

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

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. 052 del 25 de enero de 2024, y las demás normas vigentes aplicables, procede a emitir decisión de fondo dentro procedimiento administrativo sancionatorio contractual promovido por el presunto incumplimiento del **CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016** a las obligaciones contraídas dentro del contrato de interventoría No. **SI-I-2930-2015**, negocio amparado con la ppóliza de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 75-44-101073768, expedida por **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.

Que mediante la RESOLUCIÓN No. 1319 DEL 2015, el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR abrió el proceso de Concurso de Méritos No. CM-SI-010-2015, para la contratación de la "INTERVENTORIA TECNICA, AMBIENTAL, ADIMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCION DE 22 CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL – CDI EN MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR (PRIMER GRUPO), CONSTRUCCION Y DOTACION EN DIEZ (10) CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL EN MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR" el cual le fue adjudicado al CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016 con quien fue suscrito el Contrato de Interventoría No. SI-I-2930-2015

Que, conforme a lo establecido en la cláusula tercera del contrato, el valor del mismo ascendió inicialmente a la suma de MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL NOVECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS CON SESETA Y NUEVE CENTAVOS (\$ 1.751.380.973,69) M/CTE.

Así mismo, y en virtud de lo señalado en la cláusula SEXTA del texto obligacional, el plazo de ejecución del contrato, en principio, era de ocho (08) meses a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, legalización del contrato y suscripción del acta de Secretaría de Infraestructura GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR inicio, la cual fue firmada por las partes el 13 de enero de 2017. Sin embargo, y en atención a las suspensiones, reinicios y adiciones en tiempo acordadas por las partes, el presente contrato culminó su plazo de ejecución el 23 de diciembre de 2022, tal como se advierte a continuación:

ACTO	SUSCRITO	MOTIVACIÓN / ADICIÓN
Acta de Inicio	13 Enero 2017	Contrato de Obra No. SI-I-2930-2015: SUPERVISOR y CONSORCIO INTER BOLIVAR CDI 2016, Plazo Ocho (8) Meses, contados a partir del acta de Inicio, previo

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

		perfeccionamiento y legalización del contrato. Acta suscrita por el Interventor y Supervisor.
Acta de Suspensión N° 01	20 Enero 2017	Se realiza la suspensión de actividades de interventoría, debido a la suscripción del acta de suspensión No. 01 del contrato de obra 2930 de Diciembre 30 de 2015" Acta suscrita por el Contratista y Supervisión
Acta de Reinicio N° 01	06 Marzo de 2017	"Teniendo en cuenta que ya fueron superados todos los motivos que conllevaron a dicha parálisis" . Acta suscrita por la Interventoría y Supervisión.
Acta de Suspensión No.2	23 Marzo de 2017	"Se realiza la suspensión de actividades de interventoría, debido a la suscripción del acta de suspensión No. 2 del contrato de obra No. 2930 de diciembre de 2015". Acta suscrita por el Supervisor e Interventoría
Acta de Reinicio N° 02	03 Mayo de 2017	"Teniendo en cuenta que ya fueron superados todos los motivos que conllevaron a dicha parálisis" . Acta suscrita por la Interventoría y Supervisión.
Otrosí N° 01	21 Noviembre de 2017	"Prorroga adición en tiempo" Otrosí suscrito por el contratista y Secretaria de Infraestructura.
Otrosí Nro. 2	28 de Febrero de 2018 "	Adición en tiempo y en dinero" Adicional suscrito por el contratista y Secretaria de Infraestructura.
Acta de Suspensión Nro. 3	06 de Noviembre de 2018	"Se realiza la suspensión de actividades de interventoría, debido a la suscripción del acta de suspensión No. 3 del contrato de obra No. 1675 de diciembre de 2015". Acta suscrita por el Supervisor e Interventoría.
Acta de Reinicio Nro. 03	10 de Junio de 2019	"Teniendo en cuenta que ya fueron superados todos los motivos que conllevaron a dicha parálisis" . Acta suscrita por la Interventoría y Supervisión.
Otrosí Nro. 03-2019	10 de Junio de 2019	MODIFICAR LA CLAUSULA PRIMERA: VALOR del Contrato de Interventoría No. SI-I-2930-2015, del "Otrosí No.02-2018", adicionando al valor de DOS MIL CIENTO OCHENTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA MIL NOVECIENTOS SETENTA Y TRES PESOS (\$ 2.181.380.973,69) Con 69/100 CVS MCTE, Incluyendo IVA, la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS VEINTE Y SEIS MIL OCHENTA Y OHCO PESOS DIEZ PESOS MCTE (\$ 242.426.088.10) Incluido IVA. PARAGRAFO 1°: Tener por valor total del CONTRATO DE INTERVENTORIA No. SI-I-2930-2015, la suma de DOS MIL CUATROCIENTOS VENTITRES MILLONES OCHOCIENTOS SIETE MIL SESENTA Y UN MIL SETENTA Y NUEVE PESOS (\$ 2.423.807.061.79) M/CTE, incluido IVA. En atención a la ampliación del plazo del proyecto y Anexo No.01- CUADRO PRESUPUESTO PERIODO ADICIONAL, que hace parte integral del presente contrato. MODIFICAR LA CLAUSULA SEXTA: TERMINO DE EJECUCIÓN del

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

		Contrato de SI-I-2930-2015, mediante el presente Otrosí No.03-2019, de igual forma, modificar Clausula Tercera del Otrosí No. 02-2018, prorrogando el plazo de su ejecución HASTA EL VEINTE (20) DE DICIEMBRE DE 2019.
Acta de Suspensión No. 4	19 de Diciembre de 2019	Suspender por falta de aprobación de plano eléctricos por parte de ELECTRICARIBE, además por el cierre de vías nacionales para el transporte de carga pesada por festividades de fin de año.
OTROSI NO. 04-2020	25 de Junio de 2020	Prorroga el plazo de ejecución por Seis (6) meses más y adicionar el valor COP \$ 590.849.438,95
Acta de Suspensión No. 05.	18 de diciembre de 2020	Suspender por 50 días debido a restricciones en la movilidad de los camiones de carga pesada, teniendo problemas con el despacho y transporte de materiales e insumos para el desarrollo de las obras
Acta de Reinicio No. 05	7 de febrero de 2021	Por superación de los hechos que dieron origen a la Suspensión
Otrosí No. 05 de 2021	11 de febrero de 2021	Prorroga el plazo de ejecución por Seis (6) meses más
Acta de Suspensión No. 06	9 de agosto de 2021	Suspender temporalmente por 15 días por motivos de fuerza mayor.
Acta de Prorroga No. 01 de la Suspensión No. 06	23 de agosto de 2021	Prorrogar la suspensión No. 06 por 10 días más por mantenerse los motivos que dieron origen a la suspensión.
Otrosí No. 06	3 de septiembre de 2021	Prorrogar el PLAZO DE EJECUCIÓN del Contrato de Interventoría N° SI-I-2930-2015 contenido en la Cláusula Sexta, extendiendo el plazo de ejecución HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2021.
Suspensión No. 07	23 de Diciembre de 2021	Por 40 días
Acta de reinicio No. 7	28 de enero de 2022	teniendo en cuenta que ya fueron superados todos los motivos que conllevaron a dicha parálisis
Otrosí No. 07	28 de enero de 2022	Ampliación del plazo de ejecución por cuatro meses mas a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento
Otrosí No. 08	06 de junio de 2022	Prorrogar el PLAZO DE EJECUCIÓN del CONTRATO DE INTERVENTORIA No. SI-I-2930-2015 contenido en la Cláusula Sexta, extendiendo el plazo de ejecución por cuatro (4) meses más a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento del otrosí
Otrosí No. 09	06 de octubre de 2022	Prorrogar el PLAZO DE EJECUCIÓN del CONTRATO DE INTERVENTORIA No. SI-I-2930-2015 contenido en la Cláusula Sexta, extendiendo el plazo de ejecución por dos (02) meses y diecisiete (17) días, es decir, hasta el 23 de diciembre de 2022, a partir del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento del presente otrosí.

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

Que para garantizar el amparo de los riesgos en la ejecución del contrato y conforme a lo establecido en la cláusula décima del texto obligacional, el Contratista CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016 constituyó la póliza de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales No. 75- 44-101073768, 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, buen manejo y correcta inversión del anticipo. Mediante el anexo No. 18, la cobertura de la referida garantía fue ampliada en razón a lo señalado en el Otrosí No. 8 del 06 de junio de 2022..

Que el supervisor del contrato, Ingeniero Efraín Marimon Matorel, designado por la entidad para ejercer el seguimiento y control a las obras contratadas, advirtió a la Secretaría de Infraestructura que una vez fenecido el plazo de ejecución del contrato, no se logró el objeto contractual perseguido con la suscripción del mismo, incurriendo así en un presunto incumplimiento contractual por parte del Contratista CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016 anulando así el cumplimiento de los fines y beneficios perseguidos por esta administración mediante la contratación de la "INTERVENTORIA TECNICA, AMBIENTAL, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCION DE 22 CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL – CDI EN MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR (PRIMER GRUPO), CONSTRUCCION Y DOTACION EN DIEZ (10) CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL EN MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR" los cuales son fundamentales para el desarrollo integral del Departamento, de ahí, que resulte procedente el inicio de las actuaciones sancionatorias y la imposición de las correspondientes sanciones.

II. MARCO CONCEPTUAL DE LA PRESENTE DECISIÓN ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA

Que la Ley 80 de 1993, en sus artículos 4 y 5, establecen que las entidades estatales, en cumplimiento de 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, en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad, evitando las dilaciones que pudieran presentarse.

Que el artículo 29 de la Constitución Política, consagra el debido proceso como un derecho fundamental e impone su observancia en todas las actuaciones judiciales y administrativas.

Que, por su parte, la Ley 80 de 1993 y el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, prevén que el debido proceso será un principio rector en materia sancionatoria de las actuaciones contractuales.

Que, en ese orden, en desarrollo del principio del debido proceso y del deber de control y vigilancia que sobre los contratos corresponde a las entidades estatales, éstas 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. Así mismo, podrán declarar el incumplimiento con el propósito de hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria incluida en el contrato.

Que el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 contempla el procedimiento que deberán seguir las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública para declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y las sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.

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

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

"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

Que, en armonía con lo antes expuesto, la administración se ha servido de instrumentos jurídicos con el objetivo de dar cumplimiento al objeto y obligaciones pactadas contractualmente, lograr el desarrollo y satisfacción de los fines de la contratación pública y garantizar el cabal desenvolvimiento de sus actividades y funciones. Por ello, el legislador le ha otorgado tradicionalmente a las entidades públicas ciertas potestades, prerrogativas, poderes que, si bien le permiten estar en una posición prevalente y privilegiada frente al particular contratista, tienen como finalidad la salvaguarda de los intereses generales y garantizar la continua y eficiencia prestación de los servicios públicos contratados.

Que, dentro de esas prerrogativas legales se pueden enlistar, entre otras, la caducidad, la interpretación unilateral, la modificación unilateral, la cláusula de reversión y las cláusulas de multas y penal pecuniaria. Las dos últimas son manifestaciones de la llamada potestad sancionatoria de la Administración Pública que hace parte del género *Ius Puniendi* del Estado.

Que 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

Que, en suma, la Administración Pública tiene la facultad de sancionar al contratista que no ha ejecutado o ejecutado tardía y/o defectuosamente el objeto y las obligaciones pactadas en el contrato estatal, mediante la declaratoria de incumplimiento parcial o total, pudiendo imponer las sanciones que resulten legal y contractualmente procedentes.

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 Namén Vargas; Bogotá, D.C., diez (10) de octubre de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00384-00 (2157)

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

III. DESARROLLO DE LA AUDIENCIA PÚBLICA POR EL PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE INTERVENTORIA N°. SI-I-2930-2015

3.1 Citación a los convocados, literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011

Que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y el Decreto 491 de 2020, el 22 de agosto de 2022, la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar notificó vía correo electrónico al **a CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016**, y la **COMPAÑÍA SEGUROS DEL ESTADO S.A.**, en calidad de garante del ejecutor del contrato, mediante oficio número GOBOL-24-039608 notificado a través de correo electrónico del 06 de agosto de 2024, en el cual se remitió 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 13 de agosto del 2024, a las 09:00 A.M., de manera virtual mediante la plataforma digital MICROSOFT TEAMS. Igualmente, se remitió copia del oficio GOBOL-24-039551 del 06 de agosto de 2024 mediante el cual el supervisor del contrato Ing. Efraín Marimon Matorel, remite los hechos constitutivos del presunto incumplimiento, junto a sus respectivos anexos.

3.2. Desarrollo de la audiencia, inciso 1° del literal b del artículo 86 de la ley 1474 de 2011

3.2.1. Sesión virtual No. 1: 13 de agosto de 2024, 09:00 a.m.

Que, llegada la fecha y hora establecida para el desarrollo de la audiencia sancionatoria, se constató el acceso de los representantes y/o apoderados del contratista y la compañía aseguradora, a través del link enviado de la plataforma MICROSOFT TEAMS.

De la comparecencia de los intervinientes y citados se deja constancia en la presentación de cada de uno de ellos frente a la cámara y documentos allegados a la presente Audiencia.

Por parte del **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** se hace presente:

LAURA MELISSA VITOLA CUADRO, mayor de edad, identificada con Cédula de Ciudadanía Número 45.556.289, en mi calidad de Secretaria de Infraestructura de la Gobernación de Bolívar, según Decreto 052 del 25 de enero de 2024.

KAREN LORENA DIAZ DIAZ, mayor de edad, identificada con cédula de Ciudadanía Número 1.050.954.588, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 236.043 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de Profesional Especializado de la Secretaria de Infraestructura de la Gobernación de Bolívar.

CARLOS ARDILA HERNANDEZ, en su calidad de Representante Legal del contratista interventor

Se deja constancia que en la presente audiencia no se cuenta con la participación de la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. en su calidad de garante del contrato a través de la póliza de seguro de cumplimiento No. **75-44-101073768**, a pesar de haber efectuado la respectiva convocatoria y que no se recibió comunicación alguna por parte de dicha compañía.

Dando por instalada la presente audiencia, continuamos con el tercer punto del orden del día: "Intervención por parte del DEPARTAMENTO DE BOLIVAR para presentar las circunstancias de

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

hecho que motivaron la actuación, la enunciación de las normas o cláusulas posiblemente violadas, y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación"

Continuando con el orden del día, se otorga la palabra al contratista para que presente sus descargos. Quien manifestó que por motivos ajeos a su control y voluntad no posee la información completa, pero que se encuentra con su equipo en la recopilación de la misma, por lo que solicita un término de 15 días para enviar los documentos que se han enlistado como constitutivos de los incumplimientos.

La Secretaría de Infraestructura manifiesta que se otorgan 15 días calendario, quedando como fecha máxima para el envío de la información, el 28 de agosto de 2024

A continuación, se da por suspendida la sesión, anunciando como fecha de reanudación el 28 de agosto de 2024, quedando la hora por confirmación a través de oficio separado.

3.2.2. Sesión virtual No. 2: 04 de septiembre de 2024 a las 08:00 a.m.

Que, dando continuidad al orden del día establecido, la Secretaría de Infraestructura da apertura a la continuación de la audiencia de incumplimiento solicitando a los participantes su presentación, a lo que procede el profesional del derecho **JUAN JOSE LORA ALVAREZ**, en representación de la compañía aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO S.A.**

Se otorgan unos minutos de espera para la conexión del contratista.

El abogado **JUAN JOSE LORA ALVAREZ**, manifiesta que por una tardía asignación por parte de la aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO S.A.** no pudo asistir a la sesión llevada a cabo el pasado 13 de agosto, por lo que solicita un recuento del estado del procedimiento sancionatorio

La abogada de la Secretaría de Infraestructura, **KAREN LORENA DIAZ**, procede al solicitado recuento.

Posterior a esto se otorgó una espera de 30 minutos aproximadamente para la conexión del contratista a la audiencia, lo cual no sucedió, sin que mediara algún tipo de comunicación por parte de este.

Así las cosas, se resuelve suspender la audiencia y programar una tercera y última sesión para proceder con el desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio.

3.2.3. Sesión virtual No. 3: 06 de septiembre de 2024, a las 08:00 a.m.

Que siendo la fecha y hora programada, se dio inicio a la tercera sesión de la diligencia del procedimiento sancionatorio, otorgándole el uso de la palabra a las partes intervinientes para que realizaran su respectiva presentación e identificación; acto seguido, se procedió a dar continuidad al orden del día, que, en esta ocasión, correspondía a la presentación de descargos por las partes. Se conto únicamente con la asistencia del apoderado de la compañía aseguradora **SEGUROS DEL ESTADO**, el profesional del derecho **JUAN JOSE LORA ALVAREZ**, a quien se le verifico la identidad y la autorización para su actuación en la diligencia, reconocida su personería jurídica, este procede a la presentación de sus descargos.

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

Acto seguido el despacho procede a suspender la sesión con el fin de efectuar el análisis de conducencia, pertinencia y oportunidad de las pruebas solicitadas por el garante del contrato.

3.2.4. Sesión virtual No. 04 Estudio y valoración de las pruebas decretadas 07 de octubre de 2024. 08:00 a.m.

En ese orden, por resultar pertinentes, útiles y necesarias para el esclarecimiento de la verdad procesal y la formación de la convicción objetiva que le permita a esta servidora tomar la decisión que corresponda, la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar, previo a la presentación de la motivación en audiencia, resolvió:

- **PRIMERO:** requerir al Profesional Especializado de la Secretaría de Infraestructura, Efraín Marimon Matorel, en su calidad de supervisor del Contrato de Interventoría No. SI-I-2930-2015, emitir un informe donde conste lo siguiente:
 - Porcentaje de ejecución física a la fecha, del Contrato de Interventoría No. **SI-I-2930-2015**
 - Ejecución financiera a la fecha, del Contrato de Interventoría No. SI-I-2930-2015
 - Listado de los pagos efectuados al interventor y si existen saldos a favor del mismo
- **SEGUNDO:** Negar la práctica de las demás pruebas solicitadas por el apoderado especial de la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A.
- **TERCERO:** De conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la presente decisión queda notificada a las partes en audiencia.
- **CUARTO:** Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

Resuelto lo anterior, se continua con el numeral 8 del orden del día indicado en la citación, relativo a la DECISIÓN, para lo cual, en virtud de lo dispuesto en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, el despacho considera necesario suspender la diligencia para proceder con la práctica, traslado y valoración de las pruebas, con el fin de adoptar la correspondiente decisión de fondo, cuya fecha y hora para su continuación, le será comunicada a las partes mediante oficio separado.

3.2.5. Práctica y traslado de las pruebas decretadas.:

Se procedió con la práctica de las pruebas decretadas y se corrió traslado a las partes a través de oficio GOBOL-24-055708 del 23 de octubre de 2024, notificado a través de correo electrónico autorizado por las partes, una vez vencido el término del traslado no se recibieron comentarios u observaciones de las partes.

3.2.6. SOLICITUD DE PRUEBAS POR PARTE DEL CONTRATISTA INTERVENTOR CONSORCIO INTER BOLIVAR CDI 2016

Es así como el 12 de mayo de 2025, la interventoría solicitó a través de correo electrónico, la incorporación de pruebas documentales al procedimiento administrativo, argumentando que: *"el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece expresamente la facultad de las partes para solicitar la práctica de pruebas en cualquier etapa del procedimiento administrativo sancionatorio, siempre que no se haya proferido decisión de fondo, permitiendo con ello la incorporación de elementos que contribuyan a una correcta valoración de los hechos. De igual forma, el artículo 35 del Código*

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), reitera el derecho de las partes a presentar y solicitar pruebas pertinentes, útiles y conducentes en el transcurso del trámite, como manifestación del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

A la luz de lo anterior, la solicitud que se presenta no solo resulta jurídicamente viable, sino que constituye un mecanismo idóneo para el esclarecimiento de los hechos objeto de controversia, permitiendo a esta Interventoría ejercer de manera efectiva su derecho de defensa."

En atención a la solicitud presentada, este despacho procedió al análisis de lo solicitado por la parte de la interventoría, para lo cual se convocó a la siguiente sesión para el 26 de mayo de 2025, en la cual se procedió a la sustentación del decreto de las pruebas solicitadas, así:

En virtud del principio de debido proceso administrativo consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, así como de los principios de legalidad, contradicción y derecho de defensa establecidos en el artículo 3° de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), esta entidad encuentra procedente la admisión de la referida solicitud, por las siguientes razones:

1. Oportunidad: La solicitud de pruebas fue presentada dentro del término legal y antes del pronunciamiento de fondo, por lo que se enmarca dentro de las fases en las que el investigado puede ejercer su derecho de defensa, en concordancia con el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.
2. Finalidad del procedimiento administrativo sancionatorio: De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el procedimiento sancionatorio no puede entenderse como un mero trámite formal, sino como un verdadero escenario de verificación de los hechos imputados, en el cual el investigado debe contar con las garantías necesarias para controvertir las acusaciones y aportar los elementos que considere pertinentes para su defensa.
3. Principio de verdad material y favorabilidad: Conforme al artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, las autoridades administrativas deben procurar el esclarecimiento de los hechos con base en la verdad material. La práctica de las pruebas solicitadas por el contratista puede contribuir a una mejor valoración del caso, evitando decisiones basadas únicamente en presunciones o apreciaciones unilaterales. Asimismo, en aplicación del principio pro actione y del principio de favorabilidad dentro del derecho sancionatorio, se debe permitir el mayor ejercicio posible del derecho de defensa cuando este no ha sido vulnerado por extemporaneidad o improcedencia.

Por lo tanto, se acepta la solicitud de pruebas presentada por el contratista, en garantía de su derecho fundamental al debido proceso, a la defensa y a la contradicción de los cargos formulados. La entidad procederá a decretar y practicar aquellas pruebas que se consideren conducentes, pertinentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos, conforme al principio de investigación integral.

RESUELVE

PRIMERO: incorporar al acervo probatorio del procedimiento administrativo sancionatorio por el presunto incumplimiento del consorcio INTER BOLIVAR CDI los siguientes documentos, que han sido aportados por el Representante Legal de la Interventoría:

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

1. Bitácoras de obra, que se encuentran como anexo en los informes presentados por la Interventoría.
2. Informes de Interventoría correspondientes al periodo de septiembre a diciembre de 2021, los cuales fueron entregados oportunamente a la entidad.
3. Soportes de pago de seguridad social y parafiscales del personal de la Interventoría.

SEGUNDO: correr traslado a la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A.

TERCERO: De conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, la presente decisión queda notificada a las partes en audiencia.

CUARTO: Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

Resuelto lo anterior, procede el numeral 8 del orden del día indicado en la citación, relativo a la DECISIÓN, para lo cual, en virtud de lo dispuesto en el literal d) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, este despacho considera necesario suspender la presente diligencia para proceder con la práctica, traslado y valoración de las pruebas, con el fin de adoptar la correspondiente decisión de fondo, cuya fecha y hora para su continuación, fue comunicada a las partes mediante oficio separado.

Teniendo en cuenta que las pruebas decretadas corresponden al tipo documental y fueron aportadas por la interventoría a través de correo electrónico, el despacho procedió a correr traslado a la compañía aseguradora a través de oficio GOBOL-25-029078 notificado por correo electrónico el 03 de junio de 2025 a los correos electrónicos autorizados para tales fines por las partes.

Una vez superado el tiempo de traslado, no se recibieron comentarios u observaciones a las pruebas presentadas.

3.2.6. Sesión No. 5: 08 de julio de 2025, a las 10:00 a.m.

Que llegada la oportunidad prevista para la continuación de la diligencia sancionatoria y luego de verificar el acceso de las partes al link compartido para la celebración de la misma, el despacho continuó con el orden del día, dando paso a la expedición de la decisión contenida en el presente acto y bajo los términos que se señalan a continuación.

IV. DE LOS DESCARGOS PRESENTADOS POR LAS PARTES

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

4.1.1. Del CONSORCIO INTER BOLIVAR CDI 206

Que agotada la oportunidad para la presentación de sus descargos, el interventor CONSORCIO INTER BOLIVAR CDI 2016, omitió la presentación de descargos.

4.1.2. De la COMPAÑÍA SEGUROS DEL ESTADO S.A.

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

Que en la oportunidad legal respectiva, el profesional del derecho, Juan Jose Lora, en representación de la compañía Seguros del Estado S.A. previamente reconocido con personería jurídica para actuar dentro de la presente diligencia, presenta sus respectivos descargos, así:

"En la oportunidad para presentar los descargos por parte de la compañía aseguradora, entonces vemos de presente y pues vamos a hacer referencia a la citación que consta 15 folios y al informe de supervisión fechado del 6 de agosto de 2024 mediante radicado GOBOL 24039551 de acuerdo a que el sustento probatorio fáctico por parte de la entidad, de acuerdo con el artículo 86 de la ley 14 74 2011, Teniendo en cuenta lo mencionado comenzamos con los presentes descargos. como argumento principal vemos que por parte de la aseguradora hay una imposibilidad de hacer efectiva la garantía de cumplimiento en contra de Seguros Del Estado por haber operado el fenómeno de la prescripción , ese fenómeno jurídico está establecido en el ordenamiento jurídico en el artículo 1625 del código civil colombiano en el cual establece que es un modo de extinción de las obligaciones cuando en el contrato de Seguros una de las obligaciones de la aseguradora es la de realizar una eventual indemnización realizar el pago cuando haya lugar, pero dicha obligación no es indeterminada en el tiempo entonces también está establecido como norma general en el artículo 1081 del código de Comercio lo cual regula lo concerniente a la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguro, este precepto normativo consagra la prescripción aplicada a este tipo de contratos a las pólizas de seguro de cumplimiento estatal que establece que la prescripción será de dos años y empezara a correr desde el momento en el que el interesado haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que da base a la acción entonces de lo anterior podemos concluir que el cómputo del término de la prescripción ordinaria opera en dos Eventos: primero cuando el interesado conoció el hecho que da base a la Acción o cuando el interesado debió tener conocimiento del hecho que dio base a esa acción Esto está establecido en jurisprudencia por parte del Consejo de Estado inicialmente establece una de ellas del año 2016 del consejero el doctor Ramiro Passos Guerrero el cual establece que el artículo 1081 del código de Comercio que regula el tema relacionado con la prescripción del contrato de seguro denomina la prescripción ordinaria y le asignó un término Extintivo de dos años contados a partir del momento en el que el interesado tuvo conocimiento real o presunto del hecho que da causa a la Acción, Entonces precisa que en el seguro de cumplimiento la prescripción correrá respecto de la víctima a partir del momento en que acaezca el hecho externo imputable al asegurado es decir en el momento en el que nace el respectivo derecho en el cual operará la prescripción del contrato de seguro es decir que cuando haya tenido o debido tener conocimiento del hecho que daba hacia la acción por lo que la prescripción ordinaria será de dos años a partir del interesado entonces se colige que la administración tiene como término máximo para declarar el siniestro y Mediante acto administrativo motivado solicitar el pago de una aseguradora de acuerdo a su póliza de cumplimiento, es el de dos años después de haber tenido conocimiento de la ocurrencia de los hechos constitutivos del mismo, entonces una vez establecida el motivo del fenómeno de la prescripción establece que como vamos ahora al caso concreto del presente contrato del contrato Interventoría 29 30 de 2015, Que tiene como objeto la construcción de centros de desarrollo infantiles en el primer grupo en municipios del departamento de Bolívar, entonces como puede evidenciarse con las fechas en la sentencia y en las normas precedentes ante el código civil como el código de Comercio, el cómputo de la prescripción en el cual el término en el que se puede mover la administración para señalar u Obligar a las aseguradoras del presunto incumplimiento y obligar al pago de una eventual indemnización, entonces veremos la aplicación al caso concreto. De acuerdo al informe de supervisión por parte de la gobernación de Bolívar a cargo de la Secretaría infraestructura en el cual establecen hechos para el sancionatorio en primer momento mediante oficio del 16 de septiembre de 202 21 solicitud de informe mensual póliza y relación de personal en obra, Entonces tomamos con fecha del primer incumplimiento:

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

16 de septiembre de 2021 a fecha de hoy ya transcurrieron aproximadamente tres años a 2024 al 6 de septiembre del año en mención.

Hay otro informe GOBOL 210-51259 del 25 de noviembre de 2021 Entonces vemos que también ya se transcurrieron más de dos años que la entidad tuvo conocimiento de los incumplimientos en el presente contrato

El siguiente oficio GOBOL 21 0539 10 del 10 de diciembre de 2021 reitero solicitud GOBOL 21051259 del 25 de noviembre de 2021 y se requiere el inicio de proceso sancionatorio a fecha de hoy claramente ya transcurrieron más de dos años.

Entonces la entidad tenía conocimiento los requerimientos para iniciar un proceso administrativo sancionatorio en el cual pues por Diferentes circunstancias la Gobernación inició en forma o en el tiempo en el cual tenía para declarar la ocurrencia del siniestro del contrato de seguros lo que quiero dejar claro es que las partes en este caso Contratista y aseguradora son eventualmente diferentes y pues pueden acarrear sanciones y yo no estoy diciendo que la entidad no pueda ordenar el pago de una eventual indemnización al contratista sino que contra la compañía aseguradora, únicamente, transcurrió a juicio de nosotros Está evidenciado la aplicación del fenómeno de la prescripción que es un medio de extinción de las obligaciones y pues no se puede hacer efectiva la garantía por dicha situación.

Entonces seguimos, en fecha de 22 de febrero de 2022 otra fecha en la que ocurriría presunto incumplimiento, dice: compromiso de entregar el informe actualizado de las obras con corte 1 de marzo de 2022 el cual se incumplió, ese incumplimiento también la entidad tuvo conocimiento y no realizó el Proceso administrativo sancionatorio en el debido tiempo, en oficio GOBOL 22 0095 71 7 de 7 de marzo de 2022, se aclara que el informe recibido en el mes de febrero correspondiente a los meses de septiembre octubre y noviembre no cumple con lo estipulado el contrato, no entregaron el informe de febrero 2022 ni las hojas de vida ni la póliza, debido a ellos el informe de cumplimiento del contrato debido a la cláusula primera y octava entonces nuevamente la entidad tuvo conocimiento desde el 7 de marzo de 2022 y no inició como fecha límite de acuerdo a la normativa legal de los dos años a partir de cual tiene conocimiento de los presuntos incumplimientos.

Como siguiente informe esta GOBOL 22013658 de 2022 convocatoria para seguimiento al cronograma de actividades y compromisos con la contraloría el día 4 de abril de 2022 Interventoría no asistió a la reunión ni presentó informes de febrero ni mucho menos de marzo 2022 ni se ha presentado las hojas de vida de su personal claramente al 30 de marzo de 2022 tuvo nuevamente conocimiento la entidad de los hechos que en el informe de supervisión la entidad pone de presente los presuntos incumplimientos de acuerdo a la obligación del artículo 86 de la ley 14 74,011 que es el que nos basamos nosotros como aseguradora para hacer la defensa conforme también al oficio de citación y a todos esos anexos probatorios en los cuales la entidad nos llegó para el debido proceso, entonces queda Claro, esos son los hechos de presunto incumplimiento Para el sancionatorio que nos atañe con fecha del 6 de agosto de 2024 entonces queda aprobado claramente que la entidad en este caso el departamento de Bolívar, no inició de acuerdo a los tiempos estipulados por parte de la entidad para ejercer en debida forma la acción sancionatoria en contra de la aseguradora entonces por lo Cual Vemos que Seguros Del Estado debe ser desvinculada de acuerdo oficio de citación y al informe de supervisión del 6 de agosto de 2024 radicado GOBOL 24039551 la entidad no de acuerdo a sus cláusulas del contrato, que mencionan los hechos anteriormente descritos, queda claramente probada la PRESCRIPCION del contrato de seguros por la misma entidad de acuerdo a los relatos de los hechos de presunto incumplimiento por parte de la supervisión del contrato quien lo firma el ingeniero Efraín Marimon Matorel supervisor de secretaría de infraestructura, entonces

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

ahí hace una relación de las cláusulas del contrato incumplidas, entonces los hechos para el sancionatorio mediante los cuales la entidad nos cita y dicen "mediante oficios anexos" que ya fueron leídos uno a uno, queda demostrado que la entidad no inicio a juicio de la aseguradora en debido tiempo y eso es al término temporal del cual la gobernación de Bolívar tenía para iniciar la presente actuación administrativa de acuerdo a los presuntos incumplimientos parciales que se informan contra el interventor y entonces es así que en ese informe de supervisión "consecuencias jurídicas: el proceso administrativo de incumplimiento parcial que se pretende iniciar contra el interventor consiste en las actividades que aún no han sido ejecutadas por el interventor detalladas en el cuadro siguiente amen del detrimento para el departamento de Bolívar; Por no entregar informes a tiempo: el valor de \$24,164,505 pesos, por no entregar hojas de vidas a tiempo: \$24,164,505 pesos total de la sanción \$48,329,010 pesos.

Entonces de acuerdo a todas las fechas mencionadas anteriormente vemos que eventualmente en el caso que la entidad imponga sanción alguna de acuerdo a los presuntos incumplimientos informados, pues Seguros Del Estado no podría ser llamada a hacer efectiva la garantía única de cumplimiento número 75 44 10 10 73 7 68 como garantes del contrato 29 30 de 2015 en su en su amparo de cumplimiento es que la entidad de acuerdo a ese oficio de citación y demás informe de supervisión ya realmente expuesto por parte de esta compañía aseguradora pues no podría ser vinculada para realizar el eventual pago de una indemnización entonces por lo cual solicito claramente se desvincule a Seguros Del Estado únicamente por generarse la imposibilidad de hacer efectiva la garantía de cumplimiento por haber operado el fenómeno de la prescripción ordinaria en el presente contrato de acuerdo a lo relativo y a lo establecido en el oficio de citación como en el informe de supervisión.

Entonces en ese sentido, como argumento principal ponemos de presente la situación en mención, para que se desvincule a Seguros Del Estado del presente proceso.

Como siguiente situación pues vamos a solicitar un par de pruebas en la presente actuación administrativa en el cual en el hipotético caso de no acoger la postura inicial de esta compañía aseguradora, vemos necesario que se llame a los supervisores del contrato en este caso el señor Efraín Marimon Matorel quien firma el informe de supervisión para hacerle un interrogatorio en la presente actuación administrativa que sea útil pertinente para establecer porque la entidad si tenía conocimiento de los hechos años anteriores como quedó demostrado el mismo informe de por qué no se inició la actuación administrativa en el debido tiempo; de acuerdo a eso vemos que el informe de supervisión cita un valor de la afectación de \$48,329,010 pesos y en el Numeral cuarto del oficio de citación por el presunto incumplimiento parcial del contrato de Interventoría, la entidad pone de presente el valor por 301 millones 563,667 pesos como si estuviéramos hablando de un incumplimiento total de contrato en el caso, en la cláusula 11ª del contrato establece en caso de caducidad o incumplimiento total de las obligaciones derivadas del presente contrato el interventor contratado pagara al departamento a título pecuniaria una suma equivalente al 10% del valor total del contrato Entonces vemos establecido también que no se haría referencia estaría violando el principio de proporcionalidad de la sanciones entonces por lo cual se solicita a quien corresponda que establezca ese porcentaje de ejecución real del contrato de Interventoría y que nos demuestre también a la compañía aseguradora la ejecución real Financiera de este contrato cuántos pagos se han hecho, si hay pagos pendientes por realizar a esta Interventoría si hay saldos a favor de Contratista por su ejecución, si hay un disponibilidad económica entonces para tener certeza establecida de la ejecución real de este contrato tanto financiera como del objeto contractual, ese porcentaje real de la ejecución del mismo, toda vez que no nos queda claro el porcentaje de ejecución del mismo.

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

Una vez decretadas las pruebas nos haremos referencia a ese principio de proporcionalidad de las sanciones o no y además también de la aplicación o no de la figura de la compensación toda vez que en la misma cláusula 10ª primera establece: "el valor de las multas y la cláusula penal pecuniaria se tomará del saldo a favor del contratista si lo hubiere o de la garantía constituida, si esto último no fuere posible se cobrará por vía ejecutiva" esto está establecido en el contrato 2930 de 2015 en su cláusula 11 parágrafo, entonces queremos tener la claridad si existen saldos a favor del Contratista. Además también queremos establecer si la gobernación de Bolívar de acuerdo a la cláusula 24ª "solución de conflictos todas las diferencias que puedan surgir relativas a la ejecución, desarrollo, terminación o Liquidación serán solucionadas conforme al artículo 68 la ley 80 de 1993 utilizando las partes los mecanismos de solución previstos en la mencionada ley" también queremos saber si la Gobernación dio aplicación Anterior al inicio de este procedimiento administrativo sancionatorio a la solución de conflictos previstas en el mismo contrato

V. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO DE LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA

A efectos de emitir el pronunciamiento que corresponda, la Secretaría de Infraestructura del Departamento de Bolívar, teniendo en cuenta los descargos y demás argumentos presentados por las partes, abordará el estudio del fondo del asunto en el siguiente orden. En primer lugar, (i) *consideraciones sobre los descargos presentados por la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A.* (ii) *consideraciones sobre las pruebas presentadas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio* (iii) *conclusiones*

5.1. consideraciones sobre los descargos presentados por la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A

Procede el despacho a abordar el estudio de las consideraciones presentadas por la compañía aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A. a través de su apoderado.

I. Sobre la prescripción alegada por la aseguradora

1. Fundamento jurídico invocado por la aseguradora

La compañía Seguros del Estado argumenta que ha operado el fenómeno de la prescripción extintiva de dos años consagrada en el artículo 1081 del Código de Comercio, aplicable a los seguros, y que por tanto no puede hacerse efectiva la garantía.

2. Consideraciones de la entidad estatal

a. Naturaleza de la acción administrativa sancionatoria frente a la acción contractual:

La jurisprudencia del Consejo de Estado (Sección Tercera, p.ej., sentencia de 9 de agosto de 2018, exp. 66001-23-33-000-2014-00525-01) ha sido clara en señalar que la acción administrativa para declarar un incumplimiento y aplicar sanciones contractuales no es equivalente a una acción contractual ni está sometida al régimen de prescripción del Código de Comercio, sino que se rige por los principios de la función administrativa y el derecho disciplinario contractual.

En efecto, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 permite a las entidades públicas adelantar un procedimiento sancionatorio contractual por el incumplimiento de las obligaciones pactadas. Esta actuación tiene naturaleza administrativa y no jurisdiccional, por lo que la figura de la prescripción del artículo 1081 del Código de Comercio no le resulta aplicable directamente.

b. El inicio de la acción sancionatoria y el principio de oportunidad

La jurisprudencia sí ha reconocido que el derecho disciplinario contractual debe desarrollarse dentro de un plazo razonable, conforme al principio de oportunidad, derivado del debido proceso (art. 29 C.P.) y del principio de celeridad administrativa (art. 209 C.P.). Sin embargo, no existe un

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

término legal exacto de dos años para el inicio del procedimiento sancionatorio, como el que sí aplica para las acciones judiciales de naturaleza civil o comercial.

La Corte Constitucional (Sentencia C-1076 de 2002) ha señalado que la prescripción opera frente a acciones judiciales y no frente al ejercicio del ius puniendi del Estado en vía administrativa, salvo que exista norma expresa. En este caso, ni el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 ni el Estatuto General de Contratación (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007) fijan un término de prescripción para estas actuaciones.

c. Hechos continuados y persistencia del incumplimiento

Aun si se admitiera que debía observarse un principio de oportunidad razonable, debe señalarse que los incumplimientos del contrato de interventoría alegados no son hechos únicos y cerrados, sino conductas de carácter continuado y reiterado en el tiempo (falta de entrega de informes, no remisión de pólizas, inasistencia a reuniones de seguimiento, etc.).

La jurisprudencia ha sido consistente en que los hechos de incumplimiento continuado renuevan el conocimiento de la administración y por tanto, el término razonable para iniciar la acción sancionatoria empieza a contarse desde la última manifestación del incumplimiento, no desde el primer evento. En este caso, los informes más recientes que constan en el expediente y que evidencian incumplimientos datan de febrero y marzo de 2022, lo cual hace que una actuación iniciada en 2024 no sea extemporánea per se, bajo criterios de razonabilidad administrativa.

II. Sobre la proporcionalidad de la sanción y la ejecución contractual

1. Fundamento del descargo

La aseguradora señala que, de imponerse sanción, esta no puede equivaler al 10% del valor total del contrato, pues se trataría de un incumplimiento parcial, por lo cual se vulneraría el principio de proporcionalidad (art. 29 C.P., art. 17 Ley 1150 de 2007).

2. Consideración de la entidad estatal

Este argumento es parcialmente atendible. La entidad analizara técnica y financieramente que la sanción impuesta corresponde al valor de los incumplimientos parciales verificados, lo cual deberá sustentarse con:

- Informes de supervisión.
- Estado de pagos del contrato.
- Porcentaje de ejecución física y financiera.
- Afectaciones directas al objeto contractual y al interés general.

La Cláusula Penal Pecuniaria establecida en el contrato (10% del valor del contrato) solo opera en caso de incumplimiento total o de declaratoria de caducidad, lo cual no ha sido determinado en este procedimiento. Por tanto, la sanción debe ceñirse al monto derivado de los incumplimientos específicos verificados.

III. Sobre la compensación y saldos contractuales

La aseguradora solicita que se verifique si existen saldos pendientes a favor del contratista para efectos de una eventual compensación de la cláusula penal pecuniaria.

Esta solicitud es viable y debe analizarse en la etapa de ejecución de sanciones, en caso de resultar aplicable alguna.

En todo caso, la cláusula 11ª del contrato establece expresamente que la multa o sanción se deducirá del saldo pendiente de pago al contratista o, en su defecto, se hará efectiva contra la garantía.

5.2. Consideraciones sobre las pruebas presentadas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio

En primera instancia debemos abordar que existe un hecho nuevo relevante:

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

durante el trámite del procedimiento administrativo sancionatorio, el contratista aportó la documentación faltante (informes de supervisión, hojas de vida del personal y demás soportes contractuales), subsanando los incumplimientos parciales inicialmente observados y que dieron lugar a la apertura del procedimiento.

El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece un procedimiento especial para que las entidades estatales puedan imponer multas, sanciones o declarar incumplimientos contractuales, siempre que se garantice el debido proceso y se permita al contratista ejercer su derecho de defensa. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que este tipo de procedimientos no tienen como único fin la imposición de sanciones, sino también la posibilidad de corregir, prevenir o reparar los efectos del incumplimiento, como expresión del principio de conmutatividad y del equilibrio económico del contrato estatal.

"Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de junio de 2013, Rad. 25000-23-26-000-2000-01413-01 (30591), C.P. Enrique Gil Botero: "El incumplimiento parcial o total de las obligaciones contractuales puede ser subsanado mientras subsista la relación contractual o incluso durante su liquidación, si con ello se restablece el equilibrio contractual y se cumple finalmente el objeto contractual."

Así mismo, la doctrina ha explicado que el contrato estatal, en tanto instrumento para satisfacer fines públicos, no se reduce a una relación sancionadora, sino que persigue la efectividad de la prestación pactada, siendo la sanción un mecanismo subsidiario frente al restablecimiento del cumplimiento.

Carlos Gustavo Arrieta Padilla, "Régimen jurídico de los contratos estatales", sostiene que: *"La finalidad última de la actuación contractual no es castigar al contratista, sino garantizar la prestación adecuada del servicio público o ejecución de la obra, aun si ello implica aceptar subsanaciones posteriores."*

A su vez, el Consejo de Estado, en múltiples pronunciamientos, ha señalado que si el contratista logra subsanar o cumplir tardíamente una obligación no esencial, no procede la imposición automática de una sanción, y debe evaluarse la afectación real al objeto contractual.

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de enero de 2016, Exp. 68001-23-15-000-2000-00616-01:

"La imposición de sanciones contractuales exige la verificación de un incumplimiento imputable, grave y no subsanado, cuya consecuencia haya sido una afectación al interés público o al cumplimiento del objeto contractual."

Por su parte, el principio de proporcionalidad en la función administrativa (art. 6 y 209 C.P., art. 17 de la Ley 1150 de 2007) impone a las entidades estatales una evaluación del daño efectivo causado por el incumplimiento, y de la idoneidad, necesidad y finalidad de la sanción.

En este caso, si la documentación fue aportada durante el trámite del procedimiento sancionatorio, y ello permitió culminar el objeto contractual sin perjuicios irreversibles para la entidad, entonces no se justifica la imposición de una sanción pecuniaria, en especial si:

- La documentación entregada permite cerrar el contrato y liquidarlo adecuadamente.
- No se evidencia un daño económico concreto o detrimento patrimonial derivado del retardo.
- El incumplimiento fue subsidiario y no esencial al objeto principal del contrato.

Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 3 de septiembre de 2018, Exp. 76001-23-33-000-2002-01242-01:

"No toda inobservancia contractual debe ser sancionada. La administración debe ponderar si el incumplimiento fue remediado, si causó daño o afectó el interés general."

En virtud de lo expuesto, y habiéndose verificado que el contratista interventor aportó:

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

1. Bitácoras de obra, que se encuentran como anexo en los informes presentados por la Interventoría.
2. Informes de Interventoría correspondientes al periodo de septiembre a diciembre de 2021, los cuales fueron entregados oportunamente a la entidad.
3. Soportes de pago de seguridad social y parafiscales del personal de la Interventoría.

Se coteja con lo reportado por el supervisor del contrato: Ingeniero Efraín Marimon Matorel, en su informe GOBOL-24-039551 del 06 de agosto de 2024, el cual funge como sustento del presente procedimiento administrativo sancionatorio, así:

1. bitácora de obra
2. informes de 2024
3. informes de septiembre a diciembre de 2021
4. soportes de pagos de seguridad social y parafiscales del personal de la interventoría
5. póliza actualizada
6. hoja de vida de personal de interventoría

es así como se colige que de los documentos faltantes inicialmente, se han subsanado en un 50% , quedando pendiente por aportar: póliza actualizada y las hojas de vida del personal de interventoría.

En consonancia con lo anterior, considera la entidad que el contratista interventor ha cumplido finalmente con las obligaciones omitidas, aunque de manera parcial, no ha causado un daño grave ni ha impedido el cumplimiento del objeto del contrato, se encuentra a paz y salvo con la ejecución física y financiera del contrato, por lo que se puede válidamente dar por superado el incumplimiento que motivó la apertura del procedimiento sancionatorio, en aplicación de los principios de eficacia, razonabilidad, conmutatividad contractual, y finalidad de la actuación administrativa.

Que si bien el contratista incurrió en un incumplimiento parcial de sus obligaciones contractuales, consistente en la no entrega oportuna de la totalidad de la documentación contractual exigida, y que dicha omisión motivó el inicio del procedimiento administrativo sancionatorio conforme al artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, durante el curso del mismo ha aportado una parte sustancial de los documentos faltantes, lo cual ha permitido avanzar en el análisis de cumplimiento del contrato y encaminar su cierre formal.

Que la doctrina y jurisprudencia administrativa han reconocido que la finalidad del procedimiento sancionatorio contractual no es punitiva en sí misma, sino restaurativa y correctiva, orientada a lograr que el contratista cumpla efectivamente sus obligaciones, aun si ello ocurre de manera tardía, siempre que no se haya causado un daño sustancial al interés público ni al objeto del contrato.³

Que en el caso concreto, la entidad verifica que el contratista no ha cumplido en su totalidad con las obligaciones contractuales omitidas, pero sí ha demostrado una actitud diligente y progresiva de subsanación, en ejercicio de su derecho de defensa y en atención a los requerimientos

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 8 de febrero de 2018, Exp. 66001-23-33-000-2013-00311-01 (C.P. Hernán Andrade Rincón):

"En el marco del régimen de contratación estatal, la función sancionatoria debe ejercerse con sujeción a los principios de necesidad, proporcionalidad y finalidad, evitando decisiones sancionatorias automáticas cuando se haya restablecido el cumplimiento del contrato."

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

formulados, aportando documentación que resulta relevante para el cierre y liquidación contractual.

Que frente a este panorama, y en aplicación de los principios de la función administrativa (art. 209 C.P.), así como del principio de proporcionalidad de la sanción (art. 17 de la Ley 1150 de 2007), la entidad considera que no se configura un incumplimiento sustancial que justifique la imposición de una sanción pecuniaria, sin perjuicio de que persista el deber del contratista de completar la entrega de la documentación aún faltante.

Que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado ⁴, el Estado debe privilegiar el cumplimiento del contrato sobre la sanción, especialmente en escenarios donde el incumplimiento parcial no ha impedido el cumplimiento del objeto ni ha generado un detrimento grave.

VI. CONCLUSIÓN

La subsanación efectiva de las obligaciones incumplidas dentro del curso del procedimiento sancionatorio elimina la necesidad jurídica de imponer una sanción, en tanto no persiste la situación lesiva al interés público ni se verifica daño real.

Que por tanto, se considera procedente ordenar el archivo del procedimiento administrativo sancionatorio por haberse superado, en lo sustancial, la situación que dio origen a su apertura; no obstante, se impartirá una orden correctiva al contratista para que, dentro del plazo de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, aporte la documentación que aún se encuentra pendiente, bajo el apercibimiento de iniciar nuevamente el procedimiento sancionatorio en caso de incumplimiento injustificado.

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

VII. RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: Dar por superado el incumplimiento contractual parcial de manera condicionada, atribuido al contratista del contrato de interventoría No. SI-I-2930 de 2015, por cuano la documentación faltante fue aportada dentro del tramite del procedimiento administrativo sancionatorio y verificada como valida, aunque incompleta por la supervisión técnica del contrato.

ARTICULO SEGUNDO: ORDÉNESE el archivo del procedimiento administrativo sancionatorio por haberse superado, en lo sustancial, la situación que dio origen a su apertura; no obstante, se **ORDENA** al contratista que, dentro del plazo de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, aporte la documentación que aún se encuentra pendiente: **HOJA DE VIDA DEL PERSONAL DE INTERVENTORIA Y POLIZA FINAL DE CUMPLIMIENTO**. bajo el apercibimiento de iniciar nuevamente el procedimiento sancionatorio en caso de incumplimiento injustificado.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR LA LIQUIDACIÓN del contrato de Interventoría No. SI-I-2930 de 2015obra No. 2930 del 29 de noviembre de 2021, celebrado entre el **DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR** y el contratista **CONSORCIO INTER BOLIVAR CDI 2016**, en los términos

⁴ sentencia del 22 de marzo de 2012, Exp. 25000-23-26-000-2001-02047-01

RESOLUCIÓN No.

2528

DEL 08 DE JULIO DE 2025

"Por medio de la cual se decide sobre el presunto incumplimiento del contrato de interventoría No. SI-I-2930-2015, celebrado entre el DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR y el CONSORCIO INTER BOLÍVAR CDI 2016, y se ordenan otras disposiciones"

establecidos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, una vez se haya completado la entrega de los documentos enunciados en el artículo segundo del presente proveído.

ARTÍCULO CUARTO: En firme la presente decisión, **PUBLÍQUESE** su contenido en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP, de conformidad con lo ordenado en el artículo 218 del Decreto Ley 019 de 2012, modificatorio del artículo 31 de la Ley 80 de 1993.

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

ARTÍCULO SEXTO: Contra la presente decisión procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse, sustentarse y decidirse en el curso de la misma audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Dada en el municipio de Turbaco, Bolívar, a los OCHO (08) días del mes de julio de 2025.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE



LAURA MELISSA VITOLA CUADRO
SECRETARIA DE INFRAESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

Proyectó: Karen Díaz Díaz – Profesional Especializado Secretaría de Infraestructura

