Bogotá D.C., 1 de junio de 2026
PDFP1 No. 0188

Señor
Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez
Ministro
Ministerio de Salud y Protección Social
gjaramillo@Minsalud.gov.co
correo@minsalud.gov.co
notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co

Señor
Rodolfo Enrique Salas Figueroa
Secretario General
Ministerio de Salud y Protección Social
rsalas@minsalud.gov.co
ggalindor@minsalud.gov.co
Ciudad

Asunto: Requerimiento preventivo en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado mediante la Resolución No. 00098 del 11 de mayo de 2026 -- Contrato Interadministrativo No. MSPS-1348-2024 suscrito entre el Ministerio de Salud y Protección Social y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -- FINDETER. Garantía del debido proceso y el estudio de fondo de los planteamientos del contratista

Respetado secretario general, reciba un cordial saludo.

En el marco de las funciones preventivas atribuidas a la Procuraduría General de la Nación y con ocasión de la actuación administrativa actualmente en curso relacionada con el procedimiento administrativo sancionatorio contractual adelantado por ese Ministerio, esta Procuraduría Delegada considera pertinente poner en consideración algunas observaciones orientadas a fortalecer la garantía del debido proceso y la observancia de los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración.

I. Competencia y marco de actuación de la Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales consagradas en los artículos 277 y 278 de la Constitución Política, el Decreto Ley 262 de 2000, y las disposiciones del Código General Disciplinario -- Ley 1952 de 2019, ejerce, entre

Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública
Línea gratuita para todo el país: 01 8000 940 808 - (601) 5878750 Ext.: 11728
Email: funcionpublica@procuraduria.gov.co

otras, las funciones de vigilancia superior de la conducta oficial de los servidores públicos, de protección del orden jurídico, de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos y de los intereses de la sociedad.

En particular, el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política le confiere la facultad de ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular.

La función preventiva, por su parte, como función misional de la Procuraduría General de la nación, es aquella mediante la cual el órgano de control busca evitar la ocurrencia de irregularidades en el ejercicio de la función pública, promoviendo el correcto desempeño de las autoridades del Estado en atención a los principios que rigen la administración pública, con especial énfasis en la legalidad, el debido proceso, la buena fe, la moralidad y la eficiencia. En ejercicio de esta función, la Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública puede dirigirse a las entidades del Estado con el propósito de exhortarlas a ajustar sus actuaciones al ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional, en la Sentencia 0-977 de 2002, sostuvo lo siguiente:

> *Para el Constituyente las funciones otorgadas al Procurador General de la Nación también tienen un carácter preventivo, toda vez que se dirigían a vigilar la conducta de los funcionarios públicos y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, a velar por un ejercicio eficiente y diligente de sus funciones administrativas, a intervenir ante ellos en caso de necesidad de defender el ordenamiento jurídico, el patrimonio público los derechos y garantías fundamentales. Es decir, se quiso dar a la Procuraduría el carácter pleno de órgano de control y de vigilancia con herramientas suficientes para actuar de manera oportuna y eficaz, todo ello sin invadir la órbita de competencia de otros órganos*.

En virtud de lo anterior, y de conformidad con la solicitud presentada por parte de Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -- FINDETER, y habiendo tomado conocimiento del recurso de reposición interpuesto por la misma el 26 de mayo de 2026 en contra de la Resolución No. 00098 del 11 de mayo de 2026, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social decidió el procedimiento administrativo sancionatorio contractual declarando el incumplimiento parcial del contrato interadministrativo No. MSPS-1348-2024, haciendo efectiva la cláusula penal, esta Procuraduría Delegada estima necesario dirigirse a esa cartera ministerial con el objeto de exhortarla preventivamente para que, en el trámite del recurso de reposición correspondiente, garantice plenamente las reglas del debido proceso y examine de fondo y con rigor jurídico los planteamientos presentados por el contratista.

II. Situación puesta en conocimiento de esta delegada

Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública
Línea gratuita para todo el país: 01 8000 940 808 - (601) 5878750 Ext.: 11728
Email: funcionpublica@procuraduria.gov.co

Del análisis de los documentos allegados a este despacho así como del recurso de reposición presentado por FINDETER el 26 de mayo de 2026, esta Procuraduría Delegada observa que se plantean, con sustento jurídico detallado, al menos siete (7) motivos de inconformidad frente a la Resolución No. 00098 del 11 de mayo de 2026. En síntesis, tales planteamientos giran en torno a los siguientes aspectos:

(i) La decisión de fondo habría sido adoptada por el director del procedimiento administrativo sancionatorio sin haberse resuelto previamente las solicitudes de aclaración y complementación del informe de supervisión actualizado que el contratista presentó dentro del traslado de tres (3) días hábiles previsto en el artículo 277 del Código General del Proceso, aplicable al caso en virtud del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 — CPACA, lo que posiblemente habría privado a FINDETER de la posibilidad de ejercer su derecho de contradicción sobre la prueba principal que fundamentó la sanción.

(II) La resolución sancionatoria posiblemente habría introducido reproches facticos y jurídicos que no fueron mencionados en la citación del 25 de febrero de 2026, vulnerando el principio de congruencia que exige identidad entre los cargos formulados en el acto de imputación y los fundamentos determinantes de la sanción final.

(III) La cláusula penal posiblemente habría sido hecha efectiva cuando el plazo de ejecución del contrato interadministrativo No. MSPS-1348-2024 se encontraba plenamente vigente hasta el 31 de julio de 2026, conforme al otrosí No. 2, lo que impediría la constitución en mora del contratista y, con ello, la exigibilidad de la cláusula penal, en los términos de los artículos 1594, 1595 y 1608 del Código Civil y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

(IV) El contratista habría acreditado, con documentación detallada, que los retrasos en la ejecución del objeto contractual obedecieron a causas no imputables a FINDETER, a saber: la entrega tardía de documentación predial por parte del Ministerio y del distrito de Buenaventura; la transferencia extemporánea de recursos al patrimonio autónomo por parte del Ministerio; la falta de emisión oportuna de la viabilidad técnica y financiera que presuntamente compete exclusivamente al propio Ministerio; y la expedición de licencias de construcción a cargo de la Curaduría Urbana de Buenaventura, en cuanto hecho de un tercero.

(v) El artículo séptimo de la parte resolutiva de la Resolución No. 00098 habría ordenado a FINDETER y a la fiduciaria administradora del patrimonio autónomo abstenerse de realizar pagos a los contratistas derivados, medida que al parecer excede el catálogo tasado de consecuencias previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, afectaría a terceros que no fueron parte del procedimiento y comportaría la

suspensión de pagos ya causados y exigibles por obligaciones cumplidas en la etapa I de los contratos derivados, cuyo valor asciende aproximadamente a dos mil ochocientos treinta y cinco millones setecientos noventa y ocho mil novecientos setenta pesos ($2.835.798.970).

(vi) La actuación estaría afectada de un vicio de competencia material, en cuanto el artículo 95 de la Ley 1474 de 2011 excluiría la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en la ejecución de contratos interadministrativos cuando la entidad ejecutora compite con el sector privado y el contrato tiene relación directa con el desarrollo de su objeto, condiciones que, según el recurrente, concurren en el caso de FINDETER.

(VII) Se habría desconocido la figura de la excepción de contrato no cumplido consagrada en el artículo 1609 del Código Civil, así como la naturaleza de obligación de medio —y no de resultado— que caracteriza la asistencia técnica prestada por FINDETER.

III. Consideraciones jurídicas y exhortación preventiva

Sea lo primero manifestar que esta Procuraduría Delegada no emite en esta instancia juicio de valor definitivo sobre la legalidad o ilegalidad de la Resolución No. 00098 del 11 de mayo de 2026, ni sobre la procedencia o improcedencia de las pretensiones del recurso de reposición, pues tal determinación corresponde exclusivamente a la autoridad administrativa competente y, en su caso, a la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, la misionalidad preventiva de este órgano de control sí le confiere el deber de exhortar a las autoridades públicas cuando existen indicios fundados de que sus actuaciones puedan comprometer garantías fundamentales del ordenamiento jurídico.

En este orden de ideas, esta Delegada destaca la especial importancia constitucional y legal del derecho fundamental al debido proceso administrativo, consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual resulta de plena aplicación en los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales. La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que el núcleo esencial de esta garantía incluye el derecho a conocer los cargos, el derecho a presentar y controvertir las pruebas, el derecho a la motivación de las decisiones, el principio de congruencia y el principio de legalidad de la sanción.

Específicamente, en materia administrativa, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la Administración pública en el cumplimiento de sus funciones y en la realización de sus objetivos y fines, de manera que se garanticen “los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas y de publicidad, así como los principios de legalidad, de competencia y de correcta motivación de los actos, entre otros, que conforman la noción de debido proceso. (…) De esta manera, el

debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley[1]"

Igualmente, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece un procedimiento específico y reglado para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, cuya observancia estricta constituye una exigencia ineludible derivada de los principios de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica que gobiernan la actividad contractual del Estado. En ese sentido, el Consejo de Estado ha reiterado que, en el marco de estas actuaciones administrativas sancionatorias, la entidad contratante debe observar rigurosamente el procedimiento legalmente establecido, garantizando al contratista el conocimiento oportuno y detallado de los hechos que fundamentan la actuación, la posibilidad de presentar descargos, aportar y controvertir pruebas, acceder al expediente y ejercer los recursos procedentes.

Al respecto, el Consejo de Estado recordó que el debido proceso administrativo constituye un límite material al ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración y que, en la producción de la decisión administrativa, deben garantizarse, entre otras, las siguientes prerrogativas: "ser oído antes de que se tome la decisión; participar efectivamente en el proceso desde su inicio hasta su terminación; ofrecer y producir pruebas; obtener decisiones fundadas o motivadas; recibir notificaciones oportunas y conforme a la ley; tener acceso a la información y documentación sobre la actuación; controvertir los elementos probatorios antes de la decisión; obtener asesoría legal; y tener la posibilidad de intentar mecanismos contra las decisiones administrativas"[2].

En consecuencia, cualquier determinación que se adopte dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio contractual debe estar precedida de una valoración integral, objetiva y razonada de los hechos, de las pruebas obrantes en el expediente y de los argumentos expuestos por los sujetos procesales, garantizando de manera efectiva el derecho de defensa, contradicción y debido proceso de los interesados, así como la motivación suficiente de la decisión administrativa que eventualmente se adopte. Adicionalmente, los principios de buena fe, confianza legitima y coherencia en la actuación administrativa, consagrados en los artículos 83 y 209 de la Constitución Política y en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, imponen a las autoridades públicas la obligación de mantener una conducta congruente con sus propios actos previos y de no defraudar las expectativas que sus actuaciones hayan generado válidamente en los administrados.

[1] Corte Constitucional, Sentencia T-1082 de 2012, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[2] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 1 de junio de 2020, rad. N° 08001-23-33-000-2012-00254-01(48945). C.P.: Jaime Enrique Rodríguez Navas

Frente a los planteamientos de FINDETER, esta Procuraduría Delegada observa que los argumentos presentados en el recurso de reposición involucran cuestiones de notable trascendencia jurídica que ameritan un análisis riguroso, integral y motivado por parte de esa cartera ministerial al momento de resolver el recurso. La solidez y fundamentación jurídica de dichos planteamientos —sustentados en normas constitucionales, legales, jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado, y doctrina autorizada— exigen que la resolución del recurso constituya una decisión debidamente motivada que dé respuesta especifica y de fondo a cada uno de los motivos de inconformidad planteados.

IV. Exhortación

En virtud de lo expuesto, esta Procuraduría Delegada, en ejercicio de la función preventiva consagrada en los artículos 277 de la Constitución Política y 24 del Decreto Ley 262 de 2000, exhorta respetuosamente al Ministerio de Salud y Protección Social para que, al momento de resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 00098 del 11 de mayo de 2026, garantice de manera plena y efectiva el derecho fundamental al debido proceso de los sujetos involucrados en la actuación administrativa, mediante una valoración integral, objetiva y suficiente de los argumentos expuestos, de las pruebas allegadas al expediente y de las circunstancias fácticas, técnicas y jurídicas relevantes para la adopción de la decisión correspondiente.

V. Solicitud de informe

Con el propósito de realizar el seguimiento preventivo correspondiente a la presente actuación, esta Procuraduría Delegada solicita al Ministerio de Salud y Protección Social que, una vez sea resuelto el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 00098 del 11 de mayo de 2026, remita a este despacho copia íntegra de la decisión adoptada, junto con las constancias de notificación y demás actuaciones surtidas dentro del trámite, así como un informe que dé cuenta de:

(i) La decisión finalmente tomada frente al recurso, una vez esta sea proferida, incluyendo la motivación ofrecida respecto de cada uno de los motivos de inconformidad planteados por FINDETER.

(ii) (II) Las medidas adoptadas o por adoptarse para garantizar el debido proceso del contratista en la resolución de dicho recurso.

La presente comunicación se efectúa en virtud de la Función Preventiva Integral de la Procuraduría General de la Nación, mecanismo previsto para anticiparse a la ocurrencia de hechos que puedan vulnerar los derechos de las personas o amenazar el adecuado ejercicio de la función pública contribuyendo al mejoramiento de la gestión y la política pública.

Frente a la misionalidad preventiva de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional, en sentencia C-977 de 2002, afirmó que: "(...) se dirigían a vigilar la conducta

Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública
Línea gratuita para todo el país: 01 8000 940 808 - (601) 5878750 Ext.: 11728
Email: funcionpublica@procuraduria.gov.co

de los funcionarios públicos y el cumplimiento del ordenamiento jurídico, a velar por un ejercicio eficiente y diligente de sus funciones administrativas, a intervenir ante ellos en caso de necesidad de defender el ordenamiento jurídico, el patrimonio público o los derechos y garantías fundamentales. Es decir, se quiso dar a la Procuraduría el carácter pleno de órgano de control y de vigilancia con herramientas suficientes para actuar de manera oportuna y eficaz, todo ello sin invadir la órbita de competencia de otros órganos"[3].

Asimismo, se recuerda que la presente comunicación no implica en modo alguno la coadministración o injerencia en las decisiones administrativas, financieras, técnicas o jurídicas de las entidades públicas o de los particulares que ejercen funciones públicas; tampoco conlleva la expedición de conceptos, avales o aprobaciones frente a documentos producidos o actuaciones desplegadas por los sujetos de la vigilancia, el cual se encuentra constitucional y legalmente previsto para anticiparse a la ocurrencia de hechos que puedan vulnerar los derechos de las personas o amenazar el adecuado ejercicio de la función pública contribuyendo al mejoramiento de la gestión y la política pública.

Solicitamos remitir la información y documentación anteriormente relacionada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición y notificación de la decisión que resuelva el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 00098 del 11 de mayo de 2026, al igual que cualquier información con respecto al presente documento, al correo electrónico funcionpublica@procuraduria.gov.co; y copia de esta, a los correos electrónicos ypineres@procuraduria.gov.co.

Atentamente,

Marcio Melgosa Torrado
Procurador Delegado
Procuraduría Delegada Primera para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

Proyectó: Yair Piñeres.
Revisó y aprobó: M. M. T.

[3] Corte Constitucional, Sentencia C-977/2002. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.