



Al contestar cite Radicado 2026-3-004010-014761 Id: 758703
Remitente: SUBDIRECCION DE GESTION CONTRACTUAL
Destinatario: SUBDIRECCION DE PROYECTOS PARA LA
SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA
Fecha: 06-05-2026 11:11:47
Folios: 12
Anexos: 0



MEMORANDO

Bogotá, D.C.

PARA: TITO LORENZO LOVO CARRETERO
Subdirector de Proyectos Para la Seguridad y Convivencia
Ciudadana

DE: SUBDIRECCION DE GESTIÓN CONTRACTUAL.

ASUNTO: Devolución integral – Informe de supervisión para inicio de actuación administrativa sancionatoria – Convenio Interadministrativo No. 1851 de 2025 – Municipio de Baranoa – Atlántico

Ref.: Radicado No. 2026-3-003122-010278, Id. 719291 del 6 de marzo de 2026.

1. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA REVISIÓN

De la revisión del informe de supervisión se evidencia que, si bien se describen hechos relevantes —como el atraso frente al cronograma, la no remisión oportuna de informes mensuales y las condiciones del lote verificadas en visita técnica—, **no se desarrolla un análisis que permita calificar jurídicamente dichas situaciones dentro del régimen sancionatorio contractual aplicable.**

En efecto, el informe se limita a señalar que existe un “presunto incumplimiento parcial” y solicita el inicio de la actuación administrativa, pero **no precisa si las conductas descritas corresponden a obligaciones actualmente exigibles cuyo incumplimiento deba ser conminado mediante multa**, ni analiza si se trata de retrasos susceptibles de corrección dentro de la ejecución del convenio, teniendo en cuenta que el plazo contractual se encuentra vigente hasta el 24 de septiembre de 2026.



Así mismo, aunque en la visita técnica se evidencian condiciones del lote que podrían incidir en la ejecución del proyecto —como la falta de adecuación del terreno y la posible necesidad de intervención de la autoridad ambiental—, el informe **no valora si dichas circunstancias constituyen factores que incidan en la imputabilidad del presunto incumplimiento**, ni establece si las mismas son atribuibles a la gestión del Municipio o corresponden a situaciones técnicas que debieron ser previstas o gestionadas en etapas anteriores del proyecto.

En consecuencia, si bien el informe contiene elementos fácticos relevantes, **no desarrolla el análisis necesario para determinar la naturaleza jurídica del incumplimiento ni la procedencia de la consecuencia sancionatoria**, lo cual resulta indispensable para estructurar una citación conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

2. SOBRE LA ESTRUCTURACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO

Del análisis del informe de supervisión se evidencia que la solicitud de inicio de trámite se sustenta, principalmente, en tres situaciones: i) el retraso frente al cronograma aprobado, respecto del cual el informe señala un atraso de diecinueve (19) semanas; ii) la falta de remisión de informes técnicos, administrativos y financieros del convenio, particularmente el correspondiente al mes de diciembre de 2025, requerido el 9 de enero y reiterado el 16 de enero de 2026; y iii) las condiciones verificadas en la visita técnica al lote, en la cual se dejó constancia de que el predio no se encontraba descapotado, nivelado ni demarcado, además de presentar elementos físicos que podrían requerir pronunciamiento de la autoridad ambiental competente.

No obstante, aunque estos hechos se encuentran mencionados en el informe, no aparecen organizados como cargos autónomos de incumplimiento. En particular, el informe no diferencia con suficiencia entre el presunto incumplimiento del cronograma, el eventual incumplimiento de la obligación de remitir informes mensuales y las situaciones asociadas al estado del lote, pese a que cada una de ellas tiene origen, exigibilidad, soporte probatorio y posible consecuencia jurídica distinta.

Esta precisión resulta necesaria, especialmente porque el propio expediente evidencia circunstancias que deben ser armonizadas antes de estructurar una



eventual citación: en el acta de reunión del 30 de enero de 2026, el Municipio informó que los procesos de obra e interventoría se encontraban en evaluación de proponentes y que su adjudicación se estimaba para el 5 de febrero de 2026; posteriormente, el acta de visita al lote indica que el contrato de obra habría sido adjudicado el 16 de enero de 2026 y la interventoría el 9 de febrero de 2026, pero que se estaba a la espera de sus respectivas actas de inicio. Estas circunstancias exigen que el informe precise cuál es el estado real de la contratación derivada, qué hito contractual fue incumplido, desde cuándo, y si la conducta persiste al momento de solicitar la actuación sancionatoria.

En consecuencia, se requiere que la supervisión reorganice el informe a partir de una estructura de cargos diferenciados, en la que se identifique, para cada presunto incumplimiento: la obligación contractual específica; el hecho concreto que la contraría; la fecha en que la obligación se tornó exigible; el estado actual de cumplimiento; el soporte probatorio correspondiente; y la consecuencia jurídica que se pretende derivar, particularmente si se busca una medida conminatoria orientada a obtener el cumplimiento dentro del plazo contractual vigente.

3. AUSENCIA DE DEFINICIÓN SOBRE LA NATURALEZA DEL INCUMPLIMIENTO

Del análisis integral del informe de supervisión se advierte que el documento califica la situación como un **“presunto incumplimiento parcial”** y, adicionalmente, incorpora un acápite de cláusulas aplicables en el que se hace referencia a la **cláusula penal pecuniaria** y a la posibilidad de hacer efectiva la garantía única de cumplimiento. Sin embargo, el informe no desarrolla de manera suficiente la conexión jurídica entre los hechos descritos, el estado actual del convenio y la consecuencia contractual que se pretende activar.

Esta precisión resulta necesaria porque el Convenio Interadministrativo No. 1851 de 2025 se encuentra vigente hasta el **24 de septiembre de 2026**, según lo indicado en el propio informe. Por tanto, los hechos expuestos por la supervisión —retraso frente al cronograma, falta de remisión de informes mensuales, ausencia de inicio material de obra y observaciones sobre el estado del lote— corresponden, en



principio, a situaciones presentadas **durante la ejecución del convenio**, y no a un incumplimiento derivado del vencimiento del plazo contractual.

En ese contexto, el informe debe precisar si la consecuencia jurídica solicitada corresponde a una **multa con finalidad conminatoria**, orientada a obtener el cumplimiento de obligaciones pendientes y actualmente exigibles, o si se pretende una **declaratoria de incumplimiento con efectividad de la cláusula penal pecuniaria**. Esta distinción no es meramente formal, pues la multa tiene por finalidad compeler al cumplimiento mientras subsista la posibilidad de ejecutar la obligación, mientras que la cláusula penal exige justificar la configuración de un incumplimiento jurídicamente relevante que habilite su efectividad conforme al convenio y al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Así, aunque el informe cita la cláusula penal, no explica por qué dicha consecuencia resultaría procedente en este momento contractual, teniendo en cuenta que el convenio continúa vigente, que aún existen obligaciones en curso de ejecución y que el propio informe describe actuaciones recientes asociadas a la contratación derivada, visitas técnicas, revisión de documentos contractuales y requerimientos de información. En consecuencia, no basta con invocar la cláusula penal; es necesario motivar si los hechos descritos tienen la entidad suficiente para activar esa consecuencia o si, por el contrario, el escenario corresponde a una medida conminatoria dirigida a corregir el atraso y obtener el cumplimiento oportuno del convenio.

De igual manera, el informe debe valorar si las situaciones advertidas conservan carácter actual y exigible al momento de solicitar la actuación. En particular, debe aclararse el estado real de la contratación derivada, pues los anexos refieren avances en la adjudicación de los contratos de obra e interventoría, pero también evidencian ausencia de inicio material de obra y observaciones pendientes sobre el lote y los documentos contractuales. Esta circunstancia incide directamente en la determinación de la consecuencia jurídica, pues no es equivalente sancionar la inactividad absoluta, el retraso en un hito contractual, la falta de información o la ejecución tardía de una obligación aún subsanable.



En consecuencia, se requiere que la supervisión ajuste el informe incorporando un análisis expreso sobre la **naturaleza jurídica del presunto incumplimiento**, su **estado actual**, su **posibilidad real de subsanación** y la **consecuencia contractual específica** que se solicita. Dicho análisis deberá justificar, con fundamento en las obligaciones pactadas, los hechos verificados y los soportes allegados, si procede una multa conminatoria, una declaratoria de incumplimiento con efectividad de cláusula penal, o si resulta necesario requerir previamente información adicional para definir la medida jurídicamente adecuada.

4. SOBRE LA IMPUTACIÓN JURÍDICA DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO

Del análisis del informe de supervisión y sus anexos se advierte que, si bien se describen hechos que podrían configurar un incumplimiento —particularmente el retraso frente al cronograma, la no remisión de informes mensuales y las condiciones del lote verificadas en visita técnica—, **no se desarrolla un análisis de imputabilidad que permita atribuir de manera clara, directa y sustentada dichas conductas al Municipio de Baranoa – Atlántico.**

En efecto, el informe no distingue entre:

- situaciones atribuibles a la gestión del Municipio (por ejemplo, la no remisión de informes dentro del término contractual, pese a requerimientos expresos de la supervisión los días 9 y 16 de enero de 2026),
- y situaciones que podrían obedecer a factores técnicos, operativos o externos, como las condiciones físicas del lote evidenciadas en la visita — falta de adecuación, presencia de elementos que podrían requerir intervención ambiental— o el estado de los procesos contractuales derivados, en los cuales se reportan actuaciones de adjudicación y revisión de documentos, pero sin inicio material de obra.

Esta diferenciación es esencial, en la medida en que la imputación en el marco del procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 exige establecer que el presunto incumplimiento es **atribuible al contratista**, esto es, que deriva de su conducta, omisión o gestión, y no de circunstancias externas, técnicas o atribuibles a la propia estructuración del proyecto.

En el caso concreto, el informe no desarrolla, por ejemplo:



- si las condiciones del lote corresponden a obligaciones a cargo del Municipio y si dichas condiciones debían encontrarse resueltas antes de la etapa de contratación o inicio de obra;
- si el retraso en la contratación derivada obedece a una omisión del Municipio o a dificultades propias de los procesos de selección adelantados;
- si la no suscripción de actas de inicio es atribuible a la gestión del Municipio o a factores asociados a los contratistas o a la verificación de requisitos previos;
- ni si las omisiones en la remisión de informes constituyen un incumplimiento aislado o una conducta reiterada que afecte de manera sustancial el seguimiento del convenio.

Así mismo, aunque el informe señala la existencia de un retraso frente al cronograma, no analiza si dicho retraso es **imputable en su totalidad al Municipio**, ni si ha sido objeto de gestión, corrección o mitigación por parte de este, lo cual resulta relevante para determinar si la conducta es sancionable o si corresponde a una situación en proceso de superación dentro de la ejecución contractual.

En consecuencia, se requiere que la supervisión complemente el informe incorporando un análisis expreso de imputabilidad para cada uno de los hechos identificados, en el que se determine:

- la obligación concreta a cargo del Municipio,
- la conducta desplegada u omitida,
- la relación causal entre dicha conducta y el resultado observado,
- la inexistencia de causas eximentes o justificativas,
- y el grado de persistencia del incumplimiento.

Solo a partir de este análisis será posible estructurar cargos jurídicamente sostenibles dentro de una eventual actuación administrativa sancionatoria contractual.

5. DEBILIDADES EN EL SOPORTE PROBATORIO

Del análisis del informe de supervisión y de los anexos allegados se evidencia que el expediente contiene documentos relevantes para soportar la existencia de alertas, requerimientos y actuaciones de seguimiento; sin embargo, dichos soportes no se encuentran organizados en el informe bajo una lógica probatoria que permita



asociar cada documento con un hecho específico y con la obligación contractual presuntamente incumplida.

En particular, obran soportes de requerimientos efectuados por la supervisión para la remisión del informe técnico, administrativo y financiero correspondiente al mes de diciembre de 2025, mediante comunicaciones del 9 y 16 de enero de 2026; acta de reunión del 30 de enero de 2026, en la cual se dejó constancia del estado de estructuración de los procesos derivados; oficio del 6 de febrero de 2026, mediante el cual se notificó al Municipio sobre el presunto incumplimiento parcial del convenio; acta de visita técnica del 18 de febrero de 2026, en la que se consignaron observaciones sobre el estado del lote; y acta de reunión del 20 de febrero de 2026, en la cual se revisaron observaciones al documento contractual derivado de estudios, diseños y obra.

No obstante, el informe no construye una relación expresa entre dichos documentos y los hechos que pretende acreditar. Así, por ejemplo, las comunicaciones del 9 y 16 de enero de 2026 permiten soportar la existencia de requerimientos sobre informes mensuales; el acta de reunión del 30 de enero de 2026 permite contextualizar el estado de la contratación derivada; el oficio del 6 de febrero de 2026 soporta la advertencia formal de posible incumplimiento; la visita técnica permite acreditar condiciones físicas del lote; y el acta del 20 de febrero de 2026 evidencia observaciones a la estructuración del contrato derivado. Sin embargo, el informe no diferencia cuál de estos documentos constituye prueba directa de cada cargo, cuál es antecedente y cuál cumple una función meramente contextual.

Esta falta de organización probatoria dificulta estructurar una eventual citación bajo el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, pues la entidad debe indicar de manera expresa y detallada los hechos que soportan la actuación y acompañar el informe de supervisión con los medios de prueba pertinentes. Para ello, no basta con allegar anexos; es necesario que el informe explique qué hecho acredita cada soporte, cuál obligación se relaciona con ese hecho y por qué resulta relevante para la consecuencia jurídica solicitada.

En consecuencia, se requiere que la supervisión ajuste el informe incorporando una matriz o relación probatoria en la que se identifique, como mínimo: hecho a probar, obligación contractual relacionada, documento soporte, fecha del documento, ubicación dentro de los anexos y conclusión probatoria que se deriva del mismo. Esto permitirá distinguir pruebas directas, antecedentes, documentos de contexto y soportes que requieran complementación.



6. SOBRE LA OPORTUNIDAD Y FINALIDAD DEL TRÁMITE SANCIONATORIO

Del análisis integral del informe de supervisión se advierte que la solicitud de inicio de actuación administrativa se formula en un momento en el cual el Convenio Interadministrativo No. 1851 de 2025 **se encuentra en ejecución y dentro del plazo contractual vigente**, sin que se haya consolidado un escenario de incumplimiento definitivo, sino la existencia de retrasos y situaciones que, en principio, podrían ser objeto de corrección dentro del desarrollo del convenio.

En efecto, los hechos descritos en el informe —retraso en la contratación derivada, ausencia de ejecución material de obra, falta de remisión de informes mensuales y condiciones del lote verificadas en visita técnica— se ubican temporalmente entre enero y febrero de 2026, esto es, en una etapa inicial o intermedia de la ejecución contractual, en la cual aún resulta posible adoptar medidas orientadas a la normalización del proyecto y al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Municipio.

No obstante, el informe no desarrolla un análisis sobre la finalidad de la actuación sancionatoria en este contexto, ni justifica por qué, frente a los hechos descritos, resulta procedente activar de manera inmediata el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en lugar de agotar previamente otras herramientas de gestión contractual, tales como requerimientos formales de cumplimiento, solicitudes de plan de mejoramiento, fijación de cronogramas ajustados o seguimiento intensivo por parte de la supervisión.

Este análisis resulta particularmente relevante si se tiene en cuenta que el propio informe da cuenta de actuaciones recientes del Municipio, tales como la adjudicación de los contratos de obra e interventoría, la revisión de documentos contractuales y la realización de reuniones de seguimiento, lo que sugiere que, si bien existe un atraso, el proyecto no se encuentra en estado de abandono absoluto, sino en una fase de ejecución incipiente que podría ser objeto de reconducción mediante medidas oportunas de gestión.

En ese sentido, la activación del procedimiento sancionatorio debe estar orientada a un propósito claro: **conminar al cumplimiento de obligaciones actualmente exigibles y no atendidas**, cuando se evidencie que los requerimientos previos han resultado insuficientes y que la conducta del contratista compromete de manera seria la ejecución del convenio. Sin embargo, el informe no explica si los requerimientos efectuados han sido ineficaces, si se ha configurado una renuencia



reiterada por parte del Municipio o si la situación descrita supera el ámbito de la gestión ordinaria del contrato.

En consecuencia, se requiere que la supervisión complemente el informe precisando:

- cuál es la finalidad concreta de la actuación administrativa que se solicita;
- si se han agotado previamente mecanismos de gestión orientados al cumplimiento;
- si existe renuencia o incumplimiento reiterado por parte del Municipio;
- y por qué, en el estado actual del convenio, resulta procedente iniciar un trámite sancionatorio en lugar de continuar con medidas de seguimiento y corrección.

Este análisis permitirá determinar si la actuación solicitada responde a una necesidad real de conminación al cumplimiento o si, por el contrario, debe priorizarse la gestión contractual orientada a la ejecución efectiva del proyecto dentro del plazo vigente.

7. INSTRUCCIONES PARA EL AJUSTE DEL INFORME

En atención a las observaciones expuestas, y con el fin de que el informe de supervisión cuente con la suficiencia técnica, jurídica y probatoria requerida para sustentar el inicio de una eventual actuación administrativa sancionatoria contractual, se solicita realizar los siguientes ajustes de manera integral:

7.1. Estructuración por cargos

Reorganizar el informe identificando de manera separada cada presunto incumplimiento, de forma que se formulen cargos autónomos, como mínimo, respecto de:

- el presunto incumplimiento del cronograma y de la obligación de adelantar oportunamente la contratación derivada;
- el presunto incumplimiento de la obligación de remitir informes técnicos, administrativos y financieros en los términos contractuales;



- y, de ser el caso, las obligaciones asociadas a la preparación del lote y a las condiciones necesarias para el inicio de la ejecución del proyecto.

Para cada cargo deberá indicarse expresamente la obligación contractual aplicable, el numeral correspondiente y su contenido.

7.2. Identificación precisa de los hechos

Para cada obligación identificada, precisar:

- el hecho concreto que constituye el presunto incumplimiento;
- la fecha en que la obligación se tornó exigible;
- el momento en que se configuró la conducta;
- y si dicha situación persiste al momento de la solicitud.

En este punto, se deberá aclarar de manera expresa el estado real de la contratación derivada (adjudicación, suscripción de contratos, actas de inicio) y su relación con el cronograma contractual.

7.3. Análisis de imputabilidad

Incorporar un análisis específico de imputabilidad para cada uno de los hechos, en el que se determine:

- si la conducta es atribuible al Municipio de Baranoa – Atlántico;
- si existen factores técnicos, operativos o externos que incidan en la ejecución (como las condiciones del lote o eventuales requerimientos de la autoridad ambiental);
- y si dichas circunstancias fueron o debieron ser gestionadas oportunamente por el Municipio.



7.4. Relación probatoria

Organizar los anexos bajo una lógica probatoria, identificando para cada hecho:

- el documento que lo soporta;
- la fecha del documento;
- su ubicación dentro de los anexos;
- y la conclusión que se deriva del mismo.

Se recomienda incorporar una matriz en la que se relacione **hecho – obligación – prueba – conclusión**, a fin de facilitar la estructuración de la eventual citación.

7.5. Definición de la consecuencia jurídica

Precisar de manera expresa la consecuencia jurídica que se solicita, indicando:

- si se pretende la imposición de una multa con finalidad conminatoria;
- el fundamento contractual de dicha medida;
- la obligación cuyo cumplimiento se busca conminar;
- y la finalidad concreta de la actuación frente a la ejecución del convenio.

En caso de considerarse otra consecuencia, deberá justificarse su procedencia de manera expresa.

7.6. Análisis de oportunidad

Incorporar un análisis sobre la procedencia del inicio de la actuación sancionatoria en el estado actual del convenio, teniendo en cuenta:

- que el plazo contractual se encuentra vigente;
- las actuaciones adelantadas por el Municipio;



- y la posibilidad real de corregir las situaciones identificadas dentro de la ejecución contractual.

8. CONCLUSIÓN

En los términos expuestos, el informe de supervisión presenta elementos fácticos y documentales relevantes; no obstante, **no cuenta en su estado actual con la estructuración necesaria para soportar el inicio de una actuación administrativa sancionatoria contractual conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.**

En consecuencia, se devuelve el informe para que la supervisión realice los ajustes señalados, con el fin de que, una vez reorganizado bajo una lógica de imputación clara, verificable y probatoriamente suficiente, pueda evaluarse nuevamente la procedencia de la actuación solicitada.

DIEGO ARMANDO LECHUGA DE LA HOZ

Subdirector Técnico
Subdirección de Gestión Contractual

Elaboró: Hans Niño García – Abogado SGC 