



Bolívar
primero

RESOLUCIÓN No. **1299** DEL **20** DE NOVIEMBRE DE 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° ° 2947 DEL 29 DE NOVIEMBRE DEL 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA"

LA SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 209 y 211 de la Constitución Política; artículos 2, 11 y 12 de la Ley 80 de 1993; artículos 9, 10, 11 y 12 de la Ley 489 de 1998; artículos 17 y 21 de la Ley 1150 de 2007, artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, así como las competencias delegadas mediante el decreto departamental No. 381 del 29 de agosto de 2022, y las demás normas vigentes aplicables, procede a emitir decisión de fondo dentro procedimiento administrativo sancionatorio contractual promovido por el presunto incumplimiento del señor **JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA** a las obligaciones contraídas dentro del contrato de obra N° ° 2947 Del 29 De Noviembre Del 2021, Celebrado Entre El Departamento De Bolívar y **JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA**, negocio amparado con la póliza de seguro de cumplimiento No. **CG-1031855**, expedida por **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, conforme a las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

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

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

Mediante la RESOLUCIÓN No. 563 DEL 18 DE AGOSTO DEL 2021, el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** abrió el proceso de Licitación Pública No. LIC-SI-011-2021, para la contratación del "Mantenimiento Y Mejoramiento De vías Rurales En El Municipio De Achí Del Departamento De Bolívar" el cual le fue adjudicado al señor **JHONATAN SANGUINETE PEÑA** con quien fue suscrito el contrato de Obra No. 2947 DEL 29 DE NOVIEMBRE DEL 2021:

Que, de conformidad con lo establecido en la cláusula quinta del referido contrato, el valor de las obras contratadas ascendió a la suma de **OCHOCIENTOS TREINTA MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTINUEVE PESOS CON OCHENTA Y CUATRO CENTAVOS (\$ 830.436.229,84,00)M/CTE**



GOBIERNO
de BOLÍVAR

Bolívar
PRIMERO

20

RESOLUCIÓN No.

1299

DEL

DE NOVIEMBRE DE 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° ° 2947 DEL 29 DE NOVIEMBRE DEL 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA"

Que, así mismo, tal como se evidencia en la cláusula cuarta del texto obligacional, el plazo de ejecución del contrato, en principio, era hasta el 31 de diciembre de 2021, contados a partir del perfeccionamiento, legalización del contrato y suscripción del acta de inicio, la cual fue firmada por las partes el 08 de abril de 2022. Sin embargo, y en atención a las actas de suspensión y otrosíes suscritos por las partes, especialmente, el Otrosí No. 03 del 26 de enero de 2023, el plazo de ejecución de las obras se extendió hasta el 31 de marzo de 2023.

Que el 31 de marzo de 2023 se suscribió entre las partes el acta de suspensión del contrato No. 03, por lo que a la fecha, el plazo de ejecución del contrato se encuentra suspendido.

Que para garantizar el amparo de los riesgos en la ejecución del contrato y conforme a lo establecido en la cláusula décima, **JHONATAN SANGUINETE PEÑA** constituyó la póliza de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales No. **CG-1031855**, expedida por **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, en la que figura como beneficiario el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** y que incluye los amparos de cumplimiento del contrato, pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, calidad del servicio, estabilidad y calidad de las obras. Mediante el anexo No. 07, la cobertura de la referida garantía fue ampliada en razón a lo señalado en el Otrosí No. 3 del 26 de enero de 2023.

Que encontrándose en ejecución el presente contrato, el interventor designado por el INVÍAS para ejercer el seguimiento y control a las obras contratadas, mediante informe No. UTICMJ&S-CC-CE 356-2022 del 02 de febrero de 2023, advirtió a la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar sobre la ocurrencia de presuntos incumplimientos contractuales por parte del contratista **JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA**, referentes al atraso o incumplimiento del cronograma de obra y a. la entrega incompleta e inoportuna de la documentación solicitada por la interventoría., recomendado a esta entidad el inicio de las actuaciones sancionatorias en contra del referido contratista, con miras a la imposición de las multas por los retrasos en los que éste incurrió.

II. DESARROLLO DE LA AUDIENCIA PÚBLICA POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE OBRA NO. 2947 DEL 29 DE NOVIEMBRE DEL 2021

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 381 del 29 de agosto de 2022, la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar, mediante oficio GOBOL-23-005833 del 16 de febrero de 2023, remitió al contratista **JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA** y a la **COMPAÑÍA MUNDIAL DE SEGUROS S.A.**, en calidad ejecutor y garante, respectivamente, del contrato de obra No. 2947 del 29 de noviembre del 2021, la citación de que trata el artículo 86 en cita, en la que



GOBIERNO
DE BOLÍVAR

1299

Bolívar
PRIMERO

20

RESOLUCIÓN No. DEL DE NOVIEMBRE DE 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° ° 2947 DEL 29 DE NOVIEMBRE DEL 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA"

fueron relacionados los hechos que fundan el presunto incumplimiento, así como las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones eventualmente procedentes, programándose la realización de la respectiva audiencia sancionatoria para el 23 de febrero del año 2023, a las 10:00 A.M, a través de la plataforma digital GOOGLE MEET. Igualmente, se remitió copia del informe No. UTICMJ&S-CC-CE 356-2022 del 02 de febrero de 2023, rendido por la interventoría UNIÓN TEMPORAL INTER CMJ&S, junto a sus respectivos anexos.

Que llegada la fecha y hora prevista, el contratista, **JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA**, remitió a través de correo electrónico una solicitud de aplazamiento de la diligencia, aduciendo que se encontraba reuniendo la información y soportes para poder controvertir y dar respuesta de fondo a los requerimientos de la entidad; por lo que la entidad, en pro de la garantía del derecho al Debido Proceso, el cual entraña el derecho a la contradicción y defensa, modifica la fecha para la celebración de la audiencia de proceso administrativo sancionatorio, fijándola para el lunes veintisiete (27) de febrero de 2023 a las 02:00 p.m. a través de la herramienta tecnológica Microsoft Teams. No obstante, a través de oficio GOBOL-23-007337 del 27 de febrero de 2023, la Secretaría de Infraestructura comunica la necesidad de reprogramar la diligencia, debido a compromisos institucionales de carácter imprevisto e improrrogables del despacho, modificando la fecha de la citada audiencia para el jueves dos (02) de marzo de 2023 a las 11:00 a.m. a través de la herramienta tecnológica Microsoft Teams..

Que llegada la hora y fecha finalmente fijada se procede a la celebración de la diligencia según el orden del día establecido previamente, se lleva a cabo el decreto de pruebas, por lo que se suspende la diligencia para la práctica de las mismas.

Que el 31 de marzo de 2023 se recibió el oficio No. UTICMJ&S-CC-CE-409-2023 mediante el cual la interventoría del contrato, avala la solicitud de suspensión del contrato efectuada por el contratista **JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA**, "Teniendo en cuenta que a la fecha aún se encuentra pendiente la entrega de las correcciones a los diseños de las observaciones presentadas por parte de la interventoría". Razón por la cual se procede a la suscripción del Acta de suspensión No. 03 del contrato.

Que teniendo en cuenta esta nueva circunstancia que es de conocimiento y avalada por las partes del contrato, el fin del procedimiento sancionatorio iniciado se ve invalidada.

La Ley 80 de 1993, en sus artículos 4 y 5, establece que las entidades estatales, en aras de garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos a su cargo, exigirán a los contratistas la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, y estos, a su vez, colaborarán con las mismas



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

1299

**Bolívar
PRIMERO**

20

RESOLUCIÓN No. DEL DE NOVIEMBRE DE 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2947 DEL 29 DE NOVIEMBRE DEL 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA"

para que el servicio contratado se cumpla en los términos de eficiencia y calidad esperados.

Para ello, las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en cumplimiento del deber de control y vigilancia que sobre los contratos les corresponde, tendrán la facultad de imponer las multas que hayan sido pactadas en el contrato, con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones, frente aquellos eventos de incumplimiento parcial a las obligaciones convenidas, cuya imposición será el resultado del agotamiento del procedimiento sancionatorio contemplado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con sujeción a las garantías del debido proceso.

Sobre el ejercicio de potestad sancionatoria del Estado en materia contractual, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido:

"En cuanto a la finalidad de la potestad sancionadora de la administración, la Corte Constitucional ha señalado que "(...) constituye un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye indudablemente a la realización de sus cometidos."

De acuerdo con lo anterior, la imposición de sanciones contractuales, por parte de la administración, tiene naturaleza correctiva, pues pretende instar al obligado a cumplir los compromisos adquiridos. En este sentido, la Sala resalta la importancia histórica de la potestad sancionadora de la Administración en la actividad contractual, pues en ella se sustenta la imposición de las multas, de la cláusula penal pecuniaria y de la caducidad -figuras que el legislador ha estimado necesarias para alcanzar los objetivos del Estado. Pero, de igual forma, se recuerda que su correcto ejercicio exige observar el derecho al debido proceso, según se ha dicho en otras ocasiones. Así mismo hay que agregar, que se debe observar el principio de proporcionalidad, en el cual se debe apoyar el servidor público, y eventualmente el juez, para imponer una sanción".¹

Frente al tema concreto de las sanciones a imponer por parte del Estado, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado varios tipos de sanciones a saber: (i) pecuniarias, como la efectividad de las cláusulas penales; (ii) rescisorias, que le permiten a la administración sancionar a su contratista y poner fin al contrato en razón del incumplimiento total y grave de las obligaciones a cargo de este último, como el decreto de la caducidad del contrato, y **(iii) coercitivas o compulsorias**, que tienen por

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Dr. Enrique Gil Botero. Bogotá D. C., Noviembre Trece (13) De Dos Mil Ocho (2008), Radicación Número: 68001-23-31-000-1996-02081-01(17009)

GOBIERNO
DE BOLÍVAR**Bolívar
PRIMERO**

1299

20

RESOLUCIÓN No. DEL DE NOVIEMBRE DE 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2947 DEL 29 DE NOVIEMBRE DEL 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA"

objeto que el contrato se pueda cumplir dentro del término y en las condiciones pactadas, **como la imposición de multas.**²

Para el caso de estas últimas, a las cuales le ha sido otorgado un carácter eminentemente conminatorio, se tiene que su imposición en los contratos estatales tiene por objeto apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, mediante la imposición de una sanción de tipo pecuniario en caso de mora o incumplimiento parcial³. Para activar esa competencia en cabeza de la administración, debe existir un pacto de multas en el contrato estatal, con lo cual se da relevancia al principio de autonomía de la voluntad para desencadenar su ejercicio en los términos de ley, esto es, que, una vez así convenidas, las entidades estatales las imponen y hacen exigibles directa y unilateralmente.⁴

Según la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, la multa se define como un apremio al cumplimiento del contratista: *"La multa contractual tiene como función primordial compeler al deudor a la satisfacción de la prestación parcialmente incumplida, es decir, tiene una finalidad eminentemente conminatoria"*⁵. Por lo tanto, su finalidad no es otra que generar coerción a los particulares colaboradores del Estado para que cumplan sus obligaciones contractuales en alcance y tiempo.

De la competencia *pro tempore* para la imposición de multas

Ahora bien, en lo que respecta al marco temporal dentro del cual la administración puede ejercer la facultad sancionatoria con miras a imponer las multas pactadas en el contrato, tenemos que, acorde con la naturaleza conminatoria de este tipo de sanción, la potestad temporal para proceder con su imposición se circunscribe a la vigencia del acuerdo celebrado, pues pretender habilitar su ejercicio por fuera de este término, implicaría desconocer el objeto de esta sanción, que no es otro más que constreñir o apremiar al contratista al cumplimiento de sus obligaciones, una que vez se verifique el acaecimiento de incumplimientos parciales en vigencia del plazo contractual; teniendo en cuenta, además, que la multa se encuentra concebida para el acaecimiento de circunstancias constitutivas de incumplimientos parciales y atribuibles al contratista, toda vez que las situaciones que acarreen una infracción grave a los mandatos del negocio jurídico que ponga en riesgo la ejecución del objeto contractual y conlleve a su parálisis darán lugar al ejercicio de una sanción más severa⁶.

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P. Dr. Álvaro Namen Vargas; Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157)

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. C.P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014), Radicación número: 68001-23-15-000-1994-09826-01(28875)

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Dr. Álvaro Namen Vargas. Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil trece (2013) Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157)

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Secc. Tercera. Exp. 28.875, sep. 10/14. C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. C.P. Dra. Marta Nubia Velásquez Rico. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 63001-23-33-000-2018-00132-01(64154)



GOBIERNO
DE BOLÍVAR

1299

**Bolívar
PRIMERO**

20

RESOLUCIÓN No. DEL DE NOVIEMBRE DE 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° ° 2947 DEL 29 DE NOVIEMBRE DEL 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA"

Ahora bien, dado que el contrato se suspendió por voluntad de las partes, según lo esbozado por el Consejo de Estado en sala de consulta y servicio civil, con consejero ponente: Germán Bula Escobar (e) Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil dieciséis (2016) radicación número: 11001-03-06-000-2016-00001-00(2278): "Se ha establecido que durante la ocurrencia de la suspensión acordada por las partes en la ejecución del contrato, ante la imposibilidad de ejecutarlo, no se hacen exigibles determinadas obligaciones y el plazo que los contratantes tienen para cumplirlas no transcurre"

Análisis del caso concreto

En el asunto *sub examine*, se encuentra probado que, en virtud del informe de interventoría No. UTICMJ&S-CC-CE-409-2023 del 02 de febrero de 2023, rendido por la interventoría UNIÓN TEMPORAL INTER CMJ&S, la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar dio inicio al procedimiento sancionatorio contractual previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en contra del **JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA**, en calidad de ejecutor del contrato de obra N° 2947 del 29 de noviembre del 2021, con miras a la imposición de las multas previstas en la cláusula 15° del texto obligacional, por los presuntos incumplimientos parciales en los que incurrió el contratista, relacionados con la entrega incompleta e inoportuna de la documentación solicitada por la interventoría.

De la literalidad aludida, emerge de manera diáfana que las fórmulas y condiciones fijadas por las partes para la aplicación de las multas, se circunscribió a los eventos de incumplimiento parcial a las obligaciones contractuales a cargo del contratista, representados, en su mayoría, en los retrasos en los que aquel incurriera respecto del cronograma de obra aprobado y viabilizado por las partes y en que el contratista ha remitido información relacionada con el objeto del contrato, esta ha sido revisada y sujeta a observaciones por parte de la interventoría debido sin que cumpla totalmente con la normativa y especificaciones técnicas y contractuales del proyecto, requiriendo ajustes a parte de observaciones reiterativas que afectan el correcto cumplimiento del objeto contractual

No obstante, al acordar la suspensión del plazo de ejecución del contrato, a partir de lo cual se pospone la exigencia, en este caso, de las obligaciones contractuales, incluida la de los aspectos que dieron origen al procedimiento administrativo sancionatorio, pues, como quedó consignado en el numeral IV de la citación contenida en el oficio GOBOL-23-005833 del 02 de febrero de 2023, las situaciones constitutivas de incumplimiento parcial endilgadas al contratista, a partir de las cuales se tasó el valor del multa, hacían referencia (i) presunto incumplimiento por atraso en el cronograma de obra aprobado y viabilizado por las partes, y (ii) presunto incumplimiento por no entrega de



GOBERNACIÓN
de BOLÍVAR

1299

20

Bolívar
primero

RESOLUCIÓN No.

DEL

DE NOVIEMBRE DE 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2947 DEL 29 DE NOVIEMBRE DEL 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA"

información completa solicitada al contratista de obra que se relacione con el objeto del contrato

Que, por lo expuesto en precedencia, la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar,

V. RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR la cesación y, en consecuencia, el archivo del procedimiento administrativo sancionatorio iniciado dentro del contrato de obra N° 2947 del 29 de noviembre del 2021, mediante oficio GOBOL-23-005833 del 16 de febrero de 2023, en contra del contratista **JHONATAN ALBERTO SANGUINETE PEÑA**, por las razones expuestas en precedencia.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la presente decisión queda notificada a las partes en estrado.

ARTÍCULO TERCERO: Contra la decisión aquí adoptada procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse, sustentarse y decidirse en el curso de la audiencia pública, tal como dispone el literal c) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

20 de noviembre 2023

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GISELA PAOLA ROMÁN CEBALLOS
SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO DE
BOLÍVAR

Proyectó: Karen Lorena Diaz. P.E. Secretaría de Infraestructura.