



RESOLUCIÓN NÚMERO 00571 DE 2026

(05 Mayo 2026)

“POR LA CUAL SE DECIDE EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. GGC 972-2023 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE MINAS Y LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL”

EL SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

En uso de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por el artículo 11º de la Ley 80 de 1993, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la Resolución 40408 del 30 de septiembre de 2024, y

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 12 de la Ley 80 de 1993, adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, dispone que:

“Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar las licitaciones o concursos públicos en los servidores que desempeñen los cargos del nivel directivo o ejecutivo o sus equivalentes”.

Que mediante Resolución No. 40408 del 30 de septiembre de 2024 del Ministerio de Minas y Energía *“Por la cual se modifica el artículo 2 de la Resolución 40548 del 18 de junio de 2019 y se dictan otras disposiciones”*, en el párrafo cuarto se dispuso:

“(…) Las facultades de ordenación del gasto y suscripción de contratos y/o convenios, conferidas en la presente resolución, comprenden la expedición de los actos administrativos en materia precontractual y contractual, los derivados de las actuaciones sancionatorias contractuales, así como la celebración de modificaciones contractuales y suscripción de actas de liquidación de los contratos respecto de los cuales es delegatario”.

Asimismo, el párrafo 5, de la Resolución citada anteriormente, establece:

“Las actuaciones administrativas que en materia contractual se desprendan de los contratos o convenios celebrados antes de la entrada en vigencia de la presente resolución, serán de competencia del (la) Subdirector (a) Administrativo (a) y Financiero (a).”

Que el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia preceptúa que el debido proceso debe observarse en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, mandato de imperioso cumplimiento para el Estado en sus distintos niveles de jerarquía y en general, para todas las ramas del poder público y organismos de control con respecto a las actuaciones que adelanten dentro de sus competencias.

Que el debido proceso en sede administrativa no sólo se refiere al respeto de las garantías procesales, sino también al acatamiento de los principios orientadores

de la función pública con el fin de asegurar la correcta producción de los actos administrativos, cobijando todas las manifestaciones de la administración pública en cuanto a la formación y ejecución de los mismos, y la salvaguarda de los derechos de defensa y contradicción del ciudadano, al señalarle los medios de impugnación de los que puede hacer uso cuando estime afectados sus intereses.

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:

"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 86 de la Ley 1474 de 2011, señala que las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública 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.

I. ANTECEDENTES CONTRACTUALES

El día 28 de septiembre del 2023 se suscribió el contrato GGC-972-2023, entre la Nación – Ministerio de Minas y Energía y la señora Lady Mayerly Rodríguez Abril, identificada con C.C. N° 1.022.927.456, cuyo valor correspondió a la suma de SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$75.000.000) M/Cte., el cual inicio el día veintinueve (29) de septiembre de 2023.

El objeto de presente contrato consiste en "Prestar servicios profesionales desde lo jurídico en la proyección, seguimiento y trámite de procesos contractuales y demás asuntos de competencia de la Dirección en el marco del ciclo de regalías".

Para garantizar el cumplimiento del contrato, la excontratista allegó la póliza de cumplimiento No. 18-44-101092773 expedida por Seguros del Estado y aprobada por parte del Ministerio de Minas y Energía, mediante la plataforma SECOP II, el día 29 de septiembre del 2023.

La póliza de cumplimiento No. 18-44-101092773 expedida por Seguros del Estado, tenía fecha de vigencia 12 de mayo de 2025, sin embargo, la fecha de finalización del contrato de prestación de servicios GGC-972-2023 correspondía al 13 de mayo de 2024.

II. CIRCUNSTANCIAS DE HECHO QUE DIERON ORIGEN AL PRESENTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

La Coordinadora del Grupo de Planeación y Seguimiento Minero de la Dirección de Minería Empresarial del Ministerio de Minas y Energía (MME), remitió a través

de memorando 3-2025-031514 del 7 de agosto de 2025, informe de presunto incumplimiento del contrato GGC-972-2023, en el cual se establecieron los hechos de presunto incumplimiento del contrato, que a continuación se relacionan de forma general, así:

(...)

Si bien es cierto que debemos remitirnos en primera instancia al numeral 2.2.3 Obligaciones del contratista de los Estudios Previos, los cuales hacen parte integral del contrato GGC-972-2023 y al plan de trabajo presentado por Lady Mayerly Rodríguez Abril mediante radicado 1-2023-059566 del 04-12-2023 y aprobado por la supervisión del contrato mediante radicado 2-2023-037548 del 13-12-2023, en donde se establecen las obligaciones específicas, Numeral 13. "Presentar un informe final que evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales, el cual deberá ser diligenciado en el modelo y/o formato indicado por la supervisión del contrato, la cual debe ser aprobado por el supervisor del contrato" y obligaciones generales Numeral 17. "Presentar las cuentas de cobro o facturas según corresponda de acuerdo con los términos establecidos en la forma de pago del contrato".

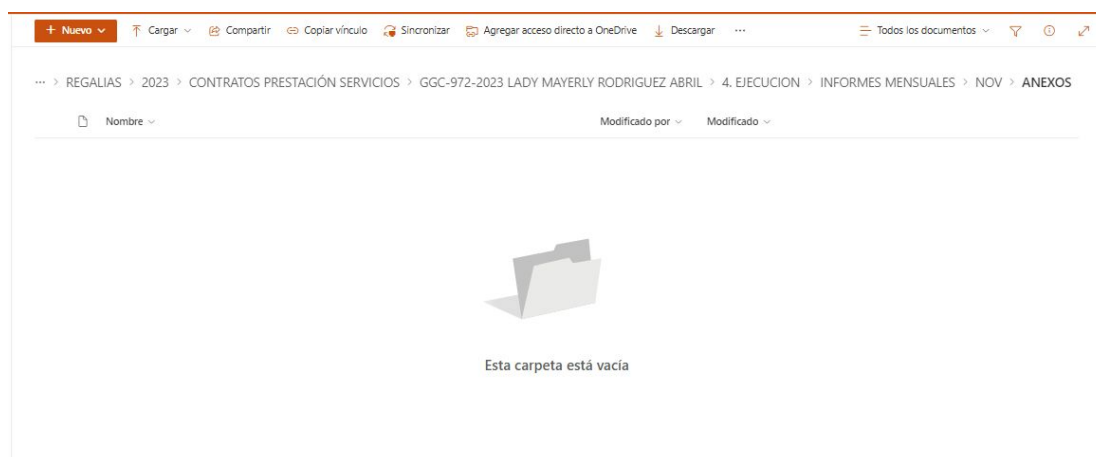
La contratista Lady Mayerly Rodríguez Abril identificada con C.C. 1.022.927.456, no presentó los informes de actividades y cuentas de cobro desde el 01/11/2023 hasta el 13/05/2024, por lo tanto, se indica la siguiente información que hace parte integral de la ejecución de su contrato, y la cual no fue presentada por la contratista:

- 1. Informes de actividades mensuales para los meses: de noviembre 2023, diciembre 2023, enero 2024, febrero 2024, marzo 2024, abril 2024 y mayo 2024, donde se evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales de manera mensual.*
- 2. Los planes de trabajo mensuales para los meses de 2023, diciembre 2023, enero 2024, febrero 2024, marzo 2024, abril 2024 y mayo 2024, donde se evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales de manera mensual.*
- 3. El informe final que evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales, al finalizar el contrato el 13/05/2024.*

Soporte de lo citado, son las imágenes tomadas de SECOP II, NEON y SHAREPOINT (Plataforma donde reposa la información contractual), que evidencia que los documentos Informes de actividades, planes de trabajo, Informe final y las evidencias que hacen parte de las cuentas de cobro, no han sido cargadas en las plataformas citadas.

IMÁGENES SHAREPOINT POR MES (Anexo.8)

Carpeta SharePoint noviembre 2023:



Continuación de la Resolución “POR LA CUAL SE DECIDE EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. GGC 972-2023 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE MINAS Y LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL”

Carpeta SharePoint diciembre 2023:

... > REGALIAS > 2023 > CONTRATOS PRESTACIÓN SERVICIOS > GGC-972-2023 LADY MAYERLY RODRIGUEZ ABRIL > 4. EJECUCION > INFORMES MENSUALES > DIC > ANEXOS

 Nombre ▾

Modificado por ▾

Modificado ▾



Esta carpeta está vacía

Carpeta SharePoint enero 2024:

... > REGALIAS > 2023 > CONTRATOS PRESTACIÓN SERVICIOS > GGC-972-2023 LADY MAYERLY RODRIGUEZ ABRIL > 4. EJECUCION > INFORMES MENSUALES > ENE > ANEXOS

 Nombre ▾

Modificado por ▾

Modificado ▾



Esta carpeta está vacía

Carpeta SharePoint febrero 2024:

... > REGALIAS > 2023 > CONTRATOS PRESTACIÓN SERVICIOS > GGC-972-2023 LADY MAYERLY RODRIGUEZ ABRIL > 4. EJECUCION > INFORMES MENSUALES > FEB > ANEXOS

 Nombre ▾

Modificado por ▾

Modificado ▾



Esta carpeta está vacía

Carpeta SharePoint marzo 2024:

Continuación de la Resolución “POR LA CUAL SE DECIDE EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. GGC 972-2023 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE MINAS Y LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL ”

... > REGALIAS > 2023 > CONTRATOS PRESTACIÓN SERVICIOS > GGC-972-2023 LADY MAYERLY RODRIGUEZ ABRIL > 4. EJECUCION > INFORMES MENSUALES > MAR > ANEXOS



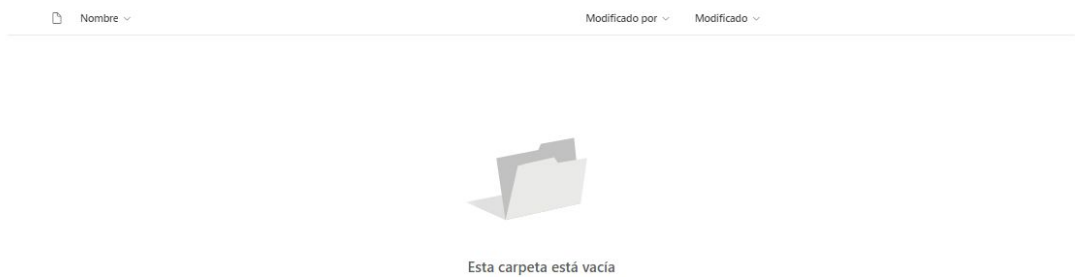
Carpeta SharePoint abril 2024:

... > REGALIAS > 2023 > CONTRATOS PRESTACIÓN SERVICIOS > GGC-972-2023 LADY MAYERLY RODRIGUEZ ABRIL > 4. EJECUCION > INFORMES MENSUALES > ABR > ANEXOS



Carpeta SharePoint mayo 2024:

... > REGALIAS > 2023 > CONTRATOS PRESTACIÓN SERVICIOS > GGC-972-2023 LADY MAYERLY RODRIGUEZ ABRIL > 4. EJECUCION > INFORMES MENSUALES > MAY

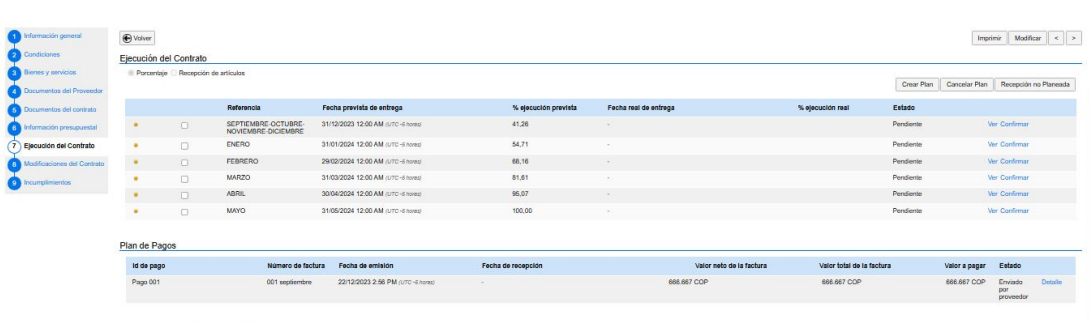


ANEXO: IMÁGEN NEON PLAN DE PAGOS (Anexo.9)

Item/Flujo	Fecha Pago	Valor a Pagar (Con IVA)	*Moneda	*Estado	Nota	Clase Pago	Factura
1-	30-10-2023	\$666.867.00	PESOS COLOMBIANOS	PAGADO	primer pago septiembre proporcional, fecha de inicio 29 de septiembre	CONTRATO	42427
2-	30-10-2023	\$10.000.000.00	PESOS COLOMBIANOS	PAGADO	segundo pago, mes de octubre	CONTRATO	44762
3-	15-12-2023	\$10.000.000.00	PESOS COLOMBIANOS	FACTURADO	tercer pago mes de noviembre	CONTRATO	46184
4-	29-12-2023	\$10.000.000.00	PESOS COLOMBIANOS	GRABADO	cuarto pago, mes de diciembre	CONTRATO	
5-	09-01-2024	\$10.000.000.00	PESOS COLOMBIANOS	GRABADO	quinto pago, mes de enero 2024	CONTRATO	
6-	11-02-2024	\$10.000.000.00	PESOS COLOMBIANOS	GRABADO	sexto pago, mes de febrero 2024	CONTRATO	
7-	12-04-2024	\$10.000.000.00	PESOS COLOMBIANOS	GRABADO	séptimo pago, mes de marzo 2024	CONTRATO	
8-	10-05-2024	\$10.000.000.00	PESOS COLOMBIANOS	GRABADO	octavo pago, mes de abril 2024	CONTRATO	
9-	10-06-2024	\$3.666.666.00	PESOS COLOMBIANOS	GRABADO	decimo pago, proporcional mes de mayo 2024	CONTRATO	
Total a pagar		\$74.333.333.00					

ANEXO: IMÁGEN SECOP II PLAN DE PAGOS (Anexo.10)

Continuación de la Resolución “POR LA CUAL SE DECIDE EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. GGC 972-2023 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE MINAS Y LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL”



Referencia	Fecha prevista de entrega	% ejecución prevista	Fecha real de entrega	% ejecución real	Estado
SEPTIEMBRE-OCTUBRE-NOVIEMBRE-DICIEMBRE	31/12/2023 12:00 AM (UTC-5 horas)	41.26	-	-	Pendiente
ENERO	31/01/2024 12:00 AM (UTC-5 horas)	54.71	-	-	Pendiente
FEBRERO	29/02/2024 12:00 AM (UTC-5 horas)	66.16	-	-	Pendiente
MARZO	31/03/2024 12:00 AM (UTC-5 horas)	81.61	-	-	Pendiente
ABRIL	30/04/2024 12:00 AM (UTC-5 horas)	95.07	-	-	Pendiente
MAYO	31/05/2024 12:00 AM (UTC-5 horas)	100.00	-	-	Pendiente

Id de pago	Número de factura	Fecha de emisión	Fecha de recepción	Valor neto de la factura	Valor total de la factura	Valor a pagar	Estado
Pago 001	001 septiembre	22/12/2023 2:36 PM (UTC-5 horas)	-	686.867 COP	686.867 COP	686.867 COP	Emisado por proveedor

“(…)

Conforme a la **CLAUSULA PRIMERA** del DOCUMENTO COMPLEMENTARIO CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES O DE APOYO A LA GESTIÓN del contrato GGC-972- 2023 entre el Ministerio de Minas y Energía y la Contratista Lady Mayerly Rodríguez, con fecha de inicio, Abril el 29-09-2023 donde se indica “Le corresponde al CONTRATISTA el cumplimiento de TODAS las obligaciones contenidas en los estudios y documentos previos, las cuales hacen parte integral del contrato electrónico”. Por tanto, se indica que: **(Anexo.14)**

1. La CONTRATISTA **CUMPLIÓ** con el plazo del contrato, desde el 29-09-2023 hasta el 13-05-2023, equivalente al 100% de ejecución de plazo.
2. La CONTRATISTA **NO CUMPLIÓ** con la Obligación General No. 1 “Presentar dentro del plazo establecido cada uno de los informes de gestión y actividades contra los que se realizará cada uno de los pagos” Es decir, la contratista no presentó, los informes de gestión de los meses antes señalados.
3. La CONTRATISTA **NO CUMPLIÓ** con la Obligación General No. 17 “Presentar las cuentas de cobro o facturas según corresponda de acuerdo con los términos establecidos en la forma de pago del contrato” Es decir, la contratista no presentó las cuentas de cobro, para los meses antes señalados, que comprende la presentación de **informes de actividades**, planes de trabajo y las evidencias de pago de los aportes a al sistema de seguridad social.
4. La CONTRATISTA **NO CUMPLIÓ** con la Obligación Especifica No.13 “Presentar informe final que evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales, el cual deberá ser diligenciado en el modelo y/o formato indicado por la supervisión del contrato, el cual debe ser aprobado por el supervisor del contrato.” Es decir, que el CONTRATISTA no presentó el informe final que describe el cumplimiento de las obligaciones ejecutadas durante el periodo contractual siendo este desde el 29- 09-2023 hasta el 13-05-2024 con las evidencias correspondientes”. No obstante, y pese a que la CONTRATISTA cumplió con el plazo de ejecución contractual, el porcentaje de ejecución y cumplimiento registrado es del 14,34%.

Esto se debe a que no fue posible evidenciar la ejecución de las actividades durante los meses comprendidos entre noviembre del 2023 y mayo del 2024, conforme se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 1 Seguimiento a las metas de cumplimiento del contrato GGC-972-2023.

Continuación de la Resolución “POR LA CUAL SE DECIDE EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. GGC 972-2023 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE MINAS Y LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL”

N o	OBLIGACIONES ESPECIFICAS	SEP		OCT		NOV		DIC		ENE		FEB		MAR		ABR		MAY	
		PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC	PROG	EJEC
1	Presentar al inicio del contrato, el plan de trabajo para aprobación del supervisor, el cual contenga claramente las metas a cumplir mes a mes, de tal forma que cada una de las obligaciones específicas establecidas tengan las actividades a ejecutar en el presente contrato de tal manera que sean ejecutadas proporcionalmente durante todo su plazo de ejecución, el cual deberá presentar sus avances de manera mensual y realizar ajustes, de ser necesario, durante el plazo de ejecución del contrato, previa autorización del supervisor del contrato.	1	1	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
2	Apoyar jurídicamente en la revisión, planeación, estructuración y acompañamiento de los procesos contractuales de la Dirección de Minería Empresarial.	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
3	Apoyar en la supervisión de los contratos y Convenios que sean suscritos en la Dirección de Minería Empresarial especialmente el marco del ciclo de regalías.	Por de ma nda	0	Por de ma nda	1	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
4	Apoyar la revisión, gestión y/o publicación de los trámites y/o documentos en las diferentes plataformas internas y externas.	Por de ma nda	0	Por de ma nda	36	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
5	Proyectar oportunamente los documentos que sean requeridos por la supervisión del contrato.	Por de ma nda	0	Por de ma nda	1	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
6	Realizar el acompañamiento desde el componente jurídico a los diferentes trámites que sean necesarios para las liquidaciones de los	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0

Continuación de la Resolución "POR LA CUAL SE DECIDE EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. GGC 972-2023 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE MINAS Y LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL"

	convenios suscritos con la ANM y el SGC de acuerdo con la asignación de la Supervisión del Contrato.																
7	Apoyo en el cumplimiento de los diferentes requerimientos que se hagan con ocasión al sistema de gestión de Calidad del Ministerio.	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
8	Brindar el apoyo requerido en las Auditorías que se realicen, incluyendo la gestión de respuestas y/o proyección de documentos.	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
9	Apoyar en la estructuración, elaboración, revisión, estandarización, consolidación y reporte de los informes periódicos de supervisión para revisión de los supervisores de los contratos bajo la responsabilidad de la Dirección de Minería Empresarial	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
10	Prestar acompañamiento a las reuniones, eventos, visitas, mesas de trabajo y comisiones de servicios relacionadas con el objeto del contrato, para lo cual debe elaborar actas, memorias de la reunión, listas de asistencia, informes, matrices y/o fotografías, en los formatos establecidos para ello; lo anterior de conformidad con lo requerido por el supervisor.	Por de ma nda	0	Por de ma nda	15	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
11	Preparar respuestas a las solicitudes y/o derechos de petición presentados, que guarden relación con el objeto del contrato, según designación realizada por el supervisor.	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
12	Actualizar y suministrar la información necesaria para alimentar los repositorios y las bases de datos generadas y administradas por la Dirección de Minería Empresarial, de	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0

Continuación de la Resolución “POR LA CUAL SE DECIDE EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. GGC 972-2023 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE MINAS Y LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL”

conformidad con las directrices establecidas.																		
1 3 Presentar un informe final que evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales, el cual deberá ser diligenciado en el modelo y/o formato indicado por la supervisión del contrato, la cual debe ser aprobado por el supervisor del contrato.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
1 4 Las demás que designe el supervisor del contrato y que tengan relación con el mismo.	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0	Por de ma nda	0
TOTAL	1	1	1	54	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	2	0
% EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO	14,34%																	
% EJECUCIÓN DEL PLAZO	100%																	

(...)

Se consideran incumplidas las siguientes cláusulas y obligaciones del CONTRATISTA:

1. DOCUMENTO COMPLEMENTARIO CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES O DE APOYO A LA GESTIÓN DEL CONTRATO GGC-972-2023 (Anexo. 14).

CLAUSULA PRIMERA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA. – “Le corresponde al CONTRATISTA el cumplimiento de TODAS las obligaciones contenidas en los estudios y documentos previos, las cuales hacen parte integral del contrato electrónico”.

2. ESTUDIO PREVIO CONTRATO PRESTACION DE SERVICIO Y DE APOYO A LA GESTION GGC-972-2023:

NUMERAL 2.2.3: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA

Obligación General No. 1 “Presentar dentro del plazo establecido cada uno de los informes de gestión y actividades contra los que se realizará cada uno de los pagos”.

- **HECHOS:** LA CONTRATISTA no presentó a la supervisora del contrato los informes de gestión de los meses comprendidos entre el periodo 01/11/2023 al 13/05/2024.

Obligación General No. 17 “Presentar las cuentas de cobro o facturas según corresponda de acuerdo con los términos establecidos en la forma de pago del contrato”

- **HECHOS:** LA CONTRATISTA no presentó a la supervisora del contrato GGC 972-2023 las **cuentas de cobro** de los meses comprendidos entre el periodo 01/11/2023 al 13/05/2024.

Obligación Específica No.13 “Presentar informe final que evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales, el cual deberá ser diligenciado en el modelo y/o formato indicado por la supervisión del contrato, el cual debe ser aprobado por el supervisor del contrato.”

- **HECHOS:** LA CONTRATISTA no presento a la supervisora del contrato GGC-972-2023 el informe final de actividades que describe el cumplimiento de las obligaciones ejecutadas durante el periodo contractual siendo este desde el 29-09-2023 hasta el 13-05-2024 con sus respectivas evidencias.

(...)

De acuerdo con el numeral 5 del Estudio Previo “Análisis que soporta el valor estimado del contrato y su justificación” los cuales hacen parte integral del contrato GGC-972-2023, el Valor el valor estimado del contrato corresponde a la suma de **SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$75.000.000)** incluidos todos los impuestos, tasas y contribuciones, y el valor máximo mensual de acuerdo con la tabla de honorarios, corresponde a la suma de **DIEZ MILLONES DE PESOS M/CTE (\$10.000.000)**. Es así, que por concepto de HONORARIOS MENSUALES (**Anexo. 1**) se realizaron los siguientes pagos:

Tabla No.2 Pagos realizados contrato GGC-972-2023

	SEP	OCT	NO V	DI C	EN E	FE B	MA R	AB R	MA Y
PAGOS REALIZADOS	\$ 666.667	\$ 10.000.000	N/A	N/ A	N/A	N/ A	N/A	N/A	N/A
FECHA DE PAGOS	27/12/20 23	26/02/2024	N/A	N/ A	N/A	N/ A	N/A	N/A	N/A

(...)

Tabla No. 3 Ejecución Financiera contrato GGC 972-2023

VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$ 75.000.000,00
VALOR LIBERADO DEL CONTRATO	-\$ 666.667,00
VALOR QUE SE DEBIO EJECUTAR DEL CONTRATO	\$ 74.333.333,00
TOTAL, PAGOS EJECUTADOS	\$ 10.666.667,00
VALOR TOTAL NO EJECUTADO	\$ 64.333.333,00
% EJECUCIÓN FINANCIERA	14,34%

Continuación de la Resolución "POR LA CUAL SE DECIDE EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. GGC 972-2023 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE MINAS Y LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL"

Por lo anterior, el porcentaje de ejecución financiera es del **14,34%**.

El valor no ejecutado es de **SESENTA Y CUATRO MILLONES TRECIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRECIENTOS TREINTA Y TRES M/CTE (\$64.333.333)** y corresponde a:

Tabla No. 4 Valor no ejecutado contrato GGC-972-2023

DETALLE	VALOR
HONORARIOS NO EJECUTADOS	
NOVIEMBRE 2023	\$ 10.000.000,00
DICIEMBRE 2023	\$ 10.000.000,00
ENERO 2024	\$ 10.000.000,00
FEBRERO 2024	\$ 10.000.000,00
MARZO 2024	\$ 10.000.000,00
ABRIL 2024	\$ 10.000.000,00
MAYO 2024	\$ 4.333.333,00
VALOR TOTAL NO EJECUTADO	\$ 64.333.333,00

(...)

En consecuencia, el Ministerio de Minas y Energía podrá imponer **PENA PECUNIARIA**, equivalente al 25% del valor total del contrato, de acuerdo con lo establecido en la **CLAUSULA SEPTIMA** del documento complementario al contrato GGC-972-2023.

Conforme a lo citado, la cuantificación cláusula Penal, con corte al 19/12/2024, y ateniendo la aplicabilidad de la proporcionalidad es:

TABLA No. 5 Cuantificación cláusula penal

VALOR DEL CONTRATO	\$ 64.333.333,00
25% DEL VALOR DEL CONTRATO	\$ 16.083.333,2

(...)

III. TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

El Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio de Minas y Energía, designado mediante Resolución No. 40075 del 22 de febrero de 2022, para ese momento, actuando en calidad de representante de EL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, y con estricta observancia de lo preceptuado en el artículo 29 de la Constitución Política, artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y la Resolución No. 40408 del 30 de septiembre de 2024 "Por la cual se delegan unas funciones", citó a la excontratista y a la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. a la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a través del oficio con radicado 2-2025-035647 y 2-2022-035654 del 26 de agosto de 2025, para la celebración de la audiencia el 1 de septiembre de 2025.

El 1 de septiembre de 2025, se llevó a cabo la audiencia de forma virtual por medio de la plataforma Microsoft TEAMS, a la cual asistió la excontratista Lady Mayerly Rodríguez Abril. Se dejó constancia que a pesar de ser debidamente citada la aseguradora, no asistió representante alguno a esta diligencia.

Seguidamente y una vez instalada la audiencia, la excontratista LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL, rindió sus descargos y solicitó práctica de pruebas.

Una vez escuchados los descargos de la excontratista, se procedió a suspender la audiencia con la finalidad de decidir sobre las pruebas.

La excontratista argumentó que la no presentación de los informes se dio teniendo en cuenta que presentó la cuenta correspondiente al mes de noviembre de 2023, pero que esta no había sido aprobada por la supervisión en el aplicativo NEÓN, por lo tanto no puede pagar las respectivas seguridades sociales, atendiendo el no pago del periodo del mes de noviembre de 2023.

Por lo tanto, el 01 de septiembre de 2025, se agotaron los siguientes puntos del orden del día.

- 1) Lectura del objeto de la audiencia.
- 2) Lectura reglas de participación.
- 3) Presentación de las partes
- 4) Presentación de los asistentes a la audiencia.
- 5) Intervención de la excontratista para la presentación de sus descargos.

Terminada la intervención de la excontratista, se inició la etapa de solicitud de pruebas por parte de la entidad y de oficio. Finalmente, la audiencia fue suspendida para la práctica de las pruebas y el traslado de estas a las partes, con el fin de salvaguardar el derecho a la defensa y el debido proceso. El desarrollo de la audiencia obra en el audio de grabación de dicha fecha.

IV. PRUEBAS OBRANTES EN EL PRESENTE PROCEDIMIENTO

El 18 de noviembre de 2025, se llevó a cabo la reanudación de audiencia de forma virtual por medio de la plataforma Microsoft TEAMS, a la cual asistió la excontratista Lady Mayerly Rodríguez Abril. Se dejó constancia que a pesar de ser debidamente citada la aseguradora, no asistió representante alguno a esta diligencia.

ANEXOS INFORME PRESUNTO INCUMPLIMIENTO

LISTADO DE ANEXOS	
ANEXO 1	Estudios Previos CTO GGC-972-2023
ANEXO 2	Memorando Solicitud designación de supervisor CTO GGC-972-2023
ANEXO 3	Memorando designación de supervisor CTO GGC-972-2023
ANEXO 4	Registro Presupuestal No 96223 GGC-972-2023
ANEXO 5	Acta de Inicio GGC-972-2023
ANEXO 6	Valor del contrato SECOP II GGC-972-2023
ANEXO 7	Póliza de garantía COT GGC-972-2023
ANEXO 8	Imágenes SharePoint DME sin cargue de información
ANEXO 9	Imágenes NEON sin cargue de información
ANEXO 10	Imágenes SECOP II DME sin cargue de información
ANEXO 11	2-2024-016293 - "Acciones pendientes contrato GGC-972-2023"
ANEXO 12	2-2024-029399 - "REITERACIÓN REQUERIMIENTO CTO GGC-972-2023"
ANEXO 13	2-2024-041825 - "TERCERA REITERACIÓN REQUERIMIENTO CTO GGC-972-2023"
ANEXO 14	Documento Complementario COT GGC-972-2023
ANEXO 15	Plan de Trabajo Inicial GGC-972-2023
ANEXO 16	Radicado presentación Plan de Trabajo Inicial GGC-972-2023
ANEXO 17	Aprobación Plan de Trabajo Inicial GGC-972-2023
ANEXO 18	Relación de Pagos GGC-972-2023
ANEXO 19	Certificado Balance Financiero
ANEXO 20	2-2025-011379 - "REITERACIÓN REQUERIMIENTO CTO GGC-972-2023"

PRUEBAS DE OFICIO:

1. Informe emitido por la supervisión del contrato GGC-972-2023, a cargo de la Coordinación del Grupo de Planeación y Seguimiento de Minería, a la profesional Anllela Marcela Castillo Rey.

2. Informe emitido por el Grupo de Gestión Contractual que apoya la orientación, análisis, diseño de estrategias, y tramite integral de los procesos de contratación en sus diferentes etapas.

V. PRÁCTICA DE PRUEBAS

El 18 de noviembre de 2025 se notificó en audiencia Acto de Pruebas No. 1, y atendiendo la autorización por los intervinientes en la audiencia se envió por correo electrónico, incluida la supervisión del contrato correspondiente a la Coordinación del Grupo de Planeación y Seguimiento de Minería del Ministerio de Minas y Energía.

Teniendo en cuenta el plazo establecido en el Acto de pruebas No. 1, a la Coordinación del Grupo de Planeación y Seguimiento de Minería de la Dirección de Minería Empresarial del Ministerio de Minas y Energía (MME), mediante memorando 3-2025-052302 del 2 de diciembre de 2025 se allegó lo correspondiente a la prueba por informe, incluidos 6 anexos. Igualmente, mediante radicado 3-2025-054927 del 11 de diciembre de 2025 el Grupo de Gestión Contractual del Ministerio de Minas y Energía, allegó prueba por informe, con los soportes de pantallazo de la plataforma Neón, donde se evidencia la no presentación por parte de la excontratista Lady Mayerly Rodríguez Abril, de los informes-cuentas de cobro de noviembre 2023, diciembre 2023, enero 2024, febrero 2024, marzo 2024, abril 2024 y mayo 2024.

Por lo tanto, se da apertura a la reanudación de audiencia de forma virtual por medio de la plataforma Microsoft TEAMS, el 23 de diciembre de 2025, a la cual no asistió la excontratista Lady Mayerly Rodríguez Abril, ni representante alguno de la aseguradora. Se dejó constancia que fueron debidamente citadas las partes en audiencia del 23 de diciembre de 2025, como registra en el audio y video.

En la reanudación de audiencia del 23 de diciembre de 2025, se presentaron por parte del Ministerio de Minas y Energía las pruebas por informe allegadas mediante radicados 3-2025-052302 del 2 de diciembre de 2025 y 3-2025-054927 del 11 de diciembre de 2025, las cuales fueron trasladadas al correo electrónico de la excontratista Lady Mayerly Rodríguez Abril, mayer0228@gmail.com y al correo electrónico de notificaciones judiciales de la aseguradora Seguros del Estado S.A juridico@segurosdelestado.com, para su respectivo pronunciamiento, sin que existiera manifestación alguna.

VI. CONSIDERACIONES

Verificada la información obrante en el expediente contractual correspondiente al trámite del proceso administrativo sancionatorio que nos ocupa y de acuerdo con los argumentos expuestos por la supervisión del contrato, el pronunciamiento realizado por la excontratista en su momento y los documentos obrantes en el expediente que hacen parte del acervo probatorio, ciertamente se verifica que la supervisión informó al Ordenador del Gasto que la excontratista Lady Mayerly Rodríguez Abril, presuntamente incumplió el contrato GGC-972-2023 y para respaldar los cargos señalados en el informe, la supervisión aportó documentos como medio de pruebas de los cargos endilgados.

Tal como se precisó anteriormente, de acuerdo con los documentos que obran en el expediente contractual, los mismos hacen referencia a las audiencias celebradas de forma virtual el 1 de septiembre, 18 de noviembre y el 23 de diciembre de 2025, con la asistencia de la excontratista y sin participación del garante, en donde presentó los descargos y por parte de la entidad se desarrollaron las actuaciones administrativas correspondientes a dicha etapa del proceso, que evidencian la necesidad y el interés de la Administración por observar los supuestos mínimos que sirven de garantía a la excontratista y al garante para satisfacer el interés general concretado en el cumplimiento de los fines contractuales, encaminado al ejercicio de valoración de la actuación de la excontratista para determinar la procedencia o no, de una sanción, garantizando los principios de proporcionalidad, equidad y razonabilidad.

El Ministerio de Minas y Energía 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. Para estos efectos se desarrollarán los capítulos indicados a continuación:

- a) De la facultad sancionatoria de las entidades públicas
- b) De la competencia temporal para imponer sanciones
- c) La responsabilidad contractual
- d). El incumplimiento de la excontratista justifica la declaratoria de incumplimiento
- e) La proporcionalidad de la sanción en procesos sancionatorios- el Ministerio de Minas y Energía impondrá a la excontratista una pena por valor de DIECISEIS MILONES OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$16.083.333)

A continuación, se desarrollarán cada uno de los acápites referidos.

a) De la facultad sancionatoria de las entidades públicas

Una de las herramientas con las que cuenta el Estado Social de Derecho para el cumplimiento de sus fines esenciales, es la función administrativa, definida por el artículo 209 de la Constitución Política de la siguiente manera:

“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”.

De acuerdo con esta norma y en concurrencia con la función administrativa, la administración pública cuenta con la prerrogativa sancionatoria, la que se materializa a través de procedimientos administrativos sancionatorios. Esta facultad sancionatoria tiene unas características particulares, las cuales han sido definidas por la Corte Constitucional de la siguiente manera:

“(…) la potestad sancionadora de la Administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función

pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta Política, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso.

Durante la ejecución de los contratos, las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – EGCAP – cuentan con distintas potestades exorbitantes o excepcionales, con base en las cuales ejercen las actividades propias de vigilancia y control. Entre dichas potestades se encuentran: i) las cláusulas excepcionales que incluye la terminación unilateral, la interpretación unilateral, la modificación unilateral, la caducidad y la reversión. (artículo 14 de la Ley 80 de 1993); también establecen otras potestades exorbitantes, como la liquidación unilateral y la declaratoria unilateral del siniestro (artículos 7 y 11 de la Ley 1150 de 2007). Dentro de las potestades unilaterales también se encuentran iii) las cláusulas excepcionales de imposición unilateral de las cláusulas penales y de multas, aclarando que su exorbitancia se refiere a su imposición unilateral, no a su pacto, que es posible en virtud de las normas civiles y comerciales.

En este sentido, los artículos 17 de la Ley 1150 de 2007 y 86 de la Ley 1474 de 2011, establecen el principio del debido proceso en el marco de la gestión contractual de las entidades sometidas al EGCAP. La primera norma mencionada, señala la facultad de la entidad contratante de imponer multas y declarar el incumplimiento contractual para hacer efectiva la cláusula penal, mediante un procedimiento en que se permita el debido proceso de la excontratista, así:

“ARTÍCULO 17. 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. (...)”

La segunda norma es el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 que establece las reglas de procedimiento, mediante las cuales se materializan los derechos y garantías derivadas del debido proceso. De conformidad con esta disposición, las entidades podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

Se precisa que esta norma no distingue la clase de incumplimientos, la gravedad o la oportunidad para declararlo, por tal razón, la declaratoria de cualquier incumplimiento, debe realizarse con observancia de las reglas establecidas en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Lo anterior, como consecuencia del principio general de interpretación jurídica según el cual donde la norma no distingue, no le

corresponde distinguir al intérprete¹, y en consideración a lo ordenado en el artículo 29 de la Constitución Nacional en lo que respecta al debido proceso que establece que es aplicable en “todas las actuaciones administrativas”.

b) De la competencia temporal para imponer sanciones

El artículo 29 de la Constitución Política constituye el marco normativo con el cual se rige el desarrollo del procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Este derecho fundamental rige en todas las actuaciones judiciales y administrativas, inclusive en el procedimiento administrativo general, tal y como lo dispone el numeral 1 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, que, con similar propósito, prescribe:

“En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción (...).”

El artículo 77 de la Ley 80 de 1993, establece que las normas que rigen los procedimientos y actuaciones en la función administrativa serán aplicables en las actuaciones contractuales en cuanto sean compatibles con la finalidad y los principios de esa ley, por ello, debe considerarse que las actuaciones contractuales de las entidades estatales se complementan con la regulación general de las actuaciones administrativas y a falta de estas, regirán las disposiciones del Código de General del Proceso. Asimismo, establece que “los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual, sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del CPACA, sin perjuicio de la primacía de la norma especial.

Así también, según lo contemplado en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, lo no regulado por leyes especiales será suplido por las garantías mínimas del procedimiento administrativo sancionatorio general del CPACA:

*“Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. 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.
[...]*

PARÁGRAFO 1. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se regirán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.

PARÁGRAFO 2. En los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales el término para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas será de cinco (5) días”.

De acuerdo con lo anterior, la norma en cita somete la aplicación del procedimiento administrativo sancionatorio general del CPACA para asuntos que no estén regulados por normas especiales que rijan la materia, en armonía con el artículo 34 de la misma norma, que dispone:

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-317 de 2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

ARTÍCULO 34. Procedimiento administrativo común y principal. *Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.*

Así las cosas, el parágrafo 1 del artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, dispone que los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales se rigen por las normas especiales en la materia, por lo tanto, en principio para ejercer las potestades sancionatorias contractuales la norma aplicable es el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que corresponde a un procedimiento especial con el que se le brinda las garantías a la excontratista del debido proceso.

De esta forma, se puede entender que el procedimiento general establecido en el CPACA, en su carácter supletorio, puede complementar los aspectos no previstos en las normas especiales que rigen el procedimiento administrativo sancionatorio contractual, esto, teniendo en cuenta que primer inciso del artículo 77 de la Ley 80 de 1993 establece una remisión a las normas del CPACA que rigen los procedimientos administrativos y los artículos 2 y 47 (inciso 1) ibidem, consagran el principio de subsidiariedad, en la cual las normas de la primera parte del código se deben aplicar en aquellos casos en los cuales haya vacío en las normas especiales.

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

En este sentido, en razón a que artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 no reguló lo correspondiente a la caducidad, resultaría aplicable el artículo 52 del CPACA como norma complementaria, de conformidad con lo anteriormente expuesto y en concordancia con el artículo 23 de la Ley 80 de 1993, frente a las dilaciones injustificadas y que no permiten dejar sin definición la situación jurídica de la excontratista que ha sido vinculado a un procedimiento para ser sujeto pasivo de la potestad sancionatoria del Estado.

Así lo estableció Colombia Compra Eficiente, a través del concepto C-047 del 2024:

En relación con el interrogante cuarto de la consulta, ha de precisarse que el artículo 52 del CPACA es la norma que consagra la caducidad de la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones, que opera luego de transcurridos tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, plazo dentro del cual el acto administrativo sancionatorio debe quedar expedido y notificado. Además, estableció de manera independiente y autónoma el término de un (1) año para resolver los recursos procedentes contra el acto sancionatorio, contado a partir de la interposición de los mismos, so pena de la pérdida de competencia. Finalmente, dispuso que, si los recursos no se deciden en el término fijado, se entenderán resueltos a favor del recurrente

Para el caso concreto tenemos que los hechos de presunto incumplimiento informados por la supervisión se establecen a la fecha de terminación del contrato esto es 13 de mayo de 2024, en razón a que se trató de una actividad continuada

de la excontratista correspondiente a la entrega de los informes como producto del contrato de prestación de servicios No. 972 de 2023.

c) La responsabilidad contractual

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 reclama².

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, el Ministerio de Minas y Energía señaló en la citación que la excontratista incumplía el contrato por no presentar: a) Informes de actividades mensuales para los meses de noviembre 2023, diciembre 2023, enero 2024, febrero 2024, marzo 2024, abril 2024 y mayo 2024, donde se evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales de manera mensual. b) Los planes de trabajo mensuales para los meses noviembre 2023, diciembre 2023, enero 2024, febrero 2024, marzo 2024, abril 2024 y mayo 2024, donde se evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales de manera mensual. c) El informe final donde se evidencie el cumplimiento de las obligaciones contractuales, al finalizar el contrato el 13/05/2024.

En ese sentido, la omisión en la entrega de estos documentos constituye un incumplimiento contractual atribuible al contratista, en tanto impide la verificación integral de la ejecución del objeto y afecta el adecuado cierre financiero y administrativo del contrato. En consecuencia, se configura la responsabilidad contractual del contratista por el no cumplimiento de sus obligaciones en los términos convenidos, habilitando a la administración para ejercer su potestad sancionatoria conforme a lo pactado y a la normativa aplicable.

d) El incumplimiento de la excontratista justifica la declaratoria de incumplimiento del contrato.

En primer lugar, se logró evidenciar que la excontratista incumplió las obligaciones del contrato. Con las pruebas recaudadas, se evidenció y logró concluir que la excontratista no cumplió la siguiente obligación del documento complementario:

Cláusula primera, del estudio previo la obligación general 1 y 17 y de las obligaciones específicas la 13, por cuanto no presentó:

- Los informes de gestión de los meses comprendidos entre el periodo 01/11/2023 al 13/05/2024.
- Las cuentas de cobro de los meses comprendidos entre el periodo 01/11/2023 al 13/05/2024.

² C.E., Sec. Tercera, Sen. 48.427, jul. 16/2021.

-El informe final de actividades que describe el cumplimiento de las obligaciones ejecutadas durante el periodo contractual siendo este desde el 29-09-2023 hasta el 13-05-2024 con sus respectivas evidencias.

Siendo las obligaciones mencionadas anteriormente, principales porque tienen relación directa con el objeto del contrato. El objeto del contrato es *“Prestar servicios profesionales desde lo jurídico en la proyección, seguimiento y trámite de procesos contractuales y demás asuntos de competencia de la Dirección en el marco del ciclo de regalías”*, justamente las obligaciones que desconoció la excontratista desarrollaban ese propósito: apoyar, realizar, prestar acompañamiento, actualizar todo lo relacionado con los procesos contractuales de la Dirección.

Además, la excontratista no presentó informes entre el periodo del 1 de noviembre de 2023 al 13 de mayo de 2024, que demuestren ejecución del contrato, con lo cual no hay soporte de actividades.

Segundo, las obligaciones que la excontratista incumplió, afectó la ejecución del contrato. Por un lado, el incumplimiento se presenta por la falta de entrega de las actividades en las oportunidades señaladas. En el expediente reposan los requerimientos realizados por la supervisora para que se atendieran y se subsanaran todas las situaciones pertinentes relacionadas con la presentación de informe y cuentas de cobro. Por otro lado, el incumplimiento es directo por cuando afectó obligaciones principales del contrato, como se expuso.

Tercero, existe soporte de que la excontratista entregó los informes correspondientes a septiembre de 2023 y octubre de 2023. Sin embargo, no cumplió con los demás informes enunciados anteriormente, junto con los soportes exigidos —informe final, plan de trabajo y evidencias de ejecución— dentro de los términos pactados. Esta omisión trasciende lo meramente formal, en tanto impide a la entidad verificar el cumplimiento integral del objeto contractual y adelantar el cierre técnico, financiero y administrativo del contrato, afectando de manera directa la correcta ejecución de los recursos públicos y la satisfacción de la necesidad que dio origen a la contratación.

Igualmente, la excontratista no atendió los requerimientos, como fue expuesto en el informe de supervisión y evidenciado en las pruebas allegadas al proceso, reporte de la plataforma Neón. En consecuencia, el contrato no se ejecutó en debida forma por causa atribuible a la excontratista.

Aunado a lo anterior, se evidencia que la supervisión contractual desplegó todas las actuaciones necesarias y razonables para procurar el cumplimiento del contrato, incluyendo requerimientos, seguimiento permanente, solicitudes de subsanación y comunicación directa con el excontratista, orientadas a obtener la entrega de los soportes pendientes y a garantizar el adecuado desarrollo del contrato. No obstante dichas gestiones, la excontratista no atendió de manera efectiva sus obligaciones, persistiendo en la omisión que dio lugar al inicio de la presente actuación. Este elemento refuerza la imputabilidad del incumplimiento, en la medida en que se demuestra que la entidad brindó oportunidades suficientes para el cumplimiento, sin obtener resultado satisfactorio.

En ese sentido, el incumplimiento resulta atribuible a la excontratista, toda vez que la obligación era clara, exigible y estaba bajo su control, sin que se haya acreditado en debida forma una causal eximente de responsabilidad que justifique su inobservancia. En consecuencia, al configurarse los elementos de la responsabilidad contractual existencia del contrato, incumplimiento imputable y

afectación al interés de la entidad, se encuentra plenamente justificada la declaratoria de incumplimiento del contrato, en ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración, como medida necesaria para salvaguardar los principios de eficacia, responsabilidad y cumplimiento que rigen la contratación estatal.

Sumado a lo referido, en el proceso no fue acreditado ningún evento de fuerza mayor o caso fortuito que desvirtuara la imputabilidad del incumplimiento al contratista.

Por lo expuesto, El Ministerio de Minas y Energía declarará el incumplimiento del contrato de prestación de servicios profesionales GGC-972-2023 del 28 de septiembre de 2023, conforme con lo pactado en los estudios previos y anexo de condiciones contractuales.

e) La proporcionalidad de la sanción en procesos sancionatorios- el Ministerio de Minas y Energía impondrá a la excontratista una pena por valor de DIECISEIS MILONES OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (\$16.083.333)

Según el Consejo de Estado³, *“El principio de proporcionalidad, como principio general del derecho, ha sido catalogado jurisprudencialmente como una regla general, en razón a que se establece en el ordenamiento jurídico como un elemento extrasistemático que el juez deberá materializar al momento del fallo y, así mismo, por encontrarse positivizado en el ordenamiento jurídico colombiano - artículo 36 Código Contencioso Administrativo-.*

La doctrina ha resaltado la importancia del principio de proporcionalidad en el ejercicio de cada una de las actuaciones administrativas, destacando dos aspectos primordiales: el primero, al establecerlo como principio de acción y, la segunda, al determinar la existencia de un control de proporcionalidad.

En este horizonte, se itera, el principio de proporcionalidad cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. ii) En segundo lugar, es un criterio de control, pues debe adoptarlo el juez para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa. Es así como el principio de proporcionalidad exige un juicio ex-ante y otro ex-post, en relación con la decisión administrativa, más aún, cuando se trata del ejercicio de una potestad de naturaleza sancionatoria.

Para efectos del análisis propuesto en el caso concreto, es preciso tener presente que el juez tiene la facultad y el deber de realizar el juicio de proporcionalidad frente a la respectiva actuación administrativa, esto es, ante el acto administrativo contractual a través del cual se impuso la cláusula penal pecuniaria. Los anteriores aspectos permiten hacer un análisis riguroso e integral del principio de proporcionalidad frente a las diferentes actuaciones administrativas, entre las cuales se encuentran las decisiones de orden contractual adoptadas a efectos de imponer y hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria.

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá D. C., noviembre trece (13) de dos mil ocho (2008). Radicación número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009

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 efecto, el artículo 36 CCA. invoca expresamente este principio, con un doble propósito: i) el principal y expreso, como regla de acción que la administración debe tomar en cuenta al momento de dictar un acto discrecional, y ii) el secundario o tácito, como herramienta de control a la administración, por parte del juez. Sin embargo, una lectura -pero sobre todo una interpretación- apegada al texto legal indicaría que este principio rige exclusivamente para las decisiones discrecionales, no así para las regladas o para cualquier otra de naturaleza administrativa. Una lectura con este alcance es equivocada, porque este principio, si bien está contenido expresamente en esa norma, no significa que sólo rija para ese tipo de actos, pues no debe perderse de vista que se trata de un principio, no de una norma positiva, de manera que cuando algunas de estas acuden a él, no lo hacen para positivizar su existencia, sino para recordarle al operador jurídico que deben acudir a él. Desde este punto de vista, resulta claro que la proporcionalidad rige en muchos campos, incluso en el legislativo o en los órganos de control, sólo que su aplicación demanda esfuerzos de concreción en cada ámbito, y en cada supuesto concreto. En tal sentido, al interior de una potestad reglada este principio también puede aplicar, sólo que su espacio de concreción es más restringido que al interior de una potestad discrecional, por razones que resultan apenas obvias. Tratándose, precisamente, de las potestades regladas, la proporcionalidad ya viene calculada, solidamente incluso muy fuertemente-, por el legislador, quien asume la tarea, en forma directa, de precisar el sentido de una decisión administrativa. Estos planteamientos sirven de soporte para justificar que, incluso, al interior de una potestad sancionadora existen espacios adecuados para la aplicación del principio de la proporcionalidad, pese a su carácter fuertemente reglado. Uno de ellos es el de la determinación del monto de la cláusula penal pecuniaria, la cual puede variar, en casos como el sub iudice, dependiendo de diversos factores, como el porcentaje de ejecución del contrato”⁴

Con base en lo anteriormente expuesto, se concluye que en el marco de los procesos administrativos sancionatorios, el principio de proporcionalidad impone a la administración el deber de adecuar la sanción a la gravedad real del incumplimiento, valorando factores como el grado de ejecución del contrato, la afectación del servicio, la conducta del contratista y las circunstancias que rodearon los hechos.

En el caso concreto, se está ante un incumplimiento parcial, teniendo en cuenta que quedó pendiente principalmente la acreditación documental mediante los respectivos informes que son el insumo para la presentación de las cuentas de

⁴ Nota de Relatoría: Ver Sentencia de noviembre 30 de 2006. Exp. 13.074; sentencia de noviembre 30 de 2006; Sentencia C-421 de 2002 de la Corte Constitucional

cobro. En consecuencia, resulta jurídicamente procedente aplicar el principio de proporcionalidad en la determinación de la sanción, de manera que esta se ajuste al porcentaje real de incumplimiento y a las particularidades del caso, evitando una imposición desmedida frente a los hechos acreditados.

Por lo expuesto y en aplicación del principio de proporcionalidad, se concluye que, al tratarse de un incumplimiento parcial equivalente al 25% del contrato, la cláusula penal pecuniaria debe liquidarse de manera proporcional sobre el valor no ejecutado del contrato, que asciende a SEISCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS MCTE (\$64.333.333,00) resultando una sanción de DIECISEIS MILLONES OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS MCTE (\$16.083.333), suma que se considera ajustada a la realidad de la ejecución contractual y a los criterios de razonabilidad y justicia que rigen la potestad sancionatoria de la administración.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar el incumplimiento del contrato de prestación de servicios profesionales GGC- 972-2023 del 28 de septiembre de 2023, suscrito entre el Ministerio de Minas y Energía y Lady Mayerly Rodríguez Abril, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.022.927456.

ARTÍCULO SEGUNDO. : Hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria pactada en el contrato de prestación de servicios profesionales GGC- 972-203 del 28 de septiembre de 2023 por valor de DIECISEIS MILLONES OCHENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS MCTE (\$16.083.333) según lo estipulado en la cláusula séptima.

ARTÍCULO TERCERO: Ordenar a la compañía aseguradora Seguros del Estado S.A, identificada con NIT 860.009.578-6 en su calidad de garante del contrato cancelar el valor correspondiente a la cláusula penal pecuniaria indicada en el artículo segundo de la presente decisión, amparada mediante la póliza No. 18-44-101092773. El pago debe efectuarse dentro de los 10 días hábiles siguientes a la ejecutoria del acto, a órdenes de la DIRECCIÓN DEL TESORO NACIONAL, en la cuenta corriente N° 61011110 del Banco de la República denominada DIRECCIÓN DEL TESORO NACIONAL- OTRAS TASAS, MULTAS Y CONTRIBUCIONES NO ESPECIFICADAS ENTIDADES, si a ello hubiere lugar.

La excontratista deberá remitir copia del pago a la Coordinación del Grupo de Planeación y Seguimiento de Minería, dentro de los dos (2) días hábiles siguiente al mismo.

Parágrafo 1°. Para realizar las transferencias vía Servicios y tarifas de los Servicios Electrónicos del Banco de la República (SEBRA), se debe relacionar el código de portafolio 217 del Ministerio de Minas y Energía o si en su defecto el sistema no ofrece la opción de dicho portafolio, se podrá seleccionar 0 – PORTAFOLIO DEFAULT. Además, esta transferencia debe hacerse bajo el código de operación 137 para que sea exenta del Gravamen a los Movimientos Financieros.

También se puede hacer el pago por medio del botón de PSE, siguiendo las instrucciones del documento adjunto denominado: " 2.5. Paso a paso Pago por PSE Banco Agrario de Colombia - Reintegro otras tasas multas y contribuciones no especificadas entidades" y relacionando el código de portafolio 217.

Una vez realizada la consignación, se deberá remitir copia de la misma a los siguientes correos electrónicos: wacardona@minenergia.gov.co; gpenegas@minenergia.gov.co ; ccruiz@minenergia.gov.co.

Parágrafo 2º. En el evento de que no se haya podido descontar alguna suma adeudada o en el evento que éstos no sean suficientes para realizar el pago de las sumas ordenadas, y vencido el término establecido para que se allegue copia de la consignación del pago de la cláusula penal sin que ello ocurra la Coordinación del Grupo de Planeación y Seguimiento de Minería, deberá iniciar el trámite ante el Grupo de Jurisdicción Coactiva para las acciones tendientes a ejecutar el cobro persuasivo o en su defecto realizar las gestiones que corresponda para el trámite de cobro coactivo.

ARTÍCULO CUARTO. Ejecutoriada la presente resolución se publicará en el Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP II y se comunicará a la Procuraduría General de la Nación y a la Cámara de Comercio donde se encuentre inscrito la excontratista, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 80 de 1993 modificado por el art. 218 del Decreto 019 de 2012.

ARTÍCULO QUINTO. Comuníquese el presente acto administrativo a la la Coordinación del Grupo de Planeación y Seguimiento de Minería y al Grupo de Jurisdicción Coactiva del Ministerio de Minas y Energía, para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO. La presente resolución queda notificada en la audiencia de debido proceso, de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. En contra de la presente decisión procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse y sustentarse en la misma audiencia.

ARTÍCULO SÉPTIMO. – El presente acto administrativo rige a partir de su ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



Pablo Cesar Pacheco Rodríguez
Subdirector
Subdirección Administrativa y Financiera

Documento firmado electrónicamente amparado en las disposiciones referidas por la Ley 527 de 1999.

Elaboró: Laura Andrea Rico Galvis

Revisó: Samira Guerrero Rojas, Noraima Sayudis Navarro Nadjar, Julián Fernando González Niño, Pablo Cesar Pacheco Rodríguez, Claudia Milena Vásquez Chiquiza

Aprobó: Pablo Cesar Pacheco Rodríguez



Energía

Continuación de la Resolución *“POR LA CUAL SE DECIDE EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO No. GGC 972-2023 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE MINAS Y LADY MAYERLY RODRÍGUEZ ABRIL”*