GUIA GENERAL

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL PROCEDIMIENTO LEY 1474 DE 2011 ARTÍCULO 86 IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO

TÍTULO I. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO CONTRACTUAL EN EL DISTRITO ESPECIAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DE MEDELLÍN

CAPÍTULO I. GENERALIDADES DEL PROCESO.

1. Objetivo

En el marco de la misión y visión del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, la protección de los recursos públicos, los fines del Estado Social de Derecho y el respeto de los valores democráticos, el objetivo del presente documento es implementar en el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, el procedimiento reglamentado en el Estatuto Anticorrupción, Ley 1474 de 2011 artículo 86, Ley 2195 de 2022, con el fin de dar cumplimiento al debido proceso administrativo sancionatorio, que rige cada una de las actuaciones administrativas, de conformidad con la Constitución Política artículo 29, Ley 80 de 1993 artículos 3, 4 numerales 1 y 2, 12, 14, 18, 32, 40, 52, 58, 59 y 77 y el artículo 17 Ley 1150 de 2007, que regulan la garantía del debido proceso, principio rector en materia sancionatoria.

2. Justificación

Como complemento a los contenidos de las normas especiales para sancionar, la potestad sancionadora de la administración pública del Estado, se justifica en cuanto se orienta a permitir la correcta consecución de los fines esenciales del Estado y la prestación de los servicios públicos, otorgándole a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o pena, ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales contenidas en el contrato y demás documentos que hacen parte integrante del mismo, que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico, en el marco del principio de legalidad, reserva legislativa, seguridad jurídica y confianza legítima,

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

como principios fundantes de la organización estatal (C.P. arts. 1°, 2°, 4°, 16, 121, 122, 209).

3. Finalidad del Procedimiento Sancionatorio Contractual

En el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, se tiene como finalidad del procedimiento sancionatorio, cumplir con los principios que rigen la contratación pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución, el interés general, los fines del estado y satisfacer los servicios que requiere la comunidad, garantizando que los contratistas cumplan con sus deberes y obligaciones para con la administración y la comunidad en la celebración y ejecución de los contratos que celebre, para el logro de los objetivos del estado.

Así, el procedimiento administrativo sancionatorio contractual se concibe como un instrumento del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, orientada a satisfacer el interés general dentro del marco del debido proceso constitucional, concretado para este procedimiento en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 que reza *"Imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios de este, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. (…)"*

4. **Ámbito de Aplicación**

El procedimiento sancionatorio se aplicará a los colaboradores del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín en la contratación pública, en la consecución de los fines del Estado y la prestación de los servicios públicos de la Entidad, cuando incumplan los deberes y obligaciones establecidos en la Constitución, la ley, los reglamentos internos y en los documentos contractuales pactados y será competencia de cada uno de los ordenadores del gasto que tiene la delegación para contratar, de conformidad con la normativa vigente adelantar el procedimiento correspondiente, según lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y con observancia de la presente guía.

5. Principios

El Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín como entidad territorial, se erige como garante de los derechos y garantías de la población en general

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

y en particular, frente a la actividad contractual es responsable de la efectividad de las actuaciones en el marco de los principios del debido proceso postulados en el artículo 29 de la Constitución Política, los cuales son el hilo conductor de las actuaciones del procedimiento sancionatorio contractual, por lo que serán relevantes, entre otros, los siguientes:

5.1. Principio de favorabilidad. Establece la obligación del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, en todas sus dependencias, de dar aplicación a la normatividad sancionatoria más favorable al investigado, aun cuando ésta sea expedida con posterioridad a la ocurrencia de los hechos investigados.

5.2. Principio de Proporcionalidad. La Corte Constitucional en Sentencia C-125 de 2003, al efectuar el análisis de este principio refiere que "este exige que tanto la falta descrita como la sanción correspondiente a la misma resulten adecuadas a los fines de la norma, esto es, a la realización de los principios que gobiernan la función pública, que no resulte excesiva en rigidez frente a la gravedad de la conducta, ni tampoco carente de importancia frente a esa misma gravedad".

5.3. Principio de Gradualidad. En atención a este principio la sanción a imponer deberá ser aplicada en forma gradual de acuerdo con la falta de menor a mayor gravedad, para lo cual se deberá individualizar cada hecho sancionable teniendo en cuenta la gravedad de cada conducta, los deberes de diligencia y cuidado, la reiteración de esta, los antecedentes y el daño causado.

5.4. Principio de Imparcialidad. El mismo se encuentra encaminado a garantizar los derechos de todas las personas que intervienen en el proceso administrativo adelantado por el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, a través de los delegados contractuales, quienes tienen la función y facultad sancionatoria, en virtud de las facultades otorgadas por los actos administrativos de delegación en materia contractual.

5.5. Aplicación de Principios e Integración Normativa. De todas formas, el Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, aplicará los principios rectores contenidos en la Constitución Política y la ley. En el caso que la norma especial de orden público contenga factores indeterminados, vacíos normativos o tipos en blanco, se acudirá por reenvío o remisión normativa, a las normas procesales de la Ley 1437 de 2011, Ley 1564 de 2012 y demás pertinentes para dar claridad, garantizando el respeto a cada uno de ellos. (Art. 3. Ley 1437/11).

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

5.6. Deber de Aplicación Uniforme de las Normas y la Jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas. (Art. 10. Ley 1437/11) Mod. Precedente Judicial. C. C. S. C-634/11. Ref.: Ex. D-8413. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1437 del 24 de agosto de 2011.

6. Principios de Legalidad y Reserva Legislativa.

Acatando la garantía del debido proceso judicial y administrativo, se requiere que se cumpla con el control del principio de legalidad: "*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…"* (Art. 6, 29, 113, 121, 122, C.P.). En exposición del Consejo de Estado, esto significa:

> *"De la anterior disposición se desprenden tres exigencias: la existencia de una "lex scripta", de una "lex previa" y de una "lex certa." (…) La disposición constitucional en comento impone al legislador el deber legal de tipificar las infracciones…"*
>
> *"De forma tal que se reguló la totalidad de los elementos del tipo administrativo: el sujeto activo (la entidad contratante); el sujeto pasivo (el contratista incumplido), el verbo rector (incurrir en hechos constitutivos de incumplimiento), y; elementos descriptivos y normativos (el incumplimiento debe ser grave, incidir en la ejecución directa del contrato y evidenciar que puede conducir a su paralización)".*
>
> *"Se trata de una materialización concreta del principio de seguridad jurídica al referirse de manera específica a la necesidad de que el comportamiento considerado como infracción y la sanción a imponer estén predeterminadas, o lo que es igual, la imposibilidad de ejercer potestad sancionadora alguna si no existe una norma que con antelación a la comisión de la conducta señale que ésta constituye un ilícito administrativo. En consecuencia, se trata del establecimiento de un mandato: las disposiciones sancionatorias no pueden aplicarse de manera restrictiva, salvo en aquellos supuestos en los que de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución la aplicación de la ley posterior sea más favorable".*

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

> *"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."* (C.E.- S.C.A.- S.T.- S. 20738. 22/10/2012).

Lo anterior, significa en la voz del Consejo de Estado en ésta y otras sentencias, el deber legal de establecer la tipicidad de la conducta, la antijuridicidad de esta y la culpabilidad a título de culpa del sancionable.

Legalidad y reserva legislativa que se cumple al determinar el legislador las conductas, los hechos reprochables y autorizar a las partes contratantes para acordar las sanciones contractuales que proceden ante un incumplimiento obligacional, como las multas y la cláusula penal, las cuales están correlacionadas por los fenómenos jurídicos de la remisión y el reenvío legal del artículo 13 de la Ley 80 de 1993, que permite acoger las multas y la sanción penal pecuniaria del derecho privado.

Asegurando con los principios anteriores, de forma determinante e inequívoca los principios de la seguridad jurídica y la confianza legítima.

CAPITULO II. CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO.

Su alcance consiste en que el contratista no ha satisfecho total o parcialmente las obligaciones contractuales y/o el objeto contractual, o las haya atendido tardíamente, o cumplió en forma defectuosa, lo cual puede haber generado o no un daño o perjuicio a la entidad contratante.

Para efectos de establecer el alcance y el grado de incumplimiento total o parcial de las obligaciones o del objeto contractual, el supervisor y/o interventor deberán tener en cuenta los siguientes **eventos de incumplimiento, los cuales pueden presentarse en forma total o parcial y que son causales de sanción:**

1. Incumplimiento del contratista en calidad, cantidad, presentación de bienes, obras, servicios y actividades. (Modo)

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

Se presenta cuando el contratista no cumple con los requerimientos de las especificaciones técnicas de los bienes y/o servicios pactados en el contrato y documentos contractuales como pliego de condiciones y estudios previos. Puede ser en cuanto a la calidad (peso, medida, volumen, presentación, etc.) y cantidad contratada (número de elementos).

2. Incumplimiento del Contratista de los Términos y Plazo del Contrato. (Tiempo)

2.1. En caso de incumplirse los términos parciales pactados en las especificaciones técnicas o en los cronogramas o planes de trabajo debidamente establecidos en los documentos contractuales o en la ejecución del contrato (ajustes, reprogramaciones y redistribuciones).

2.2. Cuando se vence el plazo de ejecución del contrato (período de tiempo pactado para la ejecución contractual), sin que el contratista entregue de conformidad a lo solicitado en el pliego de condiciones y especificaciones técnicas del contrato, las calidades, cantidades, tiempos, lugares y valores de los productos, obras, bienes y servicios contratados de manera parcial o total.

3. Incumplimiento del Contratista de los Sitios y Horas de Entrega de Bienes, Obras, Productos, Servicios y Actividades. (Lugar)

Se establece cuando en las especificaciones técnicas se determina el lugar y la hora de entrega del objeto contratado, y el contratista no lo hace en el lugar y en el momento indicado, o lo hace de manera parcial.

4. Incumplimiento del Contratista en la Ejecución Total del Contrato.

Se puede configurar en dos momentos diferentes:

4.1. Cuando previo proceso de selección al cual se postuló y compitió con otros postulantes, el proponente resulta adjudicado para la ejecución del contrato, sin embargo, se niega a ejecutarlo. La adjudicación tiene el alcance de haber logrado el acuerdo entre la Entidad y el proponente sobre el objeto y la contraprestación. Luego, elevado a forma escrita el contrato, el adjudicado contratista, se niega a la firma del documento contractual, sin causa justa comprobada.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

4.2. Cuando el contratista, luego de firmado el contrato e iniciada su ejecución, por causas imputables a él mismo: declare, determine o haga prever a la entidad Distrital, la incapacidad y/o incumplimiento total en la ejecución del objeto contractual. (Art. 3-4-14-25-26 Ley 80/93)

Es importante indicar que la declaratoria de incumplimiento es el presupuesto necesario para dar lugar a la imposición de las sanciones, las cuales en cada caso tienen una finalidad y naturaleza.

SANCIONES

La sanción es el mecanismo legal y legítimo que le asiste a la entidad pública para exhortar al contratista al cumplimiento correcto y total del objeto contractual. La sanción debe estar debidamente prevista o autorizada por la ley, y formalizada en el actuar administrativo contractual del Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, ya sea de forma general en documento debidamente formalizado.

En materia de sanciones contractuales opera una especie de combinación entre el principio de legalidad y el de la autonomía de la voluntad. El primero exige que las conductas reprochables entre las partes del contrato se contemplen previamente, con su correspondiente sanción, y el segundo permite que sean las partes -no la ley; pero autorizadas por ella- quienes definan esas conductas y la sanción, en el caso de las sanciones contractuales. Para que se ponga en marcha la técnica de las penalidades o sanciones, debe ser por causas imputables al contratista.

El contratista puede ser sancionado con:

i. Las multas pactadas en el contrato.
ii. La cláusula penal pactada en el contrato.
iii. Caducidad del contrato.
iv. Declaratoria de Inhabilidad por incumplimiento reiterado.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

TIPOS Y NATURALEZA DE SANCIONES CONTRACTUALES.

Ante Incumplimiento Parcial o Total de las obligaciones y/o el objeto contractual, evidenciado por el supervisor, puede solicitar que el contratista sea sancionado con:

Las multas pactadas en el contrato: La finalidad es compeler al contratista a la correcta ejecución del contrato para evitar su resolución y a cumplir con las especificaciones, términos y plazos pactados dentro del término de la ejecución.

El objetivo es apremiar al contratista para que se apreste a dar cumplimiento de sus obligaciones y en adelante se abstenga de incumplir, so pena de la imposición de una nueva sanción o la resolución del contrato.

Las multas impuestas deben ser descontadas o compensadas de los saldos que se tengan a favor del contratista y en caso de no ser así, se solicitará el pago a la aseguradora, es decir, procede la afectación de la póliza de seguro de cumplimiento, por ello se debe citar al proceso al garante o aseguradora.

Límite temporal para solicitarla: Dentro del plazo del contrato.

Cláusula penal pactada en el contrato: Cuando la falta o el incumplimiento se presentan durante la ejecución del contrato y luego de terminado el plazo de ejecución mientras las obligaciones persistan en la vigencia del contrato y genera un daño o perjuicio para la entidad.

Límite temporal para solicitarla: Hasta antes de la liquidación.

TÍTULO II. GUÍA PRÁCTICA DEL PROCEDIMIENTO

CAPÍTULO I. PROCEDIMIENTO A SEGUIR ANTE UN POSIBLE INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA

GENERALIDADES

Por regla general administrativa, la actuación se inicia a solicitud de parte o de manera oficiosa por la autoridad competente cuando tiene conocimiento de la noticia de infracción contractual; su responsabilidad legal es la de mantener informada en debida forma a la entidad. (Art. 4. L. 1437/11).

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

En consecuencia, la supervisión y/o interventoría en su permanente labor de seguimiento, control y vigilancia al contrato, después de haber evidenciado un posible incumplimiento en los aspectos vigilados: técnico, administrativo, contable, financiero y jurídico, tal como lo pide el artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, en la ejecución del contrato por parte del contratista; lo requerirá para solicitarle los informes, aclaraciones y explicaciones necesarias, conminándolo a presentar o acoger un plan de mejoramiento sobre la ejecución física y/o contable del contrato, que conlleve al cumplimiento de las obligaciones contractuales, si a criterio del Supervisor y/o Interventor con su equipo de apoyo, establecen que hay lugar a ello o de lo contrario se procederá a elaborar el informe para proceso sancionatorio.

Luego de recibir y analizar las respuestas y/o explicaciones del contratista y de presentar el plan de mejoramiento para dar observancia al contrato; la supervisión y/o interventoría verifican si la falta o el incumplimiento continúa, caso en el cual, presenta informe escrito al delegado contractual con los argumentos y todos los documentos considerados. En el caso que el contrato esté vigilado por medio de una interventoría, el supervisor de ésta debe solicitar al interventor que realice esta actuación. (Art. 4-14-25-26-. L.80/93. Art. 83-84-. L. 1474/11)

Lo anterior, no es más que el ejercicio de la autonomía y responsabilidad legal del supervisor o interventor del contrato, en la vigilancia de la ejecución del contrato y la presentación de sus informes, los cuales deben ser espontáneos y libres de cualquier presión, en la trilogía legal contractual de contratante, contratista y vigilante (supervisor) y se concretan en las siguientes etapas.

A. ETAPA PREVIA A LA CITACION DE AUDIENCIA

1- **Elaborar informe sobre hechos o circunstancias que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato**: Una vez detectado los hechos que dan lugar al presunto incumplimiento, el equipo de supervisión o la interventoría elabora el informe de lo acontecido con el aporte de las evidencias respectivas, formato FO-GECO Requerimiento Presunto Incumplimiento Contractual, el cual se encuentra en Isolución.

2- **Requerir al contratista remitiéndole el informe:** Una vez elaborado el informe, el equipo de supervisión lo remite al contratista para su análisis y respuesta, con copia a la aseguradora.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

3- **Elaborar compromiso de mejoramiento:** Una vez analizada la respuesta del contratista, el equipo de supervisión proyecta un documento de compromiso en el que acuerde con el contratista las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento del contrato teniendo en cuenta el objeto, plazo y cronograma del contrato.

4- **Informar al delegado contractual del posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista:** Cuando el equipo de supervisión evidencia que el contratista incumple con lo acordado, debe elaborar y remitir un informe al delegado contractual para convocar la audiencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, a través del formato FO-GECO Informe Solicitud Proceso Sancionatorio, el cual se encuentra en Isolución.

5- **Se radica informe en la dependencia competente ante el delegado contractual:** Tratándose de los contratos suscritos por la Secretaría de Suministros y Servicios, dicho informe se radicará en la Subsecretaría de Ejecución de la Contratación, en cumplimiento del Decreto 883 de 2015, el cual en su artículo 130, numeral 3; establece que la Subsecretaría de Ejecución de la Contratación tendrá entre otras la función de identificar y reportar las causas que motiven el inicio de procesos sancionatorios o incumplimiento, documentando con evidencias las irregularidades presentadas. En los demás casos, dicho informe, se radicará ante el delegado contractual respectivo.

En esta etapa, la dependencia competente, con el apoyo de los profesionales, realiza revisión de la solicitud remitida por el Supervisor Interventor o según sea el caso, del cumplimiento de los requisitos establecidos en el formato FO-GECO Informe Solicitud Proceso Sancionatorio, el cual se encuentra en Isolución.

Si el informe no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, será devuelto al Supervisor o Interventor para que subsane, para lo que tendrán máximo veinte (20) días hábiles para ajustarlos. Agotado este tiempo sin recibir respuesta, se entenderá desistida la solicitud y se archivará el proceso, acarreando todas las responsabilidades a que diere lugar a cargo del Supervisor/Interventor.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

El informe definitivo de solicitud de proceso sancionatorio de acuerdo con el formato FO-GECO Informe Solicitud Proceso Sancionatorio, el cual se encuentra disponible en Isolucion, y deberá contener:

i. **Información general del contrato:**

- Número de contrato
- Objeto
- Nombre del contratista
- Nombre del Supervisor o Interventor
- Plazo del contrato
- Valor del contrato
- Demás especificaciones que se consideren relevantes

ii. **Información del posible incumplimiento:**

- Obligación incumplida por el contratista: del contrato, del pliego de condiciones, de las normas que rigen el contrato o de algún documento que haga parte integral del contrato.
- Descripción de los hechos u omisiones que dieron lugar al incumplimiento, de forma detallada y objetiva.
- Aportar evidencias que permitan verificar el presunto incumplimiento (comunicados emitidos de la entidad para el contratista solicitando el cumplimiento, documentos, pruebas del incumplimiento).

iii. **Identificación de perjuicios:**

- Se debe identificar el daño para así determinar la cuantificación de la indemnización de los perjuicios.
- Se debe demostrar los efectos adversos que el incumplimiento de lo pactado le genera o generó a la Entidad.
- Se deberá determinar si conforme a la cuantificación del daño, es procedente la imposición de la cláusula penal pecuniaria, debido a que existen perjuicios que deben ser indemnizados, o en su lugar, tasar y determinar la imposición de la multa que cumple la función de conminar al contratista.
- Si no hay daño o no se logra probar el mismo, no se puede hacer efectiva la cláusula penal como tasación anticipada de perjuicios.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

6- Recepción y valoración de informe definitivo de solicitud de procesos sancionatorios: El delegado contractual, procede a la valoración de la solicitud y si considera que aún requiere de ajustes, será devuelto todo el expediente al Supervisor o Interventor, para que, con el apoyo de la dependencia competente, se realicen los ajustes solicitados.

Para esta actividad, se tendrán veinte (20) días hábiles. Agotado este tiempo sin ser devuelto, se entenderá que el informe presentado se ajustó a los requerimientos establecidos formato FO-GECO Informe Solicitud Proceso Sancionatorio, el cual se encuentra en Isolución.

Si el informe es devuelto, para ajustes por parte del Supervisor o Interventor, estos tendrán máximo veinte (20) días hábiles para realizar los ajustes. Agotado este tiempo sin recibir respuesta, se entenderá desistida la solicitud y se archivará el proceso, acarreando todas las responsabilidades a que diere lugar a cargo del Supervisor/Interventor.

Si, por el contrario, se realizan los ajustes requeridos y se cumple con todos los supuestos para dar inicio al proceso sancionatorio, se procederá a realizar la citación para audiencia.

B. INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL

1- **Citar al contratista y a la aseguradora para debatir lo ocurrido:** El delegado contractual elabora comunicación oficial citando al contratista y a la aseguradora para debatir lo ocurrido, se notifiquen y puedan presentar descargos o pruebas.

De igual forma se incluirá al supervisor y/o interventor y al ordenador del gasto, en la citación. Se debe enviar citación a todos los interesados, para que se notifiquen y puedan presentar descargos o pruebas. La citación se envía a las direcciones que figuran en el expediente del proceso contractual (SAP, SECOP, entre otras) y en la Cámara de Comercio de acuerdo con previsto en los artículos 66, 67, 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011.

2- Realizar la audiencia pública para el proceso sancionatorio verbal- sumario de única instancia: El día y hora señalada, el delegado contractual inicia la audiencia pública, donde presenta el informe respectivo y le da la oportunidad a las partes de

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

controvertirlo; se hace lectura de los cargos, se reciben descargos, se decretan pruebas a solicitud de parte y de oficio; esta audiencia puede durar tanto como las actuaciones procesales lo requieran; ya que se pueden practicar testimonios, solicitar informes adicionales y demás actividades procesales requeridas que pueden dar lugar a la suspensión de la audiencia, de acuerdo al Acta de Audiencia Sancionatoria que establezca la entidad.

3- Elaborar y notificar el acto administrativo que decide de fondo el proceso administrativo sancionatorio: La decisión debe contener la individualización de la persona natural o jurídica a sancionar, el análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción, las normas infringidas con los hechos probados, la decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación. A ésta, se le da lectura dentro de la audiencia.

4- Resolver el recurso de reposición si lo hubiere: Una vez trascurrida la audiencia el delegado contractual, elabora y comunica la resolución que impone la sanción o la absolución al contratista, en esta etapa el interesado puede interponer el recurso de reposición. Previa revisión de los argumentos presentados por la contraparte, el delegado contractual, por resolución decide si se confirma, modifica o revoca la resolución.

5. Ejecutoria del acto administrativo:

Firmeza de los actos administrativos:

a. El acto administrativo quedará en firme cuando contra él no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación.

b. Desde el día siguiente a la notificación de la decisión sobre el recurso interpuesto. (Art. 87. L. 1437/11)

Carácter ejecutorio de los actos administrativos:
Los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. (Art. 89. L. 1437/11)

6- Ejecutar la decisión e informar a la Secretaría de Hacienda para el recaudo: Cuando el contrato esté en ejecución, se verificará que cuente con saldo disponible por pagar y se remitirá a la Subsecretaría de Tesorería de la Secretaría de Hacienda para que efectúe el respectivo descuento, en caso contrario (saldo insuficiente o ejecución

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

financiera completa), se deberá elaborar la cuenta de cobro o su equivalente, el Supervisor deberá enviarle dicho documento al contratista para el pago, en caso de que el contratista no efectúe el pago, se remitirá la cuenta de cobro y el acto administrativo sancionatorio a la Secretaría de Hacienda, Unidad de Cobro Coactivo, para el respectivo trámite.

7- Publicación en el SECOP y Notificación a las entidades competentes sobre la sanción: Una vez ejecutoriada la resolución por el delegado contractual, el servidor competente remitirá al equipo de supervisión copia de la misma, para que estos publiquen en la plataforma SECOP de acuerdo al Instructivo para manejo de plataformas SECOP I,II y Tienda Virtual del Estado Colombiano y reporten a la Cámara de Comercio del domicilio del contratista de acuerdo a la Circular SSS- 202160000135 de 2021 https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/C_SSSMED_0135_2021.htm, la declaratoria de incumplimiento, multas y sanciones; así como comunicar y compulsar copias a la Procuraduría General del Nación y demás entidades competentes señaladas en la resolución que decide el proceso.

Con el fin de revisar a detalle cada una de las etapas del procedimiento, se recomienda remitirse al documento PR-GECO Procedimiento Sancionatorio Contractual.

TÍTULO III. IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES

CAPÍTULO I. CONDICIONES PARA LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES

En cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, al momento de la imposición de las sanciones se realizará el respectivo análisis de proporcionalidad y dosificación de la sanción.

La Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente precisó en el en el concepto C-569 -2020:

> *Respecto a la imposición unilateral de las multas y la cláusula penal, debe tenerse presente: "i) acreditarse el incumplimiento de las obligaciones contractuales; ii) solo es posible imponerlas si se pactaron en el contrato y conforme a las causales establecidas allí; iii) se deben atender los requisitos establecidos en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, esto es, que «se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista», incluso aunque haya vencido el plazo de ejecución; iv) en su aplicación debe observarse lo prescrito en los artículos 1596 del Código Civil y 867 del Código de Comercio*

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

y demás normas del derecho privado que complementan el régimen de estas penalidades; y v) su imposición debe realizarse con estricta observancia del debido proceso, aplicando el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011".

Así mismo, se debe tener en cuenta la Sentencia del 13 de noviembre de 2008, en la cual el Consejo de Estado expresó : *"aunque las multas y la cláusula penal pecuniaria tienen una finalidad común –en lo sustancial–, que se concreta en el logro de los objetivos propuestos en el contrato; se diferencian en que la multa por regla general es conminatoria del cumplimiento de las obligaciones en razón al acaecimiento de incumplimientos parciales; la cláusula penal constituye en principio una tasación anticipada de perjuicios, a raíz de la declaratoria de caducidad o del incumplimiento definitivo del contrato"*[1].

CAPÍTULO II. CONSECUENCIAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO

El delegado contractual deberá, en la audiencia, preparar y orientar el proceso previendo un posible sentido de la decisión, de tal manera que permita la celeridad y efectividad de la actuación, para las partes. En este sentido, la orientación de la decisión será encaminada a resolver:

1. Archivo de la Actuación

Del análisis de lo que reposa en el expediente del procedimiento sancionatorio, al evidenciar que los hechos del presunto incumplimiento no existieron o no fueron probados, se ordena el archivo de lo actuado, en aplicación del principio de presunción de inocencia que opera en las actuaciones administrativas, aspecto que se recoge en la Sentencia del Consejo de Estado 15936 de 2004 y Sentencia C-495 de 2019 de la Corte Constitucional.

2. Declaratoria de Incumplimiento.

La declaratoria de incumplimiento, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, está prevista como una consecuencia del procedimiento administrativo sancionatorio, el cual de conformidad con el acervo probatorio recaudado permite concluir que el

[1] CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Sentencia del 13 de noviembre de 2008. Exp. 17.009. C.P. Enrique Gil Botero.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

contratista no ha honrado las prestaciones a que se comprometió en la ejecución del contrato bien sea de manera parcial o total.

2.1. Declaratoria de Incumplimiento Parcial

Con base en los hechos probados en la audiencia del posible incumplimiento, sin que el contratista haya satisfecho sus prestaciones o las haya atendido tardía o defectuosamente, (ya sea en el plazo establecido, en extemporaneidad o mora), por defectos (calidad, peso, medida, especificaciones), en el bien o servicio a entregar (cantidad), en los términos del objeto (eficiencia y eficacia); se configura el incumplimiento parcial. El delegado contractual, procederá de acuerdo con la gravedad del hecho a declarar en la resolución el incumplimiento parcial del objeto contractual.

En estos casos, opera automáticamente la mora sin necesidad de reconvención para que el contratista cumpla la prestación de conformidad con lo previsto en el artículo 1608, ordinal 1º del Código Civil y se aplicarán las sanciones previstas para este caso.

2.2. Sanciones o penalidades para imponer ante la declaratoria de incumplimiento parcial

En caso probado de incumplimiento parcial del objeto contractual, por causas imputables exclusivamente al contratista, será merecedor a la imposición de la sanción, con el objetivo de apremiar al contratista para que se apreste a dar cumplimiento de sus obligaciones y en adelante se abstenga de incumplir, so pena de la imposición de una nueva sanción o la resolución del contrato.

Las multas impuestas deben ser descontadas o compensadas de los saldos que se tengan a favor del contratista y en caso de no ser así, se solicitará el pago a la aseguradora.

Las sanciones para imponer por parte de la Entidad son:

2.2.1. Las multas pactadas en el contrato
2.2.2. Hacer efectiva la póliza de cumplimiento
2.2.3. Declaratoria de inhabilidad

Así mismo, será procedente la compulsa de copias a las entidades de control pertinentes: Cámara de Comercio del domicilio del contratista acuerdo a la Circular SSS-202160000135 de 2021

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/C_SSSMED_0135_2021.htm, y demás entidades de control pertinentes que estime el delegado contractual para efectos del reporte y toma de medidas.

2.3. Declaratoria de Incumplimiento Total

Con base en los hechos probados en la audiencia del posible incumplimiento, sin que el contratista haya satisfecho sus prestaciones o las haya atendido defectuosamente (ya sea en el plazo establecido, en extemporaneidad, o mora); por defectos (calidad, peso, medida, especificaciones); en el bien o servicio a entregar (cantidad); en los términos del objeto (eficiencia y eficacia), se configura el incumplimiento total contractual, por tanto, el delegado contractual, procederá de acuerdo con la gravedad del incumplimiento a declarar en la resolución, el incumplimiento total del objeto contractual.

2.3.1. Sanciones o penalidades para imponer ante el incumplimiento total.

2.3.1.1. Declarar el incumplimiento (Siniestro contractual)
2.3.1.2. Caducidad del contrato
2.3.1.3. Hacer efectiva la cláusula penal
2.3.1.4. Hacer efectiva la póliza de cumplimiento
2.3.1.5. Declaratoria de inhabilidad

Así mismo, será procedente la compulsa de copias a las entidades de control pertinentes: Cámara de Comercio del domicilio del contratista y demás entidades de control pertinentes que estime el delegado contractual para efectos del reporte y toma de medidas.

CAPÍTULO III. ACTUACIÓN FINAL

Finalizado el procedimiento del proceso sancionatorio por parte de la Entidad, el delegado contractual dará traslado de la o las resoluciones decisorias al supervisor del contrato, junto con el expediente del proceso, para el trámite correspondiente de archivo o de gestión documental.

Así mismo, el supervisor generará y enviará a los respectivos organismos de control, la información de la sanción y dará archivo de los documentos en el expediente contractual y publicará lo pertinente en el SECOP.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

En adelante, el contrato seguirá su desarrollo y/o trámite normal.

TÍTULO IV. CATÁLOGO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

A continuación, se enuncian algunas normas que pueden ser revisadas para complementar la información suministrada en el presente documento.

1. NORMATIVA LEGAL

- Constitución Política de Colombia 1991
- Ley 136 de 1994. Funcionamiento de los Distritos
- Ley 80 de 1993. Estatuto General de la Contratación pública
- Ley 599 de 2000. Código Penal Colombiano
- Ley 1150 de 2007. Eficiencia y Transparencia
- Ley 1437 de 2011. Cód. Proc. Admin. y de lo Cont. Admin.
- Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción
- Ley 1551 de 2012. Modernización Funcionamiento de los Distritos
- Ley 1564 de 2012. Código General del Proceso
- Decreto Ley 1082 de 2015. Reglamentario Unificado de Contratación
- Ley 2195 de 2022 Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

2. SENTENCIAS CORTE CONSTITUCIONAL

Potestad sancionadora – 2005-08-09. Corte Constitucional. Sentencia C-818/05. Referencia: expediente D-5521. M. P. RODRIGO ESCOBAR GIL. Bogotá, D.C., nueve (9) de agosto de dos mil cinco (2005).

Autotutela – 2006-07-06. Corte Constitucional. Sentencia C-507/06. Referencia: expediente D-6063. M. P. ÁLVARO TAFUR GALVIS. Bogotá, D.C., 06 de julio de 2006.

Precedente judicial – 2011-07-06. Corte Constitucional. Sentencia C-539/11. Referencia: expediente D-8351. M. P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil once (2011).

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

Precedente judicial – 2011-08-24. Corte Constitucional. Sentencia C-634/11. Ref.: Expediente D-8413. M. P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá, D.C., 24 de agosto de 2011.

Potestad de configuración – 2011-11-22. Corte Constitucional. Sentencia C-875/11. Ref.: Expediente D-8474. M. P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Bogotá, D.C., 22 de noviembre 2011.

Potestad sancionadora – 2012-02-01. Corte Constitucional. Sentencia C-030/12. Ref.: Expediente D-8608. M. P. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil doce (2012).

Motivación de los actos administrativos – 2012-03-14. Corte Constitucional. Sentencia T-204/12. M. P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Bogotá, D.C., 14 de marzo de 2012.

Debido proceso – 2014-06-04. Corte Constitucional. Sentencia C-341/14. Ref.: Expediente D-9945. M. P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO. Bogotá, D.C., 4 de junio de 2014.

Cuantificación de perjuicios – 2015-01-01. Corte Constitucional. Sentencia C-499/15. Expresión “cuantificando los perjuicios del mismo”. Año 2015.

3. SENTENCIAS CONSEJO DE ESTADO

Cláusula Penal – 1994-09-10. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia. 68001231500019940982601 (28875). C. P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA.

Debido proceso caducidad – 1995-10-09. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso número: 080012331000199500191O1. Bogotá D.C., 09/octubre/1995.

Potestad sancionatoria – 1996-10-22. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número: 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). C. P. ENRIQUE GIL BOTERO.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

Multas – 1999-03-27. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Expediente. 28204. C. P. DANILO ROJAS BETANCOURTH. Bogotá, D. C., 27 de marzo de 1999.

Sanción contractual – 2000-03-09. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicación número: 10540. C. P. RICARDO HOYOS DUQUE. Santa Fe de Bogotá, D.C., 09 de marzo de 2000.

Debido proceso contractual – 2010-06-23. Consejo de Estado. Sección Tercera. Rad. 16.367. C. P. Dr. ENRIQUE GIL BOTERO. Bogotá, D.C., 23 de junio de 2010.

Subsección A – 2011-02-21. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Exp. 39643. C. P. HERNÁN ANDRADE RINCÓN. Bogotá, D.C., febrero 21 de 2011.

Plazo sanción – 2015-02-13. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. S. 26.938. C. P. OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ (E). Bogotá D.C., 13 de febrero de 2015.

Oportunidad para declarar el siniestro – 2015-07-16. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Exp. 32301. C. P. HERNAN ANDRADE RINCON. Bogotá D.C., 16 de julio de 2015.

Declaratoria del siniestro – 2015-09-07. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia 45907. C. P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C., 07 de septiembre de 2015.

Auto tutela en materia de contratación – 2015-09-28. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia 28915. C. P. DANILO ROJAS BETANCOURTH. Bogotá D.C., 28 de septiembre de 2015.

Dosificación cláusula penal – 2015-11-26. Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia 48892. C. P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. Bogotá D.C, 26 de noviembre de 2015.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia

Principio de confianza legítima – 2016-01-09. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia 44012333002013000590l (48762014). 09/01/2016.

Principio de buena fe – 2016-04-08. Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia 25000232500020110015702 (45952014). 08/04/2016.

Vulneración debido proceso – 2016-04-14. Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia 25000232700020100016301 (19138). 14/04/2016.

Centro Administrativo Distrital – CAD – Calle 44 No. 52 – 165
Línea Única de Atención a la Ciudadanía (+57) 604 44 44 144
www.medellin.gov.co
Medellín - Colombia