

FRR

Fondo Rotatorio

Registraduría Nacional
del Estado Civil

RESOLUCIÓN No. 492 DE 2024

(14 MAYO 2024)

"Por medio de la cual se resuelve la solicitud de nulidad presentada por la apoderada del contratista Unión Temporal PC -SPN, dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado con ocasión de un presunto incumplimiento en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil"

EI JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA

En ejercicio de sus facultades legales y en especial la que le confieren la Resolución No. 987 de 2017, suscrita por el Director del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en armonía con lo dispuesto en los numerales 6 y 7 del artículo 33 del Decreto 1010 de 2000, artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y

CONSIDERANDO:

1. Antecedentes de la actuación administrativa sancionatoria:

Que el Fondo Rotatorio la Registraduría Nacional del Estado Civil celebró con la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, cuyo objeto consiste en: *"Prestación de servicios de transporte de objetos postales a nivel nacional e internacional y transporte de carga a nivel nacional, que la Registraduría Nacional del Estado Civil requiera, de conformidad con el estudio previo, y la propuesta presentada por EL CONTRATISTA, los cuales forman parte integral del contrato electrónico"*. El término de ejecución del contrato referido se pactó hasta el 30 de noviembre de 2024 o hasta agotar el presupuesto, lo primero que ocurra, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, esto fue a partir del 03 de enero de 2023.

Que el contrato se suscribió por la suma de CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$4.853.437.647) M.L., exento de IVA.

Que, el 23 de enero de 2023 se suscribió el otrosí No. 01 al contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, mediante el cual se liberó la suma de SETECIENTOS MIL PESOS (\$700.000) M/CTE, por servicio de carga correspondiente a los recursos de la vigencia 2022.

Que, el 13 de octubre de 2023 se suscribió el otrosí No. 02 al contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, mediante el cual se trasladó desde el rubro A-02-02-02-006-008 SERVICIOS POSTALES Y DE MENSAJERÍA al rubro A-02-02-02-006-005 SERVICIOS DE TRANSPORTE DE CARGA, el valor de TRESCIENTOS VEINTISÉIS MILLONES SETECIENTOS VEINTINUEVE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS CON CINCO CENTAVOS (\$326.729.662,5) M/L, correspondientes a la vigencia presupuestal 2023.

Continuación de la Resolución No. **492 -** del **14 MAYO 2024** "Por medio de la cual se resuelve la solicitud de nulidad presentada por la apoderada del contratista Unión Temporal PC - SPN, dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado con ocasión de un presunto incumplimiento en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Página 2 de 13

Que, el 13 de diciembre de 2023 se suscribió adición No. 01 y otrosí No. 03 al contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, mediante el cual se adicionó por la suma de DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$265.000.000) M/CTE, exento de IVA.

Que, de acuerdo con la liberación realizada mediante otrosí No. 01 de 2023 y la adición No. 01 del mismo año, el valor total del contrato se encuentra en la suma de CINCO MIL CIENTO DIECISIETE MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS (\$5.117.567.647) M/CTE, exento de IVA.

Que, mediante memorando DA-GGC-037 de 12 de enero de 2024, con radicado interno No. RNEC-I-000457, la supervisora del Contrato remitió informe por presuntos incumplimientos del contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022, a la ordenadora del gasto, quién a su vez, mediante alcance del 30 de enero de 2024, solicitó al jefe de la Oficina Jurídica dar inicio al proceso sancionatorio establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Que, en razón a lo anterior, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, inició una actuación administrativa contractual sancionatoria para determinar la posible imposición de multa contra la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022, teniendo en cuenta el presunto retardo en el cumplimiento por parte del contratista de las obligaciones derivadas del contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022.

Que, la actuación administrativa sancionatoria se inició el 5 de abril de 2023, mediante audiencia virtual en la plataforma *teams*, estando presentes el contratista, el garante, la ordenadora del gasto, el jefe de la oficina jurídica y servidores de la Registraduría Nacional del Estado Civil una vez leído el orden del día, se procedió a señalar los hechos y circunstancias que dieron lugar a la citación.

Que, siguiendo el orden del día se le concedió el uso de la palabra a las partes, para que realizarán sus descargos y aportaran las pruebas que consideraran pertinentes y/o conducentes.

Que, la apoderada de la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022, la doctora Lorena Ortiz Rivera, y el doctor Alejandro De Paz Martínez, apoderado del garante solicitaron la nulidad de la actuación por presunta violación al debido proceso.

Que, conocidos los descargos presentados por la contratista y el garante, se suspendió la audiencia para analizar los argumentos y decidir lo que en derecho corresponda.

2. De la solicitud de nulidad propuesta por la apoderada de la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022:

Que, la apoderada de la Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 presentó su escrito de descargos y solicitó la nulidad de la actuación sancionatoria por presunta violación al debido proceso en los siguientes términos:

"(...) II. LA PETICION DE NULIDAD POR VIOLACIÓN DE LAS GARANTIAS PROPIAS DEL DEBIDO PROCESO E INHIBICION DE INICIAR NUEVO PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO.

Como es de conocimiento de la Entidad, la presente actuación administrativa se adelanta con fundamento en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, que establece el procedimiento para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento en materia de contratación pública.

Dicha norma establece un procedimiento reglado, con etapas claramente diferenciables y contiene una serie de requisitos de naturaleza sustancial que son de **IMPERATIVO CUMPLIMIENTO** por parte de la Entidad, pues su inobservancia parcial o total, harían ilegal cualquier declaratoria de incumplimiento y/o la imposición de una multa o sanción al contratista.

Estos requisitos pueden ser sintetizados así:

- a) La Entidad debe citar al contratista a una audiencia pública para debatir lo ocurrido, citación que debe **HACER MENCIÓN EXPRESA Y DETALLADA DE LOS HECHOS QUE LA SOPORTAN** y debe estar acompañada obligatoriamente del informe de interventoría o de supervisión en el que sustente la actuación.
- b) En observancia del principio de legalidad la citación debe relacionar las normas o cláusulas contractuales presuntamente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista.
- c) En el desarrollo de la audiencia pública se debe respetar el derecho de defensa del contratista, permitiéndole exponer sus descargos, aportar pruebas y en virtud del derecho de contradicción, controvertir las presentadas por la entidad.
- d) La decisión sobre la imposición de multa, sanción o declaratoria de incumplimiento debe ser emitida mediante resolución debidamente motivada, contra la cual procederá el recurso de reposición.
- e) La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por cualquier medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

Se trata de verdaderas garantías que la Ley ha radicado en cabeza del Contratista y que no son más que la materialización del debido proceso que debe ser respetado en este tipo de actuaciones administrativas.

Recordemos que el artículo 29 de la Constitución Política establece que **EL DEBIDO PROCESO SE APLICARÁ A TODA CLASE DE ACTUACIONES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS**, así mismo que quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento, **a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra** y a impugnar la sentencia condenatoria.

En el mismo sentido, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, dispone que el debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales, en concordancia con el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 que establece que toda actuación administrativa en virtud del principio del debido proceso debe garantizar los derechos de representación defensa y contradicción.

Hechas las precedentes citas normativas, la defensa de la Unión Temporal luego de efectuar un análisis integral de la presente actuación administrativa evidencia reales y demostrables violaciones al debido proceso, al derecho de defensa y de contradicción, por parte de la Entidad que deben dar lugar a la **nulidad de la**

Continuación de la Resolución No. 492 del 14 MAYO 2024 "Por medio de la cual se resuelve la solicitud de nulidad presentada por la apoderada del contratista Unión Temporal PC - SPN, dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado con ocasión de un presunto incumplimiento en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Página 4 de 13

presente actuación administrativa e inhibición de iniciar un nuevo proceso administrativo sancionatorio.

La citación por presunto incumplimiento es una pieza procesal de innegable importancia, pues es a partir de esta, que se despliega el poder sancionatorio del Estado.

Conciérne al titular de la potestad sancionatoria en aras del respecto al derecho de defensa (artículo 29 de la C.P.) y al debido proceso (artículo 29 de la C.P.) que le asisten al sancionado que las imputaciones fácticas y jurídicas contenidas en la citación de cargos sean claras, precisas, concretas y libres de ambigüedad, pues a partir de allí se encauza y estructura la actividad de la defensa material y técnica durante el término probatorio y argumentativo previa a la decisión de la entidad (quien actúa como juez y parte). Así, por ejemplo, en materia disciplinaria la Sala Jurisdiccional del H. Consejo Superior de la Judicatura ha reconocido:

"(...) Es incuestionable la importancia del pliego de cargos en el derecho disciplinario, equiparable a la resolución de acusación en el derecho penal, por tratarse de la actividad del Estado para concretar los límites de la imputación, que serán a la vez el ámbito de la sentencia. Por ello las imputaciones que se hagan deben ser diáfanas, precisas, concretas, carentes de ambigüedad, para no socavar con una formulación imprecisas (sic) las bases mismas del juzgamiento, con evidente lesión al derecho de defensa.

*La Corte Suprema de Justicia en materia penal y esta Sala en el campo disciplinario, han sostenido reiteradamente **que la formulación anfibológica de los cargos genera nulidad por quebranto de las formas propias de cada juicio, que en el procedimiento actual constituye irregularidad sustancial que afecta el debido proceso** (art. 304 - 2) (...)" (Resaltado y subrayado fuera de texto)*

Ambigüedad, o formulación incompleta o anfibológica de los supuestos fácticos es precisamente lo que esta defensa técnica ha concluido de la citación para declarar el presunto incumplimiento en contra de la Unión Temporal PC SPN 2022. Ahora, el principio de tipicidad en materia sancionatoria exige que se describa de manera clara, expresa e inequívoca la conducta sancionada o el hecho reprochado, aspecto este que se orienta a reducir al máximo la facultad discrecional de la administración en el ejercicio del poder sancionatorio que le es propio.

En la citación para declarar el presunto incumplimiento en contra de la Unión Temporal PC SPN 2022 en términos generales se reprocha el supuesto incumplimiento por recolección y/o entrega tardía de elementos postales o de carga. Sin embargo, la estructuración de los hechos genera incertidumbre y confusión para esta defensa. (...).

(...) De conformidad con lo anterior puede concluirse: (i) Que los supuestos facticos del presunto incumplimiento alegados por el ente sobre: recolección en la frecuencia de una vez al día, de dos veces al día, de una vez a la semana, el servicio de valija, la no entrega o entrega tardía de los documentos de identificación, pérdida de elementos transportados mediante el servicio de carga, la no entrega en los tiempos de formularios E-14, son ambiguos, confusos, y carecen de elementos de esenciales para su identificación relacionados con las

circunstancias de modo tiempo y lugar, con lo que se vulnera el debido proceso y el derecho de defensa, pues, el contratista desconoce, cuál es la conducta que es reprochada por la entidad. (ii) Que la presente actuación vulnera el debido proceso del Contratista, pues se pretende sancionarlo con fundamento en una documentación que no hizo parte de su citación "memorando DA-GGC-037 del 12 de enero de 2024, y su alcance con radicado No. RNEC-I-000457".

Luego, conforme con todo lo expuesto, como petición principal, de manera respetuosa solicitó a la entidad declarar la nulidad del proceso administrativo sancionatorio por violación a las garantías propias del juicio (debido proceso, defensa y contradicción) y en consecuencia, inhibirse a iniciar un nuevo proceso en contra de mi representado.

No obstante, lo anterior, y en caso de no ser atendida favorablemente la presente petición principal, de manera subsidiaria y con la dificultad e imprecisión que genera la anfibología de los cargos y/o hechos reprochados, a continuación, presentare los descargos defensivos (...).

Así mismo, el apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia coadyuvo la solicitud de la apoderada del contratista, agregando lo siguiente:

"(...) el derecho de acceder al expediente como núcleo esencial del debido proceso sobre el particular la honorable Corte Constitucional ha recordado que, dentro del núcleo esencial de este derecho fundamental, consagrado en el artículo 29 de la Carta superior, más concretamente el derecho de acceso al expediente, representó una garantía esencial, pues incide en la posibilidad de que una persona ejerza su defensa de forma adecuada

...En ese sentido, pues el suscrito Coadyuva la solicitud de nulidad presentada, puesto que es claro que con el oficio citatorio no se acompañaron las pruebas en las cuales se fundamenta el presente procedimiento sancionatorio contractual y además vulneran no solo el derecho de defensa y contradicción del contratista, sino también del garante, como es la Aseguradora Solidaria de Colombia (...)"

3. Consideraciones del Despacho:

Que, el suscrito Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ejerciendo las funciones asignadas mediante la Resolución No. 987 de 2017, suscrita por el Director del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, procede a resolver la solicitud de nulidad de la actuación administrativa sancionatoria formulada por la apoderada de la contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022, coadyuvada por el garante, Aseguradora Solidaria de Colombia, argumentando la tesis de que no es procedente acceder a la pretensión, pues se ha cumplido plenamente con las garantías procedimentales y, en consecuencia, garantizado el debido proceso en sede administrativa de los implicados.

Al respecto, se destaca que el debido proceso es un derecho elevado al rango de fundamental, contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, norma que dispone:

"El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Continuación de la Resolución No. **492** del **14 MAYO 2024** "Por medio de la cual se resuelve la solicitud de nulidad presentada por la apoderada del contratista Unión Temporal PC - SPN, dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado con ocasión de un presunto incumplimiento en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Página 6 de 13

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

(...).

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso".

A su turno, el legislador incorporó este derecho fundamental como principio que rige las actuaciones de la administración pública en general, indicando en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 que:

"Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

(...)"

En materia contractual, el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007 dispuso que el debido proceso es un principio rector de las actuaciones sancionatorias, destacando que, en el marco del Estatuto de la Contratación Pública, las entidades "(...) tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones (...)", para lo cual se debe garantizar el debido proceso de los contratistas.

Para el caso en concreto, se debe tener en cuenta, de una parte, que el seguimiento del contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022, suscrito entre Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 y el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil se realiza a través del supervisor, quien, en ejercicio de sus facultades y

Continuación de la Resolución No. **492** del **14 MAYO 2024** "Por medio de la cual se resuelve la solicitud de nulidad presentada por la apoderada del contratista Unión Temporal PC - SPN, dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado con ocasión de un presunto incumplimiento en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Página 7 de 13

deberes contenidos en el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011¹, que para el contrato en mención ejerce las funciones la misma ordenadora del gasto y pago, por lo que mediante Alcance al oficio DA-GGC037, solicitó el inicio de la actuación sancionatoria por el presunto incumplimiento de obligaciones de la contratista, documento que fue remitido a las partes mediante link de One Drive, anexo 6 "INFORME POR PRESUNTO INCUMPLIMIENTO".

Ahora bien, en cuanto al inicio de las actuaciones sancionatorias en materia contractual, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 dispone que:

"Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) *Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, **hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación.** En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera; (...)*". (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En virtud de la normativa aquí citada, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante correo electrónico del 14 de febrero de 2024, remitió al contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 y al garante, Aseguradora Solidaria de Colombia, la citación y mediante enlace de One Drive el informe de supervisión y las respectivas pruebas contenidas en seis (6) carpetas digitales que soportan el presunto incumplimiento.

CITACIÓN A LA AUDIENCIA DE QUE TRATA EL ARTÍCULO 86 DE LA LEY 1474 DE 2011, presunto incumplimiento del contratista UNIÓN TEMPORAL REGISTRADURIA PC-SPN



Sergio Eduardo Castro Parra

Para: contratacion@portesdecolombia.com; notificaciones@solidaria.com.co

CC: Sabrina Cajiao Cabrera; Renato Rafael Contreras Ortega; Johanna Patricia Lozano Vargas; Diana Milena Bermúdez Gómez

Mié 14/02/2024 16:47

Oficio Citación presunto incu...
3 MB

Cordial saludo.

El Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se permite citarlos para el día viernes 23 de febrero de 2024, a las 09:00 a.m., en las instalaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ubicadas en la Av. calle 26 Nro. 51 - 50, en la ciudad de Bogotá, con el objeto de realizar la audiencia que trata el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, por el presunto incumplimiento de las obligaciones del contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022.

Los anexos soportes de la citación se comparten mediante One Drive en el siguiente enlace [Anexos](#), el cual estará habilitado el día de mañana.

¹ "La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente". (Subrayado fuera de texto)

(...)"

Continuación de la Resolución No. **492** del **14 MAYO 2024** "Por medio de la cual se resuelve la solicitud de nulidad presentada por la apoderada del contratista Unión Temporal PC - SPN, dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado con ocasión de un presunto incumplimiento en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Página 8 de 13

Mis archivos · ANEXOS CTO 057 DE 2022

Nombre	Modificado	Modificado por	Tamaño de arch...	Compartir	Actividad
ANEXO 1 SOPORTES NO RECOLECCIÓN	15 de febrero	Johanna Patricia Lozan	3 elementos	Compartido	
ANEXO 2 INCUMPLIMIENTO ENTREGAS PO...	15 de febrero	Johanna Patricia Lozan	2 elementos	Compartido	
ANEXO 3 SOPORTES INDEMNIZACIONES	15 de febrero	Johanna Patricia Lozan	3 elementos	Compartido	
ANEXO 4 ACTUACIONES ADELANTADAS P...	15 de febrero	Johanna Patricia Lozan	2 elementos	Compartido	
ANEXO 5. ACEPTACIÓN DE CONDICIONES ...	15 de febrero	Johanna Patricia Lozan	1 elemento	Compartido	
ANEXO 6 INFORME POR EL PRESUNTO INC...	15 de febrero	Johanna Patricia Lozan	1 elemento	Compartido	

En el citado oficio se describieron los hechos que soportan la actuación, las cláusulas posiblemente vulneradas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista. En otras palabras, contrario a lo expresado por la apoderada de la contratista en su solicitud de nulidad, el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil dio cumplimiento a lo indicado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 ya mencionado e indicó de manera "expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación" al igual que enunció "las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación".

Sobre el particular, considera la apoderada de la contratista y el garante coadyuvante que, "para el supuesto de incumplimiento de la obligación de recolección en la frecuencia de una vez al día, de dos veces al día, de una vez a la semana en los lugares indicados en el escrito, por ejemplo: La entidad manifiesta que el contratista debía realizar la recolección de objetos postales dos (2) veces a la semana, y no lo hizo, en los siguientes municipios zonificados: Y, agrega un gráfico con el siguiente contenido:

META

META	OBSERVACIÓN	TIPO MUN.
REGISTRADURIA MUNICIPAL DE PUERTO GAITAN	Sin Recolección Nov y Dic 2023	Zonificado
REGISTRADURIA MUNICIPAL DE ACACIAS	Sin Recolección Dic 2023	Zonificado

(...)" Nota: Se trae el extracto del gráfico por practicidad, pero se entiende que lo comentado es para todo el grafico elaborado por la entidad. (...)"

Entonces, para el caso de META dice: META: Registraduría Municipal de Puerto Gaitán, OBSERVACIÓN: sin recolección Dic 2023, TIPO DE MUN. Zonificado.

PERO, no identifica que dejó de recoger el Contratista, por ejemplo, "cual paquete o cual sobre y si había sobre recoger, su por ejemplo", ni tampoco la "fechas y días del mes en la que debió recoger y no recogió" o las fechas y días en los que si recogió, ni tampoco el horario en el que debió recoger, ni tampoco, "quien o cual funcionario y/o área estuvo esperando su recolección", y como si esto no fuera poco tampoco indica la dirección física del punto de origen de recolección, es decir, además de indicar el nombre de la Registraduría, debió indicar la calle, la carrera o avenida y el número de la misma.

Es decir, no basta con relacionar el Municipio X, sin Recolección X y la frecuencia establecida (de un día, de dos días o de una vez a la semana, según aplique) como supuesto de incumplimiento, es necesario que la conducta supuestamente incumplida se especifique con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrió y como ocurrió. Para que de esa manera, con el hecho identificado, con la técnica razonable, completa, concreta (y no abstracta) y con todos los elementos propios del mismo, el contratista o quien es objeto de investigación, pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción. Y, esto se repite en todos los supuestos de hecho de la obligación de recolección relacionados con ARAUCA, BOLIVAR, CALDAS, QUINDIO, SANTANDER, TOLIMA, VALLE DEL CAUCA, NARIÑO, CASANARE, BOYACA, LA GUAJIRA, MAGDALENA, META, TOLIMA, VALLE, AMAZONAS, ANTIOQUIA, ARAUCA, ATLANTICO, BOLIVAR, BOYACA, CALDAS, CAQUETA, CASANARE, CAUCA, CESAR, CHOCO, CORDOBA, CUNDINAMARCA, GUAVIARE, HUILA, LA GUAJIRA, MAGDALENA, META, NARIÑO, NORTE DE SANTANDER, QUINDIO, SAN ANDRES, SUCRE, TOLIMA, VALLE, VAUPES, VICHADA (Paginas del 5 al 22)."

Conforme a lo anterior, cabe destacar que el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 es resultado de un proceso de Licitación Pública en donde se dictaminaron las reglas que a su vez formarían el contrato suscrito, en el entendido, que no es de desconocimiento de las partes el número de sedes de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni su ubicación exacta, dado que al inicio del proceso de selección - LP 09 DE 2022 - FRR CARGA Y CORRESPONDENCIA publicado en la plataforma Secop II, se cargó un listado con todas las sedes de la entidad, ahora bien, para el caso concreto como acervo probatorio dentro del anexo 1 SOPORTES NO RECOLECCIÓN, se puede observar el INFORME SIPOST DETALLADO RECOLECCIONES, en donde además de la dirección física de la sucursal, se evidencian los demás datos relevantes que son fiel soporte para el inicio de la actuación sancionatoria administrativa, cabe destacar que las pruebas son un requisito indispensable para el inicio del procedimiento sancionatorio, porque argumentan a la existencia de los hechos que se pretenden hacer valer en el pliego de cargos, por lo tanto, no se pueden desconocer dentro del proceso.

Así mismo, dentro de lo pactado en las condiciones adicionales al contrato, como se indicó en la citación por presunto incumplimiento, expresa y detalladamente, el contratista tiene la obligación de cumplir los tiempos de recolección, ahora bien, en el caso específico que la apoderada del contratista hace valer, en la mencionada citación se detallo lo siguiente: "(...) j) La recolección se realizará 2 veces a la semana de manera programada los martes y viernes, en las sedes de los municipios zonificados del país (Anexo municipios zonificados), generando evidencia fotográfica y cargándola en la herramienta de seguimiento web o por medio de app. (...)", por lo tanto se puede evidenciar que la recolección para el departamento del Meta era de 2 veces a la semana, los días martes y viernes, así mismo, lo anterior obedece a los municipios zonificados del país, para lo cual, como prueba se anexo el listado de municipios zonificados.

Por otra parte, la apoderada del contratista asegura lo siguiente:

"(...) Ahora bien, frente a los supuestos de hechos incumplidos mencionados en el escrito, así: Entrega de objetos postales de manera extemporánea (Literal ii numeral 2.1); incumplimiento en servicio de valija (Numeral 2.2), la no entrega o entrega tardía de los documentos de identificación (numeral 2.3), pérdida de documentos de

Continuación de la Resolución No. **492 -** del **14 MAYO 2024** "Por medio de la cual se resuelve la solicitud de nulidad presentada por la apoderada del contratista Unión Temporal PC - SPN, dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado con ocasión de un presunto incumplimiento en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Página 10 de 13

identificación e indemnizaciones (numeral 2.4); pérdida de elementos transportados mediante el servicio de carga (numeral 2.5), y la no entrega en los tiempos de formularios E-14 (numeral 2.7), encontramos lo siguiente: En descripción que hace la entidad de la conducta reprochada, tampoco en NINGUN CASO, identifica la misma con las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Pasemos a ver esto: Para el supuesto de incumplimiento de 17.874 documentos de identidad pendientes por entregar, debemos expresar que la entidad no identifica cuales envíos con sus circunstancias de tiempo, modo y lugar, contienen esos documentos. Para el supuesto de incumplimiento "Entrega de objetos postales de manera extemporánea (Literal ii numeral 2.1)"; el ente indica:

"(...)

SUCURSAL ORIGEN	CIUDAD SUCURSAL	SERVICIO	ENVIO	CIUDAD DESTINATARIO	DEPTO DESTINATARIO	FECHA ADMISION	DÍAS	FECHA MAXIMA DE ENTREGA	DÍAS MORA	MESES
REGISTRADURIA ESPECIAL SAN ANDRES	SAN ANDRES, SAN ANDRES	CORREO CERTIFICADO NACIONAL	RA437807105CO	PROVIDENCIA SAN ANDRES	SAN ANDRES	16/08/2023	3	22/08/2023	96	AGOSTO

"(...)" Nota: Se trae el extracto del gráfico por practicidad, pero se entiende que lo comentado es para todo el gráfico elaborado por la entidad. (...)"

PERO, en la conducta supuestamente incumplida no identifica elementos esenciales de la misma, tales como: dirección física del punto de origen, esto es, los datos del nombre de la calle o avenida, número, piso, oficina, de donde el envío # RA437807105CO por ejemplo fue recogido, y la dirección física del punto de destino esto es, los datos del nombre de la calle o avenida, número, piso, oficina, de donde el envío fue entregado. Tampoco indica la entidad hora de entrega, ni tampoco identifica quien recibió el objeto postal supuestamente entregado tardíamente. Y, esto se repite en todos los envíos que se mencionan en este supuesto de incumplimiento. (...)"

De lo anterior, en la citación se refleja de manera precisa las obligaciones que el contratista posiblemente incumplió, así como en el informe de supervisión, por lo tanto, además de las obligaciones se exponen reiteradamente las sucursales de origen, el destino, la guía, la fecha de admisión y la fecha máxima de entrega, todo esto en virtud de señalar cuanto tiempo tarda el contratista en hacer la entrega de los objetos postales, evidenciando el posible incumplimiento de lo señalado en el contrato, igualmente, el contratista no toma en cuenta el material probatorio que se señala en la misma citación, en donde en el ANEXO 2 INCUMPLIMIENTO ENTREGAS POSTALES, UNIÓN TEMPORAL REGISTRADURÍA PC-SPN 2022 INFORME CORTE 12 ENERO 2024- NO ENTREGAS, se establece la dirección física de origen y destino, fecha de admisión y estado actual a corte 12 de enero de 2024 del envío.

Así mismo, dentro de la solicitud de nulidad asevera lo siguiente:

"(...) Para el caso, del supuesto incumplimiento en servicio de valija (Numeral 2.2), encontramos la misma situación comentada anteriormente...Lo anterior, también pasa en el supuesto de incumplimiento para la no entrega o entrega tardía de los documentos de identificación (numeral 2.3). Se alega por el ente, que no se entregaron o entregaron de manera tardía los documentos de identificación... Continuando en el análisis, para el supuesto de incumplimiento de pérdida de documentos de identificación e indemnizaciones (numeral 2.4), tampoco se identifican las circunstancias de tiempo, modo y lugar en el que ocurrió el mismo... Siguiendo con el estudio de los hechos reprochados, para el incumplimiento de pérdida de elementos

transportados mediante el servicio de carga (numeral 2.5), tampoco se identifica la conducta sancionada de manera clara. Se reprocha que las denuncias de los elementos perdidos no se realizaron al día hábil siguiente, y que no se han realizado las reposiciones o indemnizaciones...Así mismo, tampoco expone de manera detallada cuales indemnizaciones o reposiciones de elementos debe o debió hacer el contratista. Por último, y cuanto al supuesto de incumplimiento por la no entrega en los tiempos de formularios E-14 (numeral 2.7), encontramos el patrón comentado en líneas anteriores. La conducta sancionada, es decir, la entrega de objetos postales supuestamente con fecha posterior al 16 de septiembre de 2023, no se identifica con precisión y claridad de acuerdo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar. (...)"

En síntesis, a lo largo de la solicitud de nulidad la apoderada del contratista expone que se esta vulnerando el debido proceso y el derecho a la defensa, invocando que los supuestos facticos del presunto incumplimiento son ambiguos, confusos y carecen de elementos esenciales para su identificación, sin embargo, tanto la citación a audiencia como el informe de supervisión que se anexó al oficio, se detalló expresamente los hechos materia de la actuación contractual sancionatoria, por lo que no es de recibo que los documentos referidos contravengan el debido proceso que le asiste tanto al contratista como al garante. Sobre el particular, el Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes oportunidades frente al debido proceso, precisando que²:

"(...) además de ser un límite al ejercicio del poder público, representa un mecanismo de protección a los derechos de los ciudadanos, pues el Estado no puede limitarlos o cercenarlos de manera arbitraria o deliberada. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el debido proceso como un conjunto de lineamientos, parámetros o exigencias consagradas por una Ley, de aplicación obligatoria en cualquier actuación del Estado, bien sea judicial o administrativa.

Entonces, en el ámbito de las actuaciones administrativas, el derecho fundamental objeto de estudio en el presente acápite ha sido denominado por la jurisprudencia y la doctrina, como debido proceso administrativo, que hace referencia a la aplicación de los procedimientos legalmente establecidos por parte de las entidades del Estado, en el curso de cualquier actuación administrativa, con el propósito de garantizar los derechos de las personas que puedan resultar afectadas por las decisiones de la administración. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en reiteradas oportunidades ha sostenido que el debido proceso administrativo está constituido por las siguientes prerrogativas:

"(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso".

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 11 de abril de 2019, radicado 05001-23-33-000-2014-02189-01(1171-18), consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez

Continuación de la Resolución No. 492 - del 14 MAYO 2024 "Por medio de la cual se resuelve la solicitud de nulidad presentada por la apoderada del contratista Unión Temporal PC - SPN, dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado con ocasión de un presunto incumplimiento en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Página 12 de 13

Esta Corporación determinó, adicionalmente, cuáles son las imposiciones de las Entidades y cuándo es nula la actuación iniciada por estas así³:

"En virtud de lo expuesto, el debido proceso administrativo impone a las entidades del Estado adelantar cualquier actuación o procedimiento administrativo, cuyo propósito sea crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, con la estricta observancia de los lineamientos previamente consagrados por el legislador, esto con el objeto de garantizar a los ciudadanos que puedan verse afectados por el ejercicio de la función pública, la protección de sus derechos de contradicción y defensa.

Cabe destacar en este punto, que no toda irregularidad acaecida dentro del procedimiento administrativo o inobservancia de los requisitos formales por parte de la administración pública constituye por sí sola, un motivo para declarar la nulidad de los actos administrativos producto de una actuación administrativa. Estos solo podrán ser anulados, cuando los vicios dentro del procedimiento impliquen el desconocimiento de las garantías fundamentales de quien pueda resultar afectado con su expedición, es decir, que la nulidad de un acto administrativo por desconocimiento del debido proceso administrativo puede ser decretada únicamente cuando dentro del proceso para su expedición se presenten irregularidades sustanciales o esenciales, que afecten las garantías constitucionales del administrado." (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Se reitera, en esta conclusión de cierre, que, acorde no solo con los requisitos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, sino con las posiciones jurisprudenciales referidas, se han garantizado las etapas procedimentales y las exigencias normativas de la citación a audiencia, haciendo expresas y detalladas las situaciones fácticas que probablemente conllevaría a un incumplimiento de lo acordado entre Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 y el Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil en el contrato de prestación de servicios 057 de 2022, por lo que no hay lugar a declarar la nulidad de lo actuado y, por consiguiente, se continuará con la actuación sancionatoria con el rigor que exige el derecho garantizando el principio del debido proceso, contenido en la norma superior y demás referentes normativos ya citados.

En mérito de lo expuesto, se resuelve.

RESUELVE

Artículo 1: NEGAR la solicitud de nulidad presentada por la apoderada de la contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 y por el apoderado de la garante Aseguradora Solidaria de Colombia, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto.

Artículo 2: NOTIFICAR la presente decisión en audiencia a la apoderada de la contratista Unión Temporal Registraduría PC-SPN 2022 y al apoderado de la garante Aseguradora Solidaria de Colombia.

³ *ibidem*

Continuación de la Resolución No. **192 -** del **14 MAYO 2024** "Por medio de la cual se resuelve la solicitud de nulidad presentada por la apoderada del contratista Unión Temporal PC - SPN, dentro del proceso administrativo sancionatorio iniciado con ocasión de un presunto incumplimiento en el contrato de prestación de servicios No. 057 de 2022 del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil".

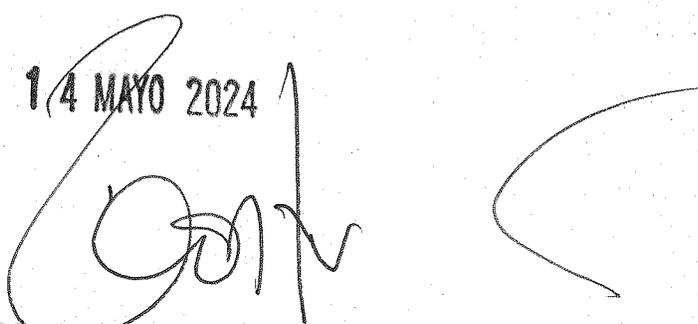
Página 13 de 13

Artículo 3: CONTINUAR con el procedimiento contractual sancionatorio de conformidad con dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y demás normas concordantes.

Artículo 4: Contra la presente decisión procede el recurso de reposición, el que conforme el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se impondrá, sustentará y decidirá en audiencia.

NOTIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., el **14 MAYO 2024**


RENATO RAFAEL CONTRERAS ORTEGA
Jefe de la Oficina Jurídica

Fecha: 06 de mayo de 2024.
Proyectó: Sergio Eduardo Castro Parra - Profesional Universitario Grupo de Contratos.
Revisó: Johanna Patricia Lozano Vargas - Coordinadora Grupo Contratos.

