



SECRETARÍA
de Salud

1095

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

EL SECRETARIO DE SALUD DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 209 y 211 de la Constitución Política; artículos 2, 11 y 12 de la Ley 80 de 1993; artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley 489 de 1998; artículos 17 y 21 de la Ley 1150 de 2007, artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, así como las competencias delegadas mediante el decreto departamental No. 052 del 25 de enero de 2024, y las demás normas vigentes aplicables, procede a declarar en forma oficiosa la nulidad de lo actuado en el presente procedimiento administrativo sancionatorio contractual por presunto abandono de cargo en contra de la señora FLORA GARI GARCIA, con fundamento en los siguientes:

I. ANTECEDENTES CONTRACTUALES

Que los artículos 209 de la Constitución Política y 3° de la Ley 1437 de 2011 disponen que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Que, en ese mismo sentido, el artículo 3° de la Ley 80 de 1993 consagra los fines de la contratación estatal, los cuales están orientados al cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines.

Que mediante la resolución No. 1215 de octubre 20 de 2023, el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR abrió el Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía por Subasta Inversa SISALUD-001-2023, para la contratación del "SUMINISTRO DE CALZADO Y VESTIDO DE LABOR, CORRESPONDIENTES A LA DOTACIÓN DE UNIFORMES PARA LOS TRABAJADORES OFICIALES Y EMPLEADOS PÚBLICOS, QUE APLIQUEN CONFORME A LAS NORMAS Y ACUERDOS LABORALES VIGENTES, DE LA SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR", el cual le fue adjudicado a través de la resolución No. 1300 de noviembre 21 de 2023, al CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, identificado con el NIT 901775731- 1, con quien fue suscrito el contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, y cuyos integrantes se relacionan así:

Integrantes	NIT	Porcentaje de participación
UNIFORMES DE LA COSTA S.A.S.	900.071.576-9	10%
EDA COLOMBIA S.A.S.	901.415.665-8	90%

*Esta información reposa en el documento de conformación del CONSORCIO LA COSTA 2023 - Anexo No.

Que, en virtud de la celebración de dicho contrato, el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023 se obligó a desarrollar el objeto contractual de conformidad con las especificaciones y características técnicas señaladas en la cláusula primera, y demás obligaciones señaladas en la cláusula octava del texto contractual.

Que conforme a lo establecido en la cláusula segunda del contrato, el plazo estimado para su ejecución fue de un (1) mes, contado a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del mismo, esto son, la suscripción del contrato por las partes en la Plataforma SECOP II, expedición del registro presupuestal, aprobación de la garantía única de cumplimiento y el inicio de ejecución , plazo que en ningún caso podrá sobrepasar el 31 de diciembre de 2023, según lo establecido en el Pliego de Condiciones Definitivo, documento que hace parte integral de contrato conforme lo señalado en la cláusula vigésimo segunda. Según la fecha registrada en la plataforma transaccional SECOP II, el inicio de ejecución del contrato se efectuó el 7 de diciembre de 2023, una vez se dio cumplimiento a los requisitos de ejecución contemplados en el contrato.



SECRETARÍA de Salud

1095

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

Que así mismo, y en virtud de lo señalado en la cláusula tercera del texto obligacional, el valor del contrato asciende a la suma de SEISCIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS ONCE MIL PESOS M/CTE (\$691.773.611).

Que para garantizar el amparo de los riesgos en la ejecución del contrato de suministro y conforme a lo establecido en la cláusula décimo quinta del texto obligacional, el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023 constituyó la póliza de seguro de cumplimiento No. 75-44- 101133747, otorgada por la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., identificada con NIT. 860.009.578-6, en la que figura como beneficiario el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y que incluye los amparos de cumplimiento del contrato, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, calidad del servicio y calidad y correcto funcionamiento de los bienes.

Que, de conformidad con lo señalado en la cláusula vigésima del contrato, el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR verificará la ejecución y el cumplimiento de las labores y actividades del contratista a través del profesional universitario Grado 219-Código 03 de la Dirección Administrativa y Financiera de la Secretaría de Salud Departamental, siendo designado para tales efectos al Profesional Wilfrido Castrillón Rivera.

II. ACTUACIONES ADELANTADAS DENTRO DEL PRESENTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO CONTRACTUAL - AUDIENCIA DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 1474 DE 2011.

Que el supervisor del contrato No. 5009-2023, en ejercicio de las funciones y atribuciones que legal y contractualmente le asisten, **rindió informe de supervisión de fecha 14 de marzo de 2024**, mediante el cual advirtió a esta administración sobre la ocurrencia de presuntos hechos de incumplimiento contractual por parte del CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, relacionados con la NO entrega de la dotación en las condiciones técnicas contratadas, pese a encontrarse finalizado el plazo de ejecución del presente contrato, lo que configura un presunto incumplimiento total del mismo y da lugar al inicio del procedimiento sancionatorio contractual previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Lo anterior con fundamento en los siguientes hechos informados por el supervisor:

"(...)

2. El 13 de diciembre de 2023 se contactó al consorcio para que hicieran presencia en las instalaciones del CAD de la Gobernación de Bolívar, en aras de realizar una mesa de trabajo de carácter urgente el día 14 de diciembre de 2023, adicionalmente se anexó el listado de los funcionarios beneficiarios.
3. El 14 de diciembre de 2023, ante el incumplimiento de la citación realizada al contratista, se le notificó de la visita a realizar el día 18 de diciembre de 2023, a las instalaciones del taller ubicado en el Barrio San Fernando, con la finalidad de establecer acercamientos en virtud del cumplimiento del objeto contractual.
4. En consecuencia, el 19 de diciembre de 2023 se envió oficio reiterativo, manifestando la preocupación por parte de la administración, ante las diversas ausencias del contratista.
5. Mediante informe de supervisión de fecha 29 de diciembre de 2023, se advirtió a la administración departamental sobre el presunto riesgo de incumplimiento del contrato de marras, como quiera que, faltando un (1) día para la finalización del mismo, por parte del contratista no se había hecho entrega de la dotación bajo características técnicas establecidas.
6. Llegado el 31 de diciembre de 2023, fecha máxima prevista para la finalización del contrato No. 5009-2023, el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, pese a los múltiples llamados realizados por la administración, NO HIZO ENTREGA de la dotación de los uniformes para los trabajadores oficiales y empleados públicos de la Secretaría de Salud Departamental de Bolívar, según las especificaciones y características técnicas exigidas, lo que configura un presunto incumplimiento total del referido negocio jurídico.



SECRETARÍA de Salud

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

1095

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

(...)."

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 53 de la Ley 1437 de 2011, la Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar notificó vía correo electrónico al CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, identificado con NIT No. 901.775.731-1, y la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., en calidad de garante del ejecutor de las obras, el oficio de fecha dieciocho (18) de marzo de 2024, mediante el cual se remitió la citación de que trata el artículo 86 en cita, en la que fueron relacionados los hechos que fundan el presunto incumplimiento, así como las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones eventualmente procedentes, programándose la realización de la respectiva audiencia sancionatoria para el veintidós (22) de marzo de 2024, a las 9:00 a.m., a través de la plataforma digital MICROSOFT TEAMS. Igualmente, se remitió copia del informe final de supervisión de fecha 27 de noviembre de 2023, rendido por el Supervisor del contrato No. 5009 del 2023.

Que mediante escrito presentado vía correo electrónico el veintiuno (21) de marzo de 2024, el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023 solicitó el aplazamiento de la audiencia sancionatoria, lo cual fue concedido por la Secretaría de Salud a través del oficio de fecha veintidós (22) de marzo de ese mismo año, reprogramándose la realización de la diligencia para el día dos (2) de abril de 2024, a las 9:00 a.m., por los medios virtuales inicialmente previstos.

Que llegada la fecha y hora establecida para el desarrollo de la audiencia sancionatoria dentro del contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, el Secretario de Salud departamental constató el acceso de los representantes y/o apoderados del contratista y la compañía aseguradora, a través del link enviado de la plataforma MICROSOFT TEAMS, dejándose constancia de la inasistencia del garante del contrato, quien no presentó justificación de inasistencia como tampoco radicó solicitud de aplazamiento de dicha diligencia.

Que en representación del CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, compareció el profesional del derecho ALEXIS GUILLERMO ESCOBAR EALO, identificado con cédula de ciudadanía No 73198444 portador de la tarjeta profesional No. 235803 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, obrando en calidad de apoderado especial del contratista, conforme al poder exhibido en la audiencia, quien indicó el correo electrónico habilitado para recibir notificaciones.

Que siendo las 10:05 a.m., solicitó el acceso a la reunión virtual la abogada NATALIA TOQUICA TURRIAGO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.019.135.927 de Bogotá y portadora de la tarjeta profesional No. 378369 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, quien compareció a la diligencia como apoderada especial de la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., calidad que fue verificada conforme al poder enviado previamente al correo electrónico de esta secretaría, y quien confirmó la dirección de correo electrónico habilitado por la aseguradora para recibir notificaciones.

Que luego de encontrarse verificada la asistencia de las partes encartadas, el despacho solicitó un receso para cambiar la plataforma virtual utilizada para el desarrollo de la sesión, para lo cual fue enviado el nuevo link de acceso de la plataforma para continuar con la referida diligencia.

Que luego de verificarse la conexión de todas las partes y en cumplimiento de orden del día propuesto en la citación de fecha dieciocho (18) de marzo de 2024, la Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar realizó un breve recuento del contrato y su ejecución; así mismo, dio lectura de los hechos constitutivos del presunto incumplimiento contractual, de las normas y cláusulas posiblemente violadas, de los cargos imputados y de las eventuales consecuencias que podrían derivarse para el contratista.

Que, una vez llegada la oportunidad para que las partes presentes realizaran sus intervenciones, se concedió el uso de la palabra a los apoderados del CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023 y de SEGUROS DEL ESTADO S.A. para que, en ejercicio de los derechos a la defensa y contradicción de sus representadas, rindieran los descargos y/o aportaran y solicitan las pruebas que pretendieran hacer valer.

Que, finalizadas ambas intervenciones, ninguna de las partes aportó o solicitó la práctica de pruebas, por lo que no siendo necesario abrir el periodo probatorio dentro de la presente actuación, el despacho, en virtud de lo dispuesto en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, y siendo las 10:45 a.m., ordenó la



SECRETARÍA de Salud

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

0095

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

suspensión de la presente Audiencia sancionatoria para proceder a analizar los argumentos presentados y adoptar la decisión que corresponda.

Que conforme a la parte resolutiva de la RESOLUCIÓN No. 899 DE 2024 la Secretaría de Salud del Departamento de Bolívar resolvió:

"ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR el incumplimiento total del contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLIVAR y el contratista CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, identificado con NIT 901775731-1, cuyo objeto consistió en el "SUMINISTRO DE CALZADO Y VESTIDO DE LABOR, CORRESPONDIENTES A LA DOTACIÓN DE UNIFORMES PARA LOS TRABAJADORES OFICIALES Y EMPLEADOS PÚBLICOS, QUE APLIQUEN CONFORME A LAS NORMAS Y ACUERDOS LABORALES VIGENTES, DE LA SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR", por las consideraciones expuestas en parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: IMPONER al contratista CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, identificado con NIT 901775731-1, representado legalmente por YUSMELIS CABARCAS SÁNCHEZ, identificada con la cedula de ciudadanía No. 45.527.399 de Cartagena, e integrado por las sociedades UNIFORMES DE LA COSTA S.A.S., con NIT 900.071.576-9, y EDA COLOMBIA S.A.S., con NIT 901.415.665-8, la cláusula penal pecuniaria prevista en cláusula décimo tercera del contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, en la suma de DOSCIENTOS SIETE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL OCHENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$207.532.083), por las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, DECLARAR LA OCURRENCIA DEL SINIENTRO DE INCUMPLIMIENTO TOTAL dentro contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, amparado en la póliza de seguro de cumplimiento No. 75-44-101133747, otorgada por la compañía SEGUROS DEL ESTADO S.A., identificada con NIT. 860.009.578-6, cuyo tomador es el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, identificado con NIT 901775731-1, fungiendo como beneficiario y asegurado el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR. Lo anterior, con el fin de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria, de acuerdo con lo expuesto en el presente acto.

(...)"

Que, a través de apoderado, dentro de la oportunidad legal establecida el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, representado legalmente por la señora YUMELIS CABARCAS SANCHEZ, interpuso RECURSO DE REPOSICIÓN en contra de la RESOLUCIÓN No. 899 DE 2024 "Por medio de la cual se declara el incumplimiento total del contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, y se hace efectiva la cláusula penal pecuniaria".

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

Esta Secretaria de Salud Departamento procederá a estudiar el decreto oficioso de nulidad de toda la actuación, en especial, originada en el acto de citación a la Audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que se evidencian unas irregularidades que transgreden sustancialmente los principios constitucionales y a los postulados legales que a continuación se señalan:

La existencia de irregularidades sustanciales que afecten el debido proceso.

El artículo 29 de la Constitución establece que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. La Corte Constitucional ha definido el debido proceso administrativo como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, "materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa"^[28].

En sentencia T-010 de 2017 se definió el **debido proceso administrativo** como: (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de



SECRETARÍA de Salud

1095

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Se precisó que con dicha garantía se busca (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

El debido proceso es también un principio inherente al Estado de Derecho, cuyas características esenciales son el ejercicio de funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos y la erradicación de la arbitrariedad. Así lo ha explicado la Corte en la sentencia C-980 de 2010: "el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos".

Por su parte, el Consejo de Estado en Sentencia de fecha cuatro (04) de septiembre de dos mil veintitrés (2023), expediente 61.029, dispuso que:

"(...) Reconocido como derecho fundamental, el debido proceso se erige como una de las garantías en que se cimienta la autonomía y libertad de los individuos, que obra como límite al ejercicio del poder público, en particular, el derivado del ius puniendi a cargo del Estado¹ y por cuya virtud las autoridades deben ejercer sus facultades y prerrogativas en el marco de un procedimiento que está previamente definido. Hacen parte de su núcleo esencial, entre otros postulados constitucionales, el principio del juez natural, el derecho de audiencia, defensa y contradicción, la publicidad de la actuación, y a que una vez sean proferidas las decisiones éstas se den a conocer y se conceda la oportunidad de impugnarlas, como regla de principio."

42. Como garantía plena, el debido proceso cubre tanto las actuaciones judiciales como administrativas, sin que ello signifique que tengan el mismo alcance pues, en atención a las diferencias que existen entre uno y otro escenario, tratándose del ámbito administrativo este derecho debe desarrollarse en línea con los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Pública, entre ellos, la eficacia, la celeridad, la economía y la imparcialidad."

En esa misma oportunidad, el Consejo de Estado señaló que en lo que respecta al debido proceso en las actuaciones administrativas sancionatorias de naturaleza contractual, "...tal derecho tiene papel preponderante de cara a las afectaciones que sus resultados pueden generar en los derechos de los contratistas, a la vez que armoniza y responde a la realización del interés público que persigue el contrato estatal orientado a la continua y eficiente prestación de los servicios y bienes a su cargo. De manera que las sanciones que puede generar el incumplimiento del contratista, sin importar su gravedad, de ninguna manera pueden ser impuestas de plano por parte de la Administración. De allí que la función legal y constitucional del procedimiento se erija como garantía en la construcción de la decisión del Estado frente al individuo, a partir de la realización de los derechos fundamentales en que se enmarca el debido proceso."

1 Corte Constitucional, sentencia C – 980 de 2010, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

2 "Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. "En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. "Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. "Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".



RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

En otra oportunidad, la misma Corporación en Sentencia de fecha veinte (20) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), expediente 55476, estableció que "(...) **el debido proceso administrativo en materia sancionatoria contractual entraña la obligación de vincular efectivamente al particular afectado con la decisión al trámite que la precede, y garantizar que éste, como mínimo:** i) sea oído antes de que la entidad resuelva en forma definitiva; ii) participe en el proceso desde su inicio hasta su terminación; iii) tenga la oportunidad de presentar y solicitar pruebas; iv) obtenga decisiones fundadas o motivadas; v) reciba notificaciones oportunas y que éstas se practiquen en legal forma; vi) acceda a la información y documentación relativa a la actuación; vii) controvierta las pruebas aducidas en su contra, antes de la decisión; viii) obtenga asesoría legal, y ix) pueda interponer los recursos y demás mecanismos procedentes contra las decisiones administrativas³."

El artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 dispone que "...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."

Ahora bien, el procedimiento que se debe agotar previo a la declaratoria de incumplimiento y hacer efectiva la cláusula penal está consagrado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, así:

"ARTÍCULO 86. 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 del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las

3 Ver, entre otras, las sentencias dictadas por el Consejo de Estado – Sección Tercera, el 22 de mayo de 2013 -exp. N° 23518, M.P. Enrique Gil Botero-; el 18 de marzo de 2015 -exp. N° 31618, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa-; el 18 de febrero de 2022 -exp. N° 53318, C.P. José Roberto Sáchica Méndez- y 20 de abril de 2022 -exp. N° 49561, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas-. En ésta última providencia, no obstante, se subrayó: "Las garantías del debido proceso, aplicables a todos los procedimientos administrativos conforme al artículo 29 constitucional, cobijan la fase previa o de formación de los actos administrativos sancionatorios (...). No obstante, (...) no toda irregularidad procedimental deriva necesariamente en la anulación de la decisión administrativa atacada judicialmente, ya que es necesario que la parte demandante demuestre la incidencia de la anomalía en el sentido del acto administrativo (...)".



SECRETARÍA de Salud

1095

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

<Texto adicionado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 537 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:>

Procedimientos sancionatorios. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el presente artículo, se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía.

La entidad estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la Información generada.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto."



SECRETARÍA de Salud

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

1095

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

"El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece el procedimiento para que una entidad pública lleve a cabo la "imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento" en contra de los contratistas del Estado. La base de éste y de todo procedimiento administrativo es asegurar que el sujeto a él vinculado tenga la posibilidad real y efectiva de conocer oportunamente los cargos aducidos en su contra y defenderse de ellos por medio de la presentación de descargos, la formulación de motivos, la entrega de pruebas, la contradicción de evidencias y la interposición de recursos, bajo un trámite o secuencia de actos reglados y preestablecidos culminados en un acto administrativo definitorio y respetuoso de los derechos sustanciales y de la ley. Las exigencias antes indicadas realizan las garantías de los principios y derechos constitucionales del debido proceso, el derecho de defensa, de legalidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, igualdad y derecho de audiencia."⁴

En cuanto a las irregularidades en el trámite de la audiencia de incumplimiento de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 que podrían configurar una trasgresión al debido proceso y a otros principios y derechos constitucionales el Consejo de Estado en *sentencia reciente* -(13) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)-con expediente (68176), estableció que **"...No toda irregularidad en el trámite de una actuación administrativa configura una trasgresión a una de estas garantías ni constituye per se una causa de anulación del acto administrativo. Debe tratarse de un vicio sustancial, esto es, que, de no haber existido, el acto administrativo definitorio hubiera tenido un sentido ostensiblemente diferente. Y si se trata de una irregularidad procedimental, debe cercenar o coartar de forma clara el ejercicio de las mencionadas prerrogativas fundamentales en cabeza del sujeto vinculado, porque no se surtió su notificación, perdió la posibilidad de rendir descargos o quedó desprovisto de la oportunidad de allegar pruebas, como ha expuesto reiteradamente esta Corporación"**⁵.

4 CONSEJO DE ESTADO/SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO/SECCIÓN TERCERA/SUBSECCIÓN A/Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ/Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)/Expediente: 85001-23-33-000-2020-00039-01 (68176)/Demandante: AAA Alliance S.A.S./Demandada: Hospital de Yopal E.S.E./Medio de control: Controversias contractuales.

5 "Una irregularidad acaecida en el curso de un procedimiento administrativo se considera como sustancial, cuando incide en la decisión de fondo que culmina con la actuación administrativa, contrariando los derechos fundamentales del administrado, es decir, que, de no haber existido tal irregularidad, el acto administrativo que define la situación jurídica debatida hubiese tenido un sentido sustancialmente diferente. Por el contrario, las irregularidades o vicios, que no afectan el fondo del asunto discutido, esto es, que de no haber ocurrido, la decisión definitiva hubiese sido en igual sentido, no tienen la relevancia para generar la nulidad del mismo, pues esto no desconoce la finalidad del debido proceso administrativo, es decir, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. No toda irregularidad acaecida dentro del procedimiento administrativo o inobservancia de los requisitos formales por parte de la administración pública, constituye por sí sola, un motivo para declarar la nulidad de los actos administrativos producto de una actuación administrativa. Estos solo podrán ser anulados, cuando los vicios dentro del procedimiento impliquen el desconocimiento de las garantías fundamentales de quien pueda resultar afectado con su expedición, es decir, que la nulidad de un acto administrativo por desconocimiento del debido proceso administrativo puede ser decretada únicamente cuando dentro del proceso para su expedición se presenten irregularidades sustanciales o esenciales, que afecten las garantías constitucionales del administrado".

CONSEJO DE ESTADO/SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO/SECCIÓN SEGUNDA/SUBSECCIÓN B/Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ/Bogotá, D.C., once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019).Radicación número: 05001-23-33-000-2014-02189-01(1171-18)/Actor: LIBARDO ANTONIO GIRALDO GAVIRIA Y LUIS ALBERTO GUTIÉRREZ MEJÍA/Demandado: UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA/



SECRETARÍA de Salud

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

1095

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

Una vez explicado el alcance del debido proceso en las actuaciones administrativas sancionatorias de contractuales, es pertinente realizar el análisis del asunto que nos ocupa, en especial, una serie de irregularidades que han sido identificadas en el desarrollo del presente procedimiento sancionatorio contractual. Veamos:

1. En primera medida se evidencia que en la citación a audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 realizada al CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, y su garante SEGUROS DEL ESTADO S.A., en el acápite de medios de pruebas se relacionan como pruebas del presunto incumplimiento lo siguiente:

VII. MEDIOS DE PRUEBAS

Téngase como pruebas del presunto incumplimiento las documentales que a continuación se anexan y se enumeran, así:

1. Pliego de Condiciones Definitivos del Proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía por Subasta Inversa SI SALUD-001-2023.
2. Contrato No. 5008 del 27 de noviembre de 2023.
3. Informe Final de supervisión de fecha , rendido por el Supervisor del contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023.

Es decir, se remitió como prueba el Informe Final de Supervisión de fecha 27 de noviembre de 2023, sin embargo, no se relacionó y remitió el INFORME DE SUPERVISIÓN DE CONTRATO No. 5009 DE 2023 de fecha 14 de marzo de 2024 y sus anexos, con base en el cual se originó y decidió la actuación administrativa sancionatoria.

Conforme a lo dispuesto por el Consejo de Estado en Sentencia de fecha veinte (20) de noviembre de dos mil veintitrés (2023), expediente 55476, en el marco del proceso sancionatorio contractual la entidad contratante debe garantizar como mínimo que el contratista *"vi) acceda a la información y documentación relativa a la actuación y vii) controvierta las pruebas aducidas en su contra, antes de la decisión"*, en consecuencia, el presente caso, se evidencia una violación a estas garantías mínimas del contratista al relacionar el INFORME DE SUPERVISIÓN DE CONTRATO No. 5009 DE 2023 de fecha 14 de marzo de 2024 en el capítulo VII MEDIOS DE PRUEBAS de la citación y remitirlo con todos sus anexos dentro de la oportunidad correspondiente al contratista.

1. No se evidencia una clara imputación de los cargos de presunto incumplimiento. El capítulo II HECHOS CONSTITUTIVOS DEL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES A CARGO DEL CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023, DENTRO DEL CONTRATO No. 5009-2023 de la citación a audiencia de incumplimiento, se limita a una transcripción literal de los hechos de presunto incumplimiento informados por el supervisor en su informe del 14 de marzo de 2024, es decir, se observa es una descripción de los hechos, sin que se le haya dado la posibilidad real y efectiva al contratista de conocer oportunamente los cargos aducidos en su contra y, por ende, ejercer su defensa material efectiva frente a ellos. Asimismo, no se evidencia en el acto administrativo de citación el concepto de violación de las normas o cláusulas posiblemente violadas.

La doctrina nacional ha señalado que *"para efectos de un apropiado ejercicio de adecuación típica que garantice el debido proceso administrativo de la persona natural o jurídica censurada de incumplimiento no basta, la simple y lacónica descripción de unos hechos, así como de la entrega del informe del interventor o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciación de las normas y cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en el desarrollo de la actuación, así como de la vinculación de la aseguradora como tercero en la actuación administrativa. Por el contrario, un adecuado ejercicio hermenéutico propio de toda actuación sancionatoria debe llevar a los operadores a realizar un proceso de subsunción jurídico-factico, para el que recomendamos hacer uso analógico in bonam partem de la regla jurídica prevista en el artículo 165 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), por ser dicho*



SECRETARÍA de Salud

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

0095

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

estatuto, el compendio normativo más desarrollado y garantista en materia de actuaciones administrativas sancionatorias y, por tanto, un buen referente para los operadores jurídicos instructores."

En este tipo de actuaciones, la falta de precisión es un lujo que el operador administrativo no puede permitirse, la claridad y precisión de los hechos en la descripción de cargos es una de las garantías del procesado. Además, al momento de realizar la imputación jurídica debe hacerse un ejercicio hermenéutico en el que no se describa simplemente el marco normativo y contractual, sino que es necesario un concepto de violación con respecto al caso concreto.

Al respecto, en la emblemática sentencia de fecha 22 de octubre de 2012, Exp.: 20.738, el Consejo de Estado señala que:

"(...) De la exigencia de lex certa se desprende un mandato dirigido al operador administrativo de forma tal que la determinación de la infracción y la posibilidad de sancionar se encuentra supeditada a una labor que evite que la decisión asumida no sea vaga e imprecisa, de allí que deba: 1. Hacer una apreciación real de los supuestos fácticos y si éstos no existen la sanción impuesta es claramente contraria al ordenamiento jurídico; 2. Que los hechos sean por éste calificados jurídicamente: quien aplica la norma debe llevar a cabo un trabajo de adecuación en el que se demuestre que el comportamiento adelantado se enmarca en aquello que se encuentra descrito en la norma (método de subsunción); 3. Que cualquier apreciación jurídica que se haga sea posterior a la valoración conjunta de todas y cada una de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que resulten indispensables para llegar a una decisión ajustada a derecho.

La actividad que debe adelantar el ente sancionatorio en materia contractual, requiere traducirse en una adecuada motivación del acto administrativo que refleje la labor de subsunción a que se ha hecho referencia, porque de no hacerlo la presunción de legalidad de la decisión puede verse desvirtuada en sede judicial."

Por todo lo expuesto, este Despacho considera que existen una serie de irregularidades sustanciales dentro de la actuación administrativa sancionatoria contractual adelantada por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, que genera la vulneración al debido proceso y al derecho de defensa y contradicción del en contra del CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023 y su garante, lo que hace necesario declarar la nulidad de todo lo actuado, en especial del acto administrativo de citación a la audiencia de que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar de manera oficiosa la nulidad de todo lo actuado dentro de la actuación administrativa sancionatoria contractual adelantada en contra del CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023 y su garante SEGUROS DEL ESTADO SA por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, conforme a lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar la terminación y, en consecuencia, el archivo de la actuación administrativa sancionatoria adelanta al Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, cuyo objeto es "SUMINISTRO DE CALZADO Y VESTIDO DE LABOR, CORRESPONDIENTES A LA DOTACIÓN DE UNIFORMES PARA LOS TRABAJADORES OFICIALES Y EMPLEADOS PÚBLICOS, QUE APLIQUEN CONFORME A LAS NORMAS Y ACUERDOS LABORALES VIGENTES, DE LA SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE BOLÍVAR".

ARTÍCULO TERCERO: Por secretaría, notificar esta decisión a los implicados y/o sus apoderados, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 67 del CPACA, advirtiéndole que contra la misma no precede recurso alguno.

ARTÍCULO CUARTO: Comunicar a la Supervisión del Contrato el presente acto administrativo, para que adelante las actuaciones que considere y que en derecho correspondan.



SECRETARÍA
de Salud

1095

RESOLUCIÓN NO 1095 DE 24 SEPTIEMBRE DE 2024

"Por medio de la cual se declara la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso sancionatorio contractual adelantado por el presunto incumplimiento total del Contrato No. 5009 del 27 de noviembre de 2023, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO UNIFORMES DE LA COSTA 2023."

ARTÍCULO QUINTO: La presente resolución deberá ser objeto de publicación en el SECOP II www.contratos.gov.co

Dada en el municipio de Turbaco, Bolívar, a

24 SEP. 2024

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚPLASE

JUAN CARLOS FENANDEZ MERCADO
Secretario de Salud Departamental

	Nombre	Cargo	Firma
Revisó:	Eberto Oñate del Río	Jefe Oficina Asesora Jurídica	
Revisó:	Gonzalo Bossa Ricardo	Asesor Jurídico Externo	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y por lo tanto, lo presentamos para la firma del señor Secretario de Salud Departamental.			