

RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)

**“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE
IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS
INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”**

La Directora del Departamento Administrativo de Contratación Pública de la Alcaldía de Santiago de Cali, en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las conferidas en el numeral 5 del artículo segundo del Decreto Extraordinario No. 411.0.20.0025 del 12 de enero de 2024, modificado por el Decreto No. 4112.010.20.0438 del 4 de junio de 2024, y en aplicación de las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), y

CONSIDERANDO:

Antecedentes:

1. Que el diez (10) de abril de 2025, mediante Resolución No. 4135.010.21.7 DE 2025, se impuso la sanción penal pecuniaria pactada en la Cláusula Décima Séptima del contrato de prestación de servicios No. 4135.010.26.1.086-2024, suscrito entre la Alcaldía de Santiago de Cali y la RAN SERVICIOS INTEGRALES SAS, por un valor de DIEZ MILLONES NOVENTA MIL TRESCIENTOS OCHENTA PESOS M/CTE (\$10.090.380).
2. Que el acto administrativo referido fue notificado a las partes en estrados dentro de la audiencia celebrada el diez (10) de abril de 2025, dentro del proceso sancionatorio adelantado en virtud del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.
3. Que en la audiencia celebrada en la fecha atrás referida, el representante legal del contratista interpuso recurso de reposición contra el acto administrativo No. 4135.010.21.7 DE 2025.
4. De igual forma el apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia, manifestó que contra el acto administrativo notificado interponía recurso de reposición.
5. Que para efectos de la sustentación de los recursos interpuestos, la ordenadora del gasto fija fecha de reanudación de la audiencia para el veintidós (22) de abril de 2025 a las diez de la mañana.
6. Que por correo electrónico del veintiuno (21) de abril de 2025, el apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia, solicita aplazamiento de la audiencia a fin de estudiar la documentación que reposa en el expediente contractual del proceso sancionatorio y elaborar la argumentación jurídica correspondiente.
7. Que el veintidós (22) de abril de 2025, el Ordenador del Gasto informa a los asistentes a la audiencia que a fin de garantizar el derecho a la defensa técnica de las partes, se reprograma la reanudación de la misma hasta el veintinueve (29) de abril de 2025.

RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)

“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”

8. Que el día veintinueve (29) de abril de 2025, a las diez y veinte de la mañana, se reanuda la audiencia la cual tiene por objeto la sustentación de los recursos de reposición interpuestos por las partes.

Fundamentos del Recurso de Reposición:

1.1. Por el contratista:

El apoderado del contratista RAN SERVICIOS INTEGRALES SAS EN LIQUIDACIÓN, Dr. Luis Felipe Gómez Morales, sustenta el recurso de reposición en los siguientes términos:

“Para ello es importante tener en cuenta en primer término que la sanción impuesta se deriva de presuntos incumplimientos relacionados con el pago de aportes a la seguridad social de los meses de septiembre, octubre del año 2024, así como la no expedición de las certificaciones del revisor fiscal que acreditan el cumplimiento de las prestaciones sociales.

Es preciso anotar que dichos requerimientos fueron atendidos y subsanados en tiempo oportuno como consta en los descargos radicados el dieciséis (16) de enero de 2025 y la documentación adicional entregada en la audiencia celebrada el cinco (5) de febrero de 2025, donde reflejan los pagos a aportes de la seguridad social de septiembre, octubre por parte de la sociedad comercial SERVIFIN SAS.

En cuanto a las acreencias laborales se advierte que las mismas se encuentran incorporadas dentro del proceso de liquidación voluntaria adelantada por la sociedad comercial RAN SERVICIOS INTEGRALES EN LIQUIDACIÓN, en cumplimiento de los artículos 234, 235, 238 y 242 del Código de Comercio.

En tal sentido, la reposición está fundamentada en que en efecto la empresa contratista cumplió con el pago de los aportes a la seguridad social de los meses adeudados, hecho que fue puesto en conocimiento al Departamento Administrativo de Contratación para lo de su competencia.

Asimismo, todos los pasivos laborales que tiene la sociedad comercial se encuentran atendidos en el inventario contable siguiendo la prelación legal de los créditos en el sentido de que las acreencias laborales son de primer orden y por ende en la recuperación de cartera, se atenderán las obligaciones laborales que quedaron pendientes.

Es importante advertir que no hay dolo, ni negligencia de parte de mi representada, como quiera que la situación económica en que devino la empresa fue informada ante las autoridades comerciales competentes y por tanto toma la decisión de liquidarse voluntariamente y por ende siguiendo el procedimiento dispuesto por la ley, asume el pago de las obligaciones laborales de sus empleados como prioridad.

**RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)**

**“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE
IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS
INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”**

En tal sentido que si el despacho considerara confirmar la sanción en contra de RAM también tendrá que tener en cuenta que la misma se encuentra desproporcionada teniendo en cuenta que el monto facturado en los servicios prestados al Distrito de Santiago de Cali, fue aproximadamente de \$321.100.722), lo cual nos daría que el máximo sancionable no debe superar al dos por ciento del neto facturado y nos daría más o menos \$6.422.000. De confirmarse la resolución se solicita al despacho modifique el valor de la sanción reduciéndola a la suma descrita o en su defecto revocar la decisión de sanción toda vez que el contratista se encuentra en proceso liquidatorio y las acreencias laborales se encuentran en primer orden de pago, bajo el entendido que su conducta de no pago no fue dolosa o por negligencia”

1.2. Por la Aseguradora:

El apoderado de la Aseguradora Solidaria de Colombia, Dr. Gonzalo Rodríguez Casanova, sustenta el recurso de reposición en los siguientes términos:

(...)

Lo primero es que pues aquí estamos frente a una ausencia de incumplimiento que no es grave y que haya afectado el objeto contractual, ya que no se demostró al interior del contrato de prestación de servicios que se haya causado algún perjuicio a la entidad contratante lo cual torna imposible la aplicación de la cláusula penal como en efecto ocurrió sin ánimo de reconocer que hubo un incumplimiento por parte del contratista y otros que en efecto fueron subsanados como bien se refirió en la interposición del recurso por parte del apoderado contratista.

Debe señalarse que para que hubiera sido procedente la aplicación de la cláusula penal o cualquier otra potestad exorbitante, era necesario por parte de la administración la acreditación de una posible afectación grave del servicio público el cual se debe pretender satisfacer con la contratación. No obstante, se evidencia que los presuntos incumplimientos que le fueron atribuidos al contratista no afectan en lo absoluto la ejecución del contrato, de hecho ya se demostró dentro del expediente el contrato está finalizado.

Como sustento de la hipótesis que se plantea es menester recordar que la cláusula penal es una transacción ante los perjuicios que se pacta en caso de un incumplimiento ya sea parcial o total de las obligaciones a cargo de cualquiera de las partes y ésta se encuentra prevista en el artículo 1592 del Código Civil.

Con base en la anterior definición el Consejo de Estado estaba diferenciando entre las multas y las cláusulas penales indicando que las primeras tienen naturaleza conminatoria, mientras que las segundas corresponden a una tasación anticipada de perjuicios y en virtud de ello su naturaleza es meramente indemnizatoria. Bajo esta óptica con fundamento en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia donde estableció que la cláusula penal es una tasación anticipada de perjuicios que si bien libera a la parte cumplida acreditar su coherencia y coactividad esto no supone que se imponga sin la existencia de demostrar los perjuicios.

(...)

En este orden de ideas la cláusula penal pecuniaria habilita a las partes para convenir la

RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)

**“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE
IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS
INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”**

consecuencia que se desprende de la inmediata conducta contractual como mecanismo de la valoración anticipada de los perjuicios derivados del incumplimiento liberando la parte afectada la carga de acreditar su ocurrencia y su cuantía. En este sentido queda claro entonces que la naturaleza de la cláusula penal es la de indemnizar los perjuicios causados por un incumplimiento parcial o total de las obligaciones y aun así sin que sea necesario acreditar su ocurrencia y cuantía al ser una tasación anticipada de perjuicios deberá acreditarse como mínimo la existencia de dichos perjuicios de modo contrario se estaría desconociendo la naturaleza indemnizatoria de la estipulación contractual.

Para el Consejo de Estado la imposición de la cláusula penal procede ante un incumplimiento severo y grave de las obligaciones, de acuerdo con el artículo 1592 del Código Civil la cláusula penal es aquella en que una persona para asegurar el cumplimiento de una obligación se sujeta a una pena que consiste en dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal aunque las multas y la cláusula penal pecuniaria tiene una finalidad común en lo sustancial que se concreta en el logro de los objetivos propuestos en el contrato, se diferencian en que la multa por regla general es conminatoria del cumplimiento de las obligaciones en razón al acaecimiento de incumplimientos parciales pero la cláusula penal constituye en principio una transacción anticipada de perjuicios a raíz de la declaratoria de caducidad o el incumplimiento definitivo del contrato es decir que se impone por un incumplimiento severo y grave de las obligaciones con la imposición y ejecución de la cláusula penal.

La anterior línea jurisprudencial que se refiere es clara que la cláusula penal sólo es procedente ante incumplimientos serios y graves de las obligaciones y ello es así porque mediante esta se tasan anticipadamente los perjuicios causados en el evento de una declaratoria de caducidad o una declaratoria de incumplimiento definitivo potestades unidas de las que están advertidas las entidades estatales sometidas al estatuto general de contratación.

(...)

En este sentido es importante resaltar que la cláusula penal por su naturaleza de tasación anticipada requiere de la existencia un daño efectivo a la parte que ha cumplido su obligación, para el caso el objeto del contrato consiste en la prestación de un servicio integral de aseo lavado y desinfección de tanques de almacenamiento de agua potable para los bienes del distrito de Santiago de Cali.

Se observa que los presuntos incumplimientos señalados por parte de la administración en el acto administrativo del recurso no han comprometido la ejecución sustancial del objeto contractual ni llegaron inclusive a afectar el interés público que fue motivo de la contratación. Este argumento se refuerza aún más al examinar los informes de supervisión donde no se registran observaciones negativas respecto a la prestación del servicio de aseo contratada por tanto aunque se alegue un eventual incumplimiento en el pago de la seguridad social y prestaciones sociales de los trabajadores vinculados al contrato esta circunstancia no impide el desarrollo y cumplimiento efectivo del objeto contractual o de que se hubiera paralizado el servicio y ello hubiera generado un perjuicio a la entidad contratante, es más se profirió un acto administrativo sancionatorio en el cual ni siquiera se fundamentó un perjuicio en favor de la entidad contratante.

(...)

Lo anterior sugiere que la imposición de la cláusula penal está desproporcionada y contraria totalmente los principios que rigen a la contratación estatal. Lo anterior se fundamenta en la necesidad de preservar el equilibrio entre las potestades sancionatorias de la administración y los



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

**RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)**

**“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE
IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS
INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”**

derechos del contratista siempre en el marco del interés público y la eficiente prestación de los servicios estatales.

Otro punto a resaltar en materia de debate por parte de la compañía asegurada es la falta de proporcionalidad frente a la cláusula penal que finalmente se impuso en el acto administrativo sancionatorio y esto es porque no se tuvo en cuenta la respectiva reducción de la indemnización con base a lo dispuesto en el artículo 1596 del Código Civil y el 867 del Código de Comercio, los cuales hacen referencia a los principios de gradualidad y equidad que deben aplicarse a cualquier cláusula penal la cual debe corresponder a la magnitud de la infracción en que hubiera incurrido el contratista en este caso el artículo 1596 del Código Civil hace referencia al principio por proporcionalidad de su aplicación de la siguiente manera: “Si el deudor cumple solamente una parte de la obligación principal y el acreedor acepta esta parte, tendrá derecho para que se rebaje proporcionalmente la pena estipulada por falta de cumplimiento de la obligación principal”.

Con fundamento en las normas previamente citadas el Consejo de Estado ha reconocido la necesidad de proporcionar y disminuir la sanción penal en concordancia al porcentaje que se ha ejecutado en el contrato, a la luz de los principios de equidad. Conforme a lo anterior la cláusula penal debió calcularse proporcionalmente al cumplimiento de las obligaciones de las que fueron subsanadas durante el trámite del presente procedimiento administrativo considerando que el contratista demostró la subsanación del pago de seguridad social hasta el mes de octubre del 2024, persistiendo únicamente con el pago de los demás emolumentos laborales en fechas posteriores.

Así las cosas, el valor de la cláusula penal deberá reducirse conforme a la presuntamente incumplido por el contratista y disminuirse con la proporción aparentemente incumplida teniendo en cuenta las obligaciones específicas que fueron cumplidas”.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS RESPECTO DE LA SUSTENTACIÓN DEL RECURSO

RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR EL CONTRATISTA:

- A. LA SANCIÓN IMPUESTA DERIVA DE LOS PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS RELACIONADOS CON EL PAGO DE APORTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS MESES DE SEPTIEMBRE Y OCTUBRE DE 2024, ASÍ COMO A LA NO EXPEDICIÓN DE LAS CERTIFICACIONES DEL REVISOR FISCAL QUE ACREDITAN EL CUMPLIMIENTO DE LAS PRESTACIONES SOCIALES**

Para este Despacho, es importante advertir a las partes que la sanción impuesta por la Administración en la Resolución No. 4135.010.21.7 de 2025, deviene por el no pago de las prestaciones sociales a que tienen derecho los trabajadores que ejecutaron el contrato de prestación de servicios No. 4135.010.26.1.086-2024 y no por las causas aducidas por el recurrente.

Tal como obra en el expediente contractual, la seguridad social de los meses de septiembre y octubre de 2024 fueron asumidos por la sociedad comercial SERVIFIN SAS, subsanando este requisito fijado en el contrato. Respecto de las certificaciones expedidas por la revisoría fiscal acreditando el pago de las prestaciones sociales, las mismas carecen de efecto toda vez



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

**RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)**

**"POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE
IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS
INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN"**

que el representante legal de la sociedad en liquidación ha reconocido la deuda por concepto de dichos emolumentos laborales tal y como lo indica el oficio con radicado No. 202541350200002434 del veintiséis (26) de febrero de 2025, donde el Gerente Liquidador manifiesta que las prestaciones laborales serán incluidas en el inventario de la liquidación.

**B. LA SOCIEDAD COMERCIAL RAN SERVICIOS INTEGRALES SAS SE ENCUENTRA EN
LIQUIDACIÓN**

Es de conocimiento de este Despacho que el representante legal del contratista informó que la sociedad se encuentra en proceso de liquidación voluntaria desde el cinco (5) de noviembre de 2024, registrado ante la Cámara de Comercio de Cali.

Atendiendo el requerimiento efectuado por la Dirección del DACP, el contratista remitió certificaciones contables con corte al 31 de diciembre de 2024, en las cuales se evidencia la existencia de pasivos pendientes de pago en materia de seguridad social y beneficios laborales.

Dentro de los estados financieros presentados, se indicó que se prevé la consolidación de los estados financieros con corte al 31 de enero de 2025 y que, posteriormente, se emitirá el proyecto de graduación y calificación de acreencias, en el que se incluirán todas las obligaciones registradas en la contabilidad de la sociedad.

En cuanto a las obligaciones de seguridad social, la sociedad registraba pasivos por \$105.110.100, correspondientes a trabajadores vinculados en la ejecución del Contrato No. 4135.010.26.1.086-2024. Estos valores incluyen deudas con Entidades Prestadoras de Salud (EPS), Administradora de Riesgos Laborales (ARL), Cajas de Compensación Familiar (CCF) y Fondos de Pensiones (AFP).

Respecto a los beneficios laborales, se certificó que, al 31 de diciembre de 2024, la sociedad tenía pasivos laborales por \$401.669.640, correspondientes a salarios por pagar, cesantías, intereses de cesantías, primas de servicios y vacaciones.

El análisis del estatus liquidatorio del contratista será objeto de análisis en la parte considerativa.

C. LA CONDUCTA DE NO PAGO DEL CONTRATISTA NO SE CONFIGURA COMO DOLOSA

En efecto, revisada la normatividad vigente, el dolo en materia civil se refiere a un engaño o fraude que puede causar la anulación de un acto jurídico. Específicamente, el dolo se considera causa de anulación cuando el engaño utilizado por una de las partes es tal que, sin él, la otra parte no habría celebrado el acto. Además, el incumplimiento doloso implica una actuación consciente y deliberada del deudor que se resiste a cumplir. En este contexto, el dolo se entiende como un vicio de la voluntad, que se diferencia de otras figuras legales. También tiene varias acepciones en el derecho civil, incluyendo la inejecución deliberada de una obligación.

Al contratista le asiste la razón en este aspecto, toda vez que el gerente de la sociedad comercial RAN SERVICIOS INTEGRALES SAS EN LIQUIDACIÓN, suscribió contratos de

dm



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025 (21 DE MAYO)

“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”

trabajo con los operarios de aseo a fin de ejecutar las obligaciones derivadas del contrato de prestación de servicios suscrito con la Alcaldía de Santiago de Cali, sin que mediara la intención de defraudar la relación laboral en cualquiera de sus aspectos ya sean salariales o prestacionales.

No obstante, la situación financiera que declina hacia los meses de septiembre de 2024, si se encuadra dentro de la culpa o descuido leves definido en el artículo 63 del Código Civil en los siguientes términos: *“es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios. Culpa o descuido, sin otra calificación, significa culpa o descuido leve. Esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.*

El reconocimiento de las obligaciones laborales por parte del gerente liquidador y la inclusión de las mismas en el inventario de la liquidación es un hecho que será analizado en la parte considerativa de este acto.

RESPECTO DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LA ASEGURADORA:

1. NO SE DEMOSTRÓ POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN EL PERJUICIO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATISTA

Las sanciones contractuales están circunscritas a las condiciones específicas en que han sido pactadas, así como a los hechos constitutivos de presunto incumplimiento que puedan llegar a motivarlas. De la misma manera, deben tenerse en cuenta los principios fundadores del derecho indemnizatorio, así como de la naturaleza del contrato de seguro que pueda llegar a ser afectado.

El carácter "directo" del daño se refiere al nexo de causalidad, es decir, la relación entre la causa y el efecto jurídico que permite imputar el daño a un sujeto. La relación de causalidad es esencial en los regímenes de responsabilidad, ya que conecta un fenómeno con otro, constituyendo el factor de imputación material del daño al sujeto.

En conclusión, la relación entre la causa y el efecto jurídico que permite atribuir el daño a un sujeto implica que para que un daño sea reparable jurídicamente, debe ser cierto, veraz y real, y su prueba recae en la víctima. La jurisprudencia exige que se demuestre adecuadamente los perjuicios patrimoniales o materiales, y debe haber claridad sobre la intensidad del daño para proceder con la indemnización. La cuantificación del daño está íntimamente relacionada con la disminución patrimonial efectiva de quien ha sufrido, reflejando el valor económico del perjuicio en dinero.

Ahora bien, en lo referente a la posibilidad o no de aplicación de la cláusula penal, pacíficamente ha sido determinado que su naturaleza exime a la Entidad Estatal de proceder con una cuantificación, descripción y detalle específico de sus perjuicios. Esto, por cuanto la misma estipulación contractual constituye efectivamente una cuantificación anticipada bilateralmente convenida.

En gracia de discusión, es pertinente advertir que el perjuicio derivado del no pago de las



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

**RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)**

**“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE
IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS
INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”**

prestaciones sociales a los operarios que prestaron sus servicios al contratista si deviene en un daño contingente a futuro.

En efecto, la solidaridad del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) tiene por finalidad evitar las consecuencias negativas a la efectividad de los derechos laborales que genera el incumplimiento de las obligaciones patronales. Dicha solidaridad implica, para el caso del contratante y el contratista, una responsabilidad directa en lo que respecta al pago de los salarios, prestaciones sociales y parafiscales debidos a los trabajadores, razón por la cual, resulta jurídicamente viable que el trabajador persiga su cumplimiento, demandando a cualquiera de las dos partes o indistintamente a uno de ellos, en aras de obtener el reconocimiento y pago de lo adeudado; eso sí, siempre y cuando, el primero sea beneficiario de la obra o del servicio contratado y, que las actividades ejecutadas por la contratista a favor del contratante no se traten de labores extrañas a las actividades normales de esta última.

En tal sentido, y teniendo en cuenta que, entre el DACPC y el contratista como partes del contrato suscrito, existe una relación de necesidad, en cuanto el contratista presta los servicios requeridos para el adecuado y buen funcionamiento de los organismos de la Administración Central del Distrito de Santiago de Cali, siendo su misión generar las condiciones necesarias para la oportuna prestación de los servicios públicos y sociales, en caso de una posible demanda en contra del contratista por la falta de pago de prestaciones sociales la Entidad Contratante podría eventualmente responder de manera solidaria, lo que se podría traducir en un posible daño antijurídico en cabeza de esta última.

Es importante manifestar que a través de comunicación con radicado No. 20254135020000081 fechada el 28 de enero de 2025, se pone en conocimiento a la Aseguradora Solidaria de Colombia, la reclamación de las prestaciones sociales elevada por los operarios de aseo a la supervisión del contrato.

2. LA OBLIGACION DE PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES NO ES UNA OBLIGACIÓN PRINCIPAL SINO SUBSIDIARIA

Revisado el instrumento contractual, no existe diferenciación de obligaciones principales ni subsidiarias. La obligación considerada como vulnerada por parte de la administración se tipifica como específica, toda vez que el recurso humano que ejecuta el contrato es parte fundamental para una ejecución satisfactoria y por ende las relaciones laborales que surjan deben protegerse de cara al derecho laboral vigente. La cláusula referida se describe a continuación:

CLÁUSULA NOVENA. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA

No. 22. El cual dispone:

"Cumplir con todos los costos, gastos y erogaciones asociadas al personal, como prestaciones sociales, aportes parafiscales, liquidación de prestaciones, incapacidades y demás costos derivados de la relación laboral con el personal que cumple las labores contratadas, conforme a la normativa vigente."



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025 (21 DE MAYO)

“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”

Adicionalmente a lo anterior, la obligación de pago de prestaciones sociales hace parte del cuerpo obligacional pactado entre las partes sin categorizar el grado de importancia de la ejecución de cada una de ellas. Lo anterior implica que el contratista debe cumplir todas y cada una de las obligaciones generales como específicas en su integralidad y su desconocimiento impacta en el objeto del contrato y por ende afecta la garantía constituida en favor del Distrito de Cali.

3. EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS FINALIZO Y POR ENDE NO HAY LUGAR A APLICAR LA CLÁUSULA PENAL DADA SU NATURALEZA INDEMNIZATORIA

Según y como ha señalado el Consejo de Estado, la cláusula penal no tiene un único carácter o fin, sino que puede contemplar varias funciones diferentes, dependiendo de la voluntad de las partes, esto es, conminatoria, moratoria o indemnizatoria, entre otras; dependiendo del contenido inequívoco que las partes le acuerden otorgar.

En efecto, por un lado, tenemos la cláusula penal de apremio o la denominada multa contractual, la cual, por regla general, constituye una sanción pecuniaria encaminada a constreñir al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, “en razón al acaecimiento de incumplimientos parciales”; y, por otra parte, la cláusula penal resarcitoria o compensatoria, que, por regla general, se pacta con el fin de penalizar al contratista por el incumplimiento grave o definitivo del contrato, constituyendo una verdadera indemnización de manera anticipada, que aunque parcial es definitiva, toda vez que lo que se pretende es resarcir los perjuicios, o parte de ellos, con ocasión al incumplimiento parcial o total de las obligaciones contractuales pactadas.

En tal sentido, y atendiendo la anterior diferenciación, la declaratoria de incumplimiento encaminada a hacer efectiva la cláusula penal, como mecanismo resarcitorio o indemnizatorio, es posible adelantarse luego de expirado el plazo contractual, a diferencia de la imposición de multas, con una finalidad conminatoria, la cual sólo resulta procedente en vigencia del plazo de ejecución contractual, como es el caso.

En efecto y para el caso, el plazo del contrato de prestación de servicios expiró el treinta y uno (31) de octubre de 2024, sin embargo, el empleador tiene un plazo legal de quince (15) días hábiles contados a partir del día en que termina la relación laboral, para pagar la liquidación de los contratos.

Como advierte el Despacho, dentro de la ejecución del contrato no era posible conminar al contratista al cumplimiento del pago de las prestaciones sociales de los operarios, puesto que la obligación a esa fecha no le era exigible.

CONSIDERACIONES RESPECTO A LA PROPORCIONALIDAD DE LA SANCIÓN INTERPUESTA EN LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025

La Resolución No. 4135.010.21.7 de 2025 en su artículo 2, dispuso lo siguiente:



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)

“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”

(...)

“Artículo 2°. – Como consecuencia de lo anterior, hágase efectiva la sanción penal pecuniaria pactada en la Cláusula Décima Séptima del Contrato de prestación de servicios No. 4135.010.26.1.086-2024, suscrito entre la Alcaldía de Santiago de Cali y la RAN SERVICIOS INTEGRALES SAS, por un valor de DIEZ MILLONES NOVENTA MIL TRESCIENTOS OCHENTA PESOS M/CTE (\$10.090.380)”.

En la sustentación del recurso de reposición tanto el apoderado del contratista como el de la Aseguradora solicitaron la revisión de la sanción pecuniaria interpuesta atendiendo el principio de proporcionalidad de la sanción, exponiendo la argumentación referida en el acápite anterior.

Una vez revisados los argumentos de las partes, el Despacho procede a analizar la solicitud de variación de la sanción en los siguientes términos:

1. La declaratoria de incumplimiento parcial del contrato de prestación de servicios No. 4135.010.26.1.086-2024, deriva por el no pago de las prestaciones sociales adeudadas a los operarios de aseo que ejecutaron labores en el marco de dicho contrato.
2. La obligación de las acreencias laborales ha sido reconocida por el Gerente Liquidador de la sociedad RAN SERVICIOS INTEGRALES SAS. Prueba de lo anterior y por requerimiento de la Dirección Administrativa de Contratación Pública, el liquidador certifico que las obligaciones pendientes serán incluidas en el inventario de activos y pasivos a fin de proyectar la prelación de créditos.
3. Que para este Despacho se tiene como un hecho cierto que RAN SERVICIOS INTEGRALES S.A.S., se encuentra en proceso de liquidación voluntaria desde el cinco (5) de noviembre de 2024, registrado ante la Cámara de Comercio de Cali.
4. Dicha condición no exime al contratista del pago de las acreencias laborales reconocidas, pero es claro que su nuevo estatus “en liquidación”, precedida de la advertencia de declaratoria de insolvencia, le exige al comerciante ejercer actos dirigidos a la recuperación de cartera y con ello el pago de deudas asumidas con anterioridad a la declaratoria.
5. Para este Despacho resulta procedente modificar la cuantía impuesta toda vez que aplicando los principios de equidad y proporcionalidad y teniendo en cuenta que la obligación de la carga prestacional esta reconocida por el contratista, y que la misma se encuentra incluida en el inventario de activos y pasivos, con la clara advertencia normativa que al recaudo de cartera se impute en primer orden al pago de las obligaciones laborales.
6. Adicionalmente a lo anterior, es importante recalcar en este análisis que la conducta



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)

“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”

del contratista no es dolosa en el sentido que sus relaciones laborales no fueron concebidas con el animo de defraudar los derechos laborales del personal que tuvo a cargo. Prueba de ello es que la nómina y pagos a la seguridad social fueron asumidos en su integralidad en forma tardía producto de su situación económica.

En consecuencia, de lo anterior,

RESUELVE:

Artículo 1º.- MODIFICAR la sanción penal pecuniaria dispuesta en la Resolución No. 4135.010.21.7 DE 2025, en la suma de CINCO MILLONES DE PESOS M/CTE (\$5.000.000)

Artículo 2º.- Para tal efecto, el Departamento Administrativo de Contratación Pública del Distrito de Santiago de Cali emitirá la comunicación correspondiente a la aseguradora Solidaria de Colombia, identificada con el NIT 860.524.654-6 de conformidad con lo establecido en la póliza de cumplimiento N° 430-47-994000065059, sus condiciones, renovaciones y modificaciones, así como lo señalado en el artículo 1080 del Código de Comercio.

Parágrafo 1. Como consecuencia de lo anterior, declárese la ocurrencia del siniestro y en consecuencia hágase efectiva la póliza de garantía de cumplimiento No. 430-47-994000065059, expedida por Aseguradora Solidaria, para tal efecto, en firme el presente acto administrativo se enviarán los oficios respectivos a la compañía aseguradora correspondiente.

Parágrafo 2. La efectividad de la cláusula penal pecuniaria determinada en el presente acto administrativo no obsta para que el Departamento Administrativo de Hacienda del Distrito de Santiago de Cali adelante posteriormente las actuaciones administrativas y/o judiciales que considere necesarias, con el fin de obtener la reparación integral de los perjuicios causados por el contratista, en caso de que no sean cubiertos en su totalidad por el valor definido en la cláusula penal.

Artículo 3º. – Solicitar mediante memorando la publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), así como en el Registro Único de Proponentes de la Cámara de Comercio, en el que se encuentre inscrita la sociedad comercial RAN SERVICIOS INTEGRALES SAS EN LIQUIDACIÓN.

Parágrafo 1. De conformidad con el artículo 6º de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con el artículo 2.2.1.1.1.5.7 del Decreto 1082 de 2015, la información sobre la sanción impuesta a RAN SERVICIOS INTEGRALES SAS deberá permanecer inscrita en el Registro Único de Proponentes por el término de un (1) año a partir de su publicación.



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

RESOLUCIÓN No. (4135.010.21.12) DE 2025
(21 DE MAYO)

“POR EL CUAL SE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO
CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 4135.010.21.7 DE 2025 POR MEDIO DE LA CUAL SE
IMPUSO SANCION CORRESPONDIENTE EN CONTRA DE RAN SERVICIOS
INTEGRALES S.A.S EN LIQUIDACIÓN”

Artículo 4º. - Comunicar a la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 218 del Decreto Ley 19 de 2012.

Artículo 5º. – La presente decisión queda notificada en estrados, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Santiago de Cali, a los veintiún (21) días del mes de mayo del año dos mil veinticinco (2025).

ANA MARÍA MARTÍNEZ OSORIO
Directora Administrativa de Contratación Pública

Proyectó: Ximena Lucía Chamorro Mejía – Contratista 
Revisó: Diego Fernando Rodríguez Vásquez - Contratista 