sanción, o el daño que eventualmente haya sido causado a la entidad.

En ese sentido, el Consejo de Estado, en sentencia reciente, del día primero (01) de julio de dos mil quince (2015), **SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN C y CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, respecto proporcionalidad de las sanciones, explicó lo siguiente:**

“Por tanto, el juez -e incluso la autoridad administrativa- debe analizar, en cada caso, si la actuación se ejerció adecuando los hechos que la determinaron a los fines que se propuso. Por tanto, se debe examinar si se realizó una calificación

jurídica apropiada de la situación fáctica que sustentó la expedición de la decisión y, posteriormente, **concluir si fue proporcional a las necesidades y a los hechos.** Lo anterior se resume en un juicio de adecuación entre los hechos, el medio o decisión adoptada y las finalidades de la actuación, la cual busca, en todo caso, alcanzar el interés de orden general. Pero tratándose del derecho administrativo es conocido que el ámbito del principio de la proporcionalidad tiene especiales matices, pues si bien rige en todo el ordenamiento jurídico, sobre todo en el derecho penal y constitucional, donde ha tenido especial desarrollo, en el derecho administrativo ha tenido su propia dinámica o evolución, sobre todo con ocasión del ejercicio de la potestad discrecional.

En ese sentido, reiteramos muy respetuosamente a la entidad, tener bajo presupuesto de su actuación no sólo la actividad que ya ha sido adelantada por el contratista, y que pueden considerarse hechos superados, pues incluso el contrato se ejecutó con absoluta normalidad hasta la solicitud de terminación por parte de contratista, ameritando en sí mismo una revisión a la base para tasar una eventual sanción conminatoria

COMPENSACIÓN

Solicito respetuosamente a la entidad que, en el evento de imponer una sanción al contratista, en los términos del contrato estatal y de las condiciones generales de la póliza, se proceda a la compensación de los saldos que resulten a favor del contratista, y que al momento de efectuar pago al contratista se descuente las sumas que correspondan al valor de la sanción impuesta.

En efecto, la entidad estatal contratante asegurada al momento de tener conocimiento del incumplimiento o en cualquier momento posterior a dicho conocimiento y anterior al pago de la indemnización, si fuere deudor del contratista garantizado por cualquier concepto, la indemnización se disminuirá en el monto de las acreencias, siempre y cuando estas sean compensables según la ley, de conformidad con lo señalado en los artículos 1714 y ss. del Código Civil, y por lo tanto, los montos aquí compensados se disminuirán del valor de la indemnización.

De la anterior manera doy por rendidos sustentado el **RECURSO DE REPOSICIÓN** contra la Resolución Núm. 00339 del 09 de marzo de 2026 *“Por la cual declara incumplimiento parcial de las obligaciones contraídas en el contrato 410-MC-007-2025 Lote 1 y se dictan otras disposiciones”*

Del Señor Teniente,

Con todo comedimiento,



DALIDA MERCEDES JIMÉNEZ FUENTES

C.C. Núm. 1.065.583.363 de Valledupar

T.P. Núm. 284.839 del C.S.J.

Apoderada de **SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.**