

**LAS MEDIDAS APLICADAS ANTE INCUMPLIMIENTOS EN CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS
DE LA SDIS Y EL IDIPROM: UN ANÁLISIS DEL PERIODO 2016-2022**

CARLOS ANDRÉS PINEDO MENESES



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINECUCACIÓN

MAESTRÍA EN DERECHO, FACULTAD DE POSGRADOS
UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
Bogotá D.C.
2025

**LAS MEDIDAS APLICADAS ANTE INCUMPLIMIENTOS EN CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS DE LA
SDIS Y EL IDIPROM: UN ANÁLISIS DEL PERIODO 2016-2022**

Carlos Andrés Pinedo Meneses

Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Magister en Derecho

Directora Trabajo de Grado Maestría: Dra. Mónica María Fuentes Mancipe



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Vigilada MINEDUCACIÓN

**MAESTRÍA EN DERECHO, FACULTAD DE POSGRADOS
UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA
Bogotá D.C.
2025**

Agradecimientos

Agradezco a Dios por la salud, sabiduría y perseverancia que permitió culminar este trabajo de grado.

A mi esposa y a mi familia por la confianza y apoyo. A los docentes y miembros de la comunidad Grancolombiana quienes guiaron, orientaron y siempre brindaron su contribución para la construcción de esta investigación.

Tabla de contenido

RESUMEN	7
ABSTRACT	7
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
JUSTIFICACIÓN	11
MARCO TEÓRICO	11
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	16
HIPÓTESIS	16
OBJETIVOS	17
OBJETIVO GENERAL	17
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
METODOLOGÍA	17
CAPITULO I. LA FACULTAD LEGAL DE LA ENTIDAD PÚBLICA CONTRATANTE PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO INTERADMINISTRATIVO A UNA ENTIDAD PÚBLICA CONTRATISTA BAJO LOS PARÁMETROS DE LA NORMATIVIDAD CONTRACTUAL COLOMBIANA.	19
1.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL INCUMPLIMIENTO EN LOS CONTRATOS DEL ESTADO A TRAVÉS DE LA NORMATIVIDAD COLOMBIANA DESDE EL DECRETO 222 DE 1983 HASTA LA LEY 1474 DE 2011.	19
1.2. APROXIMACIONES CONCEPTUALES DE LAS FIGURAS QUE RODEAN EL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL Y SUS CARACTERÍSTICAS	22
1.3. PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO EN EL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO Y LAS CONSECUENCIAS QUE SE DERIVAN DE SU APLICACIÓN DE ACUERDO CON LO SEÑALADO EN LA NORMATIVIDAD APLICABLE Y LA JURISPRUDENCIA CONSEJO DE ESTADO 34	
CAPITULO II. IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS APLICADAS POR INCUMPLIMIENTOS EN CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ (2016-2022). ...	39
2.1. MARCO LEGAL APLICABLE A LOS SECTORES ADMINISTRATIVOS DE COORDINACIÓN DE BOGOTÁ Y SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y AL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD PARA SU ACTIVIDAD SANCIONATORIA CONTRACTUAL	39
2.2. IDENTIFICACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE INCUMPLIMIENTOS EN CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS CELEBRADOS ENTRE EL 2016 Y EL 2022 POR EL SECTOR ADMINISTRATIVO DE COORDINACIÓN DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL.	41
CAPITULO III. ANÁLISIS CASOS INCUMPLIMIENTOS DECLARADOS POR ENTIDADES PÚBLICAS SOBRE CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS CELEBRADOS POR ORGANISMOS DISTRITALES.	47

3..1. ANÁLISIS DE CASOS DE INCUMPLIMIENTOS DECLARADOS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL DISTRITO CAPITAL EN CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS CELEBRADOS ENTRE EL 2016 Y EL 2022	47
CONCLUSIONES.....	56
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
REFERENCIAS NORMATIVAS	62
REFERENCIAS CONCEPTUALES Y JURISPRUDENCIALES	64

Lista de Figuras

Figura 1 Términos de las actividades del procedimiento para la contratación de mínima cuantía	24
Figura 2 Actividades generales a realizar para la celebración de un contrato interadministrativo	25
Figura 3 Modelo matriz de riesgos Colombia Compra Eficiente	29
Figura 4 Amparos, propósito y cobertura de la garantía única de cumplimiento	31
Figura 5 Continuación Amparos, propósito y cobertura de la garantía única de cumplimiento ..	32
Figura 6 <i>Descripción de las normas aplicables a la actividad sancionatoria contractual de las entidades públicas estudiadas y consultadas.</i>	40
Figura 7 Extracto respuestas de las entidades del Sector Administrativo de Integración Social ..	42
Figura 8 Cantidad Contratos celebrados desde el 01/01/2017 hasta el 31/12/2022 por el IDIPRON.....	43
Figura 9 Cantidad Contratos - Mensual celebrados desde el 01/01/2017 hasta el 31/12/2022 por el IDIPRON.....	44
Figura 10 Cantidad Contratos celebrados desde el 01/01/2017 hasta el 31/12/2022 por la SDIS44	
Figura 11 Cantidad Contratos - Mensual celebrados desde el 01/01/2017 hasta el 31/12/2022 por la SDIS	45
Figura 12 Extracto de la consulta realizada en el Modelo de Abastecimiento Estratégico de la ANCP-CCE	45
Figura 13 Estudio jurídico de casos.....	48
Figura 17 Amparos de la póliza que cobija del contrato de los casos 1 y 2.....	54
Figura 18 Amparos de la póliza que cobija del contrato del caso 3	54

Resumen

Este análisis se centra en casos específicos donde la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) y otras entidades del Distrito Capital aplicaron medidas de incumplimiento en contratos interadministrativos durante el periodo 2016-2022. El objetivo es identificar los tipos de incumplimiento más frecuentes, las medidas correctivas o sancionatorias implementadas y las lecciones aprendidas de estas experiencias.

Para ello, se realiza la revisión de la evolución histórica del fenómeno del incumplimiento contractual desde un enfoque general a través de la normatividad que regula la contratación pública colombiana, estableciendo como parámetro temporal inicial al Decreto 222 de 1983 y como parámetro temporal final, hasta el momento, la Ley 1474 de 2011, la cual permitirá identificar casos concretos de incumplimiento entre estas entidades durante el periodo 2016-2022.

Finalmente, se analizarán figuras como el contrato interadministrativo, el contrato de seguro y el actual procedimiento administrativo sancionatorio de declaratoria de incumplimiento contractual contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474, con el propósito de identificar las variables y sanciones en cada caso en particular.

Palabras clave: *Derecho Administrativo, Contratación, Contrato, Procedimiento, Sanción económica y Seguro*

Abstract

This analysis focuses on specific cases where the Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) and other entities in the Capital District implemented non-compliance measures in inter-administrative contracts during the 2016-2022 period. The objective is to identify the most frequent types of non-compliance, the corrective or sanctioning measures implemented, and the lessons learned from these experiences.

To this end, a review of the historical evolution of the phenomenon of contractual non-compliance is conducted from a general perspective through the regulations governing Colombian public procurement. Decree 222 of 1983 is established as the initial timeframe and Law 1474 of 2011 is established as the final timeframe, thus far. This will allow for the identification of specific cases of non-compliance among these entities during the 2016-2022 period.

Finally, we will analyze concepts such as the inter-administrative contract, the insurance contract, and the current administrative sanctioning procedure for declaring breach of contract, as provided for in Article 86 of Law 1474, with the aim of identifying the variables and penalties in each particular case.

Keywords: *Administrative Law, Contracting, Contract, Procedure, Economic Sanctions and insurance.*

INTRODUCCIÓN

La aplicación del incumplimiento contractual a los contratos interadministrativos en Colombia es una herramienta utilizada de manera excepcional y poco común por las entidades u organismos estatales, en específico por la SDIS y el IDIPROM quienes conforman el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital.

Durante el curso de este análisis, se examinará la interpretación que algunos organismos del Distrito Capital han dado a los pronunciamientos de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado respecto a los contratos interadministrativos. Dicha interpretación los ha llevado a sostener que la imposición de multas y sanciones pactadas en este tipo de acuerdos no es viable de forma unilateral, reservando esta facultad al juez contractual¹.

Es importante señalar que algunos actores de la contratación pública desconocen o rechazan la aplicabilidad del procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 a los contratos interadministrativos. Persisten en negar la facultad de una entidad para imponer unilateralmente multas o sanciones a otra, adhiriéndose a la postura del Consejo de Estado, respaldada por un concepto sin radicado de Colombia Compra Eficiente. Esta posición, como se evidencia en la sentencia No. 25000-23-36-000-2014-00674-01(56.002) del Consejo de Estado (2023), donde la parte demandante argumentó que la Alcaldía Local de Kennedy carecía de competencia funcional para sancionarla administrativamente por incumplimiento, al considerar dicha potestad como un poder exorbitante.

Con el pasar del tiempo, esta teoría fue clarificada de nuevo por el Consejo de Estado (CE, Sala Consulta y Servicio Civil², en solicitud de consulta absuelta al Ministerio del interior, en donde se determinó que, en los contratos interadministrativos, las entidades públicas contratantes podían imponer multas y sanciones estipuladas, así como, hacer efectivas las garantías que amparan o respaldaban esos contratos cuando se había requerido su constitución.

Esta postura ha sido acogida en la actualidad, pues permite la protección del patrimonio público y del interés general, para garantizar la correcta ejecución de los recursos destinados en los contratos interadministrativos. De ahí que esta reflexión tenga como propósito analizar ¿Cómo ha sido la aplicación de medidas o sanciones por incumplimientos en los contratos interadministrativos celebrados entre 2016 y 2022 en el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital, compuesto por la SDIS y el IDIPRON?

¹ Cfr. CE, Sala de lo Contencioso Administrativa, No. 11001-03-26-000-2003-00028-01(25154), 2004 y CE, Sala de lo Contencioso Administrativa, No. 25000-23-26-000-2001-01219-01(24639), 2009. La interpretación que adoptaba el Consejo de estado en estas sentencias negaba la posibilidad de que, con ocasión a la celebración de un contrato interadministrativo una entidad pública impusiera multas y/o sanciones a otra, porque al ser ambas públicas existía una relación horizontal entre ella que no permitía la imposición de una sobre otra.

² Cfr. CE, Sala Consulta y Servicio Civil, No 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257), 2016. En este concepto se diferencia entre el contrato y el convenio interadministrativo para concluir que en los contratos interadministrativos es posible ejercer potestades unilaterales de la Administración para imponer multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento.

Para responder a este interrogante, el primer capítulo de esta investigación explorará la evolución histórica del incumplimiento contractual en la contratación pública colombiana, detallará la figura del contrato interadministrativo (concepto, objetivos, procedimiento y características), analizará el contrato de seguro (póliza) y sus elementos esenciales en este contexto (matriz de riesgos y amparos), y describirá el procedimiento de declaratoria de incumplimiento en contratos interadministrativos según la jurisprudencia del Consejo de Estado.

El segundo capítulo identificará las declaratorias de incumplimiento en contratos interadministrativos celebrados entre 2016 y 2022 por la SDIS e IDIPRON, basándose en la información obtenida a través de derechos de petición.

Mientras que el tercer capítulo analizará casos de aplicación del procedimiento de declaratoria de incumplimiento en contratos interadministrativos, valorando la información de las entidades consultadas y otras del distrito capital.

Esto con el ánimo de analizar la declaratoria de incumplimiento en los contratos interadministrativos como una herramienta que se puede utilizar en caso de anomalías que impidan el normal desarrollo de la ejecución contractual. Ya que la aplicación de esta herramienta no ha sido uniforme, pues hoy en día posee una falta de claridad respecto a su aplicación, la cual, solo después de un cambio de postura del Consejo de Estado se ha ido publicitando en su aplicación³ en contratos administrativos como los ejecutados por el SDIS y el IDIPROM.

Finalmente, esta investigación cobra relevancia en cuanto a la documentación existente sobre el tema, la cual es escasa y a través, de este documento se podrá brindar a los operadores contractuales de las entidades públicas, herramientas para jurídicas para prevenir o actuar en el caso de incumplimientos de contratos interadministrativo. Adicionalmente, es pertinente porque de acuerdo con lo observado en algunas sentencias, las entidades públicas no tienen certeza sobre la aplicabilidad del procedimiento de declaratoria de incumplimiento en los contratos interadministrativos y las implicaciones que conlleva la imposición de sanciones.

Lo anterior tiene sustento, en que esta investigación se ha visto limitada por la escasez de doctrina que trate específicamente este asunto. No obstante, es relevante señalar que desde el año 2022, la jurisprudencia del Consejo de Estado y varios trabajos académicos han comenzado a dedicar atención a esta temática. Es por ello que, con el estudio realizado se beneficiará a todas las partes que intervienen en la celebración y ejecución del contrato interadministrativo, porque orientará e ilustrará a los lectores sobre el procedimiento administrativo sancionatorio contractual, para que tengan especial cuidado y puedan evitar la vulneración de los principios y/o normas, constitucionales y/o legales, pues la falta de

³ Cfr. La aplicación de esta herramienta no ha sido uniforme por los cambios de línea o postura del Consejo de Estado, pues antes del último cambio que data del 2016, se encontraba vigente una interpretación extensiva e indebida respecto de las cláusulas excepcionales señaladas Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (en adelante EGCAP), párrafo del artículo 14 de la Ley 80 de 1993, frente a las sanciones contractuales consagradas en el derecho privado, artículo 1519 y siguientes de la Ley 57 de 1887 (Código Civil) y artículo 857 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), la cual limitaba la aplicación de esas sanciones por considerarlas excepcionales o exorbitantes.

claridad en reglamentación sobre el particular puede generar que los partícipes de tal actividad, cometan yerros en la aplicación del procedimiento.

Planteamiento del problema

Actualmente en Colombia, algunas de las entidades públicas del distrito capital celebran contratos interadministrativos, con fundamento en las facultades que les otorga el artículo 2° de la Ley 1150 de 2005, por medio de la modalidad de contratación directa. Este tipo de contratación busca mayor agilidad y eficiencia, pues la modalidad de selección de contratación fue creada para ello, sin embargo, en algunas ocasiones las entidades públicas que actúan en el rol de contratistas no cumplen con sus obligaciones y pueden ocasionar la malversación de los recursos públicos que administran.

Debe mencionarse que, la celebración de un contrato interadministrativo y de los contratos en general, se realiza para que con su ejecución las entidades públicas logren fines estatales que le han sido encomendados, de forma que mantengan la eficiente y continua prestación de los servicios públicos que tienen a cargo acorde a los fines del Estado. (L. 80, art. 3, 1993).

En consecuencia, y de acuerdo con el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales se rigen por las normas comerciales y civiles, a menos que estén específicamente regulados por leyes de contratación pública, lo cual se determina por la naturaleza de las obligaciones contractuales. Razón por la que las declaratorias de incumplimiento en sí mismas, se constituyen como una excepción a la normalidad en la ejecución de un contrato y, como quiera que para el objeto de estudio del presente trabajo, estas recaen sobre el contrato interadministrativo.

Es relevante precisar que el contrato interadministrativo tiene una doble connotación: (i) se reconoce como una tipología contractual específica (ANC-CCE, Concepto C-270, pp. 6-7, 2022); y (ii) se celebra como una excepción a los procedimientos de contratación de las entidades públicas sujetas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (EGCAP), según el literal c) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. Por lo tanto, esta investigación se centrará en figuras de aplicación excepcional, en donde el objetivo principal es identificar:

¿Cómo se han aplicado medidas o sanciones por incumplimientos en los contratos interadministrativos celebrados por el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital entre 2016 y 2022?

En este contexto y para responder a la hipótesis aquí planteada, se infiere preliminarmente que los participantes responsables y de apoyo en la ejecución contractual tienen la obligación de activar el procedimiento de incumplimiento cuando la ejecución del contrato interadministrativo sea deficiente o nula. Estas situaciones pueden materializar riesgos cubiertos por pólizas de seguro (como cumplimiento y calidad del servicio, en caso de existir garantía única de cumplimiento). De esta manera, la póliza de cumplimiento a favor de entidades estatales se erige como la vía más ágil para proteger el patrimonio público de la entidad contratante.

Por ello desde un contexto general esta investigación describe la evolución normativa del incumplimiento contractual en Colombia (desde el Decreto 222 de 1983 hasta la Ley 1474 de 2011) y analiza los aspectos

conceptuales del contrato interadministrativo y de seguro como mecanismo de coerción, en aras de identificar la existencia de incumplimientos en contratos interadministrativos y examinar el tratamiento o las acciones a seguir ante retrasos o defectos en su ejecución.

Justificación

Esta investigación es necesaria debido a la limitada documentación existente sobre el tema. Su objetivo es proporcionar a los operadores contractuales de las entidades públicas, más que un simple procedimiento, un análisis de cómo se han llevado a cabo las declaratorias de incumplimiento en contratos interadministrativos. A través de casos documentados y las medidas adoptadas, se busca ofrecer claridad sobre la manera de abordar la materialización del riesgo de incumplimiento en este tipo de contratos.

Adicionalmente, se considera que será útil porque beneficiará a los participantes de la ejecución un contrato interadministrativo, principalmente a los funcionarios y prestadores de servicios de las entidades públicas tienen el rol de contratistas y que desarrollan funciones y actividades en las áreas encargadas de la contratación, pues se contempla desarrollar conceptos e incumplimientos declarados en entidades del Distrito Capital que les ofrezcan bases sólidas para desarrollar el procedimiento administrativo que aplique medidas para la recuperación de los recursos no ejecutados o ejecutados de forma incorrecta en el contrato interadministrativo.

Es pertinente porque en algunos organismos públicos del Distrito Capital no existe certeza sobre la aplicabilidad del procedimiento de declaratoria de incumplimiento en los contratos interadministrativos con todas sus implicaciones, lo cual puede acontecer porque la presente investigación se desarrolla en una época en la que se dificulta la obtención de libros que traten de manera específica el tema.

Finalmente, pretende evidenciar la existencia de medidas o sanciones por incumplimientos en los contratos interadministrativos celebrados entre en 2016 y el 2022 por la SDIS y el IDIPRON, la forma en que fue adelantados acorde con su regulación, para advertir a los operadores contractuales del especial cuidado que se adoptar en estas situación y con ello, evitar la vulneración de los principios y/o normas, constitucionales y/o legales, pues la falta de claridad en reglamentación sobre el particular puede generar que los partícipes de tal actividad cometan yerros en la aplicación de los procedimientos.

Marco teórico

Es crucial destacar que, la temática objeto de investigación no ha sido abordada de manera recurrente por investigadores jurídicos, por ello, esta situación conlleva a que el avance conceptual de este componente estará limitado a concepciones e investigaciones, sobre estudios que impactan de manera general la investigación adelantada.

Como primer antecedente, Palacios (2015) *sobre la imposición de las multas pactadas en el contrato estatal interadministrativo como facultad convencional de la entidad pública contratante*, realiza un análisis normativo y jurídico sobre la facultad que posee la entidad pública en calidad de contratante para imponer multas acordadas en la celebración del contrato interadministrativo.

En desarrollo del análisis jurídico-normativo, realiza una diferenciación entre los convenios interadministrativos y los contratos interadministrativos para determinar la procedencia en la aplicación

de las multas en los últimos, así mismo, realizó un recuento de la evolución histórica del concepto de multas en el contrato estatal y si las mismas se consideran una facultad de la administración pública o una cláusula excepcional.

Por su parte, Cohecha (2015) sobre *declaración de siniestros en la contratación pública colombiana: Construcción dogmática de una regulación inconclusa*, realiza un profundo y riguroso desarrollo conceptual, normativo y jurídico sobre el fundamento, los elementos, la naturaleza, su eficacia y la forma de aplicación de las garantías en la contratación pública en Colombia.

Definitivamente, logra establecer un estudio general sobre las normas que regulan la materia de los siniestros generados a las garantías que amparan el contrato, esto desde las distintas perspectivas de la legislación; sustancial y procedimental, tanto de derecho público como de derecho privado. Además, cabe resaltar, que en esta investigación se detalla el procedimiento administrativo para declarar el siniestro en la contratación estatal de manera general.

Por otra parte, Estrada (s.f.), sobre *el seguro de cumplimiento de contratos estatales*, logra establecer la naturaleza jurídica del seguro de cumplimiento, los diferentes amparos que pueden incluirse en la garantía única de cumplimiento y sus características (valor asegurado y vigencia del amparo), y las particularidades de la reclamación en el seguro de cumplimiento (como se cita en Palacios F. 2016). Es importante resaltar, que el respaldo del seguro de cumplimiento es de vital importancia para desarrollo de la investigación que se está realizando, puesto que a través de tal respaldo se aseguran los recursos públicos de la entidad contratante.

Al mismo tiempo, Castro (2016) en su *análisis jurisprudencial sobre el siniestro en el seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales*, plasmó conceptos sobre el contrato de seguro, sus modalidades y elementos esenciales en el derecho privado, realizó un estudio sobre el régimen de las garantías en el contrato estatal, su regulación, las clases de riesgos y las particularidades del seguro en la contratación estatal y, consiguió concluir que “en materia del seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales, el siniestro” (p.18) es constituido por el acto administrativo por medio del cual la entidad estatal declare el incumplimiento del contrato amparado.

Del anterior análisis, se puede resaltar la importancia de la conclusión abordada, pues está coadyuva en el estudio que se está realizando, indicando la forma en que se declara un incumplimiento cuando el contrato está amparado por una garantía de cumplimiento.

En igual sentido, Camacho (2016) respecto de *la efectividad del seguro de cumplimiento en contratación estatal: un análisis de la declaratoria de siniestro*, caracterizó la noción de siniestro en la contratación de las entidades del estado, así como profundizó en el procedimiento por medio del cual se recauda el valor asegurado por el garante en la contratación estatal.

Ahora bien, lo importante de la información recopilada y enunciada anteriormente, es la profundidad de la misma frente a conceptos y características de términos como seguros, amparos, vigencias, acto administrativo, entre otros, que son de vital importancia para el desarrollo de la investigación que se pretende realizar, puesto que permiten relacionar las investigaciones con la investigación a desarrollar.

Respecto de la potestad sancionadora Gutiérrez (2018), al realizar un *Estudio caso: malecón Puerto Gaitán (Meta) implicaciones de la aplicación del debido proceso en el procedimiento sancionatorio por*

incumplimiento contractual, señaló que la potestad sancionatoria del estado busca el cumplimiento de los fines esenciales del estado garantizando que los administrados cumplan sus obligaciones.

De otro lado, de las investigaciones y estudios que se han señalado anteriormente, se puede observar que, las investigaciones y textos enunciados no son de fácil acceso a personas que estén por fuera trabajos investigativos y por ende la información contenida en las normas, sentencias y libros es poca o nula respecto a la relación que guarda con el objeto del trabajo de investigación.

Para el desarrollo del presente trabajo de grado consistente en el estudio de las medidas aplicadas ante incumplimientos en contratos interadministrativos celebrados entre el 2016 y el 2022 por el IDIPRON y la SDIS, se abordarán cuatro categorías conceptuales.

La primera categoría conceptual que se involucra dentro de esta investigación, es la de contratación estatal, la cual no tiene asidero normativo, sin embargo, para afectos de abordarla o apropiarla se puede utilizar el contenido del artículo 3° de la Ley 80 de 1993 con el propósito de definirlo, como el conjunto de normas y procedimientos por medio del cual las entidades públicas pretenden el cumplimiento de los fines estatales encomendados, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y garantizar el ejercicio de los derechos e intereses de las personas que se relacionan con la administración pública para el cumplimiento de esos fines.

Prosiguiendo con el estudio se tiene como segunda categoría conceptual, al contrato estatal, el cual se encuentra regulado por el EGCAP, donde se señala que los contratos que celebran las entidades estatales, son todos los actos jurídicos que tienen la facultad de generar obligaciones y que son celebrados por las entidades del estado establecidas por el E.G.C.A.P, los cuales se pueden encontrar reglamentados por el derecho privado (normatividad civil y/o comercial) o por normatividad especial, o los denominados innominados que se deriven del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes (L. 80, art. 32, 1993).

Sobre el anterior concepto también se pronunció el Consejo de Estado a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil en el expediente de radicación interna No. 2257 de 2016, logró definir que el contrato estatal, es un negocio jurídico que desarrollan las entidades públicas para lograr el cumplimiento de los fines del Estado, estos negocios tienen como característica ser considerados como actos bilaterales porque una de las partes (que puede ser el contratista en calidad particular o el contratista en como entidad estatal) se obliga para con la otra (entidad estatal contratante) a dar, hacer o no hacer alguna cosa en su favor, o esas partes también pueden acordar la constitución, regulación o extinción de una relación jurídica-contractual entre ellas (artículos 1494 de la Ley 57 de 1887 y 864 del Decreto 410 de 1971, en concordancia con lo previsto en los artículos 13, 23, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993).

Lo que se pretende resaltar, es que a través la contratación estatal y en específico a la celebración de contratos estatales las entidades públicas satisfacen necesidades a través de obras, bienes o servicios, con el fin de cumplir sus cometidos estatales.

Ahora bien, como tercera categoría conceptual se establece al contrato interadministrativo, el cual no es definido por la norma jurídica colombiana, sin embargo, ese trabajo fue acogido por la jurisprudencia (CE, Sala de Consulta y Servicio Civil, No. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257), 2016) donde lo logró definir como aquel negocio jurídico que celebran dos entidades públicas, por medio del cual una de ellas en calidad de contratista se obliga para con la otra a realizar la prestación de un servicio, el suministro de bienes o la construcción de una obra, por la que, una vez cumplido el objeto contractual, la entidad que actuó en calidad de contratista recibirá la remuneración o el precio pactado (Consideraciones).

De acuerdo con lo señalado, se observa que la definición otorgada al contrato interadministrativo, reúne los contenidos del artículo 1495 de la Ley 57 de 1887 (Código Civil) y del artículo 2.2.1.2.1.4.4. del Decreto 1082 de 2015, y es de resaltar que esta categoría conceptual fue elegida por la importancia que tiene esa tipología contractual, al ser sobre la cual se genera la ocurrencia de la declaratoria de incumplimiento en esta investigación.

Como cuarta categoría conceptual, es oportuno establecer al contrato de seguro de cumplimiento, pues esta figura es utilizada para amparar al contrato interadministrativo y la eventual sanción que se pueda generar con una declaratoria de incumplimiento. Respecto de la definición, la Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA, s.f.) señaló que:

El seguro de cumplimiento es un contrato de seguros celebrado entre una compañía de seguros y un tomador, comúnmente denominado afianzado, en el que la aseguradora garantiza el cumplimiento por parte del citado tomador de unas obligaciones contenidas en la ley (disposición legal) o en un contrato (párr. 1.).

Este último concepto, se integra a la presente investigación por su importancia a efectos de tener un garante que en la actividad contractual proteja y garantice la realización o ejecución de los contratos que tienen como finalidad mejorar las condiciones de vida de la población beneficiada, y en caso de que se requiera ampare sanciones pecuniarias sobre el contratista.

En este punto, y a pesar de que el tema no ha sido tratado en específico por autores conocidos, es preciso mencionar algunos autores que han tratado temas que guardan relación con el estudio que nos ocupa, entre ellos tenemos a:

Chávez (2015), sobre *Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual*, realiza un análisis respecto de los convenios que celebran las entidades públicas y realiza aproximación conceptual del convenio administrativo con las distinciones que guardan con el contrato interadministrativo, de la cual se pueden observar las características y la regulación general de las tipologías contractuales enunciadas, siendo la última, quien importa mayor relevancia al tema que nos ocupa.

Así también, se indicó que el contrato interadministrativo es un acuerdo de voluntades que se caracteriza por contraponer los intereses que tienen las partes que pretenden su celebración, de un lado lo que detenta la administración pública en cumplimiento de sus fines y cometidos estatales y del otro la persona jurídica pública que persigue la utilidad del negocio, aclarando que en estos la entidad pública que hace de contratista colabora con la consecución de los fines estatales de la entidad contratante, a través de la realización de una actividad determinada, llámese prestación de servicios y/o suministro de bienes, que podría desarrollar un particular.

Finalmente, se indica que, la tipología contractual esencia del presente trabajo debe ser separada de los convenios interadministrativos, situación que no es realizada aún por la Ley, pero sí por la jurisprudencia del Consejo de Estado para efectos de la exigencia o no de la garantía única de cumplimiento que concierne para la investigación que se pretende realizar.

Benavides (2020) menciona que, en sentencia del Consejo de Estado del 11 de mayo de 1999 (14514), esa institución sostuvo que, el incumplimiento supone un juicio sobre la conducta desarrollada por las partes

del contrato, pero sobre el contenido del contrato, en específico respecto del cumplimiento de las cláusulas del mismo y los avances conseguidos en su ejecución. En esta oportunidad también estableció que, la jurisprudencia diferencia el incumplimiento de la figura del desequilibrio económico, porque cada una se ubica en un régimen de responsabilidad distinto, por la finalidad que pretende cada una, las pruebas que se deben aportar y la forma en que se resuelven.

De acuerdo con lo señalado por Benavides, es oportuno diferenciar que, los incumplimientos pretenden enderezar la ejecución del contrato o resarcir los perjuicios que se ocasionen con el no cumplimiento del objeto del contrato en la oportunidad requerida y, el equilibrio económico es un principio que pretende mantener las cargas económicas estables, como se pactaron al inicio del contrato, durante toda la ejecución del mismo, con el ánimo de que una parte no reciba más de lo que debería, atendiendo a la equivalencia de bien, servicio u obra contratado respecto del valor en dinero.

Rico (2013), en *la Teoría general y práctica de la contratación estatal octava edición*, señaló que con la reforma realizada a la contratación por medio del Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011 se “regula la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento” (p. 77), situación que sucedió en buena hora, pues “resolvió la antitécnica atribución de competencia a las Entidades estatales para regularlo internamente” (p. 891).

Por su parte Palacios (2016), en *Seguros: temas esenciales*, para ser más específico en el capítulo XII El seguro de cumplimiento de contratos estatales escrito por Luis Felipe Estrada, señaló que luego de realizar un análisis doctrinal y jurisprudencial estableció que, siempre que se genere un conflicto derivado de un contrato de seguro de cumplimiento donde participe una entidad pública como asegurada, la jurisdicción competente será la contencioso-administrativa.

Benavides (2009), en *El Contrato Estatal entre el Derecho Público y el Derecho Privado*, en especial el capítulo primero, título segundo de la segunda parte, explica las figuras de la imposición unilateral de multas; la declaración unilateral del incumplimiento contractual; y la declaración de siniestro del riesgo asegurado.

Sobre estas figuras es enfático en señalar, que de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado que el relaciona en su texto, las multas se pueden aplicar de manera directa, por considerarse prerrogativas que detentan las entidades públicas en virtud de la autotutela de los intereses de la administración y del patrimonio público.

Respecto del derecho administrativo sancionador Cano (1995) señala que, la administración pública tiene la facultad de imponer sanciones a sus administrados con ocasión a las lesiones o transgresiones que ocasionen al ordenamiento jurídico contemplado en el derecho administrativo, siempre y cuando esa conducta se encuentre tipificada de manera previa como una infracción que merezca sanción. Esta facultad es concedida a las entidades públicas, para la prevención de situaciones que pudieran afectar bienes jurídicos tutelados que están bajo la protección de ellas, entre ello, el patrimonio público.

Sobre el régimen sancionatorio establecido para el contrato estatal Lamprea (2007) en *Contratos Estatales*, le dedica un capítulo para establecer que tanto la cláusula penal y como la de multa son traídas del primitivo derecho privado, y deben ser estipuladas para que la entidad quede facultada de imponerlas al contratista que no cumpla con el objeto contractual o que retarde su cumplimiento.

Adicionalmente realiza la diferenciación entre la cláusula penal y la multa, para indicar que la penal tiene la finalidad de sancionar al contratista por los perjuicios ocasionados con su incumplimiento y la segunda pretende que este cumpla el objeto o se ponga al día en el retardo que presenta en la ejecución del contrato.

De Vivero (2007) respecto de la facultad sancionatoria que tienen las entidades contratantes sobre sus contratistas, en *Contratación Estatal: Aspectos Controversiales Memorias IV Jornadas de Contratación Estatal*, logra establecer que la cláusula penal y la de multa tienen génesis al momento en que se evidencie el supuesto incumplimiento por parte del contratista, sin embargo, cada una se origina o puede utilizarse en supuestos diferentes, pues la multa se da por los retrasos en el cumplimiento y puede exigirse a través de su imposición para efectos que el contratista cumpla, y la cláusula penal se aplica en la medida que el incumplimiento total o parcial no tenga la vocación de ser subsanado o superado, en este caso la sanción además de realizar el reproche al contratista pretende que resarcir los perjuicios que se hayan ocasionados.

Adicionalmente, este autor señala que la jurisprudencia distingue que la cláusula penal es una estimación anticipada de los perjuicios que las partes acuerdan al suscribir el contrato para el caso de incumplimiento del objeto contractual, actuando como compensación. En cuanto a la multa, se establece que se aplica ante retrasos o mora en el cumplimiento de las obligaciones contractuales y tiene carácter moratorio, pudiendo imponerse de manera sucesiva hasta que se subsane el incumplimiento.

En consecuencia, es posible afirmar que las entidades públicas que fungen como contratantes pueden realizar declaratoria de incumplimiento por medio de un acto administrativo para hacer efectiva la póliza de cumplimiento por el amparo o amparos correspondientes cuando se hayan contemplado en el contrato, situación acogida y avalada por la doctrina y la jurisprudencia, para lo cual, en desarrollo de la investigación y de acuerdo con la información recopilada, se revisará como ha sido la aplicación de medidas o sanciones a través del procedimiento administrativo sancionatorio contractual por parte de algunas entidades del Distrito Capital al evidenciarse la existencia de declaratoria de incumplimiento en contra de otra entidad pública entre los años 2016 y 2022.

Pregunta de investigación

¿Cómo ha sido la aplicación de medidas o sanciones por incumplimientos en los contratos interadministrativos celebrados entre 2016 y 2022 en el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital, compuesto por la SDIS y el IDIPRON?

Hipótesis

La aplicación de medidas o sanciones derivadas de la declaratoria de incumplimiento en contratos interadministrativos celebrados entre 2016 y 2022 por la SDIS y el IDIPRON presenta desafíos significativos. Las indicaciones de la Ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado, que rigen estos procedimientos, son de aplicación excepcional y, por lo tanto, poco conocidas por los operadores contractuales.

Esta falta de familiaridad dificulta la adecuada instrucción y asesoría que los ordenadores de gasto requieren al adelantar los procedimientos administrativos de declaratoria de incumplimiento contractual, lo que impide que estos se lleven a cabo de manera apropiada y se cumpla su finalidad.

A pesar de la baja frecuencia con la que se aplican medidas o sanciones contractuales en los contratos interadministrativos celebrados por las entidades del distrito capital enunciadas en el periodo establecido, se ubicarán y analizarán algunos casos representativos, que permitan comprender las consecuencias derivadas de estos procedimientos y la forma en que se desarrollaron. Esta documentación de los casos permitirá realizar un análisis que se presentará como modelo de aplicación para los operadores contractuales, facilitando así sus actividades.

Objetivos

Objetivo General

Analizar cómo ha sido la aplicación de medidas o sanciones por incumplimientos en los contratos interadministrativos celebrados entre 2016 y 2022 en el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital, compuesto por la SDIS y el IDIPRON.

Objetivos Específicos

1. Describir la evolución histórica del incumplimiento en los contratos a través de la normatividad de contratación pública colombiana desde el Decreto 222 de 1983 hasta la ley 1474 de 2011, los conceptos que rodean la actividad contractual del contrato interadministrativo y el procedimiento de declaratoria de incumplimiento de acuerdo con lo señalado en la normatividad aplicable y la jurisprudencia Consejo de Estado.
2. Identificar la existencia de medidas por incumplimientos en los contratos interadministrativos celebrados entre el 2016 y el 2022 por el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital, compuesto por la SDIS y el IDIPRON.
3. Analizar posibles casos donde se hayan aplicado procedimientos de declaratoria de incumplimiento en contratos sobre contratos interadministrativo celebrados por organismos distritales entre el 2016 y el 2022, acorde con su naturaleza y regulación.

Metodología

La investigación se desarrollará de acuerdo con la metodología cualitativa con enfoque socio jurídico de carácter descriptivo, consistente en que se desarrollen preguntas e hipótesis antes, durante y después de la recopilación y estudio de los datos (Sampieri, 2014), es decir, se describirá un problema práctico y se planteará una o varias posibles soluciones que resuelvan el problema.

Sobre el enfoque cualitativo es necesario indicar que, con ocasión al desarrollo de la investigación se deberá recolectar información, registrarla, sistematizarla, analizar y sintetizarla para verificar, describir, comprender e interpretar el fenómeno (Sampieri, 2014), para el caso en estudio, se pretende analizar cómo ha sido la aplicación de medidas o sanciones por incumplimientos en los contratos interadministrativos celebrados entre 2016 y 2022 en el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital, compuesto por la SDIS y el IDIPRON, a través de las percepciones y significados que se tienen sobre los mismos en la jurisprudencia del Consejo de Estado, las

normas, la literatura jurídica y las actuaciones administrativas de las entidades del pública del distrito capital que serán estudiadas.

Para el desarrollo del enfoque cualitativo y dentro de los instrumentos de recolección empleados en el marco de este estudio, se encuentra la revisión de la jurisprudencia, la doctrina jurídica, información oficial, documentos de investigación y actos administrativos que guarden relación con el tema objeto de estudio y que permitan dar respuesta a la pregunta de investigación planteada.

En ese sentido, se revisarán a fuentes de distintas categorías para tener claridad sobre la aplicabilidad de los procedimientos mencionados a los contratos interadministrativos. Además, se elaborará o diseñará un documento-petición, que será remitido a la SDIS y al IDIPRON de Bogotá Distrito Capital para recopilar información sobre la ocurrencia y aplicación de medidas o sanciones por incumplimiento en sus contratos interadministrativos desde el año 2016 hasta el 2022. En el mismo sentido, y de acuerdo con la información recibida se analizarán posibles casos donde hayan aplicado declaratoria de incumplimientos contractuales.

Dejando un poco de lado lo referente al enfoque, es necesario mencionar que, el aspecto que justifica el desarrollo de la investigación está orientado en la necesidad de ubicar el conocimiento como herramienta fundamental que permita tomar decisiones, con el pleno conocimiento de las implicaciones o impacto que tendrá en el contexto que se desarrolla la investigación.

CAPITULO I.

LA FACULTAD LEGAL DE LA ENTIDAD PÚBLICA CONTRATANTE PARA DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO INTERADMINISTRATIVO A UNA ENTIDAD PÚBLICA CONTRATISTA BAJO LOS PARÁMETROS DE LA NORMATIVIDAD CONTRACTUAL COLOMBIANA

“Un buen maestro debe conocer las reglas, un buen alumno, las excepciones”

Martin H. Fischer

Premisa

En este apartado se realizará una breve descripción de la normatividad contractual en Colombia desde el año de 1983 hasta la actualidad, ello con el propósito de brindar una noción general sobre la evolución histórica del incumplimiento y al mismo tiempo identificar la evolución de su marco legal.

Así mismo, se describirá el contrato interadministrativo desde su concepción legal, jurisprudencial y doctrinal, posteriormente se abordarán los objetivos pretendidos con la celebración de este tipo de contrato, así como, el procedimiento o los pasos que se deben seguir para celebrar esta tipología contractual desde la experiencia en el tema en aplicación de la normatividad vigente.

Adicionalmente, en este capítulo, también se revisará el contrato de seguros (póliza) como mecanismo que respalda el cumplimiento del contrato y/o las sanciones económicas que recaigan sobre este en caso de incumplimiento total o parcial, se presentará la matriz de riesgos adoptada por el ente rector en contratación del estado colombiano, las clases de amparos, su propósito y cobertura, así como, las normas que regulan el contrato de seguro en la contratación estatal y el procedimiento para la declaratoria de incumplimiento según la normatividad aplicable y la jurisprudencia del Consejo de Estado.

1.1. Evolución histórica del incumplimiento en los contratos del estado a través de la normatividad colombiana desde el Decreto 222 de 1983 hasta la Ley 1474 de 2011.

La revisión del incumplimiento se circunscribe a los parámetros temporales que inician con el Decreto 222 de 1983 y que, hasta el momento terminan con la Ley 1474 de 2011 como se indica a continuación:

En primera medida, respecto del incumplimiento contractual en vigencia del **Decreto 222 de 1983** hasta su derogación, no se contemplaron procedimientos administrativos que establecieran la forma en cómo se debían declarar ni sus posibles consecuencias. No obstante, se establecieron artículos como el 60⁴, 64⁵,

⁴ Cfr. Sobre el particular los contratos debían pactarse cláusulas obligatorias salvo reglamentación contraria como caducidad administrativa, garantías, multas, penal pecuniaria y otras en el art. 60 del Decreto 222 de 1983.

⁵ Cfr. En cuanto a la declaratoria de caducidad en el art. 64 del Decreto 222 de 1983, donde solo se señalaba quien tenía la competencia para realizarla y que se realizaba por resolución motivada.

71⁶ y 72⁷, donde se plasmaron una serie de cláusulas que debían contener los contratos salvo disposición en contrario, dentro de las que se destacan la caducidad, multas y la cláusula penal pecuniaria. En algunos de los artículos mencionados, se determinó establecer qué:

1. La declaratoria de caducidad deberá proferirse por el jefe de la entidad contratante mediante resolución motivada, en la cual se expresarán las causas que dieron lugar a ella y se ordenará hacer efectivas las multas, si se hubieren decretado antes, y el valor de la cláusula penal pecuniaria convenida, si fuere el caso (Dec. 222, art. 64, 1983).
2. En los contratos deberá incluirse la facultad de la entidad contratante para imponer multas en caso de mora o de incumplimiento parcial, las que deberán ser proporcionales al valor del contrato y a los perjuicios que sufra. Su imposición se hará mediante resolución motivada que se someterá a las normas previstas en el artículo 64 de este estatuto (Dec. 222, art. 71, 1983).

Lo anterior significa que, a pesar de no existir procedimiento durante la vigencia del Decreto 222 de 1983, se establecieron parámetros a seguir para la imposición de algún tipo de las sanciones contractuales enunciadas.

Posteriormente, con la expedición de la **Ley 80 de 1993** se derogaron la mayoría de los artículos del Decreto 222 de 1983, dejando vigentes solo los que van del 108 al 113 relacionados en el capítulo III, referentes a la ocupación y adquisición de inmuebles e imposición de servidumbre, entre los artículos eliminados del ordenamiento jurídico colombiano se encontraban los que establecían pautas sobre como declarar la caducidad, las multas y la penal pecuniaria.

Respecto del incumplimiento contractual, la ley señalada no se pronuncia de manera directa, sin embargo, el artículo 14 establece que las Entidades Estatales tienen la *“dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato”* y con fundamento en ella podrán aplicar las cláusulas excepcionales al derecho común para efectos de *“evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación”* por medio de acto administrativo motivado.

Es de anotar que, el artículo enunciado ofreció la posibilidad a las entidades estatales de aplicar incumplimientos, sin embargo, para ese momento no existía procedimiento alguno que parametrizara las actuaciones que se deben surtir para la imposición de sanción alguna.

Ante algunos vacíos evidenciados en la Ley 80 de 1993, el Legislador introdujo normas sobre eficiencia y transparencia de la actividad contractual con la expedición **Ley 1150 de 2007**, donde se puede destacar el contenido del artículo 17 que dispone:

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 EGCAP, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas

⁶ Cfr. Sobre la cláusula de multas véase el art. 71 del Decreto 222 de 1983.

⁷ Cfr. respecto a la aplicación de las multas y la cláusula penal véase el art. 71 del Decreto 222 de 1983.

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.

PARÁGRAFO. *La cláusula penal y las multas así impuestas se harán efectivas directamente por las entidades estatales, pudiendo acudir para el efecto entre otros a los mecanismos de compensación de las sumas adeudadas al contratista, cobro de la garantía, o a cualquier otro medio para obtener el pago, incluyendo el de la jurisdicción coactiva.(L.1150, art. 17, 2007).*

La norma citada pareciera incluir la aplicación del debido proceso como principio rector en la actividad sancionatoria de las actuaciones contractuales cuando tal situación ya se encontraba regulada por el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia donde se señaló que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*, y en el sentido que las actuaciones contractuales sancionatorias son actuaciones administrativas, dicha actividad debía garantizar la aplicación de ese principio.

Lo que se debe rescatar por encima de la precisión realizada sobre el debido proceso en la actividad contractual sancionatoria, es la facultad que se le asigna a las entidades sometidas al EGCAP para que, en atención al deber de vigilancia y control impongan sanciones pactadas en el contrato en desarrollo de un procedimiento donde se garantice como mínimo el debido proceso.

El legislador al evidenciar la ausencia de procedimiento expreso para el ejercicio de potestad sancionatoria contractual de las entidades estatales, por medio del artículo 87 del Decreto 2474 de 2008 realizó un intento de brindar claridad al mismo, considerando que las entidades debían establecer un procedimiento en su manual de contratación para garantizar el ejercicio del derecho de defensa y contradicción de los contratistas antes de imponer alguna sanción.

Es de aclarar que el procedimiento fue establecido solo para la imposición de multas, no obstante, dicho artículo fue declarado nulo por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera en Sentencia del 14 de abril de 2010 del C.P. Enrique Gil Botero de Radicado No. 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054) en el aparte donde se facultaba *“a la administración a crear procedimiento administrativo sancionador”*.

Luego, con la promulgación de la Ley 1474 de 2011 se crea un *“procedimiento administrativo sancionatorio especial”*, contemplado en el artículo 86, con la intención de llenar vacíos normativos de las leyes y decretos en materia contractual respecto al mismo, donde se establece un verdadero procedimiento para llamar al cumplimiento o sancionar a los contratistas incumplidos en protección de la ejecución del contrato.

El procedimiento establecido por la Ley deberá atender de manera estricta al contenido del artículo mencionado, garantizando que en todas las actuaciones se respete el derecho-garantía al debido proceso y a la defensa, concluyendo con la expedición de un acto administrativo motivado o con la terminación de este si se conoce que el incumplimiento cesó.

Ahora bien, en aplicación del principio de subsidiariedad en caso de presentarse algún vacío para aplicar el procedimiento enunciado es necesario remitirse a la Ley 1437 de 2011 *“Código de Procedimiento*

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” para suplirlo y garantizar la correcta aplicación de este o incluso a la Ley 1564 de 2012 “Código General del Proceso”.

1.2. Aproximaciones conceptuales de las figuras que rodean el contrato interadministrativo en la actividad contractual y sus características

Para efectos de una aproximación conceptual propia, es importante presentar en este escrito una definición legal, jurisprudencial y doctrinal sobre el Contrato Interadministrativo.

En primera medida, se debe reiterar lo señalado en párrafos anteriores, frente a la ausencia de una definición legal sobre el concepto de contrato interadministrativo, pues lo cierto es que las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007, 1474 de 2011 y el decreto 1082 de 2015 no se han pronunciado sobre el concepto de esta tipología contractual, en su lugar han indicado de manera breve que, es una de las formas para dar aplicación a la modalidad de contratación directa, estableciendo las condiciones que se deben dar para su celebración y los casos en los cuales se encuentra restringida su celebración.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en definir que:

Un contrato interadministrativo es aquel negocio jurídico celebrado entre dos entidades públicas, mediante el cual una de las dos partes se obliga para con la otra a una prestación (suministro de un bien, realización de una obra o prestación de un servicio), por la que, una vez cumplida, obtendrá una remuneración o precio”. (CE, Sala de Consulta y Servicio Civil, No. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257), 2016) y (CE, Sala de Consulta y Servicio Civil, No. 11001-03-06-000-2016-00129-00(2308), 2016).

En igual sentido, la doctrina se ha pronunciado sobre la definición sobre el contrato interadministrativo, esto es observado en las citas que realiza la jurisprudencia sobre fragmentos de textos de tratadistas, los cuales sirven de base para los fallos del Consejo del Consejo de Estado, como se puede observar en el libro *Los Convenios de la Administración*, entre la gestión pública y la actividad contractual de Augusto Ramón Chávez (2015). Quien además de diferenciar los convenios de los contratos interadministrativos establece que, en los segundos existe acuerdo de voluntades jurídicamente autónomas.

Lo cual determina que desde el punto de vista formal se esté celebrando un contrato, que por regla general crea verdadero vínculo contractual entre las partes, ambas estatales, en la medida en que en él, se presentan intereses opuestos que orientan al contratante a buscar la manera de satisfacer un fin estatal y al contratista el reconocimiento de una contraprestación denominada precio por la prestación de un servicio o por la venta de bienes, que buscan la obtención de utilidad a su favor.

Señaladas las anteriores definiciones, tenemos que:

El contrato es un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial, y salvo estipulación en contrario, se entenderá celebrado en el lugar de residencia del proponente y en el momento en que éste reciba la aceptación de la propuesta. (Dec. 410, art. 846, 1971).

Por otra parte y frente al tema de contratos en general se puede afirmar que, el contrato interadministrativo a pesar de no encontrarse tipificado por el E.G.C.A.P. y de no gozar con una definición

en la legislación colombiana, solo puede ser definido y diferenciado de los demás desde su componente subjetivo, pues la connotación de que ambas partes sean personas jurídicas públicas, es lo que en términos de la jurisprudencia y del doctrinante citado reiteradas veces en esta investigación, comprende la característica que debe tener cualquier contrato típico o atípico para convertirse en interadministrativo. De ahí que en adelante desde la teoría sean considerados como: contratos interadministrativos todos los contratos típicos y atípicos donde sus partes, contratante y contratista, sean entidades de naturaleza pública indistintamente de que su régimen para contratar sea privado o público.

No obstante, la importancia de un contrato suscrito entre entidades públicas no reside en las características típicas de un contrato definidas por el Código Civil (artículo 1495 de la Ley 57 de 1887), como su objeto, obligación o forma de pago. La relevancia de la tipología contractual analizada en esta investigación radica en su naturaleza como fuente de obligaciones que permite una contratación directa, constituyéndose así en una excepción a las formas generales de contratación estatal.

Por ende, se debe expresar que el objetivo principal de las entidades públicas al celebrar cualquier contrato es honrar los contenidos constitucionales y legales, que permitan cumplir con los fines esenciales del estado consagrados en señalados en la Constitución Política de Colombia como:

“Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Const. P., art. 2, 1991).

Honrar estos postulados constitucionales permite que las entidades públicas puedan ofrecer las garantías mínimas a los ciudadanos para que en el ejercicio de su derechos, deberes y obligaciones se desarrollen de manera individual y grupal, en la medida que lo consideren.

En el mismo sentido, es relevante destacar que para que se dé cumplimiento a los fines de la contratación estatal se debe tener en cuenta que:

“Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el 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 (L. 80, art. 3, 1993).

Ahora bien, siendo clara la pretensión que busca la contratación pública y la connotación legal que le confiere el E.G.C.A.P. al contrato interadministrativo como una de las causales para celebrar contratos de manera directa, es posible establecer como una propuesta los objetivos pretendidos por esta tipología contractual así:

- Satisfacer la necesidad de la administración contratante en un tiempo menor, pues la contratación directa suprime los términos establecidos en los demás procedimientos de selección.
- Tener una posible garantía de cumplimiento del objeto contractual en cuanto a oportunidad y calidad, pues el contratista – entidad estatal además de buscar utilidad está en la obligación

constitucional y legal de cumplir con sus fines institucionales y colaborar con el cumplimiento de los de sus homólogos.

- Circulación de recursos entre entidades estatales, al contratar entre personas jurídicas de carácter público se apoya la permanencia, competitividad y generación de utilidades de la administración pública en su faceta de contratista para competir en el mercado con los privados.

Los anteriores objetivos se enuncian sin perjuicio de ser complementados, pues la acción de contratar entre públicas no debe ser vista con ojos de recelo o desazón por parte de los privados, que pueden y quieren entrar los negocios que se manejan por esta modalidad de contratación, porque cuando una entidad pública se vuelve auto sostenible, implica que no requiera ser incluida en las partidas presupuestales de las arcas públicas, lo cual debe verse reflejado en una redistribución de dinero a otro sector que necesite atender sus necesidades o en una necesidad de recaudo de impuestos inferior.

Es necesario enfatizar que, los objetivos señalados son extraídos de lo observado en la práctica contractual, pues el primero, por ejemplo, es fruto de una interpretación lógica de confrontar un proceso de contratación que, por corto que sea implica 5 días hábiles para el caso de la mínima cuantía⁸.

Los tiempos del procedimiento contractual de mínima cuantía son:

Figura 1

Términos de las actividades del procedimiento para la contratación de mínima cuantía

TÉRMINOS DEL PROCEDIMIENTO CONTRACTUAL DE MÍNIMA CUANTÍA		
Actividad	Término	Referencia normativa
Realizar observaciones a los estudios previos y la invitación pública por parte de los interesados.	No inferior a un (1) día hábil desde su publicación	D. 1082, art. 2.2.1.2.1.5.2., num. 3, 2015. Modificado por D. 1860, art. 2, 2021
Resolver observaciones en caso de haberse presentado por parte de la entidad pública.	No existe término legal para desarrollar esta actividad, por lo general se toma un día (1) hábil.	D. 1082, art. 2.2.1.2.1.5.2., num. 3 y 4, 2015. Modificado por D. 1860, art. 2, 2021
Realizar modificación a los documentos o expedir adenda ⁹ , con ocasión de las observaciones. Esta actividad se puede realizar el mismo día que se resuelven las observaciones.	Día hábil anterior al vencimiento del plazo para presentar ofertas.	D. 1082, art. 2.2.1.2.2.1., 2015 y D. 1082, art. 2.2.1.2.1.5.2., num. 4, 2015. Modificado por D. 1860, art. 2, 2021
Cierre del proceso, presentación y recepción de ofertas.	Día hábil siguiente a la fecha en que se establezca la expedición de adendas.	D. 1082, art. 2.2.1.2.1.5.2., num. 4, 2015. Modificado por D. 1860, art. 2, 2021
Luego de recibidas las ofertas se debe realizar y publicar el informe de evaluación.	Para realizar el informe de evaluación no existe plazo determinado por la ley, usualmente se establece un (1) día hábil para ello.	D. 1082, art. 2.2.1.2.1.5.2., num. 5, 2015. Modificado por D. 1860, art. 2, 2021
Publicar el informe de evaluación para observaciones por parte de los interesados.	Durante mínimo un (1) día hábil.	D. 1082, art. 2.2.1.2.1.5.2., num. 6, 2015. Modificado por D. 1860, art. 2, 2021

⁸ Cfr. En cuanto al procedimiento para la contratación de mínima cuantía véase el art. Art. 2.2.1.2.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015.

⁹ Cfr. Respecto a la expedición de adendas o modificación de los pliegos de condiciones véase art. Art. 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto 1082 de 2015.

Realiza la aceptación de oferta y su publicación que, en caso de utilización de la plataforma de SECOP II debe ser firmada digitalmente. Este paso se puede surtir el mismo día que se resuelven las observaciones al informe de evaluación o al día siguiente, esto depende de la eficiencia del operador contractual y la urgencia de atender la necesidad que se pretende satisfacer con el contrato

No existe término legal para surtir esta actividad, usualmente las entidades establecen un (1) día hábil para realizar esta actividad.

D. 1082, art. 2.2.1.2.1.5.2., num. 7, 2015. Modificado por D. 1860, art. 2, 2021

Fuente: Creación propia a partir de la normatividad relacionada con el procedimiento de mínima cuantía contempladas en el Decreto Ley 1082 de 2015.

Mencionados los tiempos procedimentales que se puede tomar la celebración de un contrato o aceptación de oferta por medio de la modalidad de selección de mínima cuantía, se debe tener presente que, en el evento de adelantarse un procedimiento como ese se deben disponer de cinco (5) días hábiles aproximadamente, en cambio, adelantar un contrato interadministrativo por medio de la modalidad de contratación directa puede tardar hasta un (1) día hábil para su publicación, suscripción e inicio de ejecución.

Frente al segundo y tercer objetivo, a diferencia del mencionado en los párrafos inmediatamente anteriores, es fácil observar que la explicación de estos objetivos se realiza por medio del proceso de inferencia, determinado de la lectura de los fines esenciales del estado y de los fines de la contratación, los cuales son de obligatoria atención para todas las entidades públicas. Ahora bien, si adicional al cumplimiento de esos mandatos correlativamente reciben pagos, estarán realizando una colaboración armónica para logra sus fines y realizando una circulación del dinero del presupuesto de una entidad estatal al de otra.

Para establecer el procedimiento aplicable para la celebración de un contrato interadministrativo, bastaría expresar que, es la utilización de la contratación directa como modalidad de selección, porque así lo determinó la Ley 1150 de 2007 modificada por la Ley 1474 de 2011, en su literal c) del numeral 4 de su artículo 2°. No obstante, señalaremos el paso a paso que se debe cumplir para celebrar un contrato interadministrativo desde una perspectiva muy general de la actividad contractual, lo cual nos permite indicar que el conjunto de pasos a establecer, son aquellos que se originan al interior de la entidad contratante de la siguiente forma:

Figura 2
Actividades generales a realizar para la celebración de un contrato interadministrativo

Celebración contrato interadministrativo		
Nº	Actividad	Referencia normativa
1	Identificar la necesidad y establecer el presupuesto con el que se cuenta para satisfacerla a través de un certificado de disponibilidad presupuestal.	L. 80, art. 25, Num. 7, 1993. L. 80, art. 25, Num. 12, 1993. Modificado por L. 1474, art. 87, 2011.
2	Revisar si para la celebración del contrato se necesita cumplir con la expedición de certificaciones, licencias y autorizaciones, en atención a los servicios y/o bienes a contratar.	Se debe determinar de acuerdo con la necesidad de cada contrato en particular
3	Elaborar el análisis del sector económico, de acuerdo lo señalado en la “Guía para la elaboración de Estudios del Sector” GEES – Versión 2 del 24 de junio de 2022 elaborada por Colombia Compra Eficiente, en atención a la planeación que debe realizar la	L. 80, art. 25, Num. 12, 1993. Modificado por L. 1474, art. 87, 2011

	administración pública de acuerdo con sus obligaciones legales, en especial la contenida en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015.	
4	Realizar la estimación, tipificación y asignación de riesgos en la matriz de riesgos establecida por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente	L. 1150, art. 4, 2007
5	Utilizar como insumos para realizar los estudios previos los pasos señalados anteriormente, así como atender lo plasmado en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 399 del 13 de abril de 2021.	L. 80, art. 25, Num. 12, 1993. Modificado por L. 1474, art. 87, 2011. D. 1082, art. 2.2.1.1.2.1.1., 2015.
6	Solicitar los documentos a la entidad que se pretende contratar, para verificar su idoneidad, experiencia y capacidad para contratar, junto con la oferta económica que permita verificar el precio y la calidad ofrecida.	No tiene referencia normativa directa, sin embargo, se debe realizar la verificación contenida en el Literal c, numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.
7	Producir el acto administrativo de justificación obedeciendo lo consagrado en el artículo 2.2.1.2.1.4.1. del decreto enunciado.	D. 1082, art. 2.2.1.2.1.4.1., 2015
8	Proyectar y celebrar el contrato interadministrativo con su respectivo clausulado y contenido obligacional.	L. 1150, art. 2, Num. 4, Lit. C, 2007. L. 1150, art. 6, 2007 D. 1082, art. 2.2.1.1.2.3.1., 2015
9	La cualidad del contrato variará dependiendo en la plataforma en que se realice proceso de contratación directa, esto es, cuando es adelantado por la plataforma de SECOP I, la firma del contrato se realizará de forma mecánica y para efectos de enaltecer al principio de publicidad, el mencionado contrato será escaneado y publicado en la misma. De otro lado, si el proceso de contratación es realizado por intermedio de la plataforma SECOP II, el contrato será electrónico y su suscripción se realizará a través de la mencionada plataforma, situación en la cual la publicidad del documento se surtirá a partir del momento en que sea aprobado o firmado por las partes.	L. 80, art. 39, 1993. L. 80, art. 40, 1993. L. 80, art. 41, 1993. L. 1150, art. 3, 2007

Fuente: Creación propia desde el análisis del contrato interadministrativo regulado por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto Ley 1082 de 2015.

En atención a lo expuesto, es pertinente establecer que la suscripción de contratos interadministrativos a través de la modalidad de contratación directa, constituye una modalidad de selección excepcional o un régimen de excepción, pues así se encuentra establecido en la legislación colombiana, quien logra establecer que la selección de los contratistas se realizará *“por regla general a través de la licitación pública, con las excepciones que se señalan en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo”* (L. 1150, art. 2, núm. 1, 2007).

Considerando el enfoque de esta investigación en el incumplimiento contractual interadministrativo, es crucial destacar que tales contratos frecuentemente cuentan con el respaldo de pólizas de seguro diseñadas para asegurar su cumplimiento y cubrir las eventuales sanciones económicas. En Colombia, este respaldo formal, que constituye el contrato de seguro, puede probarse mediante documento escrito o confesión. La ley exige además que la aseguradora entregue al tomador, dentro de los quince (15) días siguientes a la celebración, la póliza original escrita en castellano y suscrita por la aseguradora como prueba fehaciente del acuerdo (Dec. 410, art. 1046, 1971)."

Por esto es posible afirmar que, la póliza es la prueba de un contrato de seguro, es decir, es el documento por medio del cual se celebra un contrato de seguro, por lo que, para efectos del desarrollo de esta investigación se utilizará la expresión {póliza} como sinónimo del contrato de seguro, del cual la ley establece que *“es un contrato consensual, bilateral, oneroso, aleatorio y de ejecución sucesiva”* (Dec. 410., art. 1036, 1971).

La determinación que conlleva a tener como sinónimos al contrato de seguro con la póliza, no es otra que facilitar la comprensión durante el transcurso de este capítulo, pues ello se enmarca en la determinación del Decreto 1510 de 2013 modificado por el Decreto 1082 de 2015, de incluir al “contrato de seguro contenido en una póliza” como una de las clases de “garantías que los oferentes o contratistas pueden otorgar para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones” (Dec. 1082, art. 2.2.1.2.3.1.2., 2015).

Sobre la póliza de seguro Ordoñez (2001), en *Lecciones de derecho de seguros Nº1 - Cuestiones generales y caracteres del contrato* pudo establecer que, ese nombre es la nominación que se le da al documento que se compone de la identificación de las partes y los datos generales del contrato de seguro como elementos esenciales. En la práctica de esta tipología contractual, es recurrente que el documento se suscriba solo por la aseguradora, porque de manera habitual estos contratos son gestionados por intermediarios, que, por razones comerciales, buscan evitar que exista una relación entre la aseguradora y el asegurado.

Es relevante presentar los elementos esenciales del contrato de seguro, porque a pesar de encontrarse regulados por el derecho privado, es de vital importancia utilizar estas herramientas para proteger el patrimonio público en la contratación pública. Por ello, se precisa que los elementos esenciales del contrato de seguro son: 1) *El interés asegurable*; 2) *El riesgo asegurable*; 3) *La prima o precio del seguro*, y 4) *La obligación condicional del asegurador*; y en defecto de cualquiera de estos elementos, el contrato de seguro no producirá efecto alguno (Dec. 410, art. 1045, 1971).

En primer lugar y siguiendo con el orden establecido por la norma, es crucial destacar que el interés asegurable en palabras de Ordoñez (2001) “es la relación económica que vincula a un sujeto con un determinado bien o patrimonio y constituye el objeto sobre el que recae el contrato de seguro” (como se cita en Camacho, 2016, p. 17). El interés asegurable entendido como bien o patrimonio, no constituyen el objeto del contrato del seguro, sino que se convierte en el elemento u objeto sobre el cual recae o protege el seguro.

En segundo lugar, se debe señalar que el riesgo asegurable es:

“(...) el suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario, y cuya realización da origen a la obligación del asegurador. Los hechos ciertos, salvo la muerte, y los físicamente imposibles, no constituyen riesgos y son, por lo tanto, extraños al contrato de seguro. Tampoco constituye riesgo la incertidumbre subjetiva respecto de determinado hecho que haya tenido o no cumplimiento” (Dec. 410, art. 1054, 1971).

De la anterior definición, es sustancial inferir que el riesgo es un hecho incierto y que su ocurrencia no puede depender de la voluntad de alguna de las partes del contrato de seguro, asegurador y tomador, o estos dos más el beneficiario cuando se realiza por cuenta de un tercero, porque dejar la ocurrencia o materialización del riesgo en alguna de las partes mencionadas, desvirtuaría el carácter de incierto del hecho y crearía beneficios sin una causa justa.

En tercer lugar, continuando con los elementos esenciales del contrato de seguro, tenemos que para Narváez (2011) la prima o precio del seguro “es la prestación pecuniaria, a cargo del tomador, a cambio de la cual el asegurador salvaguarda y asume el riesgo prometido” (como se cita en Camacho, 2016, p. 18), lo cual, en sentido estricto, no es otra cosa que el pago del servicio contratado.

Para el caso de las garantías – pólizas – contratos de seguro, expedidas con ocasión de la actividad contractual, el legislador dispuso que *“la garantía única de cumplimiento expedida a favor de Entidades Estatales no expira por falta de pago de la prima ni puede ser revocada unilateralmente”* (Dec. 1082, art. 2.2.1.2.3.2.5, 2015), situación que se estableció como una excepción a la regla establecida por el derecho privado, donde se señala que:

La mora en el pago de la prima de la póliza o de los certificados o anexos que se expidan con fundamento en ella, producirá la terminación automática del contrato y dará derecho al asegurador para exigir el pago de la prima devengada y de los gastos causados con ocasión de la expedición del contrato. (Dec. 410, art. 1068, 1971).

Esta situación permite determinar que, el legislador buscó proteger los recursos públicos por encima de los intereses de alguna de las partes del contrato de seguro, pues no existe otra razón para que la excepción enunciada, restrinja la aplicación de un elemento esencial del contrato para que las entidades estatales puedan ser amparadas ante la ocurrencia de los siniestros.

Por último, resta describir en que consiste la obligación condicional del asegurador como elemento esencial, la cual no es definida por la ley, sin embargo, se torna sencillo inferir que este elemento corresponde a la obligación de responder que tiene el asegurador, en caso de ocurrencia del siniestro u ocurrencia del riesgo asegurado, para indemnizar al asegurado o a su beneficiario.

Respecto de este elemento, se debe tener en cuenta que, la aleatoriedad es una de las características principales del contrato de seguro, en el entendido que las prestaciones o cargas que asume cada una de las partes no son ni serán equivalentes, porque ante la ausencia de siniestro, la prestación o carga asumida no podrá equilibrar la balanza de económica del contrato, por no generar un contrapeso patrimonial al no tener ninguna retribución, valor o precio a cambio de ella. Además, en caso de ocasionarse el siniestro, la aseguradora tendrá que pagar la indemnización, y ese pago en la mayoría de las situaciones no tendrá la facultad de ser equiparable a la suma de dinero pagado por concepto de prima en favor de la aseguradora (Camacho, 2016, p. 18).

Sobre la matriz de riesgos es relevante precisar que, es una terminología propia del derecho privado, y especialmente asociada al campo comercial o empresarial, pues de conformidad con lo planteado por Colombia Compra Eficiente en su manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación, de su contenido se puede extraer que, es un instrumento que permite establecer objetivamente cuáles son los riesgos relevantes para cada contrato que se vaya a celebrar en particular. Su funcionalidad radica, en solventar la administración de los riesgos de la mejor forma, pues al establecer el nivel riesgos, a quien se le asigna y cómo será su tratamiento, consecuentemente se podrá estimar el impacto que podrá causar sobre el contrato y cuáles serán las acciones que se realizarán para mitigar o evitar su ocurrencia.

A continuación, se presenta una matriz de riesgos sin diligenciar:

Figura 3
Modelo matriz de riesgos Colombia Compra Eficiente

N	Clase	Fuente	Etapas	Tipo	Descripción	Consecuencia de la ocurrencia del evento	Probabilidad	Impacto	Valoración	Categoría	¿A quién se le asigna?	Tratamiento/Control a ser implementado	Impacto después del tratamiento				¿Afecta la ejecución del contrato?	Responsable por implementar el	Fecha estimada en que se inicia el tratamiento	Fecha estimada en que se completa el tratamiento	Monitoreo y revisión	
													Probabilidad	Impacto	Valoración	Categoría					¿Cómo se realiza el	Periodicidad
[Numerar consecutivamente empezando en 1]	[General/Específico]	[Interno/Externo]	[Planeación/Selección/Contratación/Ejecución]	[Económico/ Social o político/ Operacional/ Financiero/ Regulatorio/ De la naturaleza/ Ambiental/ Tecnológico]	[Describir el Riesgo]	[Describir la consecuencia de la ocurrencia del evento]	[1/2/3/4/5]	[1/2/3/4/5]	[2/3/4/5/6/7/8/9/10]	[Bajo/Medio/Alto/Extremo]	[Entidad Estatal/Contratista]	[Describir el tratamiento o control a ser implementado]	[1/2/3/4/5]	[1/2/3/4/5]	[2/3/4/5/6/7/8/9/10]	[Bajo/Medio/Alto/Extremo]	[Sí/No]	[Entidad Estatal/Contratista]	[Incluir fecha o evento con el cual se inicia el tratamiento]	[Incluir fecha o evento con el cual se inicia el tratamiento]	[Definir la forma de realizar el monitoreo]	[Definir la periodicidad del monitoreo]

Fuente: Tomada de “Matriz de Riesgos” por Colombia Compra Eficiente, 2014. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/matriz_riesgos-eng_so.pdf

Para efectos de profundizar sobre los riesgos en el proceso de contratación, determinar cómo se establecen y diligencian los campos de la matriz enunciada se recomienda revisar “manual para la identificación y cobertura del riesgo en los procesos de contratación” elaborado por Colombia Compra Eficiente.

Los amparos de la garantía en la contratación estatal cobran vital importancia, por cuanto lo pretendido a través de ellos, es proteger a las Entidades Estatales en los riesgos que se pueden presentar en el proceso de contratación, en la ejecución del contrato y después de su finalización (Dec. 1082, art. 2.2.1.2.3.1.1, 2015).

No obstante, para el desarrollo de esta investigación, el estudio se centrará exclusivamente en los riesgos que se amparan la garantía única de cumplimiento con ocasión de los contratos interadministrativos. Estos amparos se encuentran señalados en por el artículo 2.2.1.2.3.1.7 del Decreto 1082 de 2015 y se encargan de cubrir los siguientes riesgos:

“(…) (i) buen manejo y correcta inversión del anticipo, ii) devolución del pago anticipado, iii) cumplimiento, iv) pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales; v) estabilidad y calidad de la obra, vi) calidad del servicio y vii) calidad y correcto funcionamiento de los bienes.” (Camacho, 2016, p. 28).

Antes de señalar las características de los amparos contenidos en la garantía única de cumplimiento, es necesario precisar que para los contratos interadministrativos la exigencia de estas garantías no es obligatoria (L. 1150, art. 7°, 2007) (Dec. 1082. Art. 2.2.1.2.1.4.5., 2015).

Sobre la explicación de las características de los amparos de la garantía única de cumplimiento, se presentará información correspondiente al tipo, el propósito, su cobertura y la referencia normativa en un cuadro que contiene extractos de una tesis, de la ley y algunos de creación propia, que se presenta de la siguiente manera:

Figura 4
Amparos, propósito y cobertura de la garantía única de cumplimiento

Garantía única de cumplimiento				
N°	Amparo	Propósito	Cobertura	Referencia normativa
1	Buen manejo y correcta inversión del anticipo	Garantizar que los dineros que la entidad entrega, a título de anticipo al contratista, se destinen a la ejecución del contrato y que, en caso contrario, la compañía aseguradora indemnice a la entidad por el incumplimiento del contratista, por un monto igual al 100% del anticipo. (Camacho, 2016, p. 28)	"Cubre los perjuicios sufridos por la Entidad Estatal con ocasión de: (i) la no inversión del anticipo; (ii) el uso indebido del anticipo; y (iii) la apropiación indebida de los recursos recibidos en calidad de anticipo."	D. 1082, art. 2.2.1.2.3.1.10., 2015
2	Devolución del pago anticipado	Garantizar que el pago entregado al contratista, se utilice para el cumplimiento de todas las actividades o la entrega de todos los bienes o servicios asociados al pago anticipado, de conformidad con lo estipulado por la entidad para la entrega del mismo.	"Cubre los perjuicios sufridos por la Entidad Estatal por la no devolución total o parcial del dinero entregado al contratista a título de pago anticipado, cuando a ello hubiere lugar"	D. 1082, art. 2.2.1.2.3.1.11., 2015
3	Cumplimiento	Es el amparo básico de la garantía única de cumplimiento. Su propósito es cubrir tanto los perjuicios infligidos a la entidad por el incumplimiento total, parcial, tardío o defectuoso del contratista como el valor de las sanciones contractuales impuestas a él. (Camacho, 2016, p. 29) "	"Cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios derivados de: 3.1. El incumplimiento total o parcial del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista; 3.2. El cumplimiento tardío o defectuoso del contrato, cuando el incumplimiento es imputable al contratista; 3.3. Los daños imputables al contratista por entregas parciales de la obra, cuando el contrato no prevé entregas parciales; y 3.4. El pago del valor de las multas y de la cláusula penal pecuniaria."	D. 1082, art. 2.2.1.2.3.1.12., 2015
4	Pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales	amparar "los perjuicios que podría infligir el incumplimiento de las obligaciones laborales a cargo del contratista respecto del personal que le presta servicios relacionados o conexos al contrato estatal. Tal perjuicio se causaría por una eventual condena judicial a la entidad cuyo fundamento sería la solidaridad que establece el artículo 34 del Código Sustantivo de Trabajo" (Camacho, 2016, p. 30)	"Debe cubrir a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista derivadas de la contratación del personal utilizado en el territorio nacional para la ejecución del contrato amparado."	D. 1082, art. 2.2.1.2.3.1.13., 2015

Fuente: Adoptada de "La efectividad del seguro de cumplimiento en contratación estatal: un análisis de la declaratoria de siniestro" por J. Camacho (2016) (<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13570/u728554.pdf?sequence=1>) y de Decreto Ley 1082 de 2015.

Figura 5

Continuación Amparos, propósito y cobertura de la garantía única de cumplimiento

Garantía única de cumplimiento				
N°	Amparo	Propósito	Cobertura	Referencia normativa
5	Estabilidad de la obra	Es un amparo post contractual; puesto que su objeto es garantizar la indemnización a la entidad cuando la obra se destruya o arruine por causas imputables al contratista o concesionario. Por ello, sólo puede operar una vez la obra haya sido recibida por la entidad, es decir, una vez ya se ha pagado la obligación a cargo del contratista. (Camacho, 2016, p. 31)	“Cubre a la Entidad Estatal de los perjuicios ocasionados por cualquier tipo de daño o deterioro, imputable al contratista, sufrido por la obra entregada a satisfacción.”	D. 1082, art. 2.2.1.2.3.1.14. , 2015
6	Calidad del servicio	Aplica en la etapa post contractual y su propósito es reparar los perjuicios causados a la entidad por la precariedad de los productos derivados de un contrato de consultoría o la mala calidad de los servicios prestados por los contratistas, siempre que los perjuicios deriven de la negligencia del contratista en la ejecución de las obligaciones estipuladas. (Camacho 2016, p. 32)	“Cubre a la Entidad Estatal por los perjuicios derivados de la deficiente calidad del servicio prestado”	D. 1082, art. 2.2.1.2.3.1.15. , 2015
7	Calidad de bienes	Es propio de la etapa post contractual y su propósito es reparar los perjuicios causados por mala calidad de los bienes entregados a la entidad o cuando la calidad de estos no coincide con las especificaciones técnicas exigidas en la etapa precontractual o en los estudios previos.	“Debe cubrir la calidad y el correcto funcionamiento de los bienes que recibe la Entidad Estatal en cumplimiento de un contrato.”	D. 1082, art. 2.2.1.2.3.1.16. , 2015

Fuente: Adoptada de “La efectividad del seguro de cumplimiento en contratación estatal: un análisis de la declaratoria de siniestro” por J. Camacho (2016) (<https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13570/u728554.pdf?sequence=1>); de Decreto Ley 1082 de 2015.

Es importante indicar que, para determinar la cantidad y especificidad de amparos que serán requeridos al contratista por medio de la garantía única de cumplimiento, se debe revisar la información consignada en la matriz de riesgos, pues esta se convierte en uno de los instrumentos que permite estimar riesgos de conformidad con el tipo de contrato y sus obligaciones.

Para el uso de garantías en la contratación realizada por entidades públicas, el E.G.C.A.P estableció que, los contratistas deberán presentar garantía única que ampare el cumplimiento de las obligaciones adquiridas con la celebración del contrato.

Sobre las garantías, se menciona que, podrán configurarse a través de pólizas constituidas por compañías aseguradoras que se encuentren legalmente autorizadas para que funcionen en Colombia; por medio de garantías bancarias expedidas bajo la reglamentación comercial del caso, y en general en cualquier mecanismo de cobertura que ampare o respalde los riesgos y que se encuentre autorizado para ello.

Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno Nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales así como los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que, por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato (L. 1150. art. 7, 2007).

Con ocasión de lo ordenado por la ley 1150 de 2007, se instó al Gobierno Nacional para reglamentar lo relativo a las garantías en los contratos de la administración pública, y en desarrollo de esa facultad expidió el Decreto Nacional 4828 de 2008 derogado por el Decreto Nacional 734 de 2012 quien a su vez fue derogado por el Decreto Nacional 1510 de 2013, el cual fue compilado por el Decreto 1082 de 2015, esta última, donde actualmente se encuentra la regulación de las garantías que actualmente se aplican a la contratación estatal.

Es pertinente destacar que, la reglamentación del régimen de las garantías en los contratos estatales, realizada por vía decreto expedido por el Presidente de la República, creó particularidades a las reglas establecidas por el derecho privado, en aras de la protección que merece el patrimonio público, para honrar la prevalencia del interés general por encima del de los particulares.

Una muestra de lo anterior es la improcedencia de la terminación automática del contrato de seguro que se pregona en el Código de Comercio, pues para el caso de la contratación estatal se establece que; la garantía única de cumplimiento que se expida en favor de las Entidades públicas, no se cancelará o expirará por la falta del pago del valor establecido para la prima, y ese no pago tampoco facultará a la aseguradora de revocarla de manera unilateral (Dec. 1082, art. 2.2.1.2.3.2.5., 2015).

Finalmente tratándose del seguro de cumplimiento, se brinda una especial protección a la entidad estatal al ordenar a las aseguradoras, la prohibición de pactar la cláusula de proporcionalidad, y cuando esta sea pactada no se permite su aplicación, significando ello que:

“En el contrato de seguro que ampara el cumplimiento, la compañía de seguros no puede incluir la cláusula de proporcionalidad y tampoco otra cláusula similar en el sentido de que el valor asegurado ampara los perjuicios derivados del incumplimiento total del contrato garantizado, pero frente a un incumplimiento parcial, la compañía de seguros solamente paga los perjuicios causados en proporción

al incumplimiento parcial de la obligación garantizada. La inclusión de una cláusula en ese sentido no producirá efecto alguno” (Dec. 1082, art. 2.2.1.2.3.2.4., 2015).

1.3.Procedimiento de declaratoria de incumplimiento en el contrato interadministrativo y las consecuencias que se derivan de su aplicación de acuerdo con lo señalado en la normatividad aplicable y la jurisprudencia Consejo de Estado

Para el desarrollo de esta investigación, se analizarán extractos relevantes de sentencias del Consejo de Estado, con el fin de determinar el procedimiento para exigir el cumplimiento de un contrato interadministrativo y/o hacer efectivas las garantías que aseguran su ejecución. Este proceso se fundamenta en que el ordenamiento jurídico confiere a las entidades públicas prerrogativas y potestades para, en ejercicio de la dirección, control y vigilancia, priorizar el interés público y asegurar el cumplimiento del contrato como instrumento para satisfacer las necesidades identificadas (CE, Sala de Consulta y Servicio Civil, No. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257), 2016).

En primera medida, se infiere que la facultad para declarar el incumplimiento en contratos interadministrativos no está vedada, pues el Consejo de Estado ha establecido que, en los contratos que celebran las entidades públicas, el amparo principal y el más recurrente que cubre la garantía única, es el de cumplimiento del contrato, y una vez se declare el incumplimiento de un contrato interadministrativo, ese acto administrativo permitirá la configuración del siniestro por ello ese acto debe ser notificado a la aseguradora que expidió la póliza, en cumplimiento de lo consagrado en los artículos 7 y 17 de la Ley 1150 y 86 de la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, en los convenios administrativos donde se hayan pactado la obligación de constituir garantías que amparen los mismos, no es procedente ejercer potestades o facultades unilaterales y, por ende, deberá adelantarse una reclamación a la aseguradora en atención a lo señalado en el Código de Comercio y las reglas particulares de la póliza expedida (CE, Sala de Consulta y Servicio Civil, No. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257), 2016).

En un sentido similar, la sentencia citada resolvió una consulta realizada el Ministerio del Interior, donde resolvió que:

Teniendo en cuenta la diferencia entre contratos y convenios interadministrativos, es posible concluir que en los contratos interadministrativos resulta procedente ejercer las competencias o potestades unilaterales de la Administración para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento [énfasis añadido], mientras que ello no es admisible en los convenios interadministrativos puros u originales. Se exceptúa el caso de los “convenios interadministrativos” que comporten el pago de un valor económico (precio o remuneración), como ocurre con los de cofinanciación celebrados por el Ministerio del Interior y que motivaron esta consulta, es decir, aquellos cuyo objeto contemple obligaciones de contenido patrimonial, los cuales, aunque se denominen así, se someterán al mismo régimen de los contratos interadministrativos, conforme a las consideraciones realizadas en la parte motiva y, por lo tanto, en ellos es jurídicamente viable la aplicación de los supuestos del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Como se analizó, la exclusión de los poderes exorbitantes en los convenios interadministrativos estriba en el hecho de que los sujetos públicos partes de estos y sus intereses, se encuentran en pie de igualdad; por el contrario, si existe desigualdad entre los fines e intereses de las dos entidades estatales, es claro que no deberá prescindirse de los privilegios unilaterales y es menester, por tanto, su aplicación por

parte de la Administración contratante [énfasis añadido] (CE, Sala de Consulta y Servicio Civil, No. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257), 2016).

Esta sentencia a pesar de haber sido expedida el 26 de julio de 2016, solo nació a la vida jurídica hasta el 31 de agosto de 2020, cuando le fue levantada la reserva legal mediante auto de la misma fecha, ateniendo lo señalado en el párrafo 1 del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011¹⁰.

En respuesta a esta consulta se logró determinar que, para configurar el acaecimiento del siniestro, se deberá surtir un procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual dispone que para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio se debe garantizar el debido proceso en los términos constitucionales y legales, en especial el señalado en el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, para efectos de respetar esa garantía al contratista cuando encuentre expuesto a la imposición de multas, sanciones y/o declaratorias de incumplimiento (CE, Sala de Consulta y Servicio Civil, No. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257), 2016).

A partir de lo expuesto, resulta evidente la competencia que los artículos 7 y 17 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 confieren a las entidades estatales. En ejercicio de esta, y mediante acto administrativo motivado precedido de una audiencia que respete los postulados legales, dichas entidades pueden: (a) imponer las multas acordadas, (b) declarar el incumplimiento contractual, (c) hacer efectiva la cláusula penal y (d) ejecutar las garantías constituidas.

Entonces, se puede afirmar que el procedimiento para declarar los siniestros de las pólizas que amparan los contratos interadministrativos será el contenido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual a su vez permite resolver las situaciones mencionadas en el párrafo anterior, del cual se puede resaltar que:

- Primero** Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tendrán la facultad de declarar el incumplimiento, realizando una cuantificación de los perjuicios ocasionados a la entidad por parte del contratista, con ocasión a ello, al contratista se le podrán imponer las multas y sanciones que se hayan pactado previamente en el contrato, así como, hacer efectiva la cláusula penal, en caso de haberse plasmado.
- Segundo** En el artículo enunciado se señala el procedimiento que se debe seguir para adelantar los incumplimientos de las obligaciones contractuales, esto debe estar precedido por una citación a una audiencia donde se atenderá la situación presentada, esta debe acompañarse de un informe elaborado por la supervisión o interventoría en caso de haberse contratado, donde se sustente y soporte lo ocurrido, citando las normas posiblemente violadas o las cláusulas presuntamente incumplidas, y las repercusiones en las que se puede ver inmerso el contratista al finalizar la actuación. En esta citación debe señalarse el lugar, fecha y hora donde se realizará la audiencia. Cuando exista garantía de cumplimiento en póliza de seguro

¹⁰ Sobre el párrafo en mención, se establece que “los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil estarán amparados por reserva legal de seis (6) meses. Esta podrá ser prorrogada hasta por cuatro (4) años por el Gobierno Nacional. Si transcurridos los seis (6) meses a los que se refiere este párrafo el Gobierno Nacional no se ha pronunciado en ningún sentido, automáticamente se levantará la reserva”, y en atención a esta facultad fue que la reserva legal del concepto en mención demoró cuatro (4) años aproximadamente.

que respalde la ejecución del contrato, deberá citarse a la aseguradora en calidad de garante para que ejerza su derecho de defensa en las mismas condiciones que se le ofrecen al contratista presuntamente incumplido.

Tercero En la audiencia que se debe realizar, es necesario presentar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que motivan la misma, reiterando el contenido de la citación enunciada en el numeral anterior, otorgándole el uso de la palabra a representante legal del contratista o a quien este faculte y a la aseguradora para que presenten los descargos, explicaciones del caso, aportar las pruebas que considere y controvertir las pruebas presentadas por la entidad que adelanta el procedimiento.

Cuarto Adelantada la audiencia se producirá una resolución motivada que contenga lo acontecido en la audiencia y será notificada en estrados, en esta se establecerá la sanción que corresponda en caso de que haya lugar, las cuales pueden ser la imposición de multa, sanción penal pecuniaria o la denominación que se le haya colocado en el contrato y/o la declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión que se tome por medio de la resolución, procederá solo el recurso de reposición que debe interponerse, sustentarse y decidirse en desarrollo de la misma audiencia, el cual será notificado en la misma audiencia.

Quinto Como particularidad de este procedimiento, se encuentra que en cualquier momento de la audiencia la misma puede ser suspendida de oficio por instrucción del jefe de la entidad o su delegado o a petición de alguna de las partes, de manera general estas audiencias son adelantadas por las personas que ocupan los empleos con las facultades de ordenar el gasto de los contratos, por los representantes legales de las entidades públicas o por quien ellos deleguen.

Sexto Así mismo es peculiar que en este procedimiento, corresponda a la entidad pública determinar el procedimiento de incumplimiento en cualquier momento, si tiene conocimiento de la cesación o superación de la situación que ocasionó el incumplimiento, es decir, que el contratista se haya puesto al día o que haya cumplido el objeto contractual.

Del procedimiento enunciado, es posible evidenciar que se recogen garantías naturales al debido proceso, y es por ello por lo que, el Consejo de Estado apropió el concepto de ese principio-derecho para que esa garantía cobijara las actuaciones de la administración pública, que se constituyen en: *“la presunción de inocencia; el derecho de audiencia; la tipicidad de la falta legal o contractual endilgada al contratista; el derecho contradicción y la publicidad de la actuación”* (Camacho, 2016, p. 30).

En cuanto a los aspectos no contemplados en el procedimiento específico para la imposición de multas, la declaratoria de incumplimiento, la efectividad de la cláusula penal y la afectación de garantías se recurrirá de forma supletoria al procedimiento administrativo sancionatorio general de la Ley 1437 de 2011 y, en lo no previsto allí, al Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012).

La validez y el éxito de este procedimiento, cuyo fin es establecer las posibles consecuencias para una entidad pública presuntamente incumplida en un contrato interadministrativo, radican en el estricto respeto del debido proceso y en la valoración objetiva de las pruebas. Por ello, el informe inicial no constituye prueba irrefutable, sino una base que debe ser demostrada fehacientemente en el desarrollo de la audiencia.

Respecto de las posibles consecuencias que se pueden originar con la declaratoria de incumplimiento en el contrato interadministrativo, se puede afirmar que, para efectos de la aplicabilidad de las sanciones, estas deben estar pactadas en el contrato sobre el cual se pretende conminar al cumplimiento o simplemente sancionar.

Por ello, cuándo se han pactado las cláusulas de multas y la penal pecuniaria, se podrá rescatar lo tasado en ellas previo cumplimiento del procedimiento enunciado en anteriormente de manera directa o a través del garante cuando el contrato se encuentra amparado por una póliza de seguro.

La revisión de la aplicación de las sanciones como las multas, cláusula penal y/o incumplimientos como consecuencias de las declaratorias de incumplimiento puede ser observadas en sentencias del Consejo de Estado que enumeran de la siguiente manera:

- A.** Sala de Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Rad. No. 25000-23-26-000-2001-01377-02(33555) del 12 de agosto de 2019, Consejera Ponente María Adriana Marín. LA PREVISORA S.A. -COMPAÑÍA DE SEGUROS- contra CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL -CAJANAL- en donde se revoca la sentencia proferida y declara la nulidad y la nulidad parcial de algunas resoluciones expedidas por CAJANAL por carecer de competencia para tasar unilateralmente los perjuicios ocasionados por el incumplimiento contractual de CODETER, toda vez que dichas facultades fueron otorgadas a las entidades públicas a partir del Decreto 4828 de 2008 y, posteriormente con la Ley 1474 de 2011, reglamentada en particular, para estos eventos, por el Decreto 734 de 2012.
- B.** Sala de Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección B. Rad. No. 25000-23-36-000-2015-01918-01 (59325) del 9 de julio de 2021, Consejero Ponente Alberto Montaña Plata. Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá D.C. S.A. ESP contra Agencia Nacional de Contratación Pública en donde se confirmó la sentencia de primera instancia en el sentido de negar las pretensiones de la demanda, relacionados con la nulidad de los actos administrativos que declararon el incumplimiento del contrato por parte de Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá D.C. S.A. ESP, argumentando falta de competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública por considerar haber celebrado un convenio interadministrativo, entre otros argumentos.
- C.** Sala de Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Rad. No. 25000-23-36-000-2014-00674-01(56.002) del 31 de marzo de 2023, Consejera Ponente María Adriana Marín. HOSPITAL OCCIDENTE DE KENNEDY III NIVEL E.S.E. (HOY, SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR OCCIDENTE E.S.E.)- contra DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ – ALCALDÍA LOCAL DE KENNEDY en donde se confirma la sentencia proferida, desestimando entre otros argumentos, el de ausencia de competencia funcional para declarar incumplimiento.

De las sentencias enunciadas es relevante mencionar que, las proferidas en los años 2021 y 2023 tienen como fundamento jurídico la competencia para imponer multas y cláusula penal pactada en los contratos interadministrativos, así como, la declaratoria de incumplimiento en los términos de lo analizado en la sentencia del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, julio 26, 2016, M.P: A. Namén, No 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257).

Realizada la descripción de la evolución histórica de la figura del incumplimiento contractual en los contratos de la administración en la normatividad colombiana desde el Decreto 222 de 1983 hasta la Ley 1474 de 2011, se concluye que, la misma no ha ofrecido la claridad suficiente que requieren los operadores contractuales para adelantar el actual procedimiento administrativo sancionatorio. Adicionalmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha variado sus tesis y con ello, cada entidad desde el extremo contractual que se encuentre ha tomado la tesis que le sea favorable, para efectos resolver la imposición de una sanción o librarse ella, sin que sea posible evidenciar la uniformidad de criterio para la aplicación o no de esta figura.

Entonces, se puede concluir que, la evolución histórica de la normatividad contractual ha sido el soporte de la variación de la jurisprudencia en favor de la protección del *“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”* (L. 80, art. 3, 1993), pues la imposibilidad de contar con herramientas que permitan garantizar el cumplimiento del objeto contractual en los contratos interadministrativos se consiente la desatención de necesidades de bienes, servicios u obras para las que fueron contratadas, con lo cual se puede ocasionar el impacto de manera negativa de las finanzas estatales al no ejecutarse el presupuesto destinado para ello.

Como conclusiones adicionales, se establece que el contrato interadministrativo formaliza una relación conmutativa entre entidades distintas (contratante y contratista). En esta dinámica, el pago por el bien, servicio u obra genera una subordinación de la contratista a las obligaciones pactadas. Adicionalmente, la legislación colombiana, en particular el EGCAP (Ley 80 de 1993 y sus normas complementarias), faculta a las entidades públicas contratantes para declarar el incumplimiento de estos contratos a otras entidades públicas contratistas.

CAPITULO II.

IDENTIFICACIÓN DE MEDIDAS APLICADAS POR INCUMPLIMIENTOS EN CONTRATOS

INTERADMINISTRATIVOS DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ (2016-2022).

“La educación no es preparación para la vida; la educación es la vida en sí misma”

Jhon Dewey

Premisa

Con el objetivo de identificar las medidas de incumplimiento establecidas por la SDIS y el IDIPRON entre los años 2016 al 2022, en esta sección se realizará una explicación del Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social en la estructura administrativa del Distrito Capital de Bogotá de acuerdo con el marco legal general aplicable para la actividad sancionatoria contractual.

También, en este capítulo se realizará la revisión de archivos de las entidades mencionadas, y se documentará lo observado en la consulta realizada en el modelo de abastecimiento estratégico de la plataforma especializada de contratación pública de la ANCP -CCP, para identificar situaciones que permitan la verificación de la cantidad de contratos frente a los contratos interadministrativos celebrados, la frecuencia de incumplimientos presentados en ellos, las medidas aplicadas y la comparación entre la información recopilada para cada organismo distrital como instrumentos de verificación de la metodología de esta investigación.

2.1. Marco legal aplicable a los Sectores Administrativos de Coordinación de Bogotá y Secretaría Distrital de Integración Social y al Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud para su actividad sancionatoria contractual.

Actualmente la denominación de Sector Administrativo de Coordinación enunciada en este y en apartes anteriores *“tiene por objeto la coordinación de las grandes áreas especializadas de la gestión Distrital, cuya instancia son los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo”* (Acuerdo 257, art. 38, 2006). La conformación de los sectores administrativos se realiza por las secretarías de despacho, los departamentos administrativos y por las entidades del Sector Descentralizado que se encuentre adscritas y vinculadas a una secretaría, de conformidad con la estructura general administrativa de la Alcaldía de Bogotá. En atención a la connotación que se les otorga a los sectores administrativos, se determinó que el máximo organismo o la cabeza del sector, sea asignada a las secretarías de despacho.

En este sentido, la ley estableció que las secretarías distritales son organismos *“con autonomía administrativa y financiera, que bajo la dirección de la respectiva secretaria o secretario, tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos distritales del Sector Administrativo de Coordinación al que pertenecen”* (Acuerdo 257, art. 23, 2006)).

Para efectos de realizar la organización por sectores administrativos en el Distrito Capital de Bogotá, el artículo 45 del Acuerdo 257 de 2016 el Concejo de Bogotá D.C., determinó realizar la división de la administración del Distrito Capital en quince (15) sectores, dentro del que se encuentra el Sector Integración Social, y al cual se asignó la misión de:

“(…)liderar y formular, en la perspectiva del reconocimiento y la garantía de los derechos, las políticas sociales del Distrito Capital para la integración social de las personas, las familias y las comunidades, con especial atención para aquellas que estén en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, ejecutar las acciones que permitan la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de sus derechos, mediante el ejercicio de la corresponsabilidad y la cogestión entre la familia, la sociedad y el Estado” (Acuerdo 257, art. 86, 2006).

Para el cumplimiento de esta misión, el mencionado Acuerdo cambio de la naturaleza del Departamento Administrativo de Bienestar Social transformándolo (art. 87) en la Secretaría Distrital de Integración Social, y conformó el Sector Integración Social por la secretaría indicada como cabeza de Sector, y por el Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud por medio de lo establecido en el artículo 88 del mencionado acuerdo.

La facultad para imponer sanciones en la actividad contractual de las entidades públicas estudiadas y consultadas, está circunscrita a los parámetros legales del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. De manera específica se puede establecer que, la reglamentación de actividad sancionatoria contractual se encuentra soportada en la por normas que hasta el momento no han sido compiladas, por ello se presenta un cuadro descriptivo de la siguiente manera:

Figura 6

Descripción de las normas aplicables a la actividad sancionatoria contractual de las entidades públicas estudiadas y consultadas.

Norma	Descripción
Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia	Plasmó el principio del debido proceso debe observarse en todas las actuaciones judiciales y administrativas, esta última agrupan la actividad sancionatoria contractual.
Numeral 1 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993	Se les asigna la responsabilidad a los servidores públicos de “vigilar la correcta ejecución del objeto contrato” y a proteger los intereses de las partes y de los terceros que se puedan afectar con la ejecución del contrato.
Incisos 1°, 2° y 3° del artículo 40 de la Ley 80 de 1993	Establecen que las estipulaciones del contrato deben ser las plasmadas en las normas civiles, comerciales y, por último, las establecidas en la ley de contratación pública, las cuales deben atener a la naturaleza y esencia de cada contrato.
Artículo 17 de la Ley 1150 de 2007	De igual forma, en los incisos 2° y 3° se faculta a las entidades para pactar cláusulas que pretendan el cumplimiento de los fines estatales, siempre y cuando no vayan en contra de la Constitución, las leyes, el orden público ni los principios y finalidades del E.G.C.A.P. ni los de la buena administración. Reitera la aplicación del debido proceso plasmado en la constitución, para complementar su aplicación a las sanciones que se dicten en las actuaciones contractuales y faculta a las entidades sometidas al E.G.C.A.P. imponer multas incluida en el contrato, a declarar incumplimientos y hacer efectiva cláusulas penales pactadas.

Artículo 86 de la Ley 1474 de 2011	Desarrolla el contenido del artículo 17 de la Ley 1150 de 2005 y faculta nuevamente a las entidades sometidas al E.G.C.A.P. a declarar incumplimientos, imponer multas y sanciones pactadas, y hacer efectiva la cláusula penal, estableciendo un procedimiento para ello.
------------------------------------	--

Fuente: Creación propia en cuanto al debido proceso y la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimientos en contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

En consideración al análisis precedente, deviene imperativo precisar que la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), se encuentran compelidos a observar las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en el desarrollo de actuaciones sancionatorias contractuales que se susciten como resultado del ejercicio de la supervisión e interventoría de los contratos en fase de ejecución. En tales procedimientos administrativos sancionatorios, resulta cardinal la observancia irrestricta del principio del debido proceso, así como la plena garantía de los derechos fundamentales y procesales de los intervinientes, en estricto apego al marco normativo vigente y la jurisprudencia aplicable.

2.2. Identificación y verificación de las medidas de incumplimientos en contratos interadministrativos celebrados entre el 2016 y el 2022 por el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital.

Dada la falta de publicidad de los actos administrativos sancionatorios contractuales, y con el fin de identificar y verificar la existencia de incumplimientos declarados en los contratos suscritos entre 2016 y 2022 por la SDIS y el IDIPRON, el 29 de agosto de 2023 se formuló y radicó un derecho de petición para solicitar la siguiente información:

- Primero** ¿Se informe cuantos contratos interadministrativos han celebrado desde el 1 de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2022?
- Segundo** ¿Se indique en cuántos de los contratos mencionados en la pregunta anterior, ustedes dentro de las facultades de direccionamiento y vigilancia de la ejecución de contrato contempladas en el artículo 14° de la Ley 80 de 1993 han adelantado audiencias de presunto incumplimiento en los términos del artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 y del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011?
- Tercero** En caso de haber adelantado audiencias de presunto incumplimiento, se solicita ¿indicar en cuantas fueron impuestas multas, cláusula penal u otro tipo de incumplimiento?
- Cuarto** Respecto de lo requerido en la pregunta número 2, se solicita indicar el link de los actos administrativos por medio de los cuales se adelantaron las audiencias de presunto incumplimiento con ocasión de contratos interadministrativos o anexar por medio electrónico los mismos.

La finalidad de estas preguntas fue recopilar datos que permitieran establecer la cantidad de contratos interadministrativos celebrados por ambas entidades, así como identificar si se habían adelantado multas

o sanciones por incumplimiento mediante procedimientos administrativos sancionatorios en alguno de ellos.

Después de la radicación de las solicitudes de información, la Secretaría de Integración Social - SDIS y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON dieron respuesta mediante los radicados No. S2023172569 del 18 de septiembre de 2023 y No. 2023EE3000 del 8 de septiembre de 2023, respectivamente. La información contenida en estas respuestas se utilizó para elaborar el siguiente cuadro comparativo:

Figura 7
Extracto respuestas de las entidades del Sector Administrativo de Integración Social

Respuestas de la SDIS y del IDIPRON otorgadas al derecho de petición		
Pregunta	Respuesta SDIS	Respuesta IDIPRON
¿Cuántos contratos interadministrativos celebraron desde el 01/01/2016 al 31/12/2022?	Celebraron ciento veintinueve (129) Contratos Interadministrativos para ese periodo	Celebraron catorce (14) Contratos Interadministrativos para ese periodo
¿En cuantos contratos interadministrativos adelantaron audiencias de presunto incumplimiento contractual?	Se adelantaron dos (2) procesos administrativos sancionatorios por incumplimiento del Contrato 8239 de 2017, suscrito entre la SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL y el FONDO DE DESARROLLO DE PROYECTOS-FONDECUN	No se adelantaron audiencias de presunto incumplimiento en los términos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 con las consecuencias jurídicas que dicha disposición prevé
¿Se impusieron multas, cláusula penal u otro tipo de incumplimientos?	Se impuso una multa y se hizo efectiva la cláusula penal al FONDO DE DESARROLLO DE PROYECTOS-FONDECUN.	No se realizó la imposición de multas, cláusula penal y/o alguna sanción.

Fuente: Creación propia desde información tomada de la respuesta otorgada por las entidades consultadas

Se constató, a partir de la información suministrada por el IDIPRON, la celebración continua de contratos con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá – ETB S.A. ESP en cada uno de los años entre 2016 y 2022.

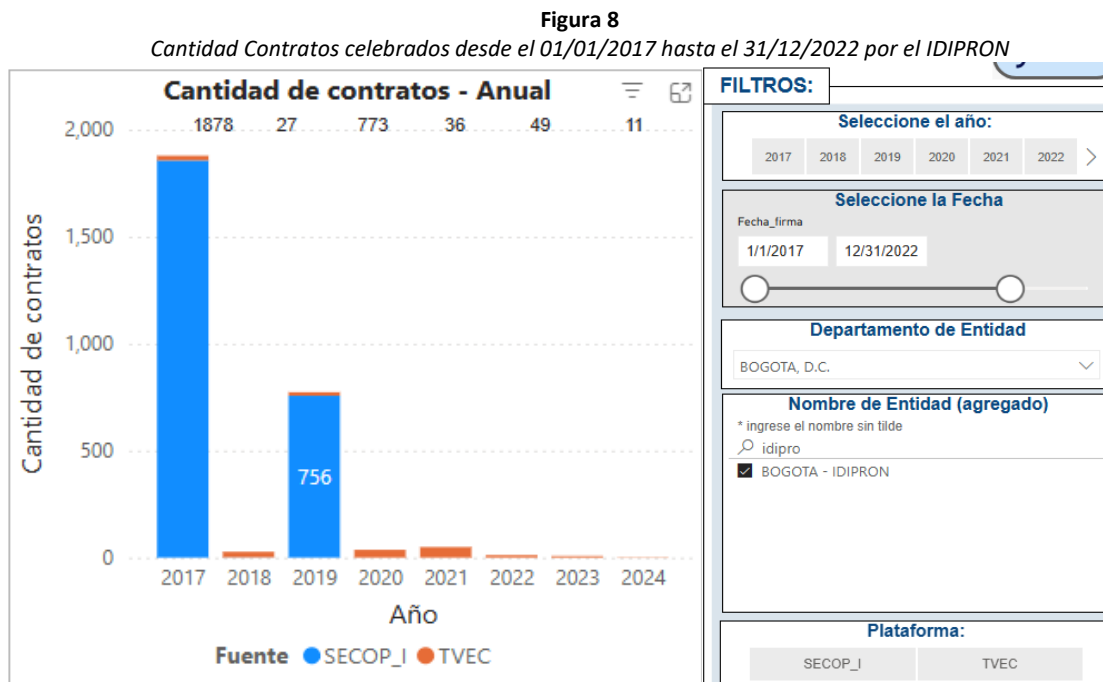
Al revisar la información, se constata que el IDIPRON no llevó a cabo ningún procedimiento administrativo sancionatorio en los catorce (14) contratos interadministrativos que celebró en siete (7) años. En cuanto a la SDIS, se identificaron dos (2) procedimientos administrativos sancionatorios en uno (1) de los ciento once (111) contratos interadministrativos que suscribió durante el mismo periodo. Esto permite inferir que la aplicación de este tipo de procedimiento es inusual, lo que dificulta la obtención de información detallada al respecto.

Para efectos de realizar un análisis sobre la frecuencia o recurrencia de las medidas aplicadas con ocasión de incumplimientos en contratos interadministrativos por cada una de las entidades consultadas o un análisis comparativo de las mismas, la información recibida de las entidades distritales resulta insuficientes, por solo haberse presentado tales medidas en una de las dos (2) entidades consultadas. Ahora bien, el estudio de los casos recibidos por parte de la SDIS será realizado en el capítulo siguiente junto con otro adelantado por otras entidades del distrito.

En cuanto a la frecuencia o recurrencia de las medidas aplicadas por incumplimientos en contratos interadministrativos de cada entidad consultada, o realizar un análisis comparativo, se constata que la información recibida de las entidades distritales es limitada, pues solo una de las dos (2) presentó dichas medidas. El estudio de los casos proporcionados por la SDIS se desarrollará en el siguiente capítulo, en conjunto con otro análisis de otro caso ocurrida con otras entidades del distrito que fungieron como contratante.

No obstante, evidenciada la existencia de medidas de incumplimientos en contratos interadministrativos adelantados por las SDIS en dos (2) de sus contratos, se consideró necesario consultar la cantidad de contratos que celebraron esas entidades entre el año 2016 y el 2022, esta revisión fue realizada en la herramienta de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente denominada Modelo de Abastecimiento Estratégico, donde se logró determinar la cantidad de contratos que celebró el IDIPRON y la SDIS desde el 1 de enero de 2017¹¹ (fecha inicial en que permite realizar la consulta) al 31 de diciembre de 2022.

La documentación de la consulta realizada se presenta en las siguientes las siguientes capturas de pantalla:

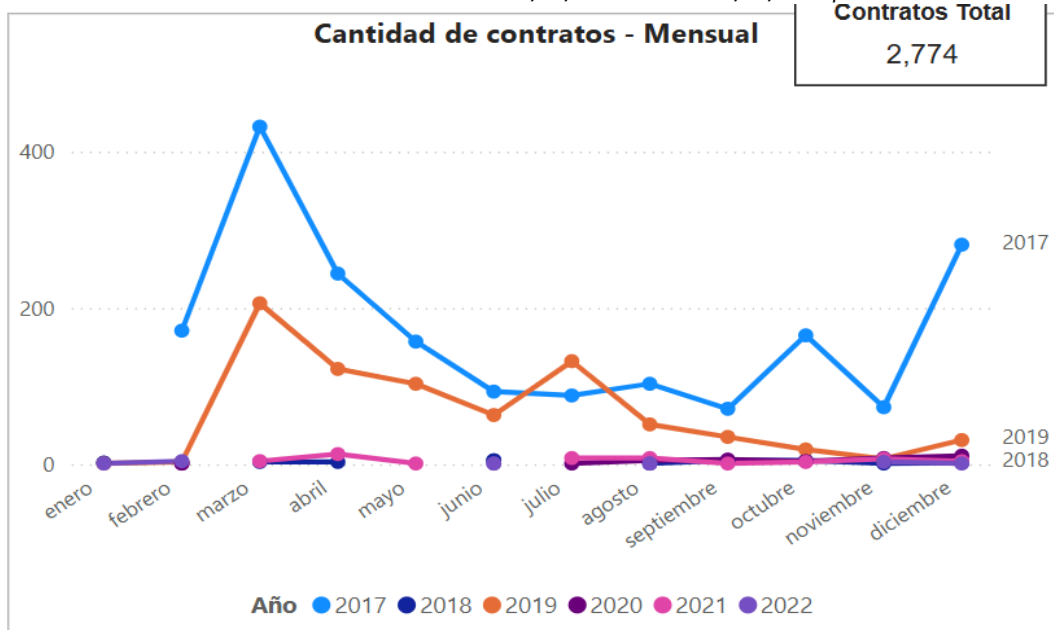


Fuente: Adaptado del insumo del análisis estratégico “Modelo de Abastecimiento Estratégico” de Colombia Compra Eficiente disponible en: <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/modelo-de-abastecimiento-estrategico>

¹¹ Cfr. La fecha no se puede establecer desde el año 2016 porque la herramienta de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente Modelo de Abastecimiento Estratégico solo permite realizar consultas desde el 1 de enero del 2017.

Figura 9

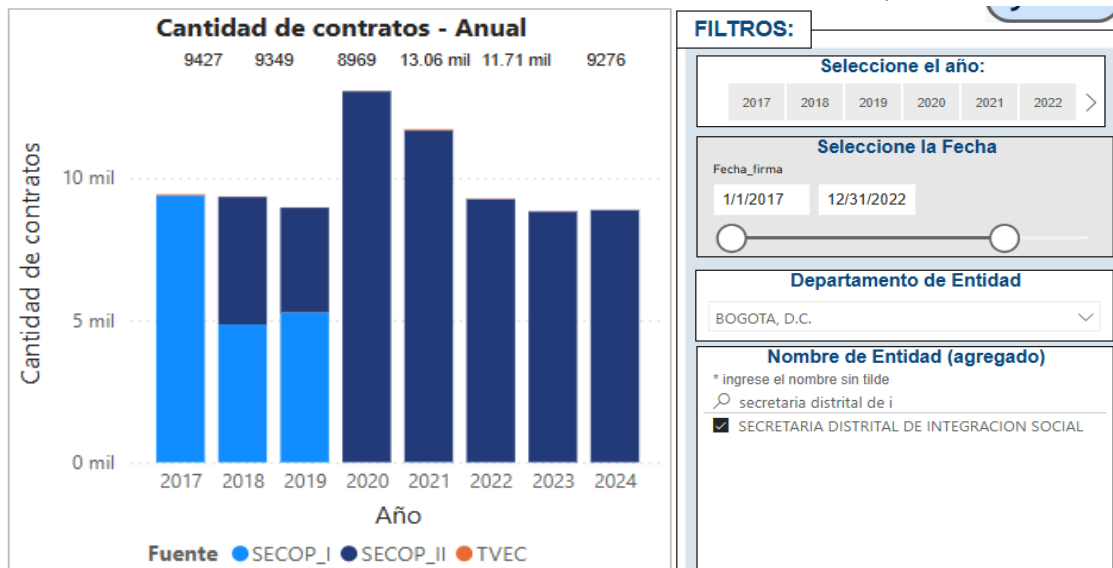
Cantidad Contratos - Mensual celebrados desde el 01/01/2017 hasta el 31/12/2022 por el IDIPRON



Fuente: Adaptado del insumo de análisis estratégico “Modelo de Abastecimiento Estratégico” de Colombia Compra Eficiente en <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/modelo-de-abastecimiento-estrategico>

Figura 10

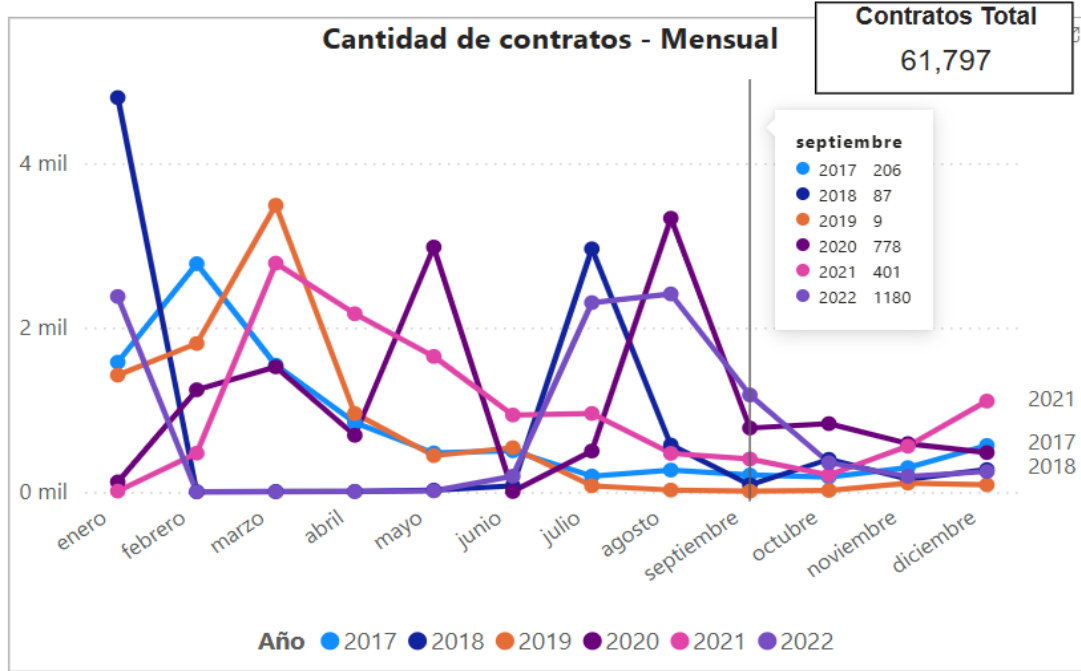
Cantidad Contratos celebrados desde el 01/01/2017 hasta el 31/12/2022 por la SDIS



Fuente: Adaptado del insumo de análisis estratégico “Modelo de Abastecimiento Estratégico” de Colombia Compra Eficiente en <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/modelo-de-abastecimiento-estrategico>

Figura 11

Cantidad Contratos - Mensual celebrados desde el 01/01/2017 hasta el 31/12/2022 por la SDIS



Fuente: Adaptado del insumo de análisis estratégico “Modelo de Abastecimiento Estratégico” de Colombia Compra Eficiente en <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/modelo-de-abastecimiento-estrategico>

Con el fin de facilitar la comprensión de la información, a continuación, se presenta un cuadro comparativo:

Figura 12

Extracto de la consulta realizada en el Modelo de Abastecimiento Estratégico de la ANCP-CCE

Contratos celebrados por la SDIS y del IDIRPON entre el 01/01/2017 y el 31/12/2022

Referencia	SDIS	IDIPRON
Cantidad de contratos celebrados en el periodo consultado	Sesenta y un mil setecientos noventa y siete (61,797) contratos	Dos mil setecientos setenta y cuatro (2,774) contratos
Mes en el que celebró la mayor cantidad de contratos	En enero del 2018 celebró la mayor cantidad de contratos, estos superan la cantidad de cuatro mil (4,000) contratos. En 2017, los mayores volúmenes de contratación se registraron en enero y febrero. En 2018, los picos se observaron en enero y julio. Febrero y marzo fueron los meses de mayor contratación en 2019. Para 2020, los picos se evidenciaron en mayo y agosto. En 2021, los meses de mayor contratación fueron febrero y marzo. Finalmente, en 2022, los picos más altos se presentaron en julio y agosto.	En febrero de 2017 celebró la mayor cantidad de contratos, este número supera los cuatrocientos (400) contratos. En 2017, los mayores volúmenes de contratación se registraron en febrero y noviembre. Para 2019, el primer pico se desplazó a marzo y el segundo se adelantó a julio. Al observar la gráfica, se evidencia que en 2018, 2020, 2021 y 2022 no se presentaron variaciones significativas ni picos de contratación en ningún mes.
Meses en los que se celebraron más contratos, es decir, donde ocurrieron picos de contratación		

Fuente: Creación propia desde la información tomada del insumo de análisis estratégico “Modelo de Abastecimiento Estratégico” de Colombia Compra Eficiente en <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/modelo-de-abastecimiento-estrategico>

La verificación de la información de las entidades públicas reveló que el IDIPRON celebró un total de 2774 contratos entre el 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2022, siendo 13 de ellos contratos interadministrativos. En el mismo periodo, la Secretaría Distrital de Integración Social suscribió 61797 contratos, de los cuales 109 fueron interadministrativos.

Analizada la información, es posible establecer que, el contrato interadministrativo está siendo usado a manera excepción de conformidad con lo señalado en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 por las entidades consultadas, pues su peso porcentual frente a la demás contratación no llega ni al 1%.

Sin detallar los casos, que se abordarán en el siguiente capítulo, se encontró que la SDIS adelantó dos (2) procedimientos administrativos sancionatorios relacionados con el contrato No. 8239 de 2017, suscrito con el FONDO DE DESARROLLO DE PROYECTOS DE CUNDINAMARCA - FONDECUN.

En la primera actuación, mediante la Resolución No. 2070 del 22 de octubre de 2019, se declaró el incumplimiento parcial del contrato y se impuso una multa. Esta decisión, recurrida en reposición, fue confirmada mediante la Resolución No. 2120 del 20 de octubre de 2019.

En la segunda actuación, a través de la Resolución No. 0161 del 10 de febrero de 2021, se declaró nuevamente el incumplimiento parcial y se impuso la sanción de la cláusula penal pecuniaria como indemnización anticipada por daños y perjuicios. Esta resolución, también recurrida en reposición, fue parcialmente confirmada mediante la Resolución No. 0348 del 16 de marzo de 2021, manteniendo la sanción pero modificando el plazo de pago para ampliarlo.

Ambas actuaciones fueron administrativas fueron adelantadas conforme el procedimiento del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y se describirán en el siguiente capítulo.

En conclusión, la información recopilada mediante consultas reveló que la SDIS aplicó medidas por incumplimiento en contratos interadministrativos en dos (2) ocasiones entre 2016 y 2022, utilizando el procedimiento administrativo sancionatorio del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Estos incumplimientos se presentaron en la SDIS, que celebró 126 contratos interadministrativos durante el periodo investigado.

También se puede concluir que, las entidades consultadas utilizan la figura del contrato interadministrativo como una excepción a la modalidad de selección de Licitación Pública, dada su baja representatividad en el total de su contratación.

Finalmente, la escasa aplicación de declaratorias de incumplimiento en contratos interadministrativos (solo dos casos en la SDIS) sugiere que este procedimiento se implementa de forma excepcional, únicamente ante anomalías significativas en la ejecución contractual que requieren apremio o sanción a los contratistas presuntamente incumplidos.

CAPITULO III.

ANÁLISIS CASOS INCUMPLIMIENTOS DECLARADOS POR ENTIDADES PÚBLICAS SOBRE CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS CELEBRADOS POR ORGANISMOS DISTRITALES.

“Si no persigues lo que quieres, nunca lo tendrás. Si no vas hacia delante, siempre estarás en el mismo lugar”

Nora Roberts

Premisa

En este capítulo se estudiarán tres posibles casos donde, con ocasión a la celebración de contratos interadministrativos una entidad pública del Distrito Capital adelanta el procedimiento administrativo sancionatorio de incumplimiento. El objetivo es entender qué medidas se tomaron, por qué se tomaron esas decisiones y qué leyes se aplicaron en cada caso.

3..1. Análisis de casos de incumplimientos declarados por las entidades públicas del Distrito Capital en contratos interadministrativos celebrados entre el 2016 y el 2022.

Para el desarrollo del presente capítulo se estudiarán tres situaciones en las cuales se adelantaron procedimientos para la imposición de sanciones contractuales, dos de ellas obtenidas de las peticiones realizadas a las entidades que conforman el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital, donde al ser consultada la SDIS indicó el haber adelantado dos procedimientos administrativos sancionatorios contractuales en un mismo contrato interadministrativo, y otra referenciada por compañeros de la actividad contractual sobre un procedimiento para declarar el siniestro de una garantía en contra de Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –FONADE con ocasión a un contrato interadministrativo celebrado por la mencionada de una parte y por la otra conformada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, Secretaría Distrital del Hábitat – SDHT y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER.

Para una mejor comprensión sobre los casos estudiados, se realizará una tabla comparativa con las particularidades jurídicas encontradas en las dos situaciones, de la siguiente manera:

Figura 13
Estudio jurídico de casos.

	Caso No. 1 Resolución No. 2070 de 2019 SDIS	Caso. No. 2 Resolución No. 0161 de 2021	Caso. No. 3
Contrato Interadministrativo No.	8239 de 2017	8239 de 2017	FONADE No. 217045 del 9/11/2017 SDHT No. 217045 del 9/11/2017 UAEDC No. 330 del 9/11/2017 DADEP No. 110-00128-339-0-2017 del 9/11/2017 IDIGER No. 453 del 9/11/2017
Contratantes	Secretaría Distrital de Integración Social	Secretaría Distrital de Integración Social	Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAEDC Secretaría Distrital del Hábitat - SDHT Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP
Contratista	Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca – FONDECUM	Fondo de Desarrollo de Proyectos de Cundinamarca – FONDECUM	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE
Objeto	Realizar la gerencia integral para la elaboración, diseños, construcción de centros día en el Distrito Capital.	Realizar la gerencia integral para la elaboración, diseños, construcción de centros día en el Distrito Capital.	Realizar la gerencia integral del proyecto para la obtención de información geográfica proveniente de sensores remotos.
Garantía	El contrato fue amparado con póliza No. 21-44-101255976 que amparaba: 1) Cumplimiento: Por el veinte por ciento (20%) del valor total del contrato. 2) Calidad del servicio: Por el veinte por ciento (20%) del valor total del contrato. 3) Calidad y correcto funcionamiento de los bienes: Por el veinte por ciento (20%) del valor total del contrato. 4) Pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones: Por el diez por ciento (10%) del valor total del contrato.	El contrato fue amparado con póliza No. 21-44-101255976 que amparaba: 1) Cumplimiento: Por el veinte por ciento (20%) del valor total del contrato. 2) Calidad del servicio: Por el veinte por ciento (20%) del valor total del contrato. 3) Calidad y correcto funcionamiento de los bienes: Por el veinte por ciento (20%) del valor total del contrato. 4) Pago de salarios y prestaciones sociales e indemnizaciones: Por el diez por ciento (10%) del valor total del contrato.	El contrato fue amparado con póliza No. 100081654 que amparaba: 1) Cumplimiento: Por valor de \$793,800,000. 2) Calidad del servicio: Por valor de \$793,800,000. 3) Pago anticipado: Por valor de \$1,984,500,000

	Caso No. 1 Resolución No. 2070 de 2019 SDIS	Caso. No. 2 Resolución No. 0161 de 2021	Caso. No. 3
Resumen jurídico descargos	Dentro de un contrato interadministrativo no es procedente que, de forma directa se le apliquen sanciones a la entidad contratista, situación que ha sido precisada por la jurisprudencia del Consejo de Estado, pues si bien se pueden pactar cláusulas sancionatorias, estas no son procedentes para los contratos estatales regidos por el Derecho Privado ni tampoco para los contratos interadministrativos. Cita el concepto de Colombia Compra Eficiente del 7 de enero de 2018 y establece que, la facultad de imponer sanciones que tiene las entidades estatales solo recae sobre particulares y no entre entidades estatales, pues están se encuentran desprovistas de esa competencia que para el caso de los contratos interadministrativos solo las detentan los jueces. Establecen que, el objeto del contrato interadministrativo por establecerse como una Gerencia Integral, corresponde a obligaciones de medio y no de resultados. Adicionalmente señalan que, las obligaciones referidas en el “pliego de cargos” se encuentran cumplidas y no existe justificación para su sanción.	1. Señalar la falta de competencia de la SDIS para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio sobre el contrato interadministrativo. Ese argumento fue soportado con la cita de una Sentencia del Consejo de Estado de 2009 y un concepto emitido por Colombia Compra Eficiente Radicado # 4201813000000113 y otro de, donde se restringe la facultad sancionatoria de una entidad a otra de manera directa, porque se debe acudir a un juez para resolver la situación. Declara que, la declaración de incumplimiento de manera unilateral y directa, es una extralimitación de funciones en la que incurren quienes adopten las decisiones y, que el pacto de la cláusula penal es ineficaz de pleno derecho por contravenir una Ley. 2. Las obligaciones del contrato son de medio contrario a lo planteado por la SDIS, pues la ejecución del contrato no implica la ejecución de una obra sino la gerencia de ella, y con ocasión a esa gerencia FONDECUM adelantó las actividades y trámites a su alcance, pero la obra no fue finalizada por hechos que escapaban a su control. 3. El proyecto campo verde no concluyó por causa imputables a la SDIS, y ello se constituye en una causal de exclusión de responsabilidad “hecho exclusivo de la víctima” pues la negativa de ampliar el plazo para terminar esa obra por parte de la SDIS fue lo que afectó su finalización. Está fue complementada por la aseguradora al indicar que existía de una causal de eximente de responsabilidad, argumentando que la culpa del incumplimiento recae sobre el contratista de obra y no sobre FONDECUM. Adicionalmente indica que, la literalidad del objeto del contrato permite establecer que las obligaciones son de medio 4. La aplicación del principio de proporcionalidad en la sanción en razón de los porcentajes de ejecución y en caso de ser sancionado al contratista se aplique la compensación de la sanción en caso de existir saldos a favor del contratista para que los dineros sean cruzados.	Los contratos interadministrativos no cuentan con facultades legales de carácter excepcional, pues el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 prohíbe el ejercicio de estas facultades porque entre las entidades no solo existe unidad de caja, sino una relación de coordinación y no de subordinación, estando en igualdad de condiciones, lo que conlleva que los conflictos presentados durante la ejecución de un contrato sean resueltos por un juez.

Consideraciones – Motivación.	En cumplimiento de lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y, teniendo en cuenta lo señalado en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993 respecto del deber que tienen las entidades estatales para utilizar los medios que permitan el cumplimiento del objeto del contrato sin importar la tipología contractual, manifestó que: Tratándose de contratos interadministrativos, la entidad contratante no solo puede, sino que está obligada a hacer uso de todas las herramientas legales, para garantizar el cumplimiento del contrato en términos de oportunidad y calidad. Así mismo, señaló que el contrato interadministrativo celebrado cumplía con todos los requisitos de verdadero contrato y no con los de un convenio. También se establece que, la entidad pública contratante podía utilizar la cláusula de multa pactada para sancionar de manera directa la tardanza o el incumplimiento del contratista en atención al cumplimiento de los fines estatales, la continua prestación de los servicios de públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados (L. 80, art. 3. 1993). Se logró determinar que, el objeto contratado consiste en una obligación de resultado en la que FONDECUM debía entregar los dos frentes de obra en los términos establecidos en el contrato. Por último, al observar los vacíos del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 respecto de las pruebas en ese procedimiento sancionatorio determinó dar aplicación a la Ley 1437 de 2011 y a la Ley 1564 de 2012 para garantizar los principios que rigen esa actividad.	Considera que lo señalado la sentencia del Consejo de Estado, Sección tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de septiembre de 2009, expediente 24639, C.P Myriam Guerrero de Escobar fue anterior a la Ley 1474 de 2011 donde se legisló el proceso administrativo sancionatorio contractual, con ello las instituciones evolucionaron y en conceptos más recientes se estableció que en los contratos interadministrativos SI es posible que las entidades estatales impongan multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento de manera unilateral. El concepto que soporta la afirmación es el emitido el 26 de julio de 2016, con Radicación interna: 2257 y Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00, Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. Adicionalmente señala que, con ocasión a los conceptos enunciados por el FUNDECUM y su aseguradora, Colombia Compra Eficiente no ha sostenido sus posturas en el tiempo y para demostrar ello, cita un concepto del del 09 de mayo de 2017 con radicado 2201713000002272 donde establece que el incumplimiento en contratos o convenios interadministrativos se adelantan por medio del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 porque la declaratorio de incumplimiento no es una facultad excepcional de la administración. Sobre la competencia concluye que, las multas y la cláusula penal se pueden pactar y se pueden hacer efectivas en los contratos interadministrativos por medio del artículo 86 de la Ley 1474. Respecto de lo señalado por el contratista y la aseguradora sobre las obligaciones de medio, la SDIS enuncia las definiciones de medio y de resultado y las diferencia para establecer que la Gerencia Integral de Proyectos se entiende como una obligación de resultado y no de medio, atendiendo las obligaciones del contratista y lo que busca este tipo de contratos que es la entrega de una determinada obra, tanto así que los dineros entregados por el contratante se transfieren de forma definitiva como precio del contrato y no a manera de administración. Sobre los eximentes de responsabilidad “hecho exclusivo de la víctima” y hecho de tercero, señala que no se cumplen los	Argumentó que el procedimiento desarrollado no tiene alcance de potestad exorbitante y que con este no se declara incumplimiento ni se impone sanción alguna, porque estas posibilidades no son aplicables para este contrato interadministrativo de gerencia de proyectos, por la relación horizontal que existe entre contratante y contratista. Señaló que, como existe un contrato de seguro que ampara el contrato, está en su deber de hacer uso de esa garantía como herramienta para la protección del interés y recursos públicos, adelantando las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las garantías por medio del procedimiento de declaratoria del siniestro de los riesgos amparados con la póliza. Concluyó que, la declaratoria del siniestro de los riesgos amparados no constituye sanción, ni expresión alguna de facultad exorbitante de ellos consecuentemente gozaba de competencia para adelantar el procedimiento.
---	--	--	--

		supuestos mínimos exigidos por la doctrina y por Consejo de Estado para que se materialicen. Decide acoger los argumentos del contratista y la aseguradora respecto de la aplicación del principio de proporcionalidad en la sanción. No acoge los argumentos de haber violado el principio de “NON BIS IN IDEM” porque el procedo adelantado en el 2019 de multa tiene situaciones fácticas distintas y una finalidad diferente al que se adelanta de imposición de cláusula penal. Por último, no acoge lo indicado para la compensación porque no se le adeuda nada a FONDECUM y tampoco acoge lo referente a que el contratista no incumplió las obligaciones del contrato.	
Sanción	Incumplimiento parcial del contrato interadministrativo, sanción de multa y declara la ocurrencia del siniestro de la póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento parcial.	Incumplimiento parcial del contrato interadministrativo, sanción de hacer efectiva la cláusula penal y declara la ocurrencia del siniestro de la póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal como consecuencia de la declaratoria de incumplimiento parcial.	Ocurrencia de los hechos constitutivos de un siniestro de los riesgos de Cumplimiento y Pago anticipado y se hace efectiva la garantía.
Resolución	No. 2070 del 22 de octubre de 2019, Por la cual se decide el presunto incumplimiento: 1) Declarar incumplimiento parcial del contrato interadministrativo. 2) Imponer sanción de multa. 3) Declarar la ocurrencia del siniestro. No. 2120 del 28 de octubre de 2019, Por el que se decide un recurso de reposición contra la Resolución No. No. 2070 del 22 de octubre de 2019. 1) Confirmar la decisión contenida en la resolución No. 2070 del 22 de octubre de 2019	No. 0161 del 10 de febrero de 2021, Por la cual se decide el presunto incumplimiento: 1) Declarar incumplimiento parcial del contrato interadministrativo. 2) Hacer efectiva la cláusula décimo primera del contrato “Sanción Penal Pecuniaria”. 3) Declarar la ocurrencia del siniestro. No. 0348 del 16 de marzo de 2021, Por el que se resuelve un recurso de reposición en el Proceso Administrativo Sancionatorio. 1) Confirmar en su totalidad los artículos 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 7° y 8° de la decisión contenida en la resolución No. 0161 del 10 de octubre de 2021. 2) Modifica parcialmente el artículo 4 de la resolución No. 0161 del 10 de octubre de 2021, ampliando el pazo de pago a 10 días hábiles e incluyendo lo del artículo 1080 del Código de Comercial en el parágrafo 1°.	UAECD No. 0559 del 2 de abril de 2019; DADEP No. 115 del 2 de abril de 2019; SDHT No. 161 del 2 de abril de 2019; IDIGER No. 165 del 2 de abril de 2019 Por medio del cual se declara la ocurrencia de los hechos constitutivos de un siniestro y se hace efectiva la Garantía Única de Cumplimiento: 1) Declarar la ocurrencia del siniestro de los riesgos de i- Cumplimiento; ii- Calidad del Servicio y; iii- Pago Anticipado. 2) Hacer efectiva la Garantía Única de Cumplimiento. UAECD No. 0982 del 24 de mayo de 2019; DADEP No. 0195 del 24 de mayo de 2019; SDHT No. 0288 del 24 de mayo de 2019; IDIGER No. 0271 del 24 de mayo de 2019 Por medio del cual se resuelven los recursos de reposición presentadas en contra de la resolución que declara la

			ocurrencia de los hechos constitutivos de un siniestro y se hace efectiva la Garantía Única de Cumplimiento: 1) Confirmar parcialmente el artículo primero y declarar la ocurrencia del siniestro de los riesgos i- Cumplimiento y; ii- Pago anticipado. 2) Reponer parcialmente el artículo primero del acto recurrido, en el sentido de excluir la ocurrencia del siniestro por el riesgo de calidad del servicio.
--	--	--	---

Fuente: La tabla presenta un resumen jurídico comparativo de los aspectos más importantes extraídos de los casos que se estudiaron. Adaptada de las resoluciones estudiadas obtenidas a través de derecho de petición y la información disponible en el siguiente link: <https://tinyurl.com/3vdtvawj>

De la anterior información es importante enfocar que, si bien todos los casos son resueltos por medio del procedimiento establecido por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 citado en anterior ocasión, estos tienen fundamentos fácticos similares, pero su motivación y parte resolutive son argumentadas y desarrolladas de manera disímil.

La Secretaría de Integración Social al resolver sus dos (2) casos fue consciente respecto de la facultad que detentan las entidades públicas para adelantar el procedimiento administrativo sancionatorio contractual sin acudir al juez natural en los contratos interadministrativo, en cambio la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD; Secretaría Distrital del Hábitat – SDHT; Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER, y el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP, al desarrollar las consideraciones de su actuación administrativa niegan la posibilidad de declarar incumplimientos a otra entidad pública de manera directa sin acudir al juez.

Frente a los fundamentos fácticos se puede enunciar que, las tres (3) situaciones se desarrollan por medio de procedimientos iniciados por la no ejecución en debida forma por parte del contratista de un contrato interadministrativo, con lo cual, cada parte contratante consideró que la entidad contratista de cada contrato, al encontrarse en mora del cumplimiento de sus obligaciones, se hallaba incurso en un presunto incumplimiento merecedor de algún tipo de sanción administrativa.

Ahora bien, sobre la motivación de los actos administrativos se puede observar que, en el primer caso se argumenta que la entidad estatal contratante en aras de lograr el cumplimiento del objeto contractual tiene la posibilidad de imponer multas y sanciones pactadas en el contrato de acuerdo con lo señalado por la ley y adelantar el procedimiento permitiente para ello.

En el segundo caso, a pesar de adelantarse el procedimiento administrativo sancionatorio sobre el mismo contrato enunciado en el primer caso, ya no pretendía la imposición de multas para lograr el cumplimiento del contrato, sino resarcir los perjuicios que se le ocasionaron con el incumplimiento contractual y conforme a ello, hacer efectiva la “Sanción Penal Pecuniaria” consagrada en la cláusula décimo primera de ese contrato, para que se sancione el comportamiento del contratista y a título de indemnización se obtenga una suma de dinero que facilite la celebración de un nuevo contrato para satisfacer la necesidad contratada e insatisfecha con el contrato interadministrativo No. 8239 de 2017.

En el tercer caso objeto de estudio, las entidades estatales contratantes señalan que, con el procedimiento administrativo adelantado no buscan imponer sanciones al contratista, ni declarar el incumplimiento del contrato, porque esta facultad no se puede utilizar en los contratos interadministrativos, no obstante, manifiestan que lo pretendido es realizar la declaratoria del siniestro de los riesgos amparados por la garantía que respalda que el contrato, y esto no puede asimilarse ni convertirse en una sanción, ni en la utilización de alguna de las facultades exorbitantes o excepcionales estipuladas en la legislación contractual pública.

Manifiestan de igual forma que, como quiera que la declaratoria de siniestro para recuperar los dineros amparados por la garantía única de cumplimiento no es una facultad excepcional o exorbitante, ellos detentaban la competencia para adelantar el procedimiento que hiciera efectiva la materialización del riesgo para cobrar las sumas de dinero que se encontraban amprados para ese contrato.

Respecto de las formas en que se resolvieron los casos estudiados se debe indicar que, como quiera que los contratos se encontraban respaldados por un contrato de seguro contenido en una póliza, en cada uno de los tres (3) casos se consideró declarar la ocurrencia del siniestro de la póliza para cada contrato.

Por medio de resolución, al imponerse como sanción una multa por TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE (\$393.672.700) en el primer caso y hacer efectiva la cláusula de ese contrato denominada “Sanción Penal Pecuniaria” la cual se resolvió aplicar como indemnización anticipada de daños y perjuicios por la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SEIS PESOS M/CTE (\$255.865.606) en el segundo caso, se evidencia que, se hizo efectiva la garantía única de cumplimiento para cada caso en respaldo de las sumas de dinero apremiadas o sancionadas.

En consecuencia, los amparos que contenían las garantías de los contratos bajo estudio se presentan así:

Figura 14

Amparos de la póliza que cubre el contrato de los casos 1 y 2

Que para la legalización de la modificación No. 3 del contrato Interadministrativo 8239 de 2017, el contratista suscribió el 23 de abril de 2019 la póliza de cumplimiento No. 21-44-101255976, vigente desde el 12 de octubre de 2017 al 30 de octubre de 2022, la cual fue aprobada por la Secretaría Distrital de Integración Social el 30 de abril del 2019, como se evidencia en los documentos escaneados del contrato, la misma cuenta con los siguientes amparos:

AMPAROS	VIGENCIA DESDE	VIGENCIA HASTA	SUMA ASEG/ACTUAL	SUMA ASEG/ANTERIOR
CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO	12/10/2017	30/04/2020	\$3,149,381,600.00	\$3,149,381,600.00
CALIDAD DEL SERVICIO	12/10/2017	30/04/2020	\$3,149,381,600.00	\$3,149,381,600.00
PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES LEGALES E INDEMNIZACIONES LABORALES	12/10/2017	30/10/2022	\$1,574,690,800.00	\$1,574,690,800.00

Fuente: La póliza que cubre el contrato de los casos 1 y 2 es la misma porque ambas declaratorias de incumplimiento se realizaron sobre el Contrato Interadministrativo No. 8239 de 2017. Tomada de la página 3 de la “Resolución No. 2070 de 2019 expedida por la Secretaría Distrital de Integración Social”

Se observa que, en las resoluciones expedidas por la SDIS el amparo que se afectaba presupuestalmente no fue mencionado, sin embargo, la indicación en la parte resolutoria de cada acto administrativo era consciente en “declarar el incumplimiento”, y esta declaración direccionaba la sanción para que se afectara el amparo de cumplimiento del contrato, el cual según la modificación No. 3 del contrato objeto de estudio quedó de la siguiente manera:

Figura 15

Amparos de la póliza que cubre el contrato del caso 3

Identificación de las garantías constituidas: Póliza No. 100081654 Expedida por: Compañía Mundial de Seguros S.A. Beneficiarios: UAEC, SDHT, DADEP e IDIGER Vigencia y Amparos: Vigencia desde 9/11/2017 a 31/05/2019, Cumplimiento: \$793.800.000.00 Calidad del servicio: \$793.800.000.00 Pago Anticipado: \$1.984.500.000.00

Fuente: La póliza que cubre el contrato interadministrativo del caso 3 contiene más amparos que la de los otros 2 casos. Tomada de la página 2 del “oficio convocatorio para la audiencia de descargos – Declaratoria Siniestro Garantía Única”

Se debe prestar especial cuidado en el tercer caso, pues al surtir una consecuencia distinta a la declaratoria de incumplimiento, como lo es, el declarar la ocurrencia del siniestro para los riesgos de cumplimiento y pago anticipado, consecuentemente en la parte resolutive del acto administrativo se determinó afectar el amparo de cumplimiento por la suma de SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$793.800.000) y el amparo de pago anticipado por la suma de MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE (\$1.984.500.000), situación que permite evidencia que, en este caso si se especificó la manera en que se afectaban los amparos de la póliza.

En el primer y tercer caso los supuestos facticos ocurren de manera similar, pues ambos son desarrollados en el año 2019 mediante un procedimiento similar, sin embargo, son motivados, argumentados y resueltos de manera distinta, por cuanto en el primer caso se manejó la teoría que permite a las entidades públicas imponer multas y sanciones distintas a las exorbitantes en los contratos interadministrativos de manera directa, en cambio, en el tercer caso las entidades contratantes utilizaron la teoría que, el contrato interadministrativo por pagarse de una cuenta pública a otra, existía unidad de caja, y como quiera las entidades públicas no son creadas jerárquicamente comportan una relación horizontal cuando celebran contratos entre sí, donde ninguna se subordina a la otra, por ello no se pueden aplicar multas ni sanciones, por considerarse que la imposición de estas sanciones comporta una facultad excepcional.

Respecto del segundo caso, se observa que fue resuelto en el año 2021 mediante el procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, además, su motivación y argumentación jurídico consistía en indicar que las entidades públicas, con ocasión de los contratos interadministrativos, poseen las facultades para pactar las multas y cláusulas penales, y para hacerlas efectivas a través del procedimiento administrativo sancionatorio enunciado. Esta teoría fue soportada en la resolución que expidió la SDIS para declarar el incumplimiento parcial con el concepto del 26 de julio de 2016, con Radicación interna: 2257 y Número Único: 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257) donde actuó como Consejero Ponente, Álvaro Namén Vargas. Este concepto toma relevancia mencionarlo, porque le fue levanta la reserva legal solo hasta el 31 de agosto de 2020 mediante auto de la misma fecha de conformidad con lo señalado en el párrafo 1 del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011.

CONCLUSIONES

La evolución de la figura del incumplimiento contractual en los contratos de la administración en la normatividad colombiana no ha ofrecido claridad suficiente, frente a las medidas que requieren los operadores contractuales para adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio, pues la jurisprudencia del Consejo de Estado ha variado sus tesis y con ello, cada entidad las ha tomado a su favor desde el extremo contractual que se encuentre sin parcialidad alguna y con el fin de resolver la imposición de una sanción o librarse ella.

Adicionalmente, la evolución histórica de la normatividad contractual ha sido el soporte de la variación de la jurisprudencia en favor de la protección del *“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”* (L. 80, art. 3, 1993).

Puesto que, la imposibilidad de contar con herramientas que permitieran garantizar el cumplimiento del objeto contractual en los contratos interadministrativos conlleva a la desatención de las necesidades de bienes, servicios u obras para las que fueron contratadas y con ello la pérdida de recursos públicos que impactan de manera negativa las finanzas estatales y gran escala el erario.

Por otra parte, una comprensión clara de los conceptos y elementos que involucran al contrato interadministrativo en sus etapas precontractual, contractual y postcontractual resulta fundamental para los actores involucrados en un posible incumplimiento contractual. Esta familiarización permite desarrollar el procedimiento administrativo sancionatorio con pleno conocimiento del alcance de cada figura jurídica.

Dado que el contrato interadministrativo concreta una relación conmutativa donde se diferencian las partes, entidad contratante y entidad contratista, donde se paga un valor por un servicio, bien u obra y, consecuentemente donde una parte se subordina a la otra por medio de las obligaciones que debe ejecutar la contratista, y este no se debe confundir con el convenio interadministrativo para indicar que por medio de los contratos se busca atender a fines comunes entre partes, ni mucho menos que estas comparten unidad de caja y comportan una relación horizontal que las coloca en igualdad de condiciones. Por lo anterior, las entidades públicas contratantes están facultadas legalmente para declarar el incumplimiento de los contratos interadministrativos a otra entidad pública contratista bajo los parámetros legales de la normatividad contractual colombiana, que para el caso serán el EGCAP, Ley 80 de 1993 con sus leyes y decretos reglamentarios, modificatorios y/o derogatorios.

Bajo este contexto, la presente investigación permitió que a través de la recopilación de información realizada por medio de consultas, se lograra establecer que solo se han declarado dos (2) incumplimientos contractuales en los contratos interadministrativos celebrados entre el 2016 y el 2022 por el Sector Administrativo de Coordinación de Integración Social de Bogotá Distrito Capital conformado por la SDIS y el IDIPRON, y estos fueron adelantados por medio del procedimiento administrativo sancionatorio contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Incumplimientos que fueron adelantados por una de las entidades que conforma el Sector Administrativo, esto es, por la Secretaría de Distrital de Integración Social, quien durante el periodo contemplado en la investigación alcanzó a celebrar ciento veintiséis (126) contratos interadministrativos.

Con base en este hecho, se estableció que para un periodo inferior al estudiado, del 1 de enero de 2017 y el 31 de diciembre de 2022; la SDIS celebró 61797 contratos de los cuales 109 fueron interadministrativos, y para ese mismo periodo, el IDIPRON celebró 2774 contratos de los cuales solo trece (13) fueron contratos interadministrativos.

Dato estadístico que, permitió establecer que los contratos interadministrativos respecto a la totalidad de los contratos que celebraron las entidades mencionadas, tienen un peso porcentual que no alcanza a llegar al uno por ciento (1%), establecido en seiscientos diecisiete (617) contratos aproximadamente para la SDIS y veintisiete (27) contratos aproximadamente para el IDIPRON.

En consecuencia, la baja frecuencia en la aplicación de la figura de contratos interadministrativos por parte de las entidades consultadas, representando menos del 1% del total de su contratación, sugiere que estos se utilizan principalmente como una excepción a la regla general de la licitación pública. Asimismo, la escasa incidencia de declaratorias de incumplimiento en dichos contratos, evidenciada por solo dos casos reportados por una de las entidades, indica que esta medida sancionatoria se reserva para situaciones excepcionales caracterizadas por anomalías graves en la ejecución contractual.

Esto con fundamento en que, a pesar de contemplar supuestos fácticos similares, los casos estudiados se desarrollan con supuestos jurídicos distintos, a través de procedimientos administrativos que, si bien buscan la recuperación de dineros públicos, difieren en sus resultados: uno sanciona a la parte incumplida, mientras que el otro opta por hacer efectiva la garantía que respaldaba el contrato. Esta diferencia en los procedimientos, aunque no permite inferir que alguno sea incorrecto, sí cuestiona la decisión de no sancionar al contratista incumplido en el caso en que se declaró el siniestro de las garantías, argumentando la supuesta imposibilidad jurídica de hacerlo.

En el caso adelantado en 2021 por la SDIS, se observa que uno de los soportes jurídicos utilizados para determinar la competencia de las entidades en los incumplimientos contractuales de contratos interadministrativos fue el Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Radicado No. 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257), con ponencia del Consejero Álvaro Namén Vargas. En este concepto, se resolvió una consulta sobre las herramientas jurídicas disponibles para la entidad pública contratante para exigir el cumplimiento del objeto y las obligaciones contractuales a otra “entidad estatal contratista”, incluyendo la declaratoria de incumplimiento, la imposición de multas pactadas y la efectividad de la cláusula penal del artículo 17 de la Ley 1150 de 2011 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, herramientas que se consideraron procedentes en esta tipología contractual.

De ahí que el procedimiento idóneo que se debe utilizar para la declaratoria de incumplimientos contractual en los contratos interadministrativos es el contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el cual debe respetar las garantías del debido proceso y en caso de presentar vacíos deben llenarse con la Ley 1437 de 2011 y con el Código General del Proceso -Ley 1564 de 2012.

Por último, es necesario significar que la celebración de contratos interadministrativos se realiza con la pretensión de dar cumplimiento a los fines de la contratación estatal (L. 80. Art. 3. 1993) para satisfacer las necesidades propias de la entidad contratante dentro de las cuales pueden encontrarse: la continua y eficiente prestación de los servicios públicos a la comunidad y la garantía de permitirles el ejercicio de sus derechos.

Ahora bien, como quiera que el procedimiento administrativo sancionatorio contractual reposa solo en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y sus vacíos deben ser suplidos por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 o en su defecto por el Código General del Proceso Ley 1564 de 2012, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Primero** Separar la audiencia en etapas o fases, pues el artículo solo establece que el procedimiento se realiza en desarrollo de la audiencia y por ende las entidades se ven avocadas a desarrollar solo una audiencia, donde se realizan suspensiones reiteradas para tomar la decisión que corresponde sin poder terminarla e iniciar otra.
- Segundo** Establecer términos o plazos para que el contratista objeto del reproche y la aseguradora en caso aplicar su acompañamiento puedan: a. Responder u objetar el contenido de la citación y b. conocer el término que tiene para prepararse para la audiencia y que el mismo no esté sometido a la razonabilidad de la entidad.
- Tercero** Establecer el momento y la forma en que se realizará la práctica de pruebas.

Referencias Bibliográficas

- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente [ANCP-CCE], mayo 6, 2022, Concepto radicado C-270 (Colombia), Concepto sobre la tipología contractual de Convenio y Contrato Interadministrativos. <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente [ANCP-CCE] (2014). *Matriz de Riesgos Tabla 1 del Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los Procesos de Contratación*. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/matriz_riesgos-enq_so.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente [ANCP-CCE] (2013). *Guía para la elaboración de estudios de sector*. https://www.colombiacompra.gov.co/sites/default/files/manuales/cce_guia_estudio_sector_w eb.pdf
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente [ANCP-CCE], *Modelo de Abastecimiento Estratégico*. <https://www.colombiacompra.gov.co/colombia-compra/modelo-de-abastecimiento-estrategico>
- Benavides, J. (2009) *El contrato estatal: entre el derecho público y el derecho privado*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Obtenido el 8 de diciembre de 2024 <https://www.bibliotecadigitaldebogota.gov.co/resources/3239275/>
- Benavides, J. (2020) *Fallos referentes en contratación estatal*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Obtenido el 11 de diciembre de 2024 <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/e4063ef2-9192-4946-809c-b0aafda773ac/content>
- Bunge, M. (s.f.). *La ciencia. Su método y su filosofía*. Obtenido el 12 de mayo de 2022. <https://s81c843597189ba68.jimcontent.com/download/version/1507461384/module/7158767268/name/Mario%20Bunge%20-%20La%20ciencia%20su%20metodo%20y%20su%20filosofia.pdf>
- Camacho, C. (2016). *La efectividad del seguro de cumplimiento en contratación estatal: un análisis de la declaratoria de siniestro*. [Trabajo de grado, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13570/u728554.pdf?sequence=1>
- Cano, T. (1995). Derecho Administrativo Sancionador. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 15 (43), 339-348. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiUp_y91p_zAhX8TDABHSHIApYQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2007332.pdf&usg=AOvVaw2t8EfHPWSPTjfMMkPLo5wN

- Castro, M. (2016). *Análisis jurisprudencial: El siniestro en el seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales*. [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/38830>
- Chávez, A. (2015). *Los convenios de la administración: entre la gestión pública y la actividad contractual*. Editorial Temis, 3ra Ed.
- Cohecha, C A. (2015). *Declaración de siniestros en la contratación pública colombiana: construcción dogmática de una regulación inconclusa*. [Tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. Repositorio institucional. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/22325>
- De Vivero, F (2007). *Contratación Estatal: Aspectos Controversiales Memorias IV Jornadas de Contratación Estatal*. Ediciones Uniandes, 1ra Ed.
- Estrada, L. (s.f.) El Seguro de Cumplimiento de Contratos Estatales. En Palacios, F. (Eds.). (2016). *Seguros: temas esenciales*. (4ta ed. pp. 451-515) Ecoe Ediciones. <https://elibro-net.bibliodigital.ugc.edu.co/es/ereader/ugc/114364>
- Federación de Aseguradores Colombianos [FASECOLDA]. (2016). *Manual de contratación estatal y seguro de cumplimiento*. Obtenido el 20 de abril de 2022. <https://fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/09/manual-contratacion-cumplimiento-2016.pdf>
- Federación de Aseguradores Colombianos [FASECOLDA]. (s.f.). Cumplimiento: El seguro. <https://fasecolda.com/ramos/cumplimiento/el-seguro/>
- Gutiérrez, D. (2018). *Estudio caso: malecón puerto gaitán (meta) implicaciones de la aplicación del debido proceso en el procedimiento sancionatorio por incumplimiento contractual*. [Tesis maestría, Universidad Santo Tomas de Colombia]. Repositorio institucional. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/16644/2019HECTORGUTIERREZ.PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lamprea, P. (2007). *Contratos administrativos*. Editorial Temis.
- Matías, S R. (2012). *La investigación jurídica, su necesidad y su impacto*. Editorial. *Diálogos de Saberes* No. 37. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Facultad de Derecho. Universidad Libre. Bogotá.
- Narváez, J. (2011). *El seguro de cumplimiento; de contratos y obligaciones*. Editorial Ibáñez
- Ordoñez, A (2001). *Lecciones de derecho de seguros Nº1 - Cuestiones generales y caracteres del contrato*. Universidad Externado de Colombia. 1ra Ed.
- Palacios, F. (Ed.). (2016). *Seguros: temas esenciales*. Ecoe Ediciones. <https://elibro-net.bibliodigital.ugc.edu.co/es/ereader/ugc/114364>

Palacios, S. (2015). *La imposición de las multas pactadas en el contrato estatal interadministrativo como facultad convencional de la entidad pública contratante*. [Tesis maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio institucional. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/54901>

Rico Puerta, L A (2013). *Teoría general y práctica de la Contratación Estatal*. 8ª ed. Bogotá D.C. Leyer Editores, 2013.

Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación*. Mc Graw Hill Education, 6ta ed.

Secretaría Distrital de Integración Social y el Fondo de Desarrollo De Proyectos – FONDECUN. (2017). ***Contrato No. 8239 de 2017 para Realizar la gerencia integral para la elaboración, diseños, construcción de centros día en el Distrito Capital***. Bogotá – Colombia

Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD; Secretaría Distrital del Hábitat – SDHT; Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER; Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP y Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE. (2017). ***Contrato UAECD No. 330; SDHT No. 217045; IDIGER No. 453; DADEP No. 110-00128-339-0-2017 y FONADE No. 217045 de 2017 para realizar la gerencia integral del proyecto para la obtención de información geográfica proveniente de sensores remotos***. Bogotá – Colombia.
https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-7383865&g-recaptcha-response=03AGdBq27nggu1T8Rc3B5lv8g5y5iALYMFbCExCjNjYzqco2Zlr194iLjKrNXz8Tmkh3es-JLUJut9nE5Gw8qMyf57b2WrCLKH-05vJg306GXbD58XP3qRtROQeqy30Nw46S2hBGCKZ8OnOi-oM5JbCguhkr5JQw60J9h8HX361qNMP5TIECz9S_kznI9Opu44PD2jpRmZac3tdLRXgc74f1Ck_GR5aAYqHzd8xjm8PBAoMQOEWBefCy8QJ1F1NvevbtYxhnFF4uWYRDvYjfrHny4BdgNoEEvjURdCcQHGbktSD8UjF-9EYCaJypX9sZoYk5a6ut6kndh17b-7H81okzx3LjcvQTN4U5UIYAIGSt9Pmu7nDTr_TGJQBCg2ohj0WN-IN_5wolmsG0n8Cfa_wPXS7CB-T2QDpFIE41d8vJW5ZXDaOdOUSQhaQQWcyiB8zJQam87XK856fiGodSn2sMzC2DpEwOLQOJ5RyBPazRODSQZGhKN_kLxOuK1UNUce-HTuLkvYmR-dyLdUJzDMSMtbiSOz4249i3NaabnwZ_gjpPc-hfRQ

Secretaría Jurídica del Distrito de Bogotá. (s.f.). *Documento Único en Contratación*. Obtenido el 31 de agosto de 2024.
https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NO_RMFIL_ID=22154&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME

Serna, C. & Betancur, S. (2016). *La declaratoria del siniestro en la contratación estatal*. [Trabajo de grado, Universidad EAFIT]. Repositorio institucional.
https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12013/SernaOspina_Carolina_BetancurAlvarez_Sebastian_2016.pdf?sequence=2

Referencias Normativas

- Acuerdo Distrital 257/06, noviembre 30, 2006. Registro Distrital [R.D.]: 3662. (Bogotá-Colombia).
Obtenido el 6 de mayo de 2025.
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>
- Constitución Política de Colombia [Const. P.]. 1991. (Colombia). Obtenido el 6 de octubre de 2022.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Decreto 222/83, febrero 2, 1983. Diario Oficial. [D.O.]: 36189 (Colombia). Obtenido el 15 de diciembre de 2024. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1049915>
- Decreto 2474/08, julio 7, 2008. Diario Oficial. [D.O.]: 47043 (Colombia). Obtenido el 6 de mayo de 2025.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1769669>.
- Decreto 734/12, abril 13, 2012. Diario Oficial. [D.O.]: 48400 (Colombia). Obtenido el 6 de mayo de 2025.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1769669>.
- Decreto 4828/08, diciembre 24, 2008. Diario Oficial. [D.O.]: 47213 (Colombia). Obtenido el 6 de mayo de 2025. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1769669>.
- Decreto 1510/13, julio 17, 2013. Diario Oficial. [D.O.]: 48854 (Colombia). Obtenido el 15 de diciembre de 2024. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1300366>
- Decreto 399/21, abril 13, 2021. Diario Oficial. [D.O.]: 51.644 (Colombia). Obtenido el 15 de diciembre de 2024.
- Decreto 1082/15, mayo 26, 2015. Diario Oficial. [D.O.]: 49523 (Colombia). Obtenido el 15 de mayo de 2022.
<http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71552>
- Decreto 410/71, junio 16, 1971. Diario Oficial. [D.O.]: 33.339 (Colombia). Obtenido el 15 de mayo de 2022.
<http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41102>
- Ley 1150/07, julio 16, 2007. Diario Oficial [D.O.]: 46.691. (Colombia). Obtenido el 12 de abril de 2023.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25678>
- Ley 1437/11, enero 18, 2011. Diario Oficial [D.O.]: 47.956 (Colombia). Obtenido el 15 de mayo de 2022.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html
- Ley 1474/11, julio 12, 2011. Diario Oficial [D.O.]: 48.128 (Colombia). Obtenido el 12 de abril de 2023.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1474_2011.html
- Ley 1564/12, julio 12, 2012. Diario Oficial [D.O.]: 48.489 (Colombia). Obtenido el 11 de noviembre de 2024.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48425>

Ley 57/87, abril 20, 1887. Diario Oficial [D.O]: 7.019. (Colombia) Obtenido el 10 de diciembre de 2024.
<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1789030>

Ley 80/93, octubre 28, 1993. Diario Oficial. [D.O.]: 41.094. (Colombia). Obtenido 6 de marzo de 2022.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html

Resolución 0161/2021, febrero 10, 2021. Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá. (Colombia).

Resolución 0348/2021, marzo 16, 2021. Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá. (Colombia).

Resolución 2070/2019, octubre 22, 2019. Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá. (Colombia).

Resolución 2120/2019, octubre 28, 2019. Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá. (Colombia).

Resolución 559/2019, abril 2, 2019. Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. (Colombia).
 Obtenido el 31 de agosto de 2024.
https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-12-7383865&g-recaptcha-response=03AGdBq27nggu1T8Rc3B5lv8g5y5iALYMFbCExCjNJyYzqco2Zlr194iLjKrNXz8Tmkh3es-JLUJut9nE5Gw8qMyf57b2WrCLKH-05vJg306GXBdS8XP3qRtROQeqy30Nw46S2hBGCKZ8OnOi-oM5JbCguhkr5JQw60J9h8HX361qNMP5TIECz9S_kznI9Opu44PD2jpRmZac3tdLRXgc74f1Ck_GR5aAYqHzd8xjm8PBAoMQOEWBefCy8QJ1F1NvevbtYxhnFF4uWYRDvYjFRHny4BdgNoEEvjURdCcQHGbktSD8UjF-9EYCaJypX9sZoYk5a6ut6kndh17b-7H81okzx3LjcvQTN4U5UIYAIGSt9Pmu7nDTr_TGJQBCg2ohj0WN-IN_5wolmsG0n8Cfa_wPXS7CB-T2QDpFIE41d8vJW5ZXDadOdOUSQhaQQWcyiB8zJQam87XK856fiGodSn2sMzC2DpEwOLQOJ5RyBPazRODSQZGhKN_kLxOuK1UNUce-HTuLkvYmR-dyLdUJzDMSMtbiSOz4249i3NaabnwZ_gjpPc-hfRQ

Resolución 982/2019, mayo 24, 2019. Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. (Colombia).
 Obtenido el 31 de agosto de 2024. <https://n9.cl/jbi0h>

Referencias conceptuales y jurisprudenciales

- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente [ANCP-CCE], mayo 6, 2022, Concepto radicado C-270 (Colombia), Concepto sobre la tipología contractual de Convenio y Contrato Interadministrativos. <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/>
- Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente [ANCP-CCE] (2014). *Matriz de Riesgos Tabla 1 del Manual para la identificación y cobertura del riesgo en los Procesos de Contratación*.
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documents/matriz_riesgos-enq_so.pdf
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, mayo 11, 1999, M.P: J. Carrillo, Radicación No 14514. (Colombia). Obtenido el 6 de mayo de 2025.
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, abril 14, 2010, M.P: E. Gil, No 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054). (Colombia). Obtenido el 20 de junio de 2024.
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, agosto 12, 2019, M.P: A. Montaña, No 25000-23-26-000-2001-01377-02(33555). (Colombia). Obtenido el 20 de junio de 2024.
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, julio 9, 2021, M.P: M. Marín, No 25000-23-36-000-2015-01918-01(59325). (Colombia). Obtenido el 20 de junio de 2024.
<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, marzo 31, 2023, M.P: M. Marín, No 25000-23-36-000-2014-00674-01 (56.002). (Colombia). Obtenido el 20 de junio de 2024.
<https://samai.consejodeestado.gov.co/TitulacionRelatoria/BuscadorProvidenciasTituladas.aspx>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, mayo 20, 2004, M.P. M. Giraldo, No. 11001-03-26-000-2003-00028-01(25154). (Colombia). Obtenido el 11 de diciembre de 2024.
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, septiembre 23, 2009, M.P: M. Guerrero, No 25000-23-26-000-2001-01219-01(24639). (Colombia). Obtenido el 20 de junio de 2024.
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala de Consulta y Servicio Civil, diciembre 9, 2016, M.P: A. Namén, No 11001-03-06-000-2016-00129-00(2308). (Colombia). Obtenido el 15 de mayo de 2022.
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala de Consulta y Servicio Civil, julio 26, 2016, M.P: A. Namén, No 11001-03-06-000-2015-00102-00(2257). (Colombia). Obtenido el 15 de mayo de 2022.
<https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>