

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

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 **CONSORCIO ERLINGSSON** a las obligaciones contraídas dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el Departamento de Bolívar y el CONSORCIO ERLINGSSON, negocio amparado con la póliza de seguro de cumplimiento No. 39-44-101132757, expedida por la compañía **SEGUROS DEL ESTADO 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. 561 del 18 de agosto del 2021, el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** abrió el proceso de Licitación Pública No. LIC-SI-013-2021, cuyo objeto consistía en la contratación de las obras de "*Mantenimiento y mejoramiento de vías rurales en el Municipio De Santa Rosa del Departamento De Bolívar*", el cual le fue adjudicado al **CONSORCIO ERLINGSSON, identificado con NIT. 901.539.416-3**, con quien fue suscrito el contrato de obra No. 2930 del 29 de noviembre del 2021 y cuyos integrantes se relacionan así:

Integrantes	NIT / CC	Porcentaje de participación
COLOBRAS S.A.S	900.966.836-0	1%
ERLINGSSON S.A.S.	901.450.012-7	99%

Que, de conformidad con lo establecido en la cláusula quinta del referido contrato, el valor de las obras contratadas ascendió a la suma de **SETECIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS CUARENTA PESOS CON CATORCE CENTAVOS M/CTE (\$791.778.540,14)**.

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

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 para garantizar el amparo de los riesgos en la ejecución del contrato y conforme a lo establecido en la cláusula décima, el **CONSORCIO ERLINGSSON** constituyó la póliza de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 39-44-101132757, otorgada por la compañía **SEGUROS DEL ESTADO 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. 05, 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 357-2022 del 03 de febrero de 2023, advirtió a la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar sobre la ocurrencia de presuntos incumplimientos contractuales por parte del **CONSORCIO ERLINGSSON**, relacionados con el 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. 2930 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-23-005484 del 15 de febrero de 2023, remitió al **CONSORCIO ERLINGSON** y a la compañía **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, en calidad ejecutor y garante, respectivamente, del contrato de obra No. 2930 del 29 de noviembre del 2021, la citación de que trata el artículo 86 en cita, en la que 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 21 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 357-2022 del 03 de febrero de 2023, rendido por la interventoría UNIÓN TEMPORAL INTER CMJ&S, junto a sus respectivos anexos.

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

Que llegada la fecha y hora prevista, y previa verificación de la comparecencia de las partes por los medios virtuales, el despacho llevó a cabo la audiencia sancionatoria, en la que fueron presentados los descargos por parte de los apoderados del consorcio contratista y la compañía aseguradora, quienes igualmente presentaron y solicitaron las pruebas que pretendían hacer valer en defensa de los intereses de sus prohijadas.

2.1. Descargos y manifestaciones, inciso 2° del literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011

2.1.1. CONSORCIO ERLINGSSON

Que por conducto de su apoderado especial, el consorcio contratista ejerció su derecho a la defensa y contradicción, y solicitó la cesación del procedimiento sancionatorio, alegando los argumentos que se relacionan a continuación:

- Adujo que se encuentra en curso del estudio de actas de mayores y menos cantidades de obras, cuya aprobación estima necesaria para dar inicio a la etapa de ejecución de las obras.
- Igualmente, señaló que la interventoría probó parcialmente los estudios presentados, lo que implicaría la cesación de los hechos de incumplimiento que motivaron el inicio de la actuación.

2.1.2. SEGUROS DEL ESTADO S.A.

Que, por su parte, la apoderada de la aseguradora, en ejercicio de los derechos a la defensa y contradicción que le asisten a la entidad garante del contrato de obra No. 2930 del 29 de noviembre del 2021, presentó los respectivos descargos, cuyos argumentos y manifestaciones se resumen a continuación:

- En primer lugar y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1077 del Código de Comercio, señaló que no existe certeza que los perjuicios derivados de los hechos de incumplimiento sean imputables de manera directa al contratista, lo que implica que no encuentren configurados todos elementos constitutivos de la responsabilidad contractual, señalados en la jurisprudencia del Consejo de Estado; situación que, a la postre, impide la afectación de la garantía única de cumplimiento, pues, tal como lo señala el clausulado de la póliza, para que la entidad aseguradora proceda con el pago la indemnización de las multas impuestas en contra del tomador contratista, se requiere que los daños le sean imputables a este.
- Adujo que, a partir de lo manifestado por el contratista respecto de la aprobación parcial de los estudios, se configura un hecho superado, lo que da lugar al archivo de la actuación.
- Consideró que la proporción en la que fue tasada la multa no se ajusta a la realidad del contrato, pues los días de mora que transcurrieron durante el periodo transcurrido entre las actas de suspensión y reinicio suscritas por las partes, al igual que los otrosíes mediante los cuales se prorrogó el plazo de ejecución, no son atribuibles al contratista, pues mediaron situaciones ajenas a él que incidieron en las modificaciones y suspensiones contractuales.

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

- Propuso la causa extraña como causal eximente de la responsabilidad del contratista, lo que igualmente exime a la aseguradora de la obligación de pagar la correspondiente indemnización con cargo a la póliza que respalda la ejecución del contrato.

2.2. Solicitud y decreto de pruebas, inciso 2° del literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011

Que, en atención a las solicitudes probatorias realizadas por las partes, y luego de realizar el análisis de conducencia, pertinencia y utilidad de los referidos medios de prueba, el despacho decretó las pruebas que estimó necesarias para el esclarecimiento de los hechos objeto de la actuación administrativa, las cuales se relacionan con el estado de ejecución del contrato de obra, cuya vigilancia y control se encuentra a cargo de la interventoría ejercida por la Unión Temporal INTER CMJ&S.

Que, en ese orden, en virtud de lo dispuesto en el artículo 275 de la Ley 1564 de 2012, aplicable a la actuación administrativa de la referencia por remisión expresa del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de un asunto no regulado en el procedimiento especial previsto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, este despacho le solicitó a la interventoría Unión Temporal INTER CMJ&S, la presentación de un informe técnico que diera cuenta de los siguientes aspectos:

1. *"Estado de la solicitud presentada por el CONSORCIO ERLINGSSON, sobre la aprobación del acta de mayores y menores cantidades de obra, señalando las apreciaciones de orden técnico, jurídico y financiero que la interventoría tenga frente a lo deprecado por el contratista.*
2. *Informe sobre el avance de obra registrado dentro del contrato No. 2930 del 29 de noviembre de 2021, a partir de la fecha de suscripción del Otrosí #3 del 26 de enero de 2023, indicando el correspondiente porcentaje de avance de cara al cronograma de obra aprobado.*
3. *Informe si es posible dar inicio a las obras dentro del contrato No. 2930 del 29 de noviembre de 2021, sin que se encuentren completamente aprobados los estudios y diseños. En caso en caso de encontrarse pendiente dicha aprobación, indicar cuáles son los aspectos que se hallan pendientes por aprobar y la incidencia de los mismos en el desarrollo de las obras, concretamente, en el retraso en el que ha incurrido el contratista.*
4. *Aclare sobre cuál es el procedimiento de aprobación de los estudios y diseños, y quién es el responsable de su aprobación."*

Que mediante comunicación No. UTICMJ&S-CC-CE-375-2023 del 27 de febrero de 2023, la interventoría remitió el informe solicitado, del cual se corrió traslado a las partes por el término de tres (3) días, para que ejercieran la debida contradicción de la prueba, en virtud de lo dispuesto en el artículo 277 de la Ley 1564 de 2012.

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

Que vencido el término otorgado, las partes se abstuvieron de presentar consideraciones frente al contenido del informe rendido por parte de la Interventoría, como parte del acervo probatorio del procedimiento administrativo sancionatorio

Que el 31 de marzo de 2023, el plazo de ejecución del contrato feneció sin que las partes hubieran suscrito la correspondiente prórroga, por lo que se advierte que el vínculo contractual celebrado entre el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** y el **CONSORCIO ERLINGSSON** se encuentra terminado, por el vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato.

III. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO DE LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA

Que en atención a las consideraciones expuestas por las partes en la oportunidad concedida para la presentación de sus descargos y previo a emitir pronunciamiento de fondo respecto de las mismas, este despacho, en primer lugar y ante el vencimiento del plazo de ejecución del contrato de obra No. 2930 del 29 de noviembre del 2021, considera necesario abordar el estudio de la competencia temporal de la administración departamental para resolver sobre la imposición o no de la sanción de multa perseguida dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio, pues, en caso de advertirse que el despacho perdió competencia para continuar con su desarrollo, la decisión procedente será ordenar el archivo del mismo y, por sustracción de materia, ya no habría lugar a pronunciarnos sobre los demás argumentos propuestos por las partes en la etapa de descargos.

Para tales efectos, procede la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar a esbozar las siguientes consideraciones:

3.1. De la naturaleza de la sanción de multa

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 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:

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

"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 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,

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)

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.

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

su finalidad no es otra que generar coerción a los particulares colaboradores del Estado para que cumplan sus obligaciones contractuales en alcance y tiempo.

3.2. 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.

Así lo ha sostenido en múltiples pronunciamientos el Consejo de Estado, consolidando una sólida línea jurisprudencial frente a la competencia temporal de las entidades estatales para imponer las multas en las condiciones pactadas en el contrato, considerando que el ejercicio de esta habilitación legal encuentra su límite en el plazo de ejecución contractual, como pasa a exponerse en el aparte jurisprudencial citado a continuación:

*"Con todo, retomando lo expuesto en acápite precedente en relación con la naturaleza mixta de la multa en cuanto entraña una esencia conminatoria y su raigambre genérico es del tipo sancionador, para acompasarlo con lo acá anotado, se tiene que, de no superarse el incumplimiento comprobado y estando pendientes de ejecutar las prestaciones a cargo del incumplido, **en tanto no se hubiere vencido el plazo del contrato, no existe una razón jurídicamente válida para sustraerse a su imposición**, máxime cuando su naturaleza no se ha pactado en términos compensatorios, para reemplazar el cumplimiento de la obligación principal, sino conminatorios, que no lo liberan de su ejecución, sin que esto lo despoje de su carácter sancionador. Con lo anterior la Sala quiere significar que, aun cuando la finalidad envuelta en el pacto de la multa se dirige a conminar al cumplimiento de las obligaciones insatisfechas, no por ello ese instituto pierde su estirpe sancionadora derivada de las normas civiles que le sirven de asiento jurídico.*

En otras palabras, ante la evidencia y verificación del incumplimiento de las obligaciones del contratista, y si en esos términos fue pactado, la entidad pública conservará su facultad punitiva que surgirá tras la constatación de la insatisfacción de los compromisos negociales por parte de su colaborador,

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)

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

facultad que podrá ejercer hasta antes del vencimiento del plazo contractual pactado."⁷ (Negritas y subrayas fuera del texto)

En igual sentido, la Sección Tercera de esa Corporación ha discurrido:

"Por consiguiente, 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, a diferencia de la cláusula penal, medida coercitiva mediante la cual lo que se busca no sólo es precaver sino también sancionar el incumplimiento total o parcial de las obligaciones a cargo del contratista.

*Resulta entonces obvio que las multas pueden hacerse efectivas en vigencia del contrato y ante incumplimientos parciales en que incurra el contratista, pues si por medio de éstas lo que se busca es constreñirlo a su cumplimiento, no tendría sentido imponer una multa cuando el término de ejecución del contrato ha vencido y el incumplimiento es total y definitivo."*⁸ (Negritas fuera del texto)

3.3. Análisis del caso concreto

En el asunto *sub examine*, se encuentra probado que, en virtud del informe de interventoría No. UTICMJ&S-CC-CE-357-2022 del 03 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 **CONSORCIO ERLINGSSON**, en calidad de ejecutor del contrato de obra N° 2930 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 incumplimiento parciales en los que incurrió el contratista, relacionados con el atraso o incumplimiento del cronograma de obra, y a la entrega incompleta e inoportuna de la documentación solicitada por la interventoría.

De la literalidad aludida cláusula, 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 de la entrega de los productos concebidos dentro del objeto contratado, siendo esa la finalidad perseguida con el adelantamiento de la actuación sancionatoria, pues, como quedó consignado en el numeral IV de la citación contenida en el oficio GOBOL-23-005484 del 15 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) al atraso o incumplimiento del cronograma de obra, y (ii) al atraso imputable al Contratista en la firma del acta de inicio o no iniciar la ejecución en la fecha pactada.

⁷ Cita *ibídem*.

⁸ 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)

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

A partir de lo anterior, se confirma el alcance conminatorio y compulsivo de la multa, lo que, de cara a los apartes jurisprudenciales citados en precedencia, habilita a la administración para proceder con su imposición unilateral dentro del término de vigencia del contrato celebrado, el cual venció el pasado 31 de marzo de 2023, según lo acordado por las partes en el Otrosí No. 03 del 26 de enero de 2023.

Al respecto, resulta necesario precisar que, como resultado de las pruebas decretadas por el despacho durante el desarrollo de la actuación sancionatoria, con posterioridad a la celebración de la primera audiencia, estaban corriendo términos de ley para que las partes ejercieran su defensa y la debida contradicción de las pruebas, lo que extendió en el tiempo la adopción de la decisión definitiva frente a las situaciones de incumplimiento ventiladas y devino en el fenecimiento del plazo contractual sin el correspondiente pronunciamiento; *máxime*, que por parte de la Secretaría de Infraestructura se programaron múltiples mesas de trabajo que, si bien se adelantaron por fuera del procedimiento sancionatorio, tenían como finalidad propiciar las condiciones contractuales idóneas para que el ejecutor superara los retrasos y garantizara la terminación de las obras en las condiciones proyectadas, gestiones que resultaron infructuosas ante la renuencia del contratista de allegar los soportes requeridos para proceder con la reprogramación de las obras y la suscripción de la respectiva prórroga del contrato.

En ese orden, y atendiendo a que el vencimiento del plazo extintivo de duración del contrato se constituye en una de las causas normales de terminación del vínculo jurídico celebrado, y que la facultad para imponer las multas pactadas en el contrato se encuentra condicionada a la subsistencia de dicho vínculo, resulta claro que, en el caso que nos concita, por haber operado el fenecimiento del plazo de ejecución del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, la administración departamental perdió competencia para pronunciarse sobre la imposición de la multa perseguida en el marco del procedimiento sancionatorio contractual iniciado mediante el oficio GOBOL-23-005484 del 15 de febrero de 2023; de ahí, que la decisión procedente será la cesación y archivo del presente procedimiento sancionatorio, sin que haya lugar a abordar el estudio de los demás argumentos planteados por las partes.

No obstante lo anterior, es preciso reiterar que los efectos de la anterior declaración no tienen ninguna injerencia ni le impiden a esta territorialidad adelantar, en lo sucesivo, las actuaciones que resulten procedente ante la infracción total y grave de los mandatos del negocio jurídico, y que ameritan la imposición de sanciones más severas.

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° 2930 del 29 de noviembre del 2021, mediante oficio GOBOL-23-005484 del 15 de febrero de 2023, en contra del **CONSORCIO ERLINGSSON**, por las razones expuestas en precedencia.

RESOLUCIÓN No. 484 - 2023

"Por medio de la cual se ordena la cesación del procedimiento administrativo sancionatorio promovido dentro del contrato de obra N° 2930 del 29 de noviembre del 2021, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO ERLINGSSON"

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.

Una vez proferida la presente decisión, se le concedió el uso de la palabra a los intervinientes, quienes no interpusieron recurso de reposición en contra de la misma.

Agotado el propósito de la audiencia, se da por terminada, siendo las 10:10 a.m., del nueve (09) de mayo de 2023.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GISSELA PAOLA ROMÁN CEBALLOS

SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

Proyectó: María Margarita Blanco Caro - Asesora Externa Secretaría Jurídica
Proyecto: Karen Díaz Díaz - Profesional Especializado Secretaría de Infraestructura