



RESOLUCIÓN. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA
En ejercicio de sus competencias Constitucionales y Legales,
especialmente lo establecido en el numeral 2 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia; Ley 2200 de 2022; Ley 1474 de 2011; Resolución 471 de 2017 y demás disposiciones concordantes y;

CONSIDERANDO QUE

I. ANTECEDENTES FACTICOS GENERALES

EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA suscribió el CONTRATO DE OBRA No. 642 DE 2017 con la UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO 2017 Nit: 901.142.160-8 R/ JORGE ENRIQUE NARVAEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 86.062.375, cuyo objeto consagra: CONSTRUCCION DEL ALCANTARILLADO SANITARIO Y SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL CENTRO POBLADO DE PUERTO NARIÑO EN EL MUNICIPIO DE SARAVERENA, DEPARTAMENTO DE ARAUCA.

La Entidad Contratante adelantó PROCESO SANCIONATORIO bajo los lineamientos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y la Resolución 471 de 2017, con estricta observancia de lo señalado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, garantizando de manera integral el principio del DEBIDO PROCESO que debe permear todas las actuaciones administrativas.

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA, expidió la Resolución No.307 de fecha 5 de febrero de 2021 POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPONE UNA MULTA señalando en el ARTICULO PRIMERO.-: ... "DECLARAR el incumplimiento parcial de las obligaciones referidas en el DICTAMEN O CONCEPTO TECNICO en calidad de MULTA al titular del CONTRATO DE OBRA No. 642 DE 2017 suscrito con UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO 2017 Nit: 901.142.160-8 R/ JORGE ENRIQUE NARVAEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 86.062.375, cuyo objeto consagra: "CONSTRUCCION DEL ALCANTARILLADO SANITARIO Y SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL CENTRO POBLADO DE PUERTO NARIÑO EN EL MUNICIPIO DE SARAVERENA, DEPARTAMENTO DE ARAUCA".

El quantum de la sanción a título de Multa se tasó en la suma de DOSCIENTOS NOVENTA MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS VENTICUATRO



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

PESOS CON VENTIUN CENTAVOS \$ 290.792.624.21, tal y como quedo señalado en el ARTÍCULO SEGUNDO del Acto Sancionatorio.

El Representante de la UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO Ing. JORGE ENRIQUE NARVAEZ titular del Contrato 642 de 2017, a través de Apoderado, presentó en Audiencia RECURSO DE REPOSICION contra la Resolución No. 307 de 2021.

El Gobernador del Departamento de Arauca, procede a efectuar un análisis respecto a la impugnación presentada, el cual incluye los siguientes aspectos: Oportunidad Legal para presentar el recurso y sustentarlo; Competencia para presentar el recurso por parte del RECURRENTE; Hechos invocados; Pruebas aportadas; entre otros, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

OPORTUNIDAD LEGAL: El recurso de reposición fue presentado en Audiencia de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 y la Resolución 471 de 2017. El Asesor del Despacho con funciones de Coordinación Jurídica, a solicitud de las partes, otorgó un plazo para sustentar la impugnación, recibiendo el escrito sustentatorio el día 10 de febrero de 2021, suscrito por la Doctora YAMILE BAHAMON GARCIA, identificada con cédula de ciudadanía No. 35.264.562 y Tarjeta Profesional No. 139.960 del Consejo Superior de la Judicatura.

COMPETENCIA PARA PRESENTAR EL RECURSO: El recurso fue presentado por la Doctora YAMILE BAHAMON GARCIA, identificada con cédula de ciudadanía No. 35.264.562 y Tarjeta Profesional No. 139.960 del Consejo Superior de la Judicatura, en representación del CONTRATISTA UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO 2017. El poder fue presentado en Audiencia y reconocida PERSONERIA JURIDICA para actuar.

En estos términos, procede la Entidad a transcribir como referente para desatar la impugnación, en los CONSIDERANDOS contenidos en la Resolución No. 307 de 2021, que corresponden a: PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS y CAUSALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS y CONCEPTO DEL ASESOR DEL DESPACHO CON FUNCIONES DE COORDINACION JURÍDICA, así:

... “ 4. **“PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS Y CAUSALES PRESUNTAMENTE VULNERADAS**

Conforme al artículo octavo de la resolución No. 471 de 2017 y con base en el soporte probatorio y los informes entregados por parte de la interventoría externa del contrato de obra 642 de 2017, nos permitimos presentar los presuntos incumplimientos parciales y las causales que los configuran; y tratándose de un contrato de obra nos centramos, PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA CAUSAL DE INCUMPLIMIENTO; en lo establecido en el artículo tercero de la resolución No.



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

471 de 2017 “POR LA CUAL SE ESTABLECEN LAS CAUSALES, CUANTIAS Y PROCEDIMIENTOS PARA HACER EFECTIVA LA CLAUSULA SOBRE MULTAS O LA DECLARATORIA DE INCUMPLIMIENTO EN LOS CONTRATOS QUE CELEBRE EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA” así:

HECHO GENERADOR DEL INCUMPLIMIENTO	NORMA INCUMPLIDA	PRUEBAS DEL HECHO PRESENTADO
Falta de señalización temporal de la obra, la cual ha sido fue solicitada de forma reiterada sin que durante la ejecución de esta etapa del contrato se hayan tomado las medidas correctivas sobre el particular desatendiendo la solicitud de la interventoría y lo solicitado en los comités de obra.	ESTUDIO PREVIO: Numeral 2.13.2 OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA, numeral 6. Numeral 2.6.6. SEÑALIZACION DE LA OBRA. RESOLUCIÓN 471 ARTÍCULO TERCERO NUMERAL 4)	1. solicitud de cumplimiento de las medidas previstas en el PMA en cuanto a la señalización de obra según comunicación de fecha 09 de enero de 2019. 2. Oficio solicitud de instalación de la señalización de obra de fecha del 30 de julio de 2019 3. solicitud de supervisión e interventoría del 01 de julio de 2020. 4. Informe de interventoría de fecha 18 de agosto de 2020.
Incumplimiento en la presentación de documentos informes. La interventoría de forma reiterada al igual que la supervisión ha solicitado al contratista la entrega de informes, aclaraciones del proyecto, etc.	RESOLUCIÓN 471 ARTÍCULO TERCERO NUMERAL 8)	1. Requerimientos realizados por la interventoría según relación y anexo 3 del informe presentado el 20 de agosto de 2020. 2. Comité de obra 36-42 desarrollados entre el 03 de marzo al 10 de agosto de 2020. 3. Informe de interventoría de fecha 18 de agosto de 2020
No acatar las órdenes de la supervisión o de la Interventoría externa respecto a la ejecución oportuna de las obras contratadas conforme lo estipulaba el cronograma o la programación de obra vigente en el momento de las solicitudes o comités de obra realizados.	RESOLUCIÓN 471 DE 2017 ARTICULO 3 NUMERAL 11 ESTUDIO PREVIO: Numeral 2.13.2 OBLIGACIONES ESPECIFICAS EL CONTRATISTA, numerales 7, 8, y	1) Requerimientos realizados por la interventoría según relación y anexo 3 del informe presentado el 20 de agosto de 2020. 2) Comité de obra 36-42 desarrollados entre el



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

<p>No cumplir con lo establecido en la programación de obra, generando atrasos reiterativos en el cumplimiento de las obligaciones a los largo de la ejecución de la obra.</p>	<p>10. PLIEGO DE CONDICIONES: CAPITULO XVII CONDICIONES GENERALES PARA LA EJECUCIÓN DE LA OBRA. NUMERAL 10. ORGANIZACIÓN Y PROGRAMA DE TRABAJO.</p>	<p>03 de marzo al 10 de agosto de 2020. 3) Informe de interventoría de fecha 18 de agosto de 2022 Informe de interventoria de fecha 02 de marzo de 2020.</p>
<p>Suspensión unilateral de las actividades de obra sin justa causa. Esta situación ha sido reiterativa a lo largo de la ejecución contractual.</p>	<p>ESTUDIO PREVIO: Numeral 2.13.2 OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA, numerales 7, 8, y 10. CLAUSULA DECIMO SEPTIMA DEL CONTRATO DE OBRA 642 DE 2017 RESOLUCIÓN 471 ARTÍCULO TERCERO NUMERAL 18)</p>	<p>1. Comités de Obra realizados hasta la fecha, en especial Comité de obra 36-42 desarrollados entre el 03 de marzo al 10 de agosto de 2020 2. Comité de obra de fechas 17 de febrero de 2020, 19 de febrero de 2020, 26 de febrero de 2020. 3. No reiniciar actividades con el acta de reinicio 6. 4. Informe de interventoria de fecha 18 de agosto de 2020.</p>
<p>No disposición de los recursos oportunos</p>	<p>CLAUSULA DÉCIMO SÉPTIMA DEL CONTRATO DE OBRA 642 de 2017, literal b) RESOLUCIÓN 471 ARTÍCULO TERCERO NUMERAL 18)</p>	<p>5. Comités de Obra realizados hasta la fecha, en especial Comité de obra 36-42 desarrollados entre el 03 de marzo al 10 de agosto de 2020 6. Comité de obra de fechas 17 de febrero de 2020, 19 de febrero de 2020, 26 de febrero de 2020. 7. Informe de interventoria de fecha 18 de agosto de 2020. 8. Requerimientos realizados por la interventoría según relación y anexo 3 del informe presentado el 20 de agosto de 2020.</p>
	<p>CLAUSULA SEGUNDA: OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA literal j) ESTUDIO PREVIO: Numeral 2.13.2 OBLIGACIONES</p>	<p>1. Comités de Obra realizados hasta la fecha, en especial Comité de obra 36-42 desarrollados entre el 03 de marzo al 10 de agosto de 2020</p>



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

Incumplimiento en los pagos oportunos de salarios y prestaciones sociales a empleados y proveedores	<p>ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA, numerales 7, 8, y 10.</p> <p>RESOLUCIÓN 471 ARTÍCULO TERCERO NUMERAL 18)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comité de obra de fechas 17 de febrero de 2020, 19 de febrero de 2020, 26 de febrero de 2020. 1. informe de interventoría de fecha 18 de agosto de 2020. 1. Requerimientos realizados por la interventoría según relación y anexo 3 del informe presentado el 20 de agosto de 2020. 1. Relación de cuentas por pagar a la fecha a proveedores y trabajadores ANEXO 05
---	--	---

(...)

... “CONCEPTO ASESOR DEL DESPACHO CON FUNCIONES DE COORDINACION JURIDICA

Revisados los antecedentes del proceso sancionatorio, se establece que se acreditan los presupuestos de carácter normativo, factico y probatorio para declarar el incumplimiento parcial del CONTRATO DE OBRA No. 642 DE 2017. Estos aspectos fueron informados al GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA, quien AUTORIZA la imposición de la sanción correspondiente por recomendación del asesor de la oficina jurídica.

Son presupuestos de la actuación los que se detallan a continuación:

COMPETENCIA LEGAL y CONTRACTUAL del Representante Legal del DEPARTAMENTO DE ARAUCA para declarar el incumplimiento.

GARANTIA DEL DEBIDO PROCESO.- Cumplimiento de etapas y formalismos procedimentales definidos en el artículo 86 de la ley 1474 de 2011 y Resolución 471 de 2017.

PRUEBAS IDONEAS NO DESVIRTUADAS: Dictamen o Concepto Técnico suscrito por el Supervisor del Contrato de Obra No. 720 de 2018 (sic).



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

CUANTIFICACION DEL DAÑO: En cuantía equivalente a \$ 290.792.624.21 como valor de tasación de la multa en virtud de la proporcionalidad del presunto incumplimiento acumulado para este periodo hasta la fecha (31.88%)”...

II. SINSTESIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

Expone la apoderada de la UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO 2017, los siguientes argumentos en su impugnación, a título de FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO:

i. TASACIÓN DEL PERJUICIO

... “TASACIÓN DEL PERJUICIO (...) no se encuentra una discriminación real o el sustento del mismo, la entidad resume este ítem (el más importante de todos) en dos reglones, manifestando lo siguiente: *En cuantía equivalente a \$ 290.792.624,21 como valor de tasación de la multa en virtud de la **PROPORCIONALIDAD** del presunto incumplimiento acumulado para este periodo hasta la fecha (31.88%)* (negrilla y subrayado propio), resumen que resulta muy difuso para el presente procedimiento administrativo sancionatorio e indico que es difuso porque se determina que la multa se realiza proporcional pero esa proporcionalidad nunca se determinó, ya que ni en la citación de incumplimiento ni en la resolución que repongo se indica que valor o porcentaje se estableció para cada uno de los seis (6) incumplimientos determinados por la entidad”...

(...) ... “la entidad esta errada en la apreciación que realiza ya que el supuesto incumplimiento que proyectó de la multa de acuerdo a lo enunciado está al 05 de febrero de 2021, por lo que el procedimiento de cuantificación no concuerda con el periodo donde supuestamente se genero el incumplimiento ya que el informe soporte de los trámites de proceso por incumplimiento fue el 20 de agosto de 2020, es decir, que la proyección por posible incumplimiento debía realizarse a esta última fecha”...

ii. DELEGACIÓN DE LA IMPOSICION DE LA SANCIÓN

... “otro aspecto que no es acorde al procedimiento administrativo sancionatorio de acuerdo a lo establecido en el literal b del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, es que siendo el Gobernador de Arauca el jefe de la entidad y quien cuenta con el poder sancionatorio por el posible incumplimiento como se evidencia en la firma de la resolución No. 307 de 2021, nunca se hizo presente en las audiencias que se programaron para el presente proceso por presunto incumplimiento, situación que genera una grave irregularidad en el procedimiento ya que aunque obviamente se puede indicar que



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

no es él quien directamente proyecta o sustancia las actuaciones, si es claro que él debe asistir al trámite administrativo sancionatorio”... (...)

iii. DEFINICION DE LA CLAUSULA QUE SE APLICÓ

... “con relación a la clausula a aplicar (multa o sanción penal pecuniaria, caducidad), está no es clara ya que en el acápite de CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN se “recomendó” por parte de la interventoría en el párrafo 2 “se realice las acciones administrativas que considere procedentes para la aplicación de las multas por presunto incumplimiento parcial a la UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO “; pero curiosamente tres párrafos antes de finalizar el acápite se indica por parte de la interventoría y plasmado en la citación de la audiencia lo siguiente: “*Se sugiere que por parte de la oficina asesora jurídica Departamental se evalúe la alternativa de decretar la caducidad del contrato*”... (...) ... “*Si las condiciones de ejecución persisten y el plazo de ejecución persisten y el plazo de ejecución venciese estaríamos ante un incumplimiento por parte del contratista que repercutiría en directamente en la aplicación de lo reglado en la clausula décimo sexta PENAL PECUNIARIA*” ... (...)

... “el procedimiento fue irregular ya que hasta tanto no se expidió la resolución No. 307 de 2021 no se tenía certeza de cuál de las tres recomendaciones de la interventoría se iba aplicar, ya que en el documento base del procedimiento administrativo sancionatorio nunca se determinó de manera taxativa”...

iv. CONDICIONES DE EJECUCION DE LA OBRA

... “Si bien es cierto que, con ocasión del contrato No. 642 de 2017, se han suscrito suspensiones, prorrogas y modificaciones al contrato inicial, también lo es que ello estuvo fundado en circunstancias fuera de control del contratista, como factores de fuerza mayor o caso fortuito”...

III. CONSIDERACIONES DE LA ENTIDAD

i. TASACIÓN DEL PERJUICIO

Sobre este argumento es necesario dilucidar, que la sanción contractual impuesta a título de MULTA, observó para su tasación, lo definido en el Negocio Contractual y la Resolución No. 471 de 2017. En este sentido, en el artículo séptimo del citado acto administrativo, se señala:



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

ARTICULO SEPTIMO: La tasación de las Multas, se fijará atendiendo el mínimo y máximo establecido en la siguiente tabla:

RANGO MINIMO	RANGO MAXIMO
1%	10%

Ahora bien, en el documento CONCEPTO TECNICO PRESUNTO INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES CONTRACTUALES de fecha 2 de septiembre de 2020, suscrito por la Secretaria de Infraestructura Física Departamental Ingeniera ZULMA YANETTE CADENA; los Ingenieros JORGE EDUARDO GONZALEZ PAEZ Supervisor; MARTA GAVIS OBANDO PORRAS y JOSE LEONARDO CESPEDES ZAPATA como Apoyo a la Supervisión, que sirve de soporte del presente PROCESO SANCIONATORIO CONTRACTUAL, se sugirió ... “a la oficina asesora jurídica establecer un 3.185 del valor total del contrato 642 de 2017 equivalente a \$ 290.792.624.21 como valor de tasación de la multa en virtud de la proporcionalidad del presunto incumplimiento acumulado para este periodo hasta la fecha (31.88%)”... observándose que la tasación no desborda el límite fijado no superior a un 10% del valor del Contrato y que el mismo se establece de manera proporcional con el porcentaje de incumplimiento. En lo que corresponde al periodo de tasación, si bien es cierto el acto sancionatorio contractual se expide el día 5 de febrero de 2021, la TASACION DEL PERJUICIO A TITULO DE MULTA está fijado en el interregno en el que se presentó el incumplimiento contractual.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, este argumento será desestimado.

ii. DELEGACIÓN DE LA IMPOSICION DE LA SANCIÓN

Es necesario advertir que de conformidad con lo señalado en el ARTICULO NOVENO de la Resolución No. 471 de 2017, ... “El Gobernador del Departamento de Arauca (...), delega en el Asesor de Despacho con funciones de Coordinación Jurídica, la realización de los trámites administrativos inherentes a la Audiencia de Imposición de Multa o Declaratoria de Incumplimiento (Clausula Penal Pecuniaria), delegación que exige su instalación, desarrollo; suspensión; reanudación y culminación. El Gobernador del Departamento de Arauca o quien haga sus veces, será informado de lo acontecido en la Audiencia por parte del Asesor del Despacho con funciones de Coordinación Jurídica, previo a la imposición de Imposición de Multa o Declaratoria de Incumplimiento (Clausula Penal Pecuniaria). En esta fase se suspenderá la Audiencia, la cual se



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

reanudará para proferir el acto administrativo que decide el incumplimiento, el cual será proferido por el Representante Legal de la Entidad.

Esta delegación se encuentra soportada a través de Acto Administrativo y está armonizada con lo señalado en el literal b) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, en donde se señala a su tenor literal: ... “b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las

circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;” ..., etapa que para el caso en particular adelanta el **delegado, en este caso, el Asesor del Despacho con funciones de Coordinador Jurídico.**

En lo que corresponde a la sanción administrativa contractual, la delegación impone como obligación a cargo del Asesor del Despacho con funciones de Coordinación Jurídica, la de suspender la audiencia para informar el Representante Legal de la Entidad sobre lo debatido; emitir concepto jurídico sobre la viabilidad de la Imposición de Multa y la cuantía que se tase por parte de la Secretaría de Despacho correspondiente; proyectar el ACTO ADMINISTRATIVO (RESOLUCIÓN). Solo corresponderá al Representante Legal de la Entidad SUSCRIBIR EL ACTO ADMINISTRATIVO contentivo de la sanción impuesta.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, este argumento será desestimado.

iii. **DEFINICION DE LA CLAUSULA QUE SE APLICÓ**

Este argumento será desestimado por la Entidad, en atención a que todo el recorrido del proceso sancionatorio se desarrolló, estableciendo de manera inequívoca que el incumplimiento contractual era a título de MULTA, y fue así efectivamente como se materializó en la Resolución No. 307 de 2021.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, este argumento será desestimado.



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

iv. **CONDICIONES DE EJECUCION DE LA OBRA**

... “Si bien es cierto que, con ocasión del contrato No. 642 de 2017, se han suscrito suspensiones, prórrogas y modificaciones al contrato inicial, también lo es que ello estuvo fundado en circunstancias fuera de control del contratista, como factores de fuerza mayor o caso fortuito”...

Sobre este argumento es necesario precisar que la Administración Departamental accionó administrativamente en el periodo del presunto incumplimiento, suscribiendo Actas de Suspensión, en total 8 ACTAS en diferentes tiempos desde el 12 de abril de 2018 y reiniciando el día 2 de febrero de 2021, 3 días antes de imponerse la sanción de Multa al titular del Contrato 642 de

2017. Se destaca que el Contrato 642 de 2017 en el interregno del presunto incumplimiento fue suspendido por un término de 468 días (16 meses) aproximadamente.

Así mismo, se suscribieron los siguientes acuerdos contractuales:

ADICIONAL DE PLAZO No. 1 DE FECHA 6 DE MARZO DE 2020: 4 MESES

MODIFICATORIO 01 DE FECHA 18 DE MARZO DE 2020

ADICIONAL DE PLAZO No. 2 DE FECHA 7 DE OCTUBRE DE 2020: 2 MESES

Se destaca que el Contrato 642 de 2017 en el interregno del presunto incumplimiento fue objeto de adición de plazo de seis (6) meses.

Estas modificaciones, obviamente se sustentaron en circunstancias de carácter técnico y hechos constitutivos de fuerza mayor que impedían desarrollar actividades de infraestructura o de obra física.

La Entidad considera que este argumento defensivo, merece ser analizado de manera acuciosa, razón por la cual a través del Asesor del Despacho con funciones de Coordinación Jurídica, solicitó al INTERVENTOR EXTERNO presentar un documento que contenga el ALCANCE DEL INFORME DE RATIFICACION CONTENIDO EN EL INFORME O DICTAMEN TECNICO DE FECHA AGOSTO DE 2021 PARA RESOLVER RECURSOS DE REPOSICION INTERPUESTOS EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN 307 DE FECHA 5 DE FEBRERO DE 2021, DENTRO DEL PROCESO SANCIONATORIO CONTRACTUAL. Los puntos a absolver correspondían a:



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

... “

1. Estado actual del Contrato de obra No. 642 de 2017 cuyo objeto es CONSTRUCCION DEL ALCANTARILLADO SANITARIO Y SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL CENTRO POBLADO PUERTO NARIÑO EN EL MUNICIPIO DE SARAVENA, DEPARTAMENTO DE ARAUCA. (En ejecución – suspendido)

2. Si se mantienen las condiciones de incumplimiento contractual señaladas en la Resolución No, 307 de 2021. En este caso se debe remitir INFORME DE RATIFICACION indicando el porcentaje de retraso y su tasación.

3. Si han sido superado los hechos objeto de incumplimiento contenidos en la Resolución No. 307 de 2021, remitir INFORME en el que conste esta circunstancia”...

Se recibe comunicación C.I A – 157 de fecha 10 de febrero de 2022 suscrito por el Ingeniero DAVID LEONARDO RODRIGUEZ Representante del CONSORCIO INTER – ARAUCA, quien ejerce actividades de control y seguimiento del Contrato No. 642 de 2017, en donde se establece:

... “1. Suspensiones unilaterales en la ejecución de las actividades

Subsanado después del 05 de febrero de 2021

(...) Por lo anterior se puede afirmar que estos hechos han sido subsanados en el presente periodo”...

... “1. Incumplimiento del cronograma de obra y planes de mejora

Subsanado después del 05 de febrero de 2021

En el periodo comprendido a partir del 5 de febrero de 2021, se ha presentado un plan de mejora y una programación de obra, las cuales se han actualizado de acuerdo a las suspensiones que se han realizado”...

(...)

... “2.Falta de señalización debida de la obra

Subsanado después del 05 de febrero de 2021”...

... “3. Incumplimiento en el pago oportuno de salarios y prestaciones Subsanado después del 05 de febrero de 2021”...

... “4. Incumplimiento de carácter financiero y social subsanado en un 96.5%”...



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

Observamos que si bien es cierto la firma CONTRATISTA incurrió en eventos de incumplimiento parcial de las obligaciones contractuales, no es menos cierto, la existencia y verificación de hechos que imposibilitaban desarrollar las actividades o ítems del negocio jurídico, desde la perspectiva técnica, aunado a situaciones externas ajenas a las partes contratantes.

Para dilucidar sobre la medida impuesta, se establece que ... “Por su naturaleza y finalidad, las multas en materia de contratación estatal han sido concebidas como sanciones pecuniarias de control de la ejecución contractual, tendientes a constreñir o inducir al contratista al exacto cumplimiento de sus obligaciones, para que las mismas se ejecuten en la forma y tiempo previstos en el contrato. Esto es así por cuanto el negocio jurídico celebrado por las partes, si bien tiene un objeto determinado, a cuya obtención apuntan las estipulaciones contractuales, usualmente establece la manera como se deben ejecutar las prestaciones y las distintas etapas o plazos de los trabajos y labores a cargo del contratista, que son necesarios para garantizar la correcta ejecución del objeto contractual”...

En Sentencia del Consejo de Estado Sección Tercera de fecha octubre 1° de 1992. Expediente 6631 se establece: ... “El Consejo de Estado ha sido claro y reiterativo en cuanto a la finalidad pretendida con la figura jurídica de la multa, al respecto ha sentado, “Las multas que la administración puede imponer a un contratista suyo tienen una finalidad específica: inducir el cumplimiento del contrato. Por eso la doctrina las incluye en las denominadas medidas coercitivas provisionales, por oposición a la medida coercitiva definitiva (caducidad o terminación) que sanciona no ya incumplimientos parciales y salvables, sino incumplimientos graves que muestran que ya el contrato no podrá cumplirse” (negritas fuera del texto)

Es necesario destacar y enfatizar que el CONTRATISTA si bien es cierto incurrió en eventos de incumplimiento parcial de las obligaciones, no es menos cierto que la ejecución de las obligaciones contractuales ha mostrado un significativo avance y que la Entidad Contratante durante el plazo previo a la imposición de la sanción, enervo acciones para posibilitar que la finalidad del Contrato en beneficio de la colectividad constituyera un hecho tangible. Los actos de suspensión de la ejecución contractual se soportaron en hechos tales como:

ACTA DE SUSPENSION No. 1 DE 2018

... “Con relación a los resultados y actividades del punto anterior, se observa que la PTAR, se encuentra ubicada en un punto bajo y en una zona donde se evidencia la construcción de un estanque por movimiento de tierras, por lo cual, y según apique realizado en terreno, el material que se encuentra en este sector presenta gran cantidad de materia orgánica y contenido de humedad; situación que motiva el planteamiento de reubicarla, buscando garantizar la estabilidad de las



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

obras a construir y la optimización de los recursos, toda vez que la construcción en el sitio actual requeriría de un mejoramiento, generando un costo adicional.

Teniendo en cuenta los problemas presentados en terreno, la interventoría solicito al contratista a finales del mes de febrero realizar nuevos apiques y sondeos en lugares cercanos a la ubicación inicial de la PTAR para determinar si es posible la reubicación de esta estructura, en consecuencia se propone implantar la PTAR 20 metros atrás del lugar inicialmente contemplado, ya que la capacidad Portante del suelo es apropiada para su ubicación”...

ACTA DE SUSPENSIÓN No. 02 DE 2018

... “SEGUNDO: La firma interventora, luego de verificar la situación presentada, mediante oficio de fecha 12 de junio de 2019, considera procedente la suspensión solicitada por la UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO 2017 R/ MAURICIO RICO NIÑO y requiere a la administración continuar con el trámite de la misma por un periodo de dos (02) meses al contrato de obra N° 642 de 2017 previo la siguiente exposición de motivos:

1. La firma contratista argumenta que el contrato está siendo afectado en su balance económico, ya que generalmente llueve en horas de la mañana, lo que obliga al personal a permanecer en la bodega y cuando cesa la lluvia, se inicia el proceso de extracción de agua de las áreas a intervenir, impidiendo que se ejecuten actividades de obra que representan el verdadero avance de obra previsto en la programación ajustada.
2. Desde el mes de abril se ha venido incrementando las lluvias en la región, generando atrasos en la ejecución de las actividades de obra, ya que por las profundidades a las cuales se debe instalar la tubería, no es seguro para el personal trabajar en excavaciones superiores a 2 m con suelos saturados.
3. De otra parte, con el incremento de las lluvias, se ve afectada la calidad y estabilidad de la obra, ya que la saturación del material proveniente de la excavación, no permite una debida compactación de los rellenos, ocasionando que estos no cumplan con las densidades exigidas del 95% del proctor modificado.
4. De acuerdo con las proyecciones de lluvia emitidas por el IDEAM, se prevé que para los meses de julio y agosto de 2019, se incrementan las lluvias en el área del piedemonte llanero, sector donde se ejecuta el proyecto”...



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

ACTA DE SUSPENSION No. 3 DE 2020

... “• Por la época decembrina los proveedores realizan cese de actividades con el propósito de realizar inventarios y ajuste de precios. Adicionalmente el personal que labora disfruta de las vacaciones de fin de año.

SEGUNDO: La firma interventora, luego de verificar la situación presentada, mediante oficio de fecha dieciséis (16) de diciembre de 2019 considera procedente la suspensión N°3 solicitada por la UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO 2017 R/ MAURICIO RICO NIÑO y requiere a la administración continuar con el trámite de la misma por un periodo de un (01) mes al contrato de obra N° 642 de 2017”...

ACTA DE SUSPENSION No. 4 DE 2020

... “PRIMERA: Que, en el marco de la emergencia de salud ampliamente conocida y provocada por el CORONAVIRUS, el Gobierno Nacional en conjunto con las administraciones locales del país, implementó una serie de medidas con las que buscan frenar el número de contagiados por COVID 19 en el territorio nacional; como consecuencia de ello fue firmado por el Presidente IVAN DUQUE MARQUEZ y los 18 ministros de su gabinete el Decreto 457 de 2020 en donde como gobierno se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

(...)

TERCERA: Una vez analizada la situación expuesta por el Contratista y encontrando justificada la solicitud efectuada, la Interventoría (...) emitió concepto favorable a la solicitud del contratista” ...

(...)

ACTA DE SUSPENSION No. 5 DE 2020

... “PRIMERO: (...) – La firma contratista dispuso de los equipos y maquinaria necesarios para acometer el colector profundo, logrando hacer inicialmente la instalación del pozo final, sin embargo, no se pudo avanzar con la actividad, ya que por el tipo de suelo y la cantidad de agua que fluye del nivel freático se generó una gran inestabilidad del terreno, lo que causó asentamiento y volcamiento del pozo instalado.

(...)



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

SEGUNDO: La firma interventora, luego de verificar la situación presentada (...) considera procedente la suspensión No. 5”... (...)

ACTA DE SUSPENSIÓN No. 6 DE 2020

... “SEGUNDO: De acuerdo a la visita de inspección realizada el día de hoy al sitio de la obra y sobre lo cual se levantó un acta de reunión que hace parte integral de la presente acta, se evidenció que solo se están ejecutando actividades dentro de la edificación que se encuentra en la PTAR, específicamente en la caseta de operación, pero para ello no se están aplicando las medidas plasmadas en el protocolo de bioseguridad por parte del contratista de la obra, lo cual en esas condiciones podría generar riesgos a la salud de los trabajadores y la comunidad en general.

Por tal razón, se ordena mediante el acta de reunión del día 21 de mayo de 2020, suspender el Contrato de obra no. 642 de 2017”...

ACTA DE SUSPENSIÓN No. 7 DE 2020

... “PRIEMRO: Mediante oficio de fecha 19 de agosto de 2020, la UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO 2017 R/ JORGE ENRUQUE NARVAEZ ROJAS, en calidad de contratista de obra, solicita a DAVID LEONARDO RODRIGUEZ BERMUDEZ R/ CONSORCIO INTER-ARAUCA, interventor externo, la suspensión No. 7 del contrato de obra No. 642 de 2017, sustentado en el decreto No. 073 de fecha dieciocho (18) de agosto de 2020 expedido por la Alcaldía de Saravena, Por medio del cual se establecen unas medidas especiales en virtud de la emergencia sanitaria generada por la misma pandemia del coronavirus COVID – 19 y las medidas para mantener el orden público en el Municipio de Saravena, Departamento de Arauca.

SEGUNDO: La firma interventora luego de verificar la situación presentada, (...) considera procedente la suspensión solicitada (...)”...

ACTA DE SUSPENSIÓN No. 8 DE 2020

... “Dada la urgente e imperiosa necesidad de poner al servicio el sistema de alcantarillado sanitario del Centro poblado Puerto Nariño, la administración departamental buscará las alternativas posibles para llevar a cabo la terminación de la obra en las condiciones que la comunidad lo ha solicitado en reiteradas ocasiones para mitigar la problemática ambiental y sanitaria.

Teniendo en cuenta la evaluación realizada, el Señor gobernador de Arauca manifiesta tener toda la voluntad de darle continuidad al proyecto, y solicita que se suspenda el plazo contractual, con el fin de que se puedan surtir todos los trámites necesarios para revisión y posibles ajustes a las



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

condiciones legales del contrato, y de ser posible atender las peticiones realizadas por la comunidad”...

En el periodo en que se verifican los hechos de incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del titular del Contrato de Obra No. 642 de 2017, se presentaron: SITUACIONES DE CARÁCTER TÉCNICO; DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA; EMERGENCIA SANITARIA; entre otros; hechos que fueron el soporte para la suspensión de la ejecución del plazo contractual durante 468 días (16 meses) aproximadamente; en diferentes intervalos.

El Contratista pese a las interrupciones en la ejecución del contrato, dispuso de los mecanismos o medios idóneos para superar o subsanar los eventos de incumplimiento parcial, aunado al hecho de que la Entidad de manera concertada desarrollo actuaciones en el periodo previo a la imposición de la sanción, orientados a lograr el cumplimiento del objeto contractual. **El mismo día en que se profiere el Acto Administrativo Sancionatorio, la Entidad suscribe el Acta de Suspensión No. 9 de fecha 5 de febrero de 2021 en donde se solicita ... “una ampliación de plazo como oportunidad de mejora continua con las actividades del contrato y poder culminar con el objeto contractual adoptando entre las acciones del contratista, una reorganización interna que permita corregir de primera mano todas las circunstancias negativas de carácter técnico, financiero y administrativo que se venían presentando”...**

Sobre el tema de las multas, me permito traer a colación apartes de la TESIS ESTUDIO SOBRE LA OPERATIVIDAD Y EFICACIA DE LAS MULTAS EN EL MARCO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO Adelante en el Tiempo Autores: DAVID ALEJANDRO SÁNCHEZ PINEDA TRABAJO DE GRADO FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DIRECTOR: FELIPE HADAD ÁLVAREZ, en los siguientes términos:

... “Los contratos celebrados por la Administración pública están sujetos al ejercicio del poder de dirección, control y vigilancia por parte de las diferentes entidades estatales, cuya materialización estará destinada hacia la búsqueda del cabal cumplimiento del negocio pactado. No se puede perder de vista que cuando el Estado a través de sus entidades se involucra en el tráfico jurídico pretende en todos los eventos, además de colmar el interés público, realizar sus fines.

Es por esto que la legislación, además de otorgarle a la Administración facultades de terminación anormal del contrato, aplicables en casos de incumplimientos que tengan la virtualidad de afectar de manera grave la ejecución del mismo; autoriza a las entidades estatales para que a través de sanciones induzcan al contratista a la realización de las obligaciones que tienen a su cargo.

En efecto, las sanciones coercitivas provisionales tienen como objetivo conminar al colaborador de la Administración a la correcta ejecución de las prestaciones convencionales. Ahora bien, dado el



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

papel intimidatorio que éstas desempeñan, se requiere que resulten eficaces, pues en esa medida los efectos nocivos, esto es, la perturbación provisional al interés general, producto de incumplimientos parciales, producirán los menores efectos.

No obstante, cabe aclarar que la Administración al contratar con los particulares tiene el objetivo de que estos colaboradores coadyuven con ella para lograr la continua y eficiente prestación de los servicios públicos. Por ello, lo que realmente interesa a las diferentes entidades es la idónea y oportuna ejecución de las obligaciones convencionales, y no la acumulación de dinero producto de indemnizaciones y/o sanciones”...

De lo antes transcrito, podemos concluir que para el caso en concreto, la multa impuesta al titular del Contrato No. 642 de 2017 cumplió con la finalidad coercitiva y de apremió para lograr la consecución de los fines del estado que no es otro que la prestación de un servicio público en beneficio de una colectividad. Tal y como se establece en los considerandos de este acto administrativo, se logró superar los hechos constitutivos de incumplimiento, siendo necesario modificar la sanción impuesta a título de multa en cuantía de **DOSCIENTOS NOVENTA MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS VENTICUATRO PESOS CON VENTIUN CENTAVOS \$ 290.792.624.21.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, el Gobernador del Departamento de Arauca;

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO.- REPONER en todo y cada una de sus partes la decisión contenida en la Resolución No. 307 de fecha 5 de febrero de 2021 POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPONE UNA MULTA al titular del CONTRATO DE OBRA No. 642 DE 2017 suscrito con UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO 2017 Nit: 901.142.160-8 R/ JORGE ENRIQUE NARVAEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 86.062.375, cuyo objeto consagra: “CONSTRUCCION DEL ALCANTARILLADO SANITARIO Y SISTEMA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DEL CENTRO POBLADO DE PUERTO NARIÑO EN EL MUNICIPIO DE SARAVENA, DEPARTAMENTO DE ARAUCA”.



RESOLUCIÓN No. 480 DE 2022

POR LA CUAL SE DESATA UN RECURSO DE REPOSICIÓN

ARTICULO SEGUNDO.- Notifíquese el contenido del presente acto administrativo al titular del CONTRATO DE OBRA No. 642 DE 2017 suscrito con UNION TEMPORAL PUERTO NARIÑO 2017 Nit: 901.142.160-8 R/ JORGE ENRIQUE NARVAEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 86.062.375 y a su GARANTE SEGUROS GENERALES SURAMERICANA S.A.

ARTÍCULO TERCERO.- Contra el presente Acto Administrativo NO PROCEDE RECURSO en vía gubernativa.

ARTICULO CUARTO.- Ordénese la publicación del presente Acto Administrativo en la Gaceta Departamental.

ARTICULO QUINTO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dada en Arauca, a los 18 FEB 2022


R780
366/2022

ALEJANDRO MIGUEL NAVAS RAMOS
Gobernador Encargado del Departamento de Arauca
Decreto 1543 del 26 de noviembre de 2021

ACTIVIDAD	NOMBRE COMPLETO	CARGO	FIRMA
Revisó Aspectos Jurídicos.	Uriel Niño López	Coordinador Jurídico	