

BOLETÍN JURÍDICO CCI

1 DE OCTUBRE DE 2024

UNA PUBLICACIÓN DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA



Contenido

(i) Novedades jurisprudenciales.....	2
1. No cualquier tipo de irregularidad en el proceso sancionatorio implica el desconocimiento del debido proceso	2

(i) Novedades jurisprudenciales

1. No cualquier tipo de irregularidad en el proceso sancionatorio implica el desconocimiento del debido proceso

En sentencia del pasado 13 de agosto, la subsección A de la sección tercera se pronunció sobre la presunta vulneración del debido en el marco de un proceso sancionatorio a un contratista por posibles incumplimientos. Como parte del objeto contractual, la empresa AAA Alliance S.A.S. se había comprometido con el Hospital de Yopal E.S.E. a habilitar un espacio en las instalaciones del centro hospitalario para implementar y operar, por su cuenta y riesgo, la unidad cardioneurovascular y hemodinamia.

Durante la ejecución del contrato, la entidad contratante consideró que el contratista incumplió sus obligaciones, e inició procedimientos sancionatorios en contra de AAA Alliance, en los que declaró la caducidad y terminación del contrato por incumplimiento grave, hizo efectiva la cláusula penal y ordenó la liquidación del contrato.

Frente al incumplimiento y al proceso sancionatorio, el contratista, demandante y apelante, refutó:

“(i) Falsa motivación. El Hospital declaró el incumplimiento del contratista, pese a que fue por cuenta de la falta de pago de los servicios prestados que presentó problemas con la cantidad efectiva de proveedores, trabajadores, mantenimientos, entre otros, lo que llevó al contratista a la imposibilidad de continuar con la prestación del servicio.

(ii) Vulneración del debido proceso y el derecho de defensa. La audiencia de incumplimiento en la que se profirió la Resolución 263 se llevó a cabo sin la comparecencia del contratista, cercenando la posibilidad de presentar pruebas y rendir descargos; si bien existió una notificación por medios electrónicos con posterioridad a la diligencia, “debía adelantarse el proceso formal y regulado de notificación para que se garantizara la comparecencia de AAA”. Además, al resolver el recurso de reposición interpuesto por el contratista, el Hospital no evaluó las pruebas y argumentos que éste allegó”.

Frente a estas intervenciones, el Consejo de Estado consideró que no se acreditó una vulneración al debido proceso y demás garantías:

“21. No toda irregularidad en el trámite de una actuación administrativa configura una trasgresión a una de estas garantías ni constituye per se una causa de anulación del acto administrativo. Debe tratarse de un

yerro sustancial, esto es, que de no haber existido, el acto administrativo definitorio hubiera tenido un sentido ostensiblemente diferente. Y si se trata de una irregularidad procedimental, debe cercenar o coartar de forma clara el ejercicio de las mencionadas prerrogativas fundamentales en cabeza del sujeto vinculado, porque no se surtió su notificación, perdió la posibilidad de rendir descargos o quedó desprovisto de la oportunidad de allegar pruebas, como ha expuesto reiteradamente esta Corporación⁴.

(...)

25. La Sala constata que el Hospital no violó el derecho al debido proceso ni desconoció el derecho de audiencia y de defensa del contratista demandante, **pues este conoció oportunamente los motivos y razones del incumplimiento que se le imputó, tuvo la oportunidad en dos oportunidades de rendir descargos, aportar sus pruebas y controvertir evidencias, y a pesar de ello, nada hizo para hacer valer sus intereses y demostrar en el trámite de la actuación administrativa la inexistencia del incumplimiento del negocio jurídico.** Los derechos al debido proceso y defensa aparejan cargas para sus titulares, como las de asistir a las diligencias que se disponen en desarrollo de la actuación administrativa como parte de su garantía, solo de esta manera pueden realizarse y exigir su protección o indemnidad.

El contratista reprocha en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, que el Hospital resolvió el recurso de reposición mediante la Resolución 380 de 2019, expedida fuera de la diligencia del 20 de junio de ese año, en la que se llevó a cabo la audiencia concentrada de incumplimiento contractual según las voces del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, **pero desconoce que si de rigor procesal se trata, su recurso debió ser presentado y sustentado ese mismo 20 de junio de 2019 en audiencia, y como nada de ello ocurrió⁸, el acto administrativo hubiera adquirido firmeza en los términos del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011; en esa medida, la decisión del Hospital de permitir al contratista ausente presentar su recurso de reposición fuera de la diligencia y posteriormente decidirlo, lejos de representar una irregularidad procedimental, constituyó una garantía adicional a los derechos del contratista. Por lo tanto, el cargo no tiene vocación de prosperidad** (Negrilla fuera de texto).

Respecto de la falsa motivación, el magistrado consideró que el contratista no acreditó suficientemente cuáles fueron los servicios prestados y si realmente el Hospital incumplió con sus obligaciones de pago:

“35. Precisado lo anterior, debe indicarse que la realidad fáctica de la que da cuenta el acervo probatorio es abiertamente precaria por cuenta de la falta de medios que demuestren los servicios efectivamente prestados por el contratista y el momento de presentación de las facturas para su cobro, luego, resultan ser insuficientes para acreditar que el Hospital realmente incurrió en incumplimiento por falta de pago y que ello efectivamente causó la imposibilidad del contratista de cumplir sus obligaciones.

41. Todos estos medios de prueba dan cuenta efectiva de la prestación de servicios por parte del contratista a favor del Hospital durante la fase de operación de la unidad de cardioneurovascular y de hemodinamia, así como de la solicitud de pago presentada por el contratista, pero no acreditan que el Hospital hubiera incumplido el contrato 54 de 2015, por cuanto los documentos referenciados:

(...)

En esa medida, no cabe alegar en defensa del contratista la excepción de contrato no cumplido en los términos definidos en el artículo 160923 del Código Civil, ya que hallándose en incumplimiento de sus obligaciones por cuenta de la demora en los servicios de cardiología, falta de evolución de pacientes de cardiología y cirugía vascular, falta de ejecución de procedimientos diagnósticos, fallas en la socialización de los protocolos y guías de manejo, falta de disponibilidad de especialistas, falta de inventario de equipos y falencias en el sistema de garantía de calidad, que encontró probado el Tribunal y que no desconoció ni reprochó en su apelación, el contratista no logró demostrar que esos incumplimientos tuviesen origen en la desatención por parte del Hospital de sus obligaciones de pago, además que tampoco hay evidencia de que el contratista hubiera caído en imposibilidad económica o financiera por el supuesto no pago del Hospital, pues el mismo modelo económico definido en el contrato le permitía prestar servicios a terceros y obtener de allí un lucro, mismo que efectivamente venía obteniendo como certificó su contador mediante documento del 5 de julio de 2017.

46. *En orden a acreditar que el incumplimiento del contrato -reconocido y aceptado por el demandante- que sustentó los actos demandados, tuvo origen en el no pago de los valores que le correspondían a la entidad demandada, la parte actora tenía la carga de acreditar no solo el desconocimiento de esa prestación de la contratante, sino además su magnitud y su incidencia en el cumplimiento de las prestaciones a su cargo, lo cual no es posible de establecer partir de las solas certificaciones y oficios allegados como única prueba para tal fin, en tanto no dan cuenta de las facturas efectivamente presentadas, su valor y su fecha de presentación, y menos aún, permiten establecer la razonabilidad de que su falta de pago conllevara a la imposibilidad de cumplir con sus prestaciones, especialmente ante la evidencia de que el contratista recibía ingresos por cuenta de los servicios que prestaba y facturaba directamente a terceros, los cuales, el demandante no afirmó y mucho menos acreditó resultaran insuficientes para continuar con la operación de la unidad.*

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección tercera, subsección a, consejero ponente José Roberto SÁCHICA, 13 de agosto de 2024, radicado 85001-23-33-000-2020-00039-01, expediente 68176.